

GUATEMALA: LAS ENTRAÑAS DEL ESTADO

HISTORIA DE SUS CRISIS, DUALIDAD
INSTITUCIONAL Y PODER DE REGENERACIÓN



J. FERNANDO VALDEZ

VOLUMEN III | LECCIONES Y DISYUNTIVAS



Universidad
Rafael Landívar
Identidad Jesuita en Guatemala

VRIP
VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Revista
eutopía

GUATEMALA: LAS ENTRAÑAS
DEL ESTADO

HISTORIA DE SUS CRISIS, DUALIDAD
INSTITUCIONAL Y PODER DE REGENERACIÓN

LECCIONES Y DISYUNTIVAS

VOLUMEN III

J. FERNANDO VALDEZ

327.97281

V145 Valdez Gordillo, J. Fernando. 1951-2021.

Guatemala: las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y poder de regeneración. / J. Fernando Valdez ; Directora : Belinda Ramos Muñoz ; edición : Helvi Mendizabal Saravia. -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2024.

xiv, 264 páginas. (Volumen III : Lecciones y disyuntivas)

ISBN de la edición física: 978-9929-54-623-3

ISBN de la edición digital, PDF: 978-9929-54-624-0

1. Guatemala - Política y gobierno - Historia
2. Corrupción administrativa – Guatemala
3. Corrupción política
4. Capitalismo – Aspectos políticos
 - i. Ramos, Belinda, directora
 - ii. Mendizábal Saravia, Helvi, editora
 - iii. Universidad Rafael Landívar
 - iv. Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP). Unidad de la Revista Eutopía y Producción Editorial.
 - v. título.

SCDD 22

REVISIÓN Y EDICIÓN DEL TEXTO POR LA
EDITORIAL CARA PARENS



Se permite la reproducción total o parcial de esta obra,
siempre que se cite la fuente.

D. R. ©

Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens
Vista Hermosa III, Campus San Francisco de Borja, S. J., zona 16,
Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426-2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Sitio web

<https://dx.doi.org/10.36631/REU>

BASES DE DATOS

Red de Bibliotecas Landivarianas

<http://recursosbiblio.url.edu.gt/publimjrh/Eu/>

Las opiniones expresadas en el contenido de este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

Impreso en Guatemala

AUTORIDADES INSTITUCIONALES

P. Miquel Cortés Bofill, S. J.

RECTOR

Dra. Martha Pérez de Chen

VICERRECTORA ACADÉMICA

Dr. Juventino Gálvez Ruano

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

P. José Antonio Rubio Aguilar, S. J.

VICERRECTOR DE IDENTIDAD UNIVERSITARIA

Mgr. Silvana Zimeri Velásquez de Celada

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Dr. Larry Andrade-Abularach

SECRETARIO GENERAL

Belinda Ramos Muñoz

Directora

Unidad de la Revista Eutopía y de Producción Editorial

Vicerrectoría de Investigación y Proyección

Autor: J. Fernando Valdez

Revisión de textos: Belinda Ramos, Luis Andrés Padilla,

Geraldine del Cid, Álvaro Montenegro.

Edición: Helvi Mendizabal Saravia

Diagramación: Wiliam González Mendoza

Universidad Rafael Landívar

Vicerrectoría de Investigación y Proyección

Unidad de la Revista Eutopía y Producción Editorial

Campus San Francisco de Borja, S. J.,

Vista Hermosa III, zona 16

Edificio O, casa 3

01016, ciudad de Guatemala, Guatemala

PBX.: +502 2426 2626 ext. 3240

correo electrónico: revista.eutopia@url.edu.gt

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	IX
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 9	
Del patrimonialismo a la reconfiguración cooptada del Estado	7
1. La captura: las causas remotas y los nuevos fenómenos.....	7
1.1 Notas sobre el neopatrimonialismo.....	15
1.2 El viejo debate sobre oligarquías y empresarios emergentes.....	19
2. Empresarios políticos y políticos empresarios.....	31
2.1 El capitalismo de amiguetes.....	35
2.2 El caso del Programa de Apoyo Comunitario, Urbano y Rural (Pacur).....	41
2.3 Poder, economía y democracia.....	50
3. El «modelo económico» visto a grandes rasgos.....	62
3.1 Una panorámica de lo viejo y lo nuevo.....	62
3.2 La persistencia del pasado sobre el presente.....	77
3.3 La economía nacional: concentración de utilidades y centralismo geográfico.....	87
3.4 Notas sobre capitalismo jerárquico y las nuevas formas de captura.....	117
CAPÍTULO 10	
Lecciones y disyuntivas	131
PARTE I	
Demostrativa teórica y metodológica	131
1. La triada nuclear: larga duración, estructuras y sistema político.....	134
2. Los conceptos, la política comparada y nuestro marco teórico.....	136
3. Patrimonialismo.....	138
4. El resistido reconocimiento de la connivencia de la institucionalidad formal/ legal/informal legal/informal ilegal.....	139
4.1 La centralidad de las ideas cepalinas y la intelectualidad latinoamericana dominante.....	140
4.2 Durkheim, Weber y Parsons.....	142
4.3 Los desarrollos más recientes.....	144

5.	Definiciones teórico-metodológicas.....	149
5.1	La teoría de sistemas, el enfoque socioecológico y el metabolismo social (MS).....	149
5.2	Estudios teóricos y empíricos sobre las instituciones informales y política comparada.....	153
6.	Poder económico y poder político. Estructuras de larga duración y coyunturas.....	161
7.	Institucionalización y neopatrimonialismo.....	165
8.	Ruta dependiente y rendimientos crecientes.....	171
9.	El hilo argumental.....	173
10.	Poder y derecho. Eficacia y legitimidad, poder constituyente y poder constituido.....	174
11.	La eficaz dualidad.....	181
PARTE 2		
	Constataciones históricas y empíricas.....	184
1.	La formación autoritaria del Estado.....	184
2.	La reconfiguración cooptada del Estado. Argumentos adicionales.....	196
3.	Trayectorias de desarrollo.....	202
4.	Coyunturas críticas, ruta dependiente y rendimientos crecientes.....	205
5.	El problema principal de Guatemala y el hallazgo mayor.....	211
6.	El sistema político.....	213
7.	La corrupción: freno al crecimiento e impulso a la desigualdad.....	224
8.	La paradoja asiática y la corrupción normalizada.....	228
8.1	La paradoja asiática.....	228
8.2	La corrupción normalizada.....	231
9.	Derechos humanos y corrupción.....	233
10.	Las estadísticas y el declive continuo.....	235
11.	Palabras finales.....	239
	REFERENCIAS.....	241
	APÉNDICE.....	261

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 9.1	Representación formal del sector privado en instituciones del gobierno	53
Figura 9.2	Peso de la representación formal del sector privado en instituciones del gobierno	54
Figura 9.3	Modelo económico	64
Figura 9.4	Modelo económico (II)	66
Figura 9.5	Incidencia de pobreza según tipología.....	70
Figura 9.6	Los 10 principales productos de exportación (diciembre 2017-2018). Cifras expresadas en miles de US\$.....	78
Figura 9.7	Los diez principales productos de exportación (diciembre 2017-2018). Cifras expresadas en millones en US\$ (II).....	78
Figura 9.8	Principales limitantes al desarrollo de Pymes en Guatemala	95
Figura 9.9	Distribución del mercado de tarjetas de crédito	107
Figura 9.10	Comercialización de gasolinas	107
Figura 9.11	Cuotas de mercado por empresas de distribución de gas propano en Guatemala	107
Figura 9.12	PIB según el ingreso agregado (2001, 2004, 2008, 2012).....	116
Figura 10.1	Colonialismo mercantilista	205
Figura 10.2	Guatemala-Costa Rica: trayectorias contrapuestas.....	210
Figura 10.3	Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura Económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE)	215

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 9.1	Programa de inversión física, transferencia de capital e inversión financiera (2012-2017): en millones de quetzales	47
Tabla 9.2	Producto Interno Bruto medido por el origen de la producción. 2001-2018. (Millones de quetzales a precios constantes de 2001).....	80
Tabla 9.3	Fideicomiso. Apoyo financiero para los productores del sector cafetalero de Guatemala	83
Tabla 9.4	Definición de Mipyme	88
Tabla 9.5	Ventas anuales por tamaño de empresa (2015).....	88
Tabla 9.6	Clasificación del valor de las exportaciones por tamaño de empresas año 2015, en miles de millones de quetzales.....	89

Tabla 9.7	Clasificación del valor CIF de las importaciones por empresas 2015, en miles de millones de quetzales	90
Tabla 9.8	Número de empresas por departamento y por tamaño (2015).....	90
Tabla 9.9	Número de empresas registradas y activas por departamento y tamaño (2015)	91
Tabla 9.10	Número de empresas por tamaño y forma jurídica.....	92
Tabla 9.11	Comercio ilícito sobre la base del valor del consumo final de cada producto (2012), en millones de quetzales	97
Tabla 9.12	Tipos ideales de capitalismo	125
Tabla 9.13	Mercados laborales atomizados y segmentados	126
Tabla 10.1	Tipología de instituciones informales.....	158
Tabla 10.2	Matriz: Clasificación de las formas de clientelismo	165
Tabla 10.3	Trayectorias de desarrollo: colonias españolas y británicas	203

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 9.1	Estructura y poder de mercado en cuatro sectores de la economía guatemalteca	105
Recuadro 9.2	113
Recuadro 10.1	¿Qué son las instituciones? (extractos).....	
Recuadro 10.2	Instituciones informales y política comparada: Una agenda de investigación	148
Recuadro 10.3	Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista	159
Recuadro 10.4	El setenta por ciento.....	200
Recuadro 10.5	Se perdieron las distancias.....	208
Recuadro 10.5	Relación corrupción/inversión	213
Recuadro 10.6	Desventajas competitivas.....	237

PRESENTACIÓN

El 2015 fue un año emblemático para Guatemala. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), a través de la divulgación de sus investigaciones, conjuntamente con el Ministerio Público (MP), puso de manifiesto que la institucionalidad del país había sido capturada por redes de poder, legales e ilegales –pero al fin y al cabo clandestinas e ilícitas– algunas de las cuales operaban desde inicios de los años ochenta, y que involucraban a militares, políticos y empresarios –entre otros actores– que frenaban, en la práctica, la operatividad del Estado de derecho, el funcionamiento de la frágil democracia que desde 1985 se venía gestando y el avance sostenido de cruciales indicadores de desarrollo humano. Diversos casos de contrabando, corrupción y financiamiento ilícito fueron revelados, entre los más significativos el caso de defraudación fiscal en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), protagonizado por una red de contrabando que implicaba a más de mil empresas, dirigida por el secretario privado de la entonces vicepresidenta de Guatemala, y el caso de defraudación aduanera La Línea, operada por una red criminal de empresarios y políticos, dirigida por altos funcionarios de Gobierno, en cuya cabeza estaban la vicepresidenta de la República, Roxana Baldetti Elías, y el presidente, Otto Pérez Molina.

Otros casos revelados de corrupción y enriquecimiento ilícito, como el del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con una empresa farmacéutica (IGSS-Pisa), el caso sobre el origen ilícito del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala señalado en el *Informe* de la Cicig de 2015, y el caso de las Comisiones Paralelas, para la elección de magistrados de las cortes –Corte de Constitucionalidad (CC), Corte Suprema de Justicia (CSJ)–, que operan, al menos, desde 2014 y cuya captura del poder judicial garantiza impunidad a estas y otras estructuras de poder ilegales, sumergieron al país en una crisis política sin antecedentes en casi cuarenta años de frágil democracia [sí exceptuamos el intento de autogolpe de Estado en 1993 del entonces presidente Jorge Serrano Elías, conocido como el *Serranazo*].

El impacto que esos casos de corrupción e impunidad tuvo en la conciencia ciudadana se reflejó en intensas movilizaciones entre abril y agosto de 2015, convocadas y protagonizadas por numerosos actores, tanto en la capital como en los diversos territorios de país que, en combinación con las investigaciones de la Cicig y el MP, llevaron a la renuncia y el enjuiciamiento de numerosas figuras políticas, funcionarios públicos y empresarios, como Roxana Baldetti Elías y Otto Pérez Molina, quienes fueron enjuiciados por asociación ilícita y varios delitos de corrupción, entre ellos:

defraudación aduanera, lavado de dinero y otros activos, fraude y cohecho pasivo. Estos desenlaces fueron la antesala de la contienda electoral, la primera vuelta acontecida el 6 de septiembre de 2015.

A partir de las elecciones de 2015 y del triunfo el 25 de octubre en la segunda vuelta electoral de Jimmy Morales con el eslogan de campaña «ni corrupto, ni ladrón» –un candidato presidencial proveniente del mundo de la comedia local, poco conocido en la esfera política– postulado por un partido fundado por veteranos militares, el Frente de Convergencia Nacional (FCN), y apoyado también por sectores empresariales y un amplio voto popular, se produce la *restauración conservadora*; un continuismo del *statu quo* previo a los acontecimientos del 2015, en cuyo seno se incubó lo que posteriormente se denominó en los medios públicos como «el pacto de corruptos y de la impunidad». Esto es, un pacto o acuerdo tácito, que involucra a diferentes actores –individuos, grupos, empresas–, al menos una parte del sector económico-empresarial y a los tres poderes públicos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, que tienen al Estado capturado en sus diversos niveles, y que utilizan distintos medios –formales e informales, legales e ilegales– para acumular poder político y económico, beneficiándose de sus recursos fiscales y del aparato estatal, en general, para sus intereses particulares, en detrimento del bien común y la mayoría de la población empobrecida.

Aunque los casos y escándalos de corrupción no cesaron durante el mandato de la Cigig, el cierre de esta entidad internacional en 2019 facilitó la rearticulación, alcance y profundidad de la corrupción e impunidad de estas redes político-económicas ilegales. Esto, pese a las manifestaciones y denuncias ciudadanas en los tribunales y en las calles, en diferentes medios periodísticos, a través de investigaciones académicas o periodísticas, tales como las investigaciones que se realizaban por el medio independiente *elPeriódico*, que llevaron a la persecución política y al encarcelamiento de su fundador y director –también empresario– José Rubén Zamora; y también, pese a algunas iniciativas o presiones internacionales; tal como la publicación de la Lista Engel, que implica sanciones del principal socio económico de Centroamérica –EE. UU.– a funcionarios públicos y otras personalidades corruptas de la región, declarándolas personas *non gratas* y retirándoles el visado.

Por otro lado, las protestas ciudadanas, aunque más focalizadas y puntuales, no cesaron durante los últimos dos periodos gubernamentales. Deterioradas las condiciones en materia de salud, trabajo, gestión del riesgo a desastres y bienestar social en general, y en medio de otros escándalos de corrupción, en noviembre de 2020, cuando finalizaba la pandemia del covid-19 y los huracanes Eta e Iota causaron inundaciones, destrucción y muerte en gran parte del territorio del país, hubo un estallido social con motivo del financiamiento y la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021, mismo que fue fuertemente reprimido por las fuerzas de seguridad pública.

Al momento de escribir estas letras, el país se encuentra en una encrucijada, entre la consolidación de lo que algunos sectores denominan como «un golpe de Estado técnico

institucional» y la defensa del voto ciudadano como rudimento de la democracia. En el primer caso, orquestado por grupos fácticos antidemocráticos que buscan mantenerse en el poder y garantizar la impunidad a toda costa, amparados por organismos del poder ejecutivo y judicial cooptados –MP, la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) y algunos magistrados de las cortes–. En el segundo caso, el resultado expresado en las urnas en las elecciones del 25 de junio y 20 de agosto de 2023, que certificó el triunfo del binomio presidencial del partido Movimiento Semilla, Bernardo Arévalo y Karin Herrera –presidente y vicepresidenta, respectivamente–, un partido comprometido con algunas reformas progresistas y la lucha contra la corrupción. Esto, en medio de una «guerra jurídica» –*Lawfare*– en contra de individuos, organizaciones y jueces no comprometidos con la corrupción y la impunidad, muchos de los cuales han tenido que exiliarse, y una fuerte movilización ciudadana y popular, que desde el 2 de octubre de 2023 protagoniza un paro nacional, que ya dura más de un mes, inicialmente convocado por las autoridades de los 48 cantones de Totonicapán, a las que paulatinamente se han unido otras autoridades de los pueblos xinca y maya, otros sectores, como los mercados, estudiantes, universidades privadas, religiosos, entre otros, y la población en general.

Fue en medio de los debates que se suscitaron por la coyuntura nacional durante el 2015, que se impulsaron por diferentes unidades académicas de esta Vicerrectoría de Investigación y Proyección diversos foros de análisis y debate y estudios profundos sobre la situación del país, especialmente, sobre los mecanismos de captura del Estado orquestados por redes político-económicas ilícitas, denominadas por la Cicig como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Ciacs), esto es: estructuras criminales que se venían incrustando en la institucionalidad estatal, aprovechando las instituciones públicas y sus fondos para generar inmensas ganancias fomentando la corrupción y la impunidad a todo nivel. En este marco, fue también que el connotado politólogo guatemalteco, gran conocedor de las élites políticas y económicas de Guatemala y la región [ver contraportada del libro, sobre publicaciones en la materia], J. Fernando Valdez, inició esta vasta obra, en la que se dilató cinco años, que hoy publicamos como póstuma, tras su lamentable deceso en el 2021, que sin duda nos da muchas luces sobre el carácter del Estado guatemalteco, sus orígenes, su trayectoria, su capacidad de regeneración y sus diversas crisis, que nos ayudan a clarificar y comprender este instituto político, como llamó Weber al Estado, y los grupos de poder que lo controlan, en la larga duración y también en la coyuntura actual.

Guatemala: las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y poder de regeneración es una obra inacabada –el autor ya no escribió el último capítulo que abarcaría el periodo desde finales de los ochenta hasta la actualidad, ni tampoco pudo incorporar observaciones de lectores– no obstante, y en sentido estricto, constituye la más pretenciosa investigación y obra cumbre del autor –como él mismo deseó que fuera–, en cuanto que recoge y se nutre, no sólo de sus estudios anteriores, sino también de un legado documental, teórico y metodológico de gran envergadura, tanto de las ciencias sociales como también de las ciencias naturales. A

partir de las grandes teorías de los sistemas –la interrelación entre lo social, lo político y lo económico en un espacio concreto– y de los aportes del neoinstitucionalismo –en especial la connivencia entre lo formal/legal e informal/ilegal–, busca trascender a la necesaria cooperación interdisciplinar, para intentar explicar y comprender por qué estamos como estamos («atascados» en el atraso histórico de orden social, económico, político, ambiental...) en indicadores de desarrollo o de bienestar y de democracia, más allá de los acontecimientos que vivimos en la coyuntura actual. De ahí que, entre la gran batería conceptual empleada por el autor, tres conceptos estratégicos guían la trilogía: la *larga duración*, la *coyuntura* y la *estructura*, sin clivajes, en el sentido apuntado de que «la coyuntura es una ficción fuera de la noción estructura», conforme a la definición de Nettel (1988).

Inicialmente pensada en un solo volumen, finalmente el autor decidió profundizar en algunos temas y estructurar la obra en tres volúmenes. *Grosso modo*, en el volumen I, subtítulo *Los orígenes*, el autor nos presenta las preocupaciones subyacentes, las preguntas de la investigación, la batería conceptual y, asimismo, se adentra en los rasgos originarios del Estado guatemalteco, siendo el patrimonialismo –que indaga en la influencia musulmana en España– un rasgo fundamental que se ha mantenido a lo largo del tiempo, y que evoluciona a una forma de dominación neopatrimonialista, entre tradicional y racional, con nuevos rasgos, hasta llegar a la situación actual de reconfiguración cooptada del Estado, abordaje que profundiza en el volumen III, subtítulo *Lecciones y disyuntivas*, y que implica la captura o cooptación de la institucionalidad del Estado por diferentes actores sociales, informales/legales, además por el crimen organizado.

Una vez dibujados los rasgos originarios del Estado guatemalteco y analizada parte de la institucionalidad dual que caracterizó el periodo colonial y las primeras décadas de la república independiente, en el volumen II, subtítulo *Las consecuencias*, el autor se centra en un ejercicio comparativo entre Costa Rica y Guatemala, para abordar una preocupación subyacente: por qué países con orígenes coloniales similares tuvieron trayectorias diferentes y lograron rendimientos crecientes en términos de institucionalidad democrática más robusta y mejores indicadores de desarrollo. Este segundo volumen comprende asimismo, cuatro capítulos en los que se analizan sendas coyunturas críticas de la historia nacional –a saber la Revolución Liberal de 1971, la Revolución de 1944, las coyuntura de los años setenta y los años ochenta del pasado siglo–, entendiendo estas coyunturas como puntos de inflexión, encrucijadas, oportunidades de cambio y de legados de largo alcance en las que determinados episodios o decisiones de los actores llevan a establecer patrones estructurales que tendrán efectos causales a largo plazo o de largo alcance.

Además de profundizar en la captura del Estado, en el volumen III, el autor hace una caracterización del empresariado guatemalteco y del capitalismo jerárquico en el país, al que define como capitalismo de amiguetes o de compinches (*crony capitalism*). Se trata –conforme a Valdez– de un modelo en el que «la distribución de recursos y

la competencia por la adjudicación comercial es generalmente diseñada a favor de quienes poseen una relación cercana con líderes políticos o el oficialismo, ya sea por vínculos sanguíneos (nepotismo) o por soborno (corrupción)» (Imbert y Morales, 2008), de tal suerte que el éxito en los negocios depende más de las relaciones entre los empresarios y los funcionarios de Gobierno, que de los mercados, las negociaciones o la confianza, propio del capitalismo liberal.

Lamentablemente, Fernando Valdez, un hombre muy comprometido intelectual, social y políticamente con el país, ya no fue protagonista ni observador de los últimos acontecimientos, como tampoco pudo escribir el último capítulo relativo al desenlace de la coyuntura crítica por el que el país está atravesando, aunque sí pudo diagnosticar y prever en gran medida la profunda y multifacética crisis, que no es solo institucional o de su democracia liberal, aunque en estos días tenga centralidad. El desenlace o la profundización de la crisis, en términos de durabilidad, lo escribirán los actores en escena, esperando que sea para el bien común de Guatemala. Su legado en estas más de mil páginas que publicamos en la presente trilogía, nos da muchas luces para comprender el momento actual por el que atraviesa este país que arrastra una trayectoria dependiente de varios siglos de autoritarismo, colonialismo interno, patrimonialismo y desigualdad. Estudiantes, docentes y público en general tienen en estas páginas un valioso material para entender y profundizar en el carácter de la política, la economía y la sociedad guatemalteca, muchas vetas para seguir investigando y, sobre todo, reescribir la historia futura.

Guatemala, octubre de 2023

J. Juventino Gálvez R.
Vicerrector de Investigación y
Proyección

Belinda Ramos Muñoz
Directora, Unidad de la Revista Eutopía
y Producción Editorial

INTRODUCCIÓN

Al inicio de la obra, en el capítulo 1 nos preguntamos si, como algunos sostienen, Guatemala está «sobrediagnosticada, y que el problema es de ausencia de voluntad política para resolver sus problemas». Nuestra respuesta fue un contundente «no». Ni está sobrediagnosticada ni es un asunto de simple «voluntad política». Respuestas teóricas y de acción pública –llamémosle voluntad política– sí las ha habido y muchas con diverso éxito para problemas de distinto orden como la pobreza, la desnutrición, el deterioro del medio ambiente, de la educación; o respecto de la pobre fiscalidad, la ausencia de una burocracia profesional o para contar con un sistema de justicia independiente, etcétera.

Trágicamente, en todos estos sectores de la vida social, precisamente por la falta de entendimiento del problema principal, y/o por la defensa del *statu quo*, vemos cómo año tras año la constante es el deterioro, el declive; la reversión de los logros en todos y cada uno de los ámbitos mencionados de política pública. A un pequeño avance le seguirá el retroceso. Con muy pocas y moderadas excepciones, los indicadores en todos los ámbitos mencionados así lo confirman.

El problema principal de Guatemala es *el continuo declive del Estado hasta su conversión en los últimos años en un Estado cooptado por redes mafiosas y el crimen organizado; pero, además, y esto es lo extraordinario, su capacidad de resistir todo intento por reformarlo, regenerándose, absorbiendo las presiones adversas, resistiéndose incluso a las reformas que los propios poderes ilegales intentan.*

Magníficos estudios, muchos citados en esta trilogía, que explican el deterioro por razones «estructurales» o por el «mercantilismo» predominante en el sistema sí los hay. Respuestas sistemáticas, probadas a través del estudio de la historia remota y sus conexiones con el presente, exponen detalladamente el «hilo» que une el pasado remoto con el pasado cercano y el presente mediante estudios de casos, con el empleo de métodos multidisciplinarios provenientes del neoinstitucionalismo histórico, político y económico, sin dejar de usar poderosos argumentos que ofrecen ciertas vertientes liberales y marxistas, hasta donde fue posible investigar, no los hay.

Antes de continuar, queremos finiquitar la cuestión de la «voluntad política» asociada a la ya desmentida afirmación de que el país está sobrediagnosticado. Hay varios caminos; uno de ellos a través de la teoría de las políticas públicas y la ciencia política y sus definiciones sobre el espacio de viabilidad política, administrativa y financiera

requeridas para la implantación exitosa de las primeras. Este es el enfoque desde la eficacia ampliamente conocido en el mundo de los *policymakers*. Otro, que empleamos dada la magnitud de la crisis nacional que no puede ser resuelta con ninguna política pública aislada, es el que nos ofrece e inspira Rousseau desde la filosofía política, abordando un asunto de gran actualidad para el país.

La voluntad política es un tema del que de manera notable se ocupó, entre otros, precisamente Jean Jacques Rousseau (1712-1778), destacado y controvertido representante de la Ilustración francesa. En la introducción al libro primero, de su obra *El contrato social o principios de derecho político* (1999)¹, aparecido en 1762, muestra precisamente a propósito del tema que nos ocupa esa posibilidad de los hombres para hacer o no hacer. Escribe:

Si se me preguntara si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, contestaría que no, y que precisamente por no serlo lo hago: si lo fuera, no perdería mi tiempo en decir lo que es necesario hacer; lo haría o guardaría silencio (p. 4).

En el camino de su análisis argumentará que existen varias clases de voluntad (política): la individual, la de los gremios o grupos particulares, y la única que le sirve al pacto social: la voluntad general, la del pueblo soberano. En el contexto del presente análisis, la voluntad política hace referencia a la acción del gobierno o del Estado para atender un asunto de interés público. En el libro IV, capítulo I, «Que la voluntad general es indestructible», escribe:

No siendo la ley sino la declaración de la voluntad general, es claro que en el poder legislativo el pueblo no puede ser representado; pero puede y debe serlo en el poder ejecutivo, que no es otra cosa que la fuerza aplicada a la ley. (p. 90)

Más cuando los vínculos sociales comienzan a debilitarse y el Estado a languidecer; cuando los intereses particulares comienzan a hacerse sentir y las pequeñas sociedades a influir sobre la general, altérase el interés común y la unanimidad desaparece; la voluntad general no sintetiza ya la voluntad de todos; surgen contradicciones y debates y la opinión más sana encuentra contendientes.

En fin; cuando el Estado, próximo a su ruina, sólo subsiste por una forma ilusoria y vana y el lazo social se ha roto en todos los corazones; cuando el vil interés se reviste descaradamente con el manto sagrado del bien público, entonces la voluntad general enmudece, todos, guiados por móviles secretos, opinan como ciudadanos de un Estado que jamás hubiese existido, permitiendo que pasen subrepticamente bajo el nombre de leyes, decretos inicuos que tienen únicamente como objeto un interés particular. (Rousseau, 1999, p. 98)

1 Se lee al inicio de la obra:

Advertencia: Este tratadito ha sido extractado de una obra más extensa, emprendida sin haber consultado mis fuerzas y abandonado tiempo ha. De los diversos fragmentos que podían extraerse de ella, éste es el más considerable y el que me ha parecido menos indigno de ser ofrecido al público. El resto no existe ya. (Rousseau, 1999, p. 3)

Se interpela: «¿Síguese de allí que la voluntad general se haya destruido o corrompido?», –a lo que se responde–: «*permanece constante, inalterable y pura, pero está subordinada a otras voluntades más poderosas que ella*» [Cursivas añadidas] (Rousseau, 1999, p. 98).

Separando cada cual su interés del interés común, comprende que no puede hacerlo del todo, empero la porción de mal público que le corresponde, parecele poca cosa comparada con el bien exclusivo de que pretende hacerse dueño. Hasta cuando vende por dinero su voto, no extingue en sí la voluntad general, la elude. La falta que comete consiste en cambiar los términos de la proposición y contestar lo que no se le pregunta; de suerte que en vez de decir por medio del sufragio «Es ventajoso para el Estado», dice: «Conviene a tal hombre o a tal partido que tal o cual cosa sea aceptada». (p. 98)

Dejamos a Rousseau. Desde el plan de investigación inicial, cuando fueron formuladas las preguntas correspondientes, se identificó una extensa bibliografía especializada que desde diversas orientaciones conceptuales había producido respuestas amplias o puntuales; directas o indirectas, disciplinares o multidisciplinarias, meramente teóricas o teórico-empíricas para explicar porqué y cómo unos países lograron transitar de diversas condiciones de colonialismo y patrimonialismo hacia variadas formas de capitalismo, de instituciones propias de la vida democrática y con las condiciones sociales que los alejaron de los sótanos de los indicadores propios del subdesarrollo y de los gobiernos autoritarios con la violencia que intrínsecamente los caracteriza; un tránsito exitoso que no ha vivido Guatemala.

Ofrecer una explicación al problema principal del país, dar una respuesta completa, integral, basada en evidencias, ha sido el objetivo de la trilogía. En el último volumen que cuenta con dos capítulos se presentan en forma sistemática los principales hallazgos.

En el capítulo nueve, «Del patrimonialismo a la reconfiguración cooptada del Estado», son examinados los siguientes grandes temas que hacen parte esencial del principal problema nacional: 1) orígenes del modelo económico, que caracterizamos como concentrador de bienes productivos, de utilidades y geográficamente centralizado, cuyos actores prominentes hacen parte de la élite económica histórica, cuyas formas de representación gremial son una suerte de continuación actualizada del Consulado de Comercio; 2) la anomalía funcional en los sistemas de relativo libre mercado: la conversión de una amplia franja de empresarios en empresarios-políticos (y como contrapartida, de políticos-empresarios), ejemplarizando cómo el Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (Pacur), lanzado durante el gobierno del presidente Berger, precipitó el fenómeno. Este tipo de empresarios-políticos se distinguen de los empresarios que denominamos «schumpeterianos», los auténticos emprendedores, que operan sin conexiones políticas, como sí lo hacen todos aquellos que propician lo que se conoce como el capitalismo de amiguetes (o *crony capitalism*), y capitalismo jerárquico.

3) Como fenómeno vinculado a la institucionalidad político-económica con sus grandes asimetrías en la distribución del poder, de los bienes productivos y su inveterada exclusión y exacción de las propiedades históricas de los pueblos indígenas, nos referimos a la institucionalidad dual legal formal e informal construida a lo largo de la historia por aquellas que llamamos élites históricas civiles y militares, con la participación de miembros de las numerosas asambleas constituyentes sucedidas desde la declaración de la república que «oficializan» en tanto «poderes originarios constituyentes» ciertas normas –conceptos discutidos en el capítulo nueve–. Unos y otros, cada cacique, grupo o gremio con sus propias funciones en el sistema, y, debe decirse, en medio y más allá de sus disputas constantes, operan articulados: unos actores entran, otros salen de los espacios donde se construyen las redes de intereses; el caso típico son las convocatorias y los trabajos de las asambleas nacionales constituyentes que le siguen a los recurrentes golpes de Estado, que marcan toda la historia nacional desde la fundación de la República. Aquella informalidad dual, ora predominantemente legal, ora predominantemente ilegal, *según lo demande el acto público, se amplía* hacia lo informal legal/ilegal, actuando sus miembros como grupos de interés, lejos, muy lejos, de la voluntad general que pregonaba Rousseau. El resultado neto es la imposibilidad de construir un Estado de derecho, una república, y sí, el refuerzo sistemático de las asimetrías en la vida democrática en términos de acceso a bienes productivos y poder –los grandes móviles de este tipo de redes–. 4) Pero además –y es lo más importante–, presentamos cómo el conjunto de hechos mencionados ha imposibilitado el surgimiento de una auténtica democracia liberal, propiciando el efecto práctico de la captura del Estado; –y en ciertas circunstancias por la fuerza de la ruta dependiente y su autorrefuerzo a lo largo de la historia; y esto, incluso *con o sin el consentimiento de los actores y agentes en dichas redes*– lo que les otorga una complejidad cuyo entendimiento requiere verlas actuando en la dinámica de los fenómenos de la larga duración. En ese capítulo finalmente 5) se repasan y actualizan las referencias al patrimonialismo y sus manifestaciones contemporáneas expresadas en el neopatrimonialismo como lo son el nepotismo y el clientelismo.

El capítulo 10 se integra por dos grandes partes. En la parte 1, «Demostrativa teórica y metodológica», se expone cómo funcionó nuestro marco conceptual integrado con un conjunto de conceptos críticos de distinto alcance en intensa interconexión y que nos permitió dar respuesta a las preguntas de investigación. Los principales son: sistemas, larga duración, estructuras, patrimonialismo, sistema y régimen político, coyuntura crítica, ruta dependiente, rendimientos crecientes, capitalismo de amiguetes [*crony capitalism*], modelo económico, reconfiguración cooptada del Estado, neopatrimonialismo (nepotismo, clientelismo), enfoque socioecológico y metabolismo social. Ese marco teórico permitió formular el análisis de la institucionalidad dual, entendida como connivencia eficaz de lo formal/informal, legal/ilegal, pacífico/violento, y el resultado histórico final actual: la reconfiguración cooptada del Estado.

En la primera parte del capítulo, por su importancia central para el marco argumental, se desarrolla una exhaustiva revisión de la evolución, desde diversas teorías, sobre las instituciones y las organizaciones; y se documenta cómo gran parte de las ciencias sociales latinoamericanas de influencia marxista y cepalina desdijeron su estudio, con el apoyo en este análisis en lo más reconocido de la literatura internacional y, en particular, en las últimas tendencias del neoinstitucionalismo.

En tanto en la parte 2 del capítulo 10, «Constataciones históricas y empíricas», nutridos de las conclusiones que deja el estudio de las instituciones y que permitieron demostrar la ausencia de un enfoque que resolviera conceptualmente la oposición institucionalidad formal e informal, legal e ilegal, y a veces también violenta, que fueran *no solo compatibles sino redituables para los participantes y sus beneficiarios* –lo que se ignora o se niega por parte de la gran mayoría de autores, especialmente en los de tradición liberal (los de tradición marxista y sus variantes han abordado solo marginalmente el tema)–, pero además, nutridos con los hallazgos de los estudios de caso, se da un paso adicional mostrando a través de conceptos como la economía de captura, producidos recientemente por diversos autores citados en su momento, cómo opera este tipo de economía y cómo favoreció la conformación de un Estado cooptado como se entiende en el estudio.

Con el desarrollo argumental se muestra no solo la impotencia de la institucionalidad legal para responder a fenómenos como el abordado: la conversión de la institucionalidad del Estado de Guatemala (que no es puramente público-estatal) en una institucionalidad propia de un Estado cooptado que se reconfigura y regenera a sí mismo continuamente; sino que, además, se muestra la magnitud del saqueo de sus arcas y cómo operan las redes de cacicazgos locales que interactúan para que el fenómeno se consolide y tenga el carácter integral, nacional, de arriba abajo y de abajo hacia arriba que se ha ido desarrollando a través del tiempo.

Por otra parte, apoyados en los argumentos proveídos por la revisión retrospectiva de la historia española, hacemos unas últimas consideraciones sobre el tipo de capitalismo que se implantó en Guatemala, de corte patrimonial; y presentamos los cuadros estadísticos que muestran los contrastes de los resultados en materia de desarrollo humano logrados por las colonias inglesas contrastadas con los alcanzados por los países que colonizó España. Asociado a estas constataciones, se hacen unas reflexiones finales en relación con lo que muestra la comparación realizada en el volumen II, capítulo 5, entre la ruta dependiente de Costa Rica y la de Guatemala, evidenciando sus contrastantes resultados en muy diversos ámbitos, especialmente en su desarrollo social y su vida democrática.

En otra sección documentamos con la más actualizada información disponible qué es y cómo funciona la reconfiguración cooptada del Estado, demostrando mediante una revisión de reconocidos estudios internacionales, que la corrupción es un freno al crecimiento y un impulso a la desigualdad que viola gravemente los Derechos Humanos; y que la corrupción y la desigualdad se refuerzan mutuamente.

Estas constataciones se presentan a pesar de ejemplos contrafácticos como los que ofrecen algunos países, especialmente del Este asiático a través de lo que se conoce como la Paradoja asiática; al efecto nos apoyamos en una muy importante bibliografía internacional. Nos referimos también al fenómeno de lo que se conoce como la corrupción normalizada, aquella que se va integrando en la conducta cotidiana de la vida de las personas y sus consecuencias para la vida pública.

CAPÍTULO 9

Del patrimonialismo a la reconfiguración cooptada del Estado

Para muchos defensores del sistema de libre empresa, incluyendo a quien esto escribe, ni el Estado ni los empresarios se han mantenido dentro del marco de la ética y el derecho marcado por la libre empresa. El empresario se halla involucrado en el juego de la manipulación legislativa y burocrática, mientras el Estado está cada vez más activo en el de la manipulación económica. (Pérez de Antón², 1979, p. 177)

1. La captura: las causas remotas y los nuevos fenómenos

En nombre del Ser Supremo, Plan Pacifico de Independencia para la Provincia de Guatemala. [...] 7°. No se innovará nada en cuanto al gobierno, ni se tratará de remover empleado alguno, a no ser que se considere peligroso contra el futuro inmediato sistema. (Cabezas, 2009, p. 75)

Octavio Paz, en su obra *Sor Juana Inés de la Cruz o Las trampas de la fe* –según la cita Zabłudovski–, resumió perfectamente lo que la colonización española le dejó al subcontinente, cuando afirmó que la Nueva España fue una sociedad en la que el príncipe consideraba al «gobierno como su patrimonio privado»; y a los «funcionarios como sus servidores familiares» (Zabłudovski, 1986, p. 87). Zabłudovski, por su parte, escribe que Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez sostuvieron que «debido al carácter patrimonial del Estado Español, el virreinato era considerado como un patrimonio particular de los Reyes de Castilla y el virrey como un delegado encargado de gobernar en representación de aquél» (p. 84).

La recompensa de servicios mediante el otorgamiento de prebendas y la dotación de privilegios, uno de los rasgos típicos de la forma de dominación tradicional bautizada

2 Uno de los fundadores de Pollo Campero, la multilatina especializada en comida rápida, creada en 1971.

como PATRIMONIALISMO, arraigó en Nueva España con gran fuerza y creó grupos y cuerpos extraordinariamente diferenciados. Así, en lugar de un proceso que hiciera a todos [...] iguales ante la ley y el Estado burocrático, los Habsburgo promovieron una diferenciación estamentaria de la sociedad. Cada uno de los grandes grupos étnicos: indios, españoles, negros y castas fue protegido. [Ciertamente, diríamos nosotros, a escalas muy diferentes] (Zabludovski, 1986, p. 84)

Todas las experiencias colonizadoras europeas fueron ominosas, fuente de saqueo y de acumulación originaria. Fueron impulsadas por países que, en general, a ritmos históricos distintos llegaron a ser naciones industrializadas. Pero no todas las experiencias tuvieron el mismo efecto para los colonizados.

Podemos decir que la revisión de la literatura especializada sobre la época colonial que hemos venido citando a lo largo de los tres volúmenes de nuestro trabajo confirma la preservación, en el tiempo, del rasgo esencial de sus gobiernos y sus Estados: ser patrimonio privado de los caudillos y las oligarquías. Con sus diversas connotaciones peninsulares y criollas, tanto en el periodo de dominio de los Habsburgo como –con importantes matices– en el de los Borbones, las oligarquías crearon las condiciones para su reproducción. Pervivieron mediante prolongadas relaciones e institucionalidad dual, creadas a lo largo de cientos de años, con el apoyo expreso o no de las largas dictaduras conservadoras y liberales y sus diversos bloques aliados. Pero, como refieren Lange *et al.* (2006), «“no es la identidad del colonizador [...] lo que importa”, (Acemoglu *et al.*, 2001, p. 1373; ver también Robinson y Sokoloff 2003, p. 174)» (p. 1449). Nosotros argumentamos que uno debe prestar simultáneamente atención a las condiciones en los territorios precoloniales y a la identidad del colonizador para saber cómo el colonialismo dio forma al desarrollo a largo plazo.

Nuestro argumento muestra específicamente que los procesos históricos a través de los cuales se instalaron las instituciones coloniales y dieron forma al desarrollo posterior diferían dramáticamente para el colonialismo español y británico [...]. España colonizó con más fuerza la mayoría de las regiones pre-coloniales que eran prósperas porque estas áreas ofrecían el mayor potencial de acumulación bajo un *modelo económico mercantilista*. Por el contrario, Gran Bretaña colonizó con más fuerza las regiones pre-coloniales menos complejas porque estas áreas ofrecían el mayor potencial para la *acumulación capitalista*.

A su vez, las áreas que fueron fuertemente colonizadas por España vieron la introducción de importantes instituciones mercantilistas, y estas instituciones se convirtieron en impedimentos importantes para el desarrollo poscolonial. Las áreas que fueron fuertemente colonizadas por Gran Bretaña vieron la introducción de instituciones liberales sustanciales, y estas instituciones se asociaron positivamente con el desarrollo. *Por lo tanto, el colonialismo español y británico revirtió la suerte de las regiones pre-coloniales, pero lo hicieron de maneras muy diferentes.* [Cursivas añadidas] (Lange *et al.*, 2006, pp. 1449-1450)

Pero dado el carácter de esta obra integrada con tres volúmenes para facilitar al lector el entendimiento de la continuidad de la argumentación que viene de los capítulos precedentes, se hará una muy rápida síntesis de algunos hitos en la historia nacional que más contribuyeron a la formación del tipo de Estado que se configuró. Se inicia con una rápida referencia a la Independencia de 1821, apoyados en el trabajo del historiador Horacio Cabezas (2009), *Independencia centroamericana. Gestión y ocaso del «Plan Pacífico»*. El contenido del Plan constituye –si no el más– uno de los más importantes documentos de la historia de la época para identificar el carácter elitista de la gesta de independencia. La gestión de dicho Plan fue la preparación del marco de acción política por parte de la élite de comerciantes y algunos de los intelectuales más influyentes que, una vez puesto a andar, permitía tener bajo control cualquier eventual cambio de ruta que no fuera la prevista por los estrategas: separarse de España y anexarse a México, sin cambios en el sistema económico.

Informa Cabezas (2009) que el documento citado fue localizado en los archivos de la familia Aycinena por Enrique del Cid Fernández, posiblemente en 1963. Su redacción fue hecha en agosto de 1821 en la casa señorial de dicha familia [séptima avenida entre la octava y la novena calles de la actual zona uno de la ciudad de Guatemala]. «En su redacción habían participado Juan José de Aycinena y su hermano Mariano, así como los redactores del periódico *El Editor Constitucional*, Pedro Molina, Mariano de Beltranena y José Francisco Barrundia» (p. 73), con quienes los dos primeros tenían importantes disputas políticas; pero las circunstancias los habían acercado a este objetivo común, para cuyo cumplimiento la selección de la figura de Gavino Gaínza (1753-1829), como «futuro Jefe de Gobierno», [cargo que ocupó bajo el nombre de Jefe Político Superior de la Provincia de Guatemala, del 15 de septiembre de 1821 al 23 de octubre de 1882], fue la conveniente (p. 73).

El objetivo principal del Plan Pacífico era crear condiciones políticas adecuadas para que las mismas autoridades del Reino de Guatemala fueran las que decidieran la separación en forma pacífica de la Monarquía española y solicitaran ayuda militar a sectores conservadores y al alto clero de México encabezados entonces por Agustín de Iturbide, para garantizar la continuidad del sistema económico, político y social que hasta entonces había imperado. (Cabezas, 2009, p. 73)

Cabezas transcribe una de las notas que aparecen en el documento:

A esta Junta [para declarar la Independencia], deberán concurrir el Arzobispo, y algunos Canónigos, los Prelados Eclesiásticos, los Jefes militares, los Oidores que se eligieren par el caso. El resto se compondrá de los primeros vecinos cabezas de casa y de la Diputación Provincial, con algunos vocales del Ayuntamiento. Determinado el día en que se ha de convocar la Junta se mandará poner el Batallón de Milicias sobre las armas, y se dará aviso secreto al Pueblo por medio de los Síndicos, para que concurra en masa a diferentes puntos de la ciudad, y grite «viva la independencia». Una guardia de negros mandada por su oficial Don Justo Milla guardará la puerta del salón en que se haga la Junta, y aquel día estará de guardia en el Fijo un oficial de los de confianza. (Cabezas, 2009, p. 74)

En el «Plan Pacífico de Independencia» destaca el artículo 7.º:

En nombre del Ser Supremo, Plan Pacífico de Independencia para la Provincia de Guatemala. ... 7.º. No se innovará nada en cuanto al gobierno, ni se tratará de remover empleado alguno, a no ser que se considere peligroso contra el futuro inmediato sistema. (Cabezas, 2009, p. 75)

El contenido del Plan Pacífico «muestra que el punto neurálgico para que la separación de España tuviera éxito era evitar cualquier innovación política y mantener como Jefe de Gobierno a Gavino Gaínza» (Cabezas, 2009, p. 75). Pero el plan de los Aycinena y socios tuvo complicaciones desde su inicio. Informa el historiador que, el 3 de noviembre de 1820, José Cecilio del Valle presentó una denuncia en su periódico *El Amigo de la Patria*. Se trataba de la acusación de que Pedro Molina mantenía reuniones secretas con la familia Aycinena, y lo acusaba públicamente de que en el periódico *El Editor Constitucional* «defendía los intereses económicos de los grandes comerciantes de Nueva Guatemala de la Asunción» (p. 76).

La ley prohíbe las calumnias y tu papel está lleno de ellas. La ley manda que seamos justos y tú no lo eres denigrando sin razón fundada, ofendiendo sin agravio precedentes. La ley llama españoles a todos los hombres nacidos y avecinados en los dominios de las Españas y tú das el nombre deprimente de mulatos a los artesanos y labradores honrados. Dices que defiendes su causa y sostienes la del espíritu de familia. Das a entender que deseas para todos los derechos del ciudadano, y trabajas por sostener a los que quieren los empleos para ellos o por medio de ellos. Indicas que debe aumentarse la representación de nuestros caros paisanos, y eres el eco de los que gritan cuando los representantes no son ellos o de ellos. Te ostentas liberal y tu idioma propio de los tiempos de oscuridad es de un siervo que alaba a sus patrones. (p. 76)

A pesar de su posición vacilante sobre el momento y la forma para declarar la independencia, y sobre todo a pesar de su oposición a que Guatemala se anexara a México, Del Valle primero firma el Acta de Independencia; y más tarde, en marzo de 1822, es electo diputado al Congreso de México por Tegucigalpa (Honduras, su país de nacimiento) y Chiquimula; y llega a ser, incluso, ministro de Relaciones Exteriores de Iturbide (Cabezas, 2006, p. 88).

De todo lo citado destaca inevitablemente la defensa del sistema. Fue en 1823 que se dio la independencia de México; y al año siguiente se aprobó la nueva Constitución que da nacimiento a la República Federal de Centroamérica, de efímera y muy agitada trayectoria, la cual incluyó arresto de opositores y acusaciones de fraudes electorales; es el caso de la elección para presidente de la naciente república y la disputa por los resultados entre José Cecilio del Valle y Manuel José Arce (Cabezas, 2006, p. 148), que no impidió arreglos poselectorales³.

3 En abril de 1825, Manuel José Arce es electo presidente de la República Federal del Centro de América, «debido a componenda entre conservadores y liberales» (Cabezas, 2006, p. 160). El 24 de junio de 1825:

El Presidente Manuel José Arce arresta al Jefe de Estado de Guatemala, Juan Barrundia (1787-1854), y a demás autoridades estatales, y las obliga a asistir en tal condición al acto religioso por el aniversario de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (Cabezas, 2006, p. 160).

Se coincide con diversos historiadores, sociólogos históricos, economistas históricos y políticos cercanos a las corrientes del institucionalismo histórico –citados a lo largo de los tres volúmenes, cada uno argumentando desde su propia teoría y métodos– en que en estos años se configuraron y reforzaron decisivamente los factores que condicionaron la ruta dependiente de Guatemala. El principal de los rasgos de esa ruta dependiente –que, en palabras de Pierson (2017), se define como una situación en la que «los pasos precedentes en una dirección en particular inducen un movimiento adicional hacia la misma dirección» (p. 6)– es el patrimonialismo; rasgo crucial del Estado guatemalteco que incluye el modelo económico y el político.

Estas cuestiones que han sido ampliamente documentadas en el volumen I, capítulos 4 y 5, son causales directas del modelo de economía privada que prima en gran medida en el país, donde cohabitan crecientes espacios de economía capitalista moderna y un Estado cooptado sin capacidad legal-burocrática; por lo que el patrimonialismo se complementa con importantes rasgos de neopatrimonialismo. En el ámbito de la vida política, a pesar de los avances que pueda representar la transición a la democracia que se sitúa a partir del 1984, los hechos sucedidos desde entonces y en especial desde el 2015 al presente, en los ámbitos del sistema de justicia y régimen político, confirman los límites que el derecho positivo vigente tiene en sus expresiones principales: la Constitución Política de la República y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP); y, en cambio, constatan –dramáticamente– el poder inmenso que tiene toda la institucionalidad dual –formal e informal, legal e ilegal, que operan juntas en una eficaz connivencia–, para revertir los intentos de modificar el *statu quo*.

No tenemos datos para sostener que no hay cambios culturales importantes de diverso tipo (religiosos –quizá los más estudiados–, de preferencias políticas, desarrollo de ciudadanía, sexuales, filosóficos, etcétera), luego de estos años de agudización de la crisis y que han sido, como suponemos, de amplio aprendizaje ciudadano. Hacen falta estudios longitudinales, más allá de los tradicionales realizados a escala mundial o de Latinoamérica, como los que miden la cultura política usando métodos idénticos, o casi idénticos, para países tan disímiles como Uruguay y Guatemala; perspectivas que han sido cuestionadas por su baja sostenibilidad empírica y por su sobreestimación de uno de los múltiples factores que intervienen en los cambios en materia de cultura política. Lo anterior es parte de la –sin duda– difícil tarea sociológica de entender qué cambios, en qué ámbitos, medida y profundidad se pueden dar para comprender mejor la Guatemala posterior al convulso quinquenio 2015-2020.

García Canclini (1990), en su multicitado estudio *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, habla de la «hibridez institucional» (p. 14) en donde la cultura es solo una manifestación de ella, como una característica de cada nación existiendo en un marco de «heterogeneidad multitemporal», en el que tanto las capas populares como las élites «combinan la democracia moderna con relaciones arcaicas de poder» (p. 14). Esto sigue siendo en parte un fenómeno que los estudios tradicionales de cultura política no alcanzan a explicar cuando tienden a homogeneizar, sin mediaciones conceptuales, los valores entre las culturas.

Rafael Carrera (1814-1865) ocupó la presidencia de 1844 a 1848; y de 1851 a 1865. En 1847 proclamó la República de Guatemala. Fue líder de la guerrilla insurgente oriental opuesta a la Federación de Centroamérica. Su gobierno se caracterizó por revertir buena parte de las políticas modernizadoras de Mariano Gálvez. Luego vino el tipo de reforma liberal, de carácter expropiatorio y reproductor del latifundismo (en sentido contrario a la reforma liberal sucedida en Costa Rica que propició la expansión de la clase media), llevada adelante por los liberales, con Justo Rufino Barrios a la cabeza (1835-1885) (presidente de la República de 1873 a 1885); cuyas políticas fueron continuadas en el siglo XX, con sus propios matices por la larga dictadura de Manuel Estrada Cabrera (1857-1924) (presidió el gobierno de 1898 a 1920). Las gestas ciudadanas encabezadas por lo que entonces se llamó el movimiento Unionista, forzaron a la caída del dictador, a lo que siguió un periodo de muy relativo ablandamiento contra los adversarios del nuevo gobierno.

En 1931 hubo una dictadura más, la del liberal Jorge Ubico Castañeda (1878-1946). Después de diversos artilugios electorales –fue candidato único–, toma el poder y lo sostiene hasta 1944. En su conjunto, de 1871 a 1944 –son más de 73 años–, se marca un largo periodo de la historia patria caracterizado por la férrea oposición a cualquier cambio progresista y la posibilidad de hablar de una república democrática; un periodo en donde las constituciones y legislación en general fueron un mero formalismo que fue violándose cuando fue necesario, como ya se documentó.

La conjunción de lo legal y lo ilegal, trabajando juntos; la conjunción de las instituciones formales e informales, trabajando simultáneamente para preservar el modelo, crearon las condiciones adversas a cualquier posibilidad de desarrollo de un Estado de derecho, una economía moderna y un desarrollo social generalizado, todo lo cual fue desarrollado profusamente a lo largo del volumen II.

Entre octubre de 1944 y julio de 1954 se abrió un breve periodo democrático. La coalición ganadora, que derrocó a la dictadura ubiquista-poncista, propició un giro hacia la economía capitalista, y llevó adelante un programa modernizador y el desarrollo de la institucionalidad necesaria. Este fue un periodo interrumpido violentamente por las causas que, desde nuestra perspectiva, ya fueron presentadas en el capítulo 6.

Por el contrario, en Costa Rica –un país que a inicios del siglo XX tenía peores índices sociales y económicos que los de Guatemala–, sus élites políticas y económicas, las organizaciones de trabajadores del campo y de la ciudad y la sociedad civil, con más flexibilidad ideológica, pese a vivir el fenómeno de la Guerra Fría (lo cual incluyó hechos de violencia como en Guatemala), fueron capaces de aprovechar su Revolución (1948) para dejar atrás, de una vez por todas, los vestigios del autoritarismo. Con base en el arreglo político alcanzado, condujeron sin interrupción un programa de desarrollo capitalista que les permitió, en apenas unos veinticinco años, edificar su Estado de bienestar y con ello, constituirse en uno de los países con los mejores índices de desarrollo en América Latina, dejando muy atrás la dolorosa vida que la colonización

impuso a sus habitantes originarios. No se va a desarrollar de nuevo el marco argumental presentado ampliamente en el capítulo 5, volumen II, ya mencionado. Pero es preciso subrayar que, como se dijo allí, al comparar las rutas de desarrollo seguidas por Costa Rica y Guatemala, las estadísticas son contundentes. El primer país ha alcanzado los indicadores de todo tipo para ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras Guatemala continúa en un declive en todos sus indicadores.

Lange *et al.* (2006) comparan el distinto destino, en términos de desarrollo, que tuvieron las colonias inglesas respecto de las españolas. Describen que el intercambio colonial—impuesto por los demás— fue una inversión de fortunas en donde los territorios precoloniales más desarrollados económicamente —es el caso de Guatemala— «se volvieron menos desarrollados, y las áreas económicamente menos desarrolladas, se hicieron más desarrolladas» (p. 1449). Según el método de los autores, Mesoamérica, de la que es constitutiva como núcleo duro Guatemala, parte de un nivel alto de desarrollo precolonial (dado el desarrollo de las culturas toltecas, mayas, aztecas, etcétera); pero experimenta, según el índice de Palmer, uno de los niveles más altos de influencia del colonialismo. Costa Rica, en tanto, parte de un nivel bajo de desarrollo precolonial (no tuvo las características mesoamericanas) pero entonces tenía un bajo nivel de colonialismo, según al mismo índice citado en Lange *et al.* (2006); pues por las dificultades de la geografía, la influencia colonial ocurrió a ritmos y profundidad distintos. Esta conjunción de hechos del pasado y el presente, nos permiten comprender el fenómeno de las historias contrapuestas entre estos dos países centroamericanos.

Los fenómenos en el tiempo largo, como se ha fundamentado en los capítulos precedentes, presentan, al mismo tiempo, líneas de continuidad, transición y restauración; conforman el largo periodo de la formación del Estado guatemalteco; todo sucediendo en medio de un contexto internacional y regional político, social y económico cambiante⁴, en el que, sin embargo, logran las élites, *condicionando y a la vez condicionadas* por las instituciones económicas y políticas que se han dado a lo largo del tiempo y que han predominado en la historia, conservar el rasgo del «corazón político» del Estado y que denomina Octavio Paz «el gobierno como patrimonio privado» (Zabludovski, 1986, p. 87).

4 Los nuevos acontecimientos en materia internacional son diversos. Mencionamos de momento los siguientes: el papel mediador de Estados Unidos de América en las negociaciones de Guatemala con México (que tuvieron un controvertido arreglo en 1882 con la suscripción del Tratado de Límites durante el gobierno de Barrios); la intervención en Cuba, y los planes de la construcción de un canal en Panamá; además, mayores inversiones en Centroamérica, lo que provocó —como contrapartida— la disminución del perfil del protagonismo inglés. En 1850, los Estados Unidos de América e Inglaterra firman el Tratado Clayton-Bulwer, por el que se obligan, en el contexto de la construcción del canal de Panamá y su operación, a que quede libre de dominios exclusivos; y a que ninguno de los dos países colonizará a otro de Centroamérica, «ni ejercerá ni asumirá ningún dominio sobre estos países (Belize, Costa Rica, Nicaragua o la Costa de los Mosquitos) y ninguna otra parte de América Central» (Art. 1). Otro asunto fue lo sucedido: Estados Unidos construyó una historia de intervenciones en la región que afectó decisivamente el desenvolvimiento en la historia de cada país; a veces de forma irreversible.

En los capítulos 4 y 5 se proporcionan las evidencias de cómo se forjó el patrimonialismo en Guatemala: controlando, a lo largo del tiempo y en las diversas coyunturas, los cargos más importantes del Gobierno, de la Asamblea Legislativa, de la jerarquía eclesiástica, del cabildo y, claro está, de los negocios. Los grupos oligárquicos peninsulares primero, y luego tanto peninsulares como criollos, desarrollaron una relación contradictoria: reconocían al Reino, pero operaron cotidianamente, cada uno desde su lógica, para tomar el control del sistema, gestando, apoyándose e instrumentalizando muchas de las decisiones estratégicas de la época, dada su participación directa en las instituciones coloniales, y por la vía de su muy diversa influencia sobre las mismas. Asimismo, aseguraban siempre la sobrerrepresentación de los intereses familiar-mercantilistas; operaban como «familias ampliadas» dentro y en el entorno del Estado colonial; anidaron negocios, redes familiares, compadrazgos, patrocinio e influencia sobre los protopartidos políticos a lo largo de los diversos estadios de su desarrollo. Este conjunto de hechos, al prolongarse en el tiempo, fueron sedimentando las instituciones gremiales y estatales, la legislación, las prácticas políticas y sociales —formales e informales, legales e ilegales— que fueran necesarias para, primero, implantar el modelo de comercio monopólico, férreamente controlado desde el centro del poder en Guatemala. Esto, al aprovechar el periclitar de España, sus múltiples guerras y divisiones internas. Más adelante, expandieron y profundizaron el modelo monoagroexportador que iniciaron los conservadores y que llevarían a sus últimas consecuencias practicables los liberales.

Todo este entramado de instituciones duales también condicionó a las propias élites, reduciendo sus propios márgenes de acción; y sobre todo a aquellos emprendedores que buscaban innovar. Es el caso cuando las instituciones redituaban rendimientos crecientes: la expansión de la economía de plantación expresada en el incremento de las exportaciones en medio de precios al alza, por ejemplo, frente a la posibilidad de cambio, *reforzaba las instituciones involucradas; las bloqueaba.*

A lo largo del tiempo, en la base de la vida social y de las relaciones económicas, se edificó el *andamiaje institucional propiciatorio de la reproducción de la relación «patrón-siervo»*, consecuencia y producto natural del patrimonialismo; sustrato que hizo posible preservar hasta avanzado el siglo XX, en amplios sectores de la economía —sobre todo, pero no únicamente, en el mundo del trabajo agrícola— formas precapitalistas de trabajo; y tal como lo requirió el modelo de acumulación agroexportador —que luce ya tan agotado—: relación sin contrato de trabajo; en consecuencia, sin horarios ni prestaciones, ni derechos definidos; remuneración mixta especie y dinero; y cuando se trató de trabajadores que arrendaban tierras dentro de una unidad productiva mayor, sometimiento a las «reglas de la finca» o las tiendas de raya que pueden ser a discreción patronal, abusos sexuales, etcétera.

1.1 Notas sobre el neopatrimonialismo

Indica Navarrete (2016) en *Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal*, que «el nuevo institucionalismo representó el retorno de las instituciones al centro de la teoría social y política. Sin embargo, aun cuando se enfatiza en la importancia de las reglas informales, las formulaciones teóricas sobre las mismas continúan como asignatura pendiente» (p. 1). Interesado en contribuir al debate y la producción de literatura especializada sobre la informalidad legal e ilegal que todavía es limitada, expone cómo estas formas se manifiestan en diversos ámbitos.

Sostiene Navarrete (2016), que en su expresión informal la actividad económica ha sido ampliamente estudiada, incluidos el clientelismo y la corrupción. Según el autor, las diversas orientaciones se entrelazan, «y algunas se superponen en algunas de sus áreas, en lo cultural y lo económico» (p. 295). «Las economías formales e informales se relacionan constitutivamente en relaciones convergentes y divergentes de soporte y disolución (Henry & Sills, 2006: p. 280)» (p. 296). Navarrete añade que:

La actividad económica informal presenta diversas expresiones: *a*) irregular, entendida como cuasi-legal –ilegal por evadir impuestos y otras leyes–, más que criminal; *b*) oculta, es la manifestación criminal de la informalidad (robo, malversación, venta de bienes robados, etcétera); *c*) no oficial, que opera dentro de lo oficial legítimo, pero utilizando favores y privilegios como medio de intercambio, y *d*) social, que opera fuera de lo formal y utiliza el trueque como medio de intercambio. (Henry & Sills, 2006)

En el estudio de la economía informal se ha explicado el comercio informal como procesos de adaptación a lo social más que a necesidades económicas, de manera que de la relación formal-informal, con sus aspectos mutuamente alentadores y destructores, se desprende el desempeño económico. En suma, se problematiza la relación formal-informal, como los extremos del mismo continuo, o como mezcla de diversos grados entre ambos elementos. Lo que lleva a inferir que están en una relación dialéctica dinámica. (p. 295)

Mientras en la economía se puede diferenciar fácilmente «un objeto de atención inmediato –esto es, la economía informal–, en la ciencia política esto es menos claro: no se habla de *política informal*». Fenómenos tan dispares como bromear, el clientelismo, la corrupción, el patrimonialismo, y el caciquismo son descritos por los especialistas como «instituciones informales» (Navarrete, 2016, p. 296)⁵. La corrupción es un fenómeno social «que se presenta en quebranto de lo estatuido, y en tal sentido es informal. La literatura sobre la corrupción es tan vasta como complejo es el tema (Morgan, 1998)»⁶ (Navarrete, 2016, p. 296).

5 Cita algunos de los estudios para cada tipo: bromear (Peltier, 2007); corrupción clientelismo y patrimonialismo (Erdmann & Engel, 2006); caciquismo (Knight & Pansters, 2005; Middlebrook, 2009); acuerdos políticos y pactos de caballeros entre caciques (Barrero, 2014); capital social y la cultura política (Helmke & Levitsky, 2004; Stacey, 2007). (Navarrete, 2016, p. 296).

6 Para profundizar, Navarrete remite a Geddes (1994), Johnston (2005) y Park *et al.* (2005).

El término se ha usado para designar un amplio abanico de actividades ilícitas e ilegales. Las definiciones más destacadas enfatizan el abuso del poder público para beneficio personal. Ello genera fronteras difusas entre las esferas pública y privada en función de las características de las instituciones políticas y la calidad de la participación ciudadana (Johnston, 2005). Pero la corrupción implica la acción de actores egoístas y racionales, que atienden a dilemas políticos con la consecuencia de que no siempre la conducta correcta conduce al mejor resultado (Geddes, 1994). (Navarrete, 2016, p. 296)

En el estudio de los «regímenes híbridos», Navarrete (2016) menciona el caso del *neopatrimonialismo* (Erdmann & Engel, 2006), que corresponde a una mezcla de dos tipos de dominación política: la patrimonial y la racional burocrática; rasgos comunes a otra forma de poder informal, sostiene, como lo es la del cacique.

El caciquismo es común en áreas rurales, pero en sus formas modernas se le encuentra en partidos políticos, sindicatos, asentamientos urbanos irregulares e incluso en universidades (p. 296).

El cacique es un jefe local o regional cuya dominación personalista descansa en relaciones de parentesco, alianzas patrón-cliente y el control sobre recursos de patronazgo, incluida la amenaza o el uso de la fuerza física en contra de sus rivales. Y en sus formas modernas, tal cacique puede ocupar cargos formales de elección popular y posiciones administrativas en organismos públicos (Navarrete & Dolores, 2014), razón por la que se le debe entender como fenómeno coexistente con la democracia, en tensas relaciones dialécticas en equilibrio dinámico (Middlebrook, 2009). (p. 297)

La noción de neopatrimonialismo es muy importante, para prevenirnos de la imagen, falsa de contenido, de entender la historia «como una congeladora». A lo largo de la trilogía he venido insistiendo en la larga duración, en la ruta dependiente como aquella que, para entender el presente en profundidad, necesariamente obliga a buscar la explicación en el pasado distante; como también he insistido en el término patrimonialismo, que rastreo siglos atrás en la historia nacional y que es una definición dada por Weber para referirse a las formas tradicionales de autoridad, tema que he abordado en el capítulo 4.

Monsiváis y Del Río (2013), en su trabajo *El neopatrimonialismo a debate: coordinadas conceptuales y apuntes analíticos*, indican que el término neopatrimonialismo se le atribuye a Eisendstadt, por su libro *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism* (1973) [Patrimonialismo tradicional y neopatrimonialismo moderno]. Se trata de un término que, por su potencial, está volviendo a ser usado.

«La revitalización de este término se debe a la intención de explicar aquellas relaciones de autoridad y acción política que resultan, en teoría, incompatibles con la autoridad de los Estados contemporáneos. Esta noción se utilizó desde la década de los años setenta, inicialmente, para entender los rezagos en los procesos de modernización en los países que eran considerados del “Tercer Mundo” (Eisendstadt, 1973) y en especial después

de los procesos de descolonización en África. Recientemente ha sido recuperada para señalar las amenazas funcionales que afectan a regímenes con incipientes instituciones democráticas». (Erdmann, 2002, como se cita en Monsiváis y Del Río, 2013, pp. 37-38)⁷

Los conceptos institucionalismo y neoinstitucionalismo nos permiten entender lo que *continúa en medio de lo que cambia* y alude por la dialéctica entre ambas fuerzas, en el sentido de lo híbrido. Por su relevancia para este capítulo, se hace una cita extensa:

El neopatrimonialismo es una herramienta de inspiración weberiana que, paradójicamente, da cuenta de fenómenos que contradicen las predicciones de la sociología de Weber –y de las teorías de la modernización de la posguerra (Lipset, 1959)–. Esta categoría ha servido para documentar la existencia de fenómenos políticos constituidos por tendencias en conflicto que consiguen acoplarse y convivir a pesar de sus contradicciones. Durante las décadas de los sesenta y los setenta, los estudios del desarrollo identificaron la persistencia de jefes, caudillos y patrones en países que tenían dificultades para salir del atraso económico y construir un espacio público moderno. Percibiendo la ubicuidad del dominio personalista en diversas sociedades, Roth (1968) llegó a afirmar que esta forma de autoridad tradicional era un atributo común a todos los países. Avanzando un paso más allá de registrar la persistencia de relaciones personalistas, el concepto de neopatrimonialismo fue acuñado por Eisendstadt (1973: 12) para describir sistemas políticos en los que el alcance de la modernización en el territorio estatal no era uniforme, lo cual genera tensiones en un núcleo moderno así sea en vías de desarrollo, y una periferia tradicional y «atrasada». (Monsiváis y Del Río, 2013, p. 40)

Monsiváis y Del Río (2013) documentan que Eisendstadt describió los patrones de organización política «autoritaria, faccionalista, personalista y clientelar» que predominaban en esas sociedades y los describió con el término *patrimonialismo moderno* o neopatrimonialismo. Esta nueva categoría se difundió entre los especialistas en los países africanos, quienes emplearon este término para dar cuenta de la influencia de las herencias coloniales, étnicas y raciales en los regímenes emergentes (p. 41). Pero los estudios sobre América Latina también dieron pie a que el término sea usado.

En este artículo, el estudio de casos sobre América Latina, las variables consideradas para cinco grupos de países fueron: imperio de la ley, control de la corrupción, percepción de la corrupción, tamaño del sector público y grado de desviación de fondos públicos. Con base en la cercanía de valores (p. 54) los países fueron luego agrupados en dos bloques; en el grupo con los mejores valores están Chile, Uruguay y Costa Rica (serían los más cercanos a un régimen democrático); en el segundo grupo, los autores ubican

7 Los autores advierten que:

Los estándares para evaluar la pertinencia y utilidad de los conceptos recién acuñados son varios (Goertz, 2006). En lo fundamental, deben evitar el «estiramiento conceptual» (Sartori, 1970) o la propensión a utilizar más atributos de los necesarios para definir un término y dar cuenta de casos dispares. Las innovaciones conceptuales deben aportar elementos para diferenciar y distinguir con mayor precisión los fenómenos políticos (Collier y Levitsky, 1997, 435-432). El concepto de neopatrimonialismo [...] todavía requiere afinarse para alcanzar estos estándares. (Monsiváis y Del Río, 2013, p. 38)

al resto de los 15 países de su muestra. En este grupo se ubica a Venezuela, Honduras, Guatemala y Nicaragua entre los países más cercanos al autoritarismo (Monsiváis y Del Río, 2013, p. 56)⁸.

Cuando los especialistas hablan de neopatrimonialismo se refieren a una situación que busca describir algo

híbrido o posmoderno: una sociedad aparentemente regida por leyes abstractas y agencias estatales que en realidad se conduce bajo las normas de las lealtades y las jerarquías tradicionales. Como señalan Erdmann & Engel (2006: 17):

los intentos para definir al neopatrimonialismo (o al «patrimonialismo moderno») enfrentan y tratan de resolver un intrincado problema y solo uno: la relación entre la dominación patrimonial, por un lado, y la dominación legal-racional burocrática, por el otro, esto es, un fenómeno híbrido.

El neo-patrimonialismo es una forma de captura y manipulación particularista de normas, agencias y recursos estatales. Es particularista pues se utiliza para beneficio de un conjunto delimitado y concreto de actores. Se trata de una forma de captura y manipulación, en el sentido de que esos actores tienen la capacidad de usar reglas y recursos gubernamentales de manera discrecional y estratégica: bajo ciertas condiciones, esas reglas y recursos cumplen su función formal, pero bajo otras, pueden ser obviadas, evadidas o aplicadas conforme al arbitrio del actor que tiene la capacidad política para hacer valer sus intereses. (Monsiváis y Del Río, 2013, pp. 41-42)

Concluimos este apartado señalando que el neopatrimonialismo es una forma específica de corrupción, como lo pueden ser otro tipo de prácticas de «apropiación particularista del poder estatal» (Monsiváis y Del Río, 2013, p. 49), compatible en consecuencia con otras formas de intermediación política en las que destacan el clientelismo y patronazgo.

Pero ¿en dónde están las diferencias entonces? Hay tres características que permiten distinguirlo, en tanto práctica política:

8 Adicionalmente, los autores explican en un gráfico que llaman «Las coordenadas del neopatrimonialismo en América Latina», que los datos que permiten explicar el eje «autoritarismo-democracia», provienen del índice de *Freedom House* (2010); y los del eje «burocracia estatal débil-burocracia estatal fuerte» provienen del análisis presentado en el gráfico 1, que usa las variables ya descritas en el párrafo anterior. Los autores indican que el análisis de los datos

muestra que los países latinoamericanos tienen regímenes que podrían ser considerados híbridos: en algunos la democracia está presente, pero no de manera concluyente, mientras que en otros (notoriamente en Venezuela) se puede hablar con mayor precisión de autoritarismo; esos países también tienen Estados con capacidades insuficientes para hacer valer la legalidad. Es de esperarse que conforme se acercan al vértice del gráfico, [en esos países] no solo la corrupción y la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad pública estén presentes, sino también formas concretas de neopatrimonialismo; fenómeno que puede estar disperso en el territorio nacional, ligado a los pertrechos de los jefes, caudillos, patrones subnacionales o vinculado a organizaciones gremiales, grupos de interés, sindicatos o facciones políticas. (Monsiváis y Del Río, 2013, p. 57)

La primera es que hay individuos que ocupan posiciones formales de autoridad; la segunda es que esos individuos están vinculados con colectividades formales o informales concretas; la tercera es que esos individuos son responsables de manera directa o indirecta de acciones que están en tensión o en abierta contradicción con el orden legal. (Monsiváis y Del Río, 2013, pp. 48-49)

1.2 El viejo debate sobre oligarquías y empresarios emergentes

La historia no es una congeladora. Lo difícil del análisis histórico es descubrir los cambios en medio de la continuidad. Algunos miembros de las élites con mayor disposición a los cambios que en el pasado colonial, en el siglo XIX o XX, o incluso contemporáneamente, que intentaron hacer cambios han sufrido la frustración de no verlos concretados, ni siquiera en su inicio; o los que pudieron iniciarse devinieron en insignificantes ante el peso y poderío acumulado del pasado sobre el presente y del peso ominoso de la institucionalidad dual en sus manifestaciones no formales, especialmente la ilegal sobre las formalidades legales, incluidas las constituciones políticas de la república.

Por todo lo documentado sostenemos que el refuerzo sistemático, cotidiano, del modelo es llevado a cabo por las élites políticas y económicas de turno (y por las instituciones estatales que lo posibilitan y complementan), en «condiciones normales» al sistema; unas, las élites económicas y el capital organizado que las complementa, y otra, la amplia institucionalidad que posibilita la realización del capital, operan según sus funciones en ese sistema híbrido, patrimonial-neopatrimonial.

En esas circunstancias de disputa por hacer fisuras al sistema y por mantenerlo intacto, las redes sociales se saturan y alinean en torno a unos pocos, pero potentes, discursos. Los algoritmos —esa secuencia de instrucciones atadas a un modelo de respuesta para un tipo de problema o cuestión— se encargan de dispararlos a través de las múltiples aplicaciones para inclinar la opinión pública en un sentido u otro, tal lo que prueban los hechos de la historia contemporánea; y en el caso de las redes, de los últimos años. Y claro, quien tiene el poder y más recursos financieros, lleva ventaja.

Son estos los momentos extraordinarios en los que observadores, activistas y ciudadanos informados pueden documentar la capacidad del sistema de protegerse, y comprender —esto segundo es más difícil— cómo se activan las diversas fuerzas alineando toda su potencia, todos sus recursos *al servicio de la defensa y regeneración del sistema*.

Escribió Bourricaud (1969b) que:

En el orden político los roles más típicos son el de patrón y el de caudillo. El patrón es un feudal, si por eso se entiende que su poder lo ejerce sobre *su* gente, en un territorio que él mismo ha conquistado, que le ha sido explícitamente concedido o que el uso le ha reconocido. El instrumento del sistema es el particularismo. La dependencia define obligaciones y derechos personalizados que escapan a toda reciprocidad de tipo contractual. El patrón no está *obligado* a nada frente a sus peones, si los trata con benevolencia es por su gusto. (p. 152)

En *Modernización capitalista, racismo y violencia. Guatemala (1750-1930)*, González-Izás (2014) documenta, en la escala local-regional, los vínculos entre los factores mencionados antes, al estudiar el circuito cafetalero de San Marcos en la bocacosta occidental, donde se evidencia el sistema de dominación finquera como parte de la economía de plantación. Habla de los ancianos mames que entrevistó en el 2005 y las referencias que hicieron a las formas de trabajo forzoso, al tiempo que cita sus declaraciones, «trabajos de puro gratis», le dijeron, abriendo brechas de montaña, caminos y construcción de tomas de agua en las plantaciones cafetaleras, puentes, túneles, tendido de las vías del ferrocarril y puertos en el litoral Pacífico (p. 3), fenómenos que todavía podemos ver.

Yendo más atrás, Cardoza y Aragón (2002) cita la obra del célebre arqueólogo y antropólogo Alfonso Caso (1896-1970), *Contribución de las culturas indígenas de México a la cultura mundial*, publicada en 1946, donde afirma que:

Si se estudian las peticiones que hacían al rey los conquistadores se descubrirá que no piden tierras, ni agua, ni minas, ni montes. Se piden indios en encomienda, es decir, la riqueza fundamental es el hombre, porque con él se adquieren todas las cosas que ha inventado y explotado, porque con el indio adquiere el europeo el dominio de la tierra y de las riquezas naturales que por milenios le habían pertenecido. (p. 386)

¿En dónde están?, ¿quiénes son los protagonistas originarios de estas historias del patrimonialismo fundacional de Guatemala? Mucha tinta ha corrido al respecto. Los historiadores, algunos mediante el uso del método prosopográfico, han dado valiosa información que permite reconocer las líneas de continuidad –pero también las rupturas y mutaciones– de las familias prominentes hasta muy avanzado el siglo XX. Casaús (2002), por ejemplo, da cuenta de cómo a lo largo de varios siglos determinadas familias supieron tanto diversificar su actividad productiva, como establecer redes familiares: I) Castillo (1544-1995); II) Díaz Durán (1600-1995); III) Delgado Nájera (1648-1995); IV) Aycinena (1753-1995); V) Arzú (1774-1995); VI) Urruela (1774-1995)⁹.

También identifica tres familias «mestizas del occidente» que, aunque no eran criollas, habrían hecho su fortuna durante la Revolución Liberal de 1871, «utilizando el aparato del Estado para acumular su riqueza y poder» (p. 50). Se trata de las familias Samayoa, Herrera y Barrios. Finalmente es notable observar que, según el examen de la autora, cinco de las familias «aglutinan en cada siglo al núcleo oligárquico por las razones aducidas con anterioridad: a) Díaz del Castillo en el siglo XVI; b) Delgado de Nájera

9 En *La metamorfosis del racismo en Guatemala*, Casaús (2002) seleccionó veintidós familias, según su método, las más influyentes y poderosas, las que proceden de

seis entronques principales, cuatro de ellas [...] del núcleo inicial de conquistadores pobladores y funcionarios peninsulares que llegaron a Guatemala en el siglo XVI» (p. 49), tales fueron los Díaz del Castillo, De León, Pérez Dardón y Lara. Otras seis llegaron en el siglo XVII «y fueron considerados por los criollos antiguos como “*advenedizos*”. Encontramos los apellidos Arrivillaga, Batres, García Granados, Guillén de Ubico y Díaz Durán [...]. Diez más llegaron durante la primera mitad del siglo XVIII [...]. Muy pronto se hicieron con el poder político y económico: Arzú, Aycinena, Azmitia, Beltranena, Batres, Saravia, Urruela y Zirián. (Casaús, 2002, p. 49)

en el siglo XVII; c) Aycinena en el siglo XVIII; d) Skinner Klee en el siglo XIX; e) Castillo en el siglo XX» (Casaús, 2002, p. 50).

En tanto, el estudio de Casasola (2003), «El núcleo de la élite colonial de Santiago de Guatemala: un bloqueo cohesivo», se concentra en identificar a las familias de la Guatemala colonial durante el largo periodo de 180 años: de 1640 a 1820, con ayuda de especialistas en historia de Guatemala y Centroamérica consultados por la autora.

Estos especialistas nombraron un total de 32 familias prominentes de Guatemala colonial. Estudiamos varios atributos intrínsecos de ellas, como nombres de la pareja fundadora, lugar de origen de los fundadores, fecha de matrimonio (cuando se encontró), fechas aproximadas de su llegada a Guatemala, así como actividad económica a la que se dedicaron. La mayoría de las familias desciende de inmigrantes españoles que llegaron al Reino de Guatemala, algunas veces solos y otras acompañando a parientes que venían con nombramientos reales en los siglos XVII y XVIII. (p. 89)¹⁰

Después de descartar características poco seguras como riqueza, actividad económica, posesión de tierras, grado militar, número de sirvientes, etcétera, pues, «resultan insuficientes para explicar la emergencia, existencia o decadencia de un sistema social» (Casasola, 2003, p. 94), se calcularon las correlaciones r de Pearson entre matrimonio e índice de prominencia establecidos para cada familia (p. 95). Sobre los atributos, señala la autora que:

En particular, los mismos no permiten poner en claro nociones como estructura social o cambio social. En su mayoría son atributos intrínsecos de individuos, no de familias y dado que las unidades de análisis en el presente trabajo son familias, fue necesario buscar atributos relacionales –aquellos que se poseen en virtud de su relación con otras cosas o personas– que pudieran representarlas. Con este propósito, tomamos el atributo relacional por excelencia: el matrimonio. (p. 94)

Desde una perspectiva histórica, las clases altas, los grupos de la élite, se han entre casado y las alianzas resultantes (consanguíneas y afines) han sido cruciales en el desarrollo de su cohesión por adscripción y en la percepción que de ellos tienen los de afuera. Encontramos que la estabilidad de los lazos consanguíneos refleja la distinción entre un núcleo y una periferia que se observó entre las familias de Santiago de Guatemala. Esta estructura núcleo-periferia no sólo captura el máximo de la variación en el índice de prominencia, sino que también refleja la estabilidad de la red de familias. La idea de una estructura núcleo-periferia en una red coincide con uno de los temas centrales sobre la formación de élites.

10 Precisa Casasola (2003) que:

Información genealógica de algunas familias nos fue proporcionada de manera generosa por miembros de la Academia Guatemalteca de Estudios Genealógicos, Heráldicos e Históricos. Aun cuando pensamos que estas compilaciones genealógicas podían tener sesgos potenciales, las consideramos documentos de gran valor, pues contienen descripciones detalladas sobre dotes y arras, así como sobre otros regalos otorgados con ocasión de matrimonios. También indican quiénes fueron capitulares, clérigos, religiosos, militares, caballeros de distintas órdenes, dueños de propiedades o poseyeron títulos de nobleza. (p. 89)

Las relaciones afines con los que fueron invitados a integrarse por matrimonio a las familias no se han elaborado en toda su extensión en el presente estudio. Sin embargo, podemos adelantar que estos matrimonios fungieron como puentes que permitieron la fusión de las familias de Guatemala colonial hasta convertirse en el bloque cohesivo que se mantuvo en el poder más allá de la independencia. (Casasola, 2003, p. 99)

Por vía matrimonial se conectaron veintiocho (90.3 %) de las treinta y una familias analizadas para este tema, en diferentes momentos del período estudiado, documenta la autora. Este patrón de interacciones dio origen a una «estructura entre las familias» que fue analizada desde la perspectiva de redes sociales, entendidas como «conjuntos de actores vinculados por uno o más lazos sociales (relaciones)» (Casasola, 2003, p. 97)¹¹. Las familias que se vincularon por vía del matrimonio («un lazo interfamiliar») constituyen una red. Catorce (el 45.2 %) de las treinta y una familias estudiadas; tenían una centralidad de grado por arriba del promedio (más o igual a cinco); específicamente, se enlazaban por medio del matrimonio a «al menos otras cinco familias» (p. 96). Mediante la aplicación de otros criterios (aproximación cuantitativa y adyacencia) ese número se reduce a once, que Casasola califica como el «núcleo de la red». Las veinte restantes son periféricas y se suman a otras tantas no mencionadas por los especialistas como prominentes, pero con las cuales sucedieron matrimonios «exagrupo», concluye (p. 97).

Si se contrastan los once «apellidos reputados» mencionados en la red de Casasola con los apellidos y familias identificadas por Casaús para el mismo periodo colonial, en dicha red el número de enlaces es el siguiente: Batres, ocho; Nájera, siete; Montufar, siete; Asturias, seis; Arribillaga, seis; Cepeda seis; Tovilla, cinco; Coronado, cinco; Pavón, cuatro; Mencos, cuatro; Arroyave, cuatro. Al respecto Casasola (2003) señala que:

En virtud de su pertenencia a este sistema social, las creencias, preferencias, actitudes, expectativas, elecciones y acciones de los miembros de estas familias estaban condicionadas socialmente a la vez que motivadas internamente. Todas ellas fueron los mecanismos que promovieron la integración interna de este grupo. De tal forma que aquellas familias que compartían atributos similares favorecían y reforzaban la interacción entre ellas más que con los de afuera del grupo a fin de conservar la homogeneidad de su estatus social. Los matrimonios endogámicos eran aprobados por su importancia. Son estos matrimonios los que permiten medir la proximidad social y el grado de hemofilia entre las familias. Así mismo, estos comportamientos fueron percibidos por los especialistas consultados. (p. 98)

Webre (1981), por su parte, a propósito de la élite de Santiago, su influencia en la vida económica y política, y las prácticas en materia de matrimonios, advierte en su trabajo «El Cabildo de Santiago de Guatemala en el siglo XVII: ¿Una oligarquía

11 Casasola (2003) cita que Wasserman y Faust (1997) añaden a este concepto relacional los siguientes principios:

a) Las entidades sociales y sus acciones son interdependientes, no independientes; b) Los lazos relacionales (eslabonamiento o encadenamiento) entre las entidades sociales sirven como canales de transferencia o flujo de recursos; c) los modelos de redes conceptúan la estructura (social, económica, política), como patrones de relaciones duraderos entre actores. (p. 96)

criolla cerrada y hereditaria?», que: «Parece haber sido algo común en el siglo XVI tardío y los primeros años del XVII el casamiento entre inmigrantes e hijas de familias criollas» (p. 15). Pero en su perspectiva, no sucede lo mismo en la segunda mitad del siglo XVII. Documenta múltiples casos en los que los inmigrantes se relacionaron con recién llegados para buscar sus esposas. Conforme al autor: «Podemos afirmar, pues, en base a estos casos y otros más que se pudieran citar, que no existía ningún principio de exclusividad basado en parentesco o ascendencia que rigiera la admisión a la élite colonial guatemalteca o al cabildo» (Webre, 1981, p. 16).

Casasola (2003) explica, en su trabajo ya comentado, que las redes familiares tienen entre sus funciones ser canales de transferencia y flujo de recursos. No se requiere mucha imaginación para entender cómo el peso de poderosas redes familiares condicionaron durante siglos la forma en que el patrimonialismo –*modus operandi* de las formaciones económico políticas coloniales– fue dosificando, a conveniencia de los intereses privados de estas redes, la larga y relativamente fallida formación del Estado; pero también conspirando para abortar la estabilización de la Federación Centroamericana que les habría disminuido el poder y el control sobre el comercio.

Todo ello condicionó que la declaración de la fundación de la República en 1847 se diera como un acto de fuerza, sin contar con el tipo de «unanimidad» esperada para la época, sin resolver –pero sí discutir al respecto entre las élites, como ya se ha visto– el carácter de la nación, como un espacio multiétnico, con todas sus consecuencias.

La historia de las disidencias al respecto es muy extensa. Una interpretación detallada de la convulsa historia de Los Altos y sus dos intentos fallidos de independencia ante el Gobierno central, pero también del fracaso de sus élites ladinas incapaces de viabilizar las alianzas ladinos-indígenas que posibilitaran sus planes de independencia, dada la decisión de imponer su visión «civilizatoria occidental», puede verse en Taracena (2011). Las alianzas temporales con los líderes del movimiento altense en el occidente y los de La Montaña y los Lucios –en oriente– como expresiones de las fuerzas centrífugas opuestas a la creación de la República, así como la intervención del Consulado de Comercio para favorecer a los comerciantes de la capital, se documentan en la misma fuente. En palabras del autor, dicha institución de la élite capitalina suprimió

la posibilidad de una componenda con Los Altos [...] obstaculizando la construcción del puerto de Champerico, a pesar de que ya había sido aprobado por el presidente Mariano Paredes. [...] presionado por el Consulado de Comercio, el gobierno (de Carrera, de nuevo en el poder) terminó por emitir el 24 de septiembre (de 1849), un decreto que exoneraba del impuesto de un peso por bulto a los efectos introducidos por Iztapam, «atendida la conveniencia de proteger(lo) de cuantas maneras posible sea». (Taracena, 2011, p. 392)

Afirman De la Peña y López (1981) que, de las constantes de la historia social y socioeconómica de la América colonial, «la oligarquía es una de las que, a lo largo de los siglos, ha mantenido una mayor operatividad. Con una gran capacidad de adaptación,

muchas de las familias oligárquicas supieron sobrevivir en su prepotencia generación tras generación» (p. 469). A lo largo de los tiempos, estas tramas sociales —en su continua dinámica de adaptación-conservación-cambio— ya no son meras oligarquías como las que primaron más claramente en los siglos XVIII hasta avanzado el siglo XX, como simplistamente se insiste en llamarlas por la permanencia de algunos de sus rasgos; mismos que han sido funcionales a la formación y reproducción del patrimonialismo. En ese proceso de adaptación-conservación-cambio se debe distinguir a las élites tradicionales (históricas) de los grupos que, sin el protagonismo de aquellas, se les ha dado en llamar «emergentes». Se trata de empresarios que, a pesar de las barreras de diverso tipo, han encontrado espacio para desarrollarse y crecer aprovechando las ventanas de oportunidad, negociando o no, proveyendo o no al sector gubernamental, y que con frecuencia desdeñan a las organizaciones gremiales.

Unos transitaron por razones de diversificación productiva hacia fusiones e internacionalización de capitales, y abrieron la conducción de sus negocios a miembros fuera de las familias. Los quiebres generacionales y la cambiante composición de la propiedad, con presencia y, a veces, en la composición de las juntas directivas con mayoría «extra familia [*sic*]», son hechos que traen importantes implicaciones en la cultura empresarial; pero, además, en el tipo de relación entre el Estado y el poder.

Por razones de la dinámica económica [que no se entra a considerar ahora, pero que ameritaría el estudio sistemático de los economistas y de los economistas historiadores], cíclicamente ocurre el fenómeno del surgimiento de empresarios, familias y/o grupos de capital hasta antes desconocidos, que irrumpen progresiva o abruptamente en uno o más giros productivos, y que se destacan por su expansión en el control de bienes físicos, por sus inversiones o alianzas con otros grupos más desarrollados. No todos logran un persistente crecimiento y la capacidad suficiente para disputar mercados —o poder político— a los poderes históricos. Pero a los que sí lo logran, sin más análisis se les empieza a denominar «emergentes», especialmente cuando tienen vocación de activismo gremial y mediático. Podemos situar ejemplos en distintos momentos de la historia más reciente, como también en el siglo XX.

En el siglo XX, dos casos emblemáticos entre otros, son los de las familias Gutiérrez Bosh y Botrán. Ambas familias, ubicadas en el occidente de país, fueron consideradas emergentes hace más de 75 años: la primera familia, con el negocio de la molinería, a partir de los años treinta; y la segunda con la industria del alcohol, a finales de la misma década. En otro contexto histórico muy diferente, puede mencionarse a comerciantes k'iche' que controlan el histórico y multimillonario comercio de San Francisco El Alto en Totonicapán; familias que, respecto de otros comerciantes de la región, en su momento fueron consideradas también emergentes. Diremos de paso que, unos y otros, han tenido activismo político de diversas formas. Los primeros, como financistas y promotores de los intereses de su grupo económico; y algunos de los segundos, además de financistas, postulándose como diputados o líderes a cargos locales¹².

12 Ver por ejemplo, García (2009), *Escala y territorios del comercio K'iche'. Una mirada desde San Francisco El Alto, Totonicapán 1930-1970*.

Como sucede con los emprendimientos familiares, unos continuaron su expansión hasta ubicarse en la cúspide de los grupos de capital e influencia política; otros alcanzan su punto más alto, pero son desplazados por la relativa competencia que, a pesar del patrimonialismo, existe en el país; o no logran articular los apoyos políticos del Estado y la clase política de la época. Pero también sucede que las familias experimentan divisiones internas o no se adaptan a las nuevas dinámicas.

En este trabajo, y de manera provisional, siendo un tema que debe estudiarse con más profundidad, hablaré de empresarios emergentes para definir a dos tipos «genéticamente» muy distintos. No es una definición convencional porque ninguna teoría convencional sobre los empresarios permite describir los fenómenos que intentamos detallar. Un primer tipo se refiere a aquel que los descubrimientos que realizaron la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público (MP) sobre el financiamiento de la política puso de manifiesto como las redes político-económicas, pero que se fue configurando décadas atrás, aproximadamente en torno a 1990. Es el tipo de políticos que pueden ser a la vez empresarios advenedizos o miembros de la clase política tradicional que devienen en «empresarios» por los incentivos que propicia la institucionalidad dual que articula sectores de la institucionalidad estatal formal (áreas de compra de dependencias ministeriales, de instituciones autónomas, gobiernos municipales, Consejos Comunitarios de Desarrollo, Consejos Municipales de Desarrollo, etcétera), con ciertos ámbitos económicos a diversos niveles como organizaciones no gubernamentales, proveedores; especialmente a nivel local y regional, pero también nacional –aunque a este nivel la dinámica es distinta, como se irá viendo– y que con el tiempo van formando redes.

Se lee en el informe *El financiamiento de la política en Guatemala*:

Estructuras, lideradas por lo que la prensa ha denominado como «señores feudales» o «caciques», configuran redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional. Estas redes constituyen una confluencia de individuos y/o agrupamientos de individuos que se auto organizan y cooperan, comunican e informan, y que poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas, aunque co-lateralmente lícitas. Estas redes llevan a cabo prácticas políticas y transacciones económicas ilícitas. (Cicig, 2015, p. 19)

El otro tipo de empresarios emergentes, legítimos en su origen y desarrollo, se refiere a los «empresarios schumpeterianos», sobre los cuales hablamos adelante. En el marco del fenómeno de la captura del Estado –cuya definición conceptual desarrollamos en el capítulo–, son individuos, empresas y redes que son parte de los llamados empresarios «emergentes» –vamos a decir la última oleada– y que podemos ubicar muy tentativamente a partir de los años 1990-2010 como el momento de su surgimiento y desarrollo, pero algunos tuvieron un proceso de «incubación» más largo, han traspasado las convenciones de lo definido como lo «público gubernamental» y lo «privado»; y han ocupado progresivamente, en las esferas de la economía y la política,

ese lugar del claroscuro donde operan desde siempre aquellos que, según la perspectiva conceptual de la que se origine, se les denomina hoy día parte de un «capitalismo de amiguetes o de compinches» (*crony capitalism*), «mercantilistas» en las teorías de los liberales y sus variantes neoliberales, «patrimonialistas» en la sociología clásica desde Weber; o actualmente, con sus variantes, el denominado capitalismo jerárquico, a lo que nos referimos adelante¹³.

Los empresarios emergentes del último ciclo temporal mencionado, se caracterizan por su notable activismo político, y ocupan o arrebatan espacios de mercado al capital tradicional (histórico) por medios poco ortodoxos. Un caso notable es el estratégico Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (Pacur), sobre el que se hace un detallado análisis más adelante. Para incidir en dicho programa, empresarios emergentes debieron influir o activar directamente en la vida político-electoral y en los negocios con el Estado; pero también aprovechar las oportunidades que suponen las aperturas comerciales. Y desde los años noventa para acá, también los procesos de privatización y de ajuste estructural favorecieron cambios en ciertos sectores económicos del viejo mapa de los poderes económicos.

Las actividades de emprendimiento «no convencionales» son fuentes poderosas de acumulación; son parte del sustrato económico y político que va conformando un perfil distinto de empresario no oligárquico, que se beneficia del patrimonialismo y del claroscuro de la institucionalidad (pública y privada) de una sociedad, donde el Estado de derecho sigue siendo una promesa liberal nunca cumplida.

Los empresarios «schumpeterianos» se presentan con bajo perfil mediático, cuyo dinamismo se explica por sus propias virtudes intrínsecas como empresarios. Se trata de un grupo compuesto por empresarios resistentes a las prebendas y al tráfico de influencias, opuestos al juego político con el Estado, así como a los politizados sindicatos empresariales a los que no se afilian, o cuando lo hacen es por razones pragmáticas; actúan conscientes de un mundo donde las operaciones mercantiles importantes están politizadas. Son los empresarios más cercanos al tipo schumpeteriano ideal (Joseph Alois Schumpeter 1883-1950). Comprometidos con la sostenibilidad de su empresa, de los mercados donde operan, de su planta laboral, los «schumpeterianos» se encuentran –y desencuentran– con los otros tipos empresariales en las infinitas tramas mercantiles del día a día. Son los empresarios que rechazan el activismo explícitamente político de quienes controlan las organizaciones gremiales desde tiempos inveterados, y que de vez en cuando se pronuncian, todavía tímidamente, contra la corrupción y los monopolios.

El otro tipo, el de los empresarios-políticos (cuyo dinamismo documenta el declive político, mediático y simbólico de ciertos sectores de la élite tradicional), tiene en común el rasgo del aprovechamiento, *de facto*, de las ventajas políticas construidas a lo

13 En esta investigación se habla de «empresarios-políticos» para referirse a aquellos situados en una línea gris, en donde, con base en las evidencias de los últimos años, concurren –o potencialmente pueden hacerlo– tanto miembros de las élites históricas, como fracciones de grupos emergentes, que entretejen complejas redes de intereses con miembros de la clase política, a diversos niveles.

largo de la historia. Se trata de un sistema económico que se beneficia de estas ventajas extraeconómicas, alejadas de los principios teóricos de la economía de mercado postulada por los liberales, y que opera sobre la vida política, influyéndola de variadas formas, para asegurar su reproducción infinita, logrando prolongar así su control del modelo económico.

En el contexto nacional, se encuentran los «schumpeterianos», que pueden observarse y distinguirse en las ciudades y los campos por su alejamiento de los círculos empresariales oficiales, los cuales desdeñan¹⁴. Se les reconoce (los que se expresan públicamente, pero hay muchas otras formas que constatan empíricamente su existencia) por su presencia en manifestaciones contra la corrupción, integrando redes multiclasistas contra la captura del Estado; o suscribiendo desplegados, escribiendo columnas de prensa y presentando sus opiniones en redes sociales; y muy importante, resistiendo y empujando prácticas más modernas –y no politizadas– de relacionarse con sus públicos *stakeholders* o partes interesadas: consumidores, proveedores, gobiernos, acreedores, socios, accionistas, colaboradores, etcétera. Empresarialmente operan intentando distanciarse de las prácticas corruptas en aduanas, puertos, ventanillas de ministerios, tribunales, alcaldías, etcétera, de las que se defienden sin contar con despachos de abogados a su servicio. En el corto, mediano y largo plazo, los factores adversos vienen impactando su viabilidad empresarial, especialmente la de aquellos que tienen estrechos márgenes financieros. Un alto porcentaje de su producción la realiza con pocos clientes poderosos de los que dependen, o no han alcanzado las ventajas de la economía de escala. Su opción es organizarse.

La panorámica realizada deja ver lo viejo y lo nuevo coincidir; pero también fenómenos que, como los empresarios schumpeterianos que –sin ser estrictamente nuevos, pues en distintas épocas podemos encontrarlos–, por su protagonismo, están teniendo una presencia no conocida en el pasado. Si devienen en una masa crítica (para lo cual el país necesita como condición continuar haciendo retroceder a las redes político-empresariales mafiosas y al menos legislar contra los monopolios), potencialmente, estos empresarios estarían constituyéndose en el germen de una nueva cultura empresarial que florece, a pesar del muy adverso medio donde deben operar.

Finalmente, se exponen unas reflexiones adicionales sobre el término oligarquía y sus variaciones. En el marco del debate pionero de los años sesenta en América del Sur (que debe ser reactualizado) y que sobre el término oligarquía sostuvieron Favre, Bravo, Piel y Bourricaud (1969), este último advertía que el carácter familiar de la oligarquía debe ser precisado. En primer lugar, no todos los miembros son iguales en poder, prestigio y riqueza.

14 «Schumpeterianos» es una expresión de lo que podría llegar a ser un nuevo fenómeno social, sobre el cual, hasta donde es conocido, no se tienen todavía evidencias empíricas para postular su peso económico; pero tiene en común desdeñar la llamada quinta función empresarial que un especialista, O’Kean (1991), define como los empresarios que juegan en los mercados politizados y sobre la cual se hablará más adelante (p. 115).

Existen los «parientes pobres». Cada familia tiene un jefe que se beneficia con un poder muy amplio que obtiene del principio de la primogenitura (el hijo mayor de la rama mayor), o de un acuerdo explícito aprobado entre hermanos, primos, cuñados, yernos y sobrinos, en provecho del más activo, del más competente, o del mejor colocado. El jefe de la familia hace así figura de jefe de clan; sus responsabilidades no sólo se extienden a sus propios hijos, sino a la «gens» entera.

Así a veces el menor de una «gens» ilustre se ve reducido, si no a la porción congrua, por lo menos a esperar el pago de una pensión que el jefe de la familia, su cuñado o su sobrino, le discute o, por lo menos, se la tasa justo (p. 29).

Por otra parte, el jefe de la familia bien se comporta como un patriarca auténtico y no piensa sino en la grandeza de su clan o, por el contrario, trata de sacar provecho para él y sus descendientes inmediatos de las ventajas que le otorga su posición eminente. Hay que agregar que ese jefe es un «patrón» en el sentido hispánico de la palabra y que si bien controla y dirige los negocios no los administra. En general, acepta amplias delegaciones y confía a gerentes o a administradores la ejecución de los asuntos corrientes. (Bourricaud, 1969a, p. 30)

Bravo (1969), por su parte, interpelaba a los que no percibían los cambios de la clase dominante:

¿Son propietarios, agentes de corporaciones, testaferros o asesores legales? Confunden también las familias que constituyen clanes cerrados, con las que están divididas en ramas distantes y especializadas, pero no reñidas; y con clanes surgentes del mismo tronco, pero no por ello menos rivales y francamente enemigos, sin olvidar que la presencia del capital extranjero a veces toma, en la apariencia, nombre propio y nacional y viceversa, que el nacional peruano puede ascender hasta ser partícipe de los grupos mundiales de dominación. (p. 229)

De la Peña y López (1981), en su magnífico trabajo *Comercio y poder, los mercaderes y el Cabildo de Guatemala 1592-1623* —ya citado—, optan por apoyarse en los rasgos generales de la definición de José Antonio Maravall [*Poder, honor y elites en el siglo XVII*, (1979)]:

A tenor de ellos la oligarquía podría caracterizarse como grupo minoritario y dirigente, con un poder fáctico no institucionalizado (aunque se valga de las instituciones), que se distingue en tanto y en cuanto entidad y está por encima de los individuos que la componen.

Su campo de actuación se extiende, intensamente, a diversos sectores de la vida económica, social y política durante un amplio período histórico. Finalmente, tiene reconocimiento público de su prepotencia y posee un alto grado de cohesión, incluso en sus creencias y lazos familiares. (p. 470)

De acuerdo con Casasola, cuando Wasserman y Faust afirman que los modelos de redes entienden las estructuras que determinan un país «como patrones de relaciones duraderos entre actores» (p. 96), es posible imaginarlas activando en la promoción de

las instituciones que posibilitan el reconocimiento de dichos patrones: las instituciones sociales, políticas y económicas, más o menos adaptadas a los cambios en todos sus órdenes que experimentan las sociedades, incluida la economía transnacional. Recordamos los rasgos de estas redes:

a) Las entidades sociales y sus acciones son interdependientes, no independientes; b) Los lazos relacionales (eslabonamiento o encadenamiento) entre las entidades sociales sirven como canales de transferencia o flujo de recursos; c) los modelos de redes conceptúan la estructura (social, económica, política), como patrones de relaciones duraderos entre actores. (Casasola, 2003, p. 96)

Cuando operan de forma clásica, como lo hacen las oligarquías endogámicas, o como redes familiares semiabiertas, las redes familiares contemporáneas siempre están articuladas a través de cambiantes formatos público-privados, que pueden ser rastreados a través del tiempo mediante métodos distintos pero complementarios a los prosopográficos, tal los usados para Guatemala por Casaús (2002) y Casasola (2003), entre otros autores. Los métodos aplicados en ciencia política a las redes de política pública (*public policy networks*), a escalas globales (en la economía transnacionalizada)¹⁵, o –por el contrario– muy acotadas a las políticas nacionales (redes de política impositiva¹⁶ de salud, de educación, de inversiones, etcétera), son algunos de los enfoques que ofrecen otros ángulos explicativos a las variadas formas de influencia de las redes familiares ampliadas: tanto las del tipo oligárquico (históricas) [sobre todo presentes en la economía agroexportadora, originadas en el control del comercio y la tierra, expandidas a la agroexportación y al mundo financiero], como las redes de la élite económica modernizadora, desarrollada a lo largo del siglo XX, más alejada de la tierra como fuente de acumulación original. En el último caso, son ejemplos algunos conglomerados nacionales dominantes en la industria de las bebidas, la telefonía, la industria fabril; y más recientemente, los nuevos giros como los *call centers* y los *business process outsourcing* (BPO), la tecnología y la energía, articuladas al capital transnacional, regional o mundial.

En el marco de las discusiones sobre categorías de empresarios o élites emergentes, nuevas y tradicionales, Spalding (2017) advierte que

las categorías son útiles a nivel conceptual, [pero] pueden resultar conflictivas para el análisis empírico. En la práctica, las élites se mueven a través de dichas clases, y las múltiples generaciones no se pueden confinar a un solo segmento de la tipología. Por ejemplo, en Nicaragua algunas élites tradicionales se reconfiguraron durante el período revolucionario y resurgieron como parte de una élite nueva durante la transición neoliberal

15 Un estudio sobre la temática, con ejemplos, es *Gobierno de las élites globales y su influencia sistemática en el Triángulo Norte*, Valdez (2015).

16 Un estudio sobre el caso de las élites y la política fiscal durante gobiernos militares y civiles para el período 1983-1992, donde se despliegan con amplia evidencia empírica las variadas formas (incipientes diríamos ahora) de captura y cooptación en el ámbito de la política fiscal, incluyendo entrevistas a los protagonistas principales, es el de Valdez y Palencia (1998), *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*.

posrevolucionaria, ocupando espacios que se abrieron al privatizar las empresas estatales y las nuevas formas de integración económica. Otras, por su parte, continuaron en el proceso de diversificarse y transnacionalizarse, y pudieran ser consideradas como parte de una élite emergente en sectores que han comenzado a crecer recientemente. (p. 153)

El estudio de Paul Dosal (2005), *El ascenso de las élites industriales en Guatemala, 1871-1994*, a cuyos pioneros gremiales ubica en la última parte del siglo XIX, hace un recorrido sobre los nuevos fenómenos vinculados a la expansión del modelo económico liberal. Uno de ellos es el que nombra como «la politización de los industrialistas» (p. 109) y su influencia en el Estado para facilitar diversos emprendimientos privados, que hoy día constituyen parte de los más grandes giros productivos del país: cerveza, cemento, bebidas, alimentos, o la industria de la fabricación de medicamentos, con su propia historia. Lo anterior, aunque simultáneamente este fenómeno haya implicado la pérdida o el desplazamiento progresivo o abrupto del poder económico y la influencia política de ciertos grupos y familias, que fueron los protagonistas centrales del siglo XVIII al XIX, tal es el caso típico de los Aycinena. Como contrapartida se dio un relativamente rápido ascenso de una acotada migración española y árabe en la primera y segunda década del siglo XX, que, sin mayores recursos –financieros en su inicio–, sin embargo, logran edificar emporios empresariales en Guatemala en variados rubros: granos básicos, caña de azúcar, hilos y tejidos, agricultura, etcétera, y evolucionan a otros giros en el sector secundario y terciario¹⁷.

Dosal (2005) ventila diversos ángulos del activismo político de las élites económicas que buscaban moldear el país, para lo que se retrotrae hasta los fenómenos que se sucedieron en la década de los años noventa del siglo XIX. El estudio citado documenta también la emergencia de nuevos grupos económicos a mediados del siglo XX; que se expanden aceleradamente en tiempos mucho más cortos, que no proceden de las familias históricas como las ya mencionadas, pero que, a un ritmo relativamente más

17 El fenómeno de la migración española a partir de 1900 es descrito con detalle en la tesis doctoral *Aporte de los emigrantes españoles a la economía, cultura y educación de Guatemala en los años 1900-1968*, de Miguel Castro (2013). En el caso de la inmigración árabe, los especialistas hablan de tres olas:

La primera que va desde finales del siglo XIX hasta la crisis económica de la década de los treinta: en esta etapa la migración árabe a América Latina aumenta aceleradamente por problemas en el Imperio Otomano. La segunda que va de la década de los treinta a la Segunda Guerra Mundial: época en la que la migración árabe desciende sustancialmente. Una última ola que abarca desde la década de los sesenta hasta el siglo XXI: la migración vuelve a aumentar por conflictos políticos en los países de origen (1948; 1967 en Palestina y 1975 en Líbano). (p. 1)

Pero en los años treinta, las restricciones fueron de parte de las autoridades nacionales. Según un artículo publicado en *Plaza Pública*,

El 30 de enero de 1936, durante el mandato del dictador militar Jorge Ubico, se publica la Ley de Extranjería: se prohíbe la entrada y estadía «*De los individuos, cualquiera que sea su nacionalidad, de raza turca, siria, libanesa, árabe, griega, palestina, armenia, egipcia, afgana, indú [hindú], búlgara, rusa*». Esto trae como consecuencia que numerosos migrantes árabes en el país salgan a otros países centroamericanos como Honduras y El Salvador. (Kayayan, 2014, p. 1)

acelerado, pasan a integrar la nueva élite dominante, para beneficiarse de las generosas políticas estatales promovidas notable, pero no únicamente, desde la década de los años sesenta del siglo XX, y que podemos encontrar hoy día en: avicultura, porcicultura, molinería, alimentos preparados, alcoholes, comida rápida, maquila, monocultivos y otros rubros, algunos de los cuales se han diversificado notablemente en distinto grado.

En su balance, Dosal (2005) no encontró en su investigación razones para distinguir comportamientos oligárquicos y no oligárquicos entre aquellos que hicieron su riqueza en la agricultura o en la industria. No obstante, no pone los mejores ejemplos de los empresarios, que escogió dadas sus características, pues varios, si no todos los nombres seleccionados, provienen de familias que tienen en común reunir los rasgos de las élites históricas. Por otro lado, no tiene en consideración que el giro productivo original –es decir, donde inicia un negocio una familia o grupo– sea en primer lugar lo que determina y da sustancia al carácter de «lo oligárquico». El giro productivo principal no es una variable independiente (p. 95)¹⁸; deben concurrir otros factores de mayor densidad histórico-social, como los que luego nombra parcialmente, tal el caso de las redes familiares, cuestión que ya hemos revisado.

Para concluir la sección se repite la definición clásica de Maravall, citado por De la Peña y López (1981), que provee una visión, a un tiempo, simple y profunda de las oligarquías:

El campo de actuación de la oligarquía se extiende, intensamente, a diversos sectores de la vida económica, social y política durante un amplio período histórico [...] tiene reconocimiento público de su prepotencia y posee un alto grado de cohesión, incluso en sus creencias y lazos familiares. (p. 470)

2. Empresarios políticos y políticos empresarios

Touraine (1987) plantea que «Un modelo de desarrollo se define en primer lugar por la naturaleza de la *élite* que dirige el proceso de transformación histórica, sea nacional o extranjera». Asimismo, afirma que la naturaleza de la élite que dirige el desarrollo «determina el modelo de relaciones entre modernización, actores sociales y Estado nacional» (p. 22):

Pero, en todos los casos, la élite no es solamente un grupo social o económico; controla y orienta el poder estatal porque se trata no del funcionamiento de un sistema societal, sino, por el contrario, de la transformación de un tipo societal por otro, lo que puede realizarse solamente a través del actor central y permanente que es el *Estado*, mientras una clase social pertenece a un sistema societal. (Touraine, 1987, p. 22)

¹⁸ Señala Dosal (2005) que:

Ya sea que su riqueza se haya derivado primordialmente de la industria, para luego invertir en agricultura (como el caso de los Castillo, los Köng y los Ibarгүйen); o se haya generado en el café y luego invertido en la industria (como los Cofiño y Matheu), los industriales se comportan como oligarcas. (p. 95)

Por su parte, desde el ámbito empresarial –y no el académico, como es el caso de Touraine– Francisco Pérez de Antón, escribió hace décadas que:

Para muchos defensores del sistema de libre empresa, incluyendo a quien esto escribe, ni el Estado ni los empresarios se han mantenido dentro del marco de la ética y el derecho marcado por la libre empresa. El empresario se halla involucrado en el juego de la manipulación legislativa y burocrática, mientras el Estado está cada vez más activo en el de la manipulación económica. (1979, p. 177)

Con las inevitables adaptaciones de las familias influyentes ante las circunstancias cambiantes (lo cual incluye matrimonios exogámicos, alianzas de negocios que demandan ingentes capitales frescos que conllevan eventualmente reparto –o cesión– de acciones, de poder, de redes de influencia, etcétera), unas ramas de la élite familiar conservan mucho de su perfil histórico; otras, sin mostrar mayor dinamismo e innovación, parecieran estar periclitando, y progresivamente siendo desplazadas; lo que se refleja en que su peso específico en el producto interno bruto (PIB) –cuando esto es posible establecerlo– se vea marginalizado. La lista es amplia. Es el caso más evidente de los algodoneros que no evolucionaron a la producción de otras materias primas o hacia la maquila; pero también el de los cañeros, que no se articularon a la agroindustria; los caficultores que no evolucionaron a los mercados *gourmet* ni dieron valor agregado a la producción como sí lo hicieron los colombianos al incursionar en el sofisticado negocio de la torrefacción; los ganaderos que siguen con los métodos de operación de hace 50 años demandando legislación *ad hoc* y exenciones; los comerciantes al detalle de las tiendas de barrio, o con puestos de calle absorbidos o desplazados por poderosas estructuras comerciales con orientación monopólica actual o tendencial; o los viejos productores de granos en el occidente; y muchísimos productores de fruta y verdura que, de micro, pequeños o medianos intermediarios, son forzados a convertirse en proveedores frente a las cadenas mundiales del *retail* que operan en la región, y que controlan la cadena global de suministros e imponen –no podía ser de otra forma– las reglas. Los ejemplos son muchísimos más.

Pero este fenómeno del desplazamiento económico de algunos sectores por otros es solo una arista de lo que está sucediendo en la vida económica y, sobre todo, con el Estado. El peso de la globalización y las transnacionales en el país vienen sometiendo a amplios grupos empresariales nacionales de productores de fruta, verdura, pero también de industriales de alimentos y bebidas, y una larga lista de giros productivos, micro, pequeños y medianos. Economía y política están conectadas y se influyen mutuamente. Un solo ejemplo, según Castro Soto y Ryan Zynn (2015):

El eje conductor de la cadena de suministro global es el capital comercial minorista; la firma transnacional Walmart es la que finalmente decide dónde se va a producir la mercancía, qué industrial la va a fabricar, las modificaciones al producto, la tecnología para describir las características del artículo [...] la cadena de suministro está subordinada a las decisiones que toma el corporativo minorista. (p. 87)

En una perspectiva global, al igual que en América Latina, como resultado de las políticas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural, se ha venido operando, especialmente desde la década de 1990, un cambio en las actividades económicas que favorecen a aquellos sectores concentradores del ingreso, baja generación de empleo y nulo o insignificante valor agregado; y muchas veces de alto impacto ambiental, como sucede con la palma africana. Todo ello sucede en condiciones de alta vulnerabilidad ante la desregulación y precariedad de los mercados laborales, la tenencia de la tierra de sus dueños originales, como lo reconocen diversos organismos internacionales que se citan más adelante. El relativo desmantelamiento del Estado en varios momentos, pero especialmente en la década mencionada, fue funcional para que todo ello pudiera consumarse.

Guatemala no fue la excepción, pero con un agravante: las consecuencias destructivas de las ideologías extremas contra el Estado, que fueron más allá de corregir los indiscutibles excesos o la incompetencia estatal (se citan como ejemplos, modelos de las ventajas de la privatización, el tiempo para otorgar una línea telefónica o el indiscutible déficit de energía eléctrica). A un Estado en condiciones de debilidad histórica, por todas las razones presentadas, con una insignificante presencia respecto del PIB, le fueron mermadas, en esa década, varias de sus funciones constitucionales estratégicas; pero la estrategia inició antes, con la Constitución de 1985. ¿Por ejemplo? Una ya mencionada en el capítulo 8: la eliminación de la Constitución del principio de política fiscal *solve et repete*, con el que se rompió el esquema del derecho fiscal predominante (el tributante primero paga y luego reclama), con arreglo a los derechos constitucionales y la legislación ordinaria; lo que puso al Estado en la condición *sui generis* de debilidad estratégica.

Llegados a este punto, para articular la argumentación con los temas que continúan, hay que recordar las cinco funciones clásicas formuladas por Schumpeter, el todavía gran referente del liberalismo, sobre los empresarios emprendedores, con «capacidad destructiva» para crear: I) la producción de un nuevo bien o distinta calidad de este bien; II) la introducción de un nuevo método de producción; III) la apertura de nuevo mercado; IV) la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes manufacturados, y V) la creación de una nueva organización de cualquier industria (como se cita en Valdez, 2003 p. 52).

Con el desarrollo de la economía capitalista globalizada, nuevos fenómenos se presentan y tienden a oscurecer aquella idea original schumpeteriana. La teoría empresarial crítica nos habla de cómo operan los mercados politizados y esto nos lleva a exponer los juegos políticos y económicos que, sin límite alguno, distorsionaron los roles funcionales de amplios grupos de políticos y empresarios –reconocidos como tales desde diversas teorías liberales, de corte socialdemócrata e incluso neomarxista–, con profundas consecuencias para la vida democrática. Siempre los empresarios, en todos los países del mundo, hacen *lobbying* político, como todos los grupos sociales.

Pero el punto de quiebre, por su posición decisiva en las relaciones de poder, se da cuando el Estado queda sometido a los intereses privados.

O’Kean (1991), un especialista en la cuestión de las culturas empresariales, denomina como una quinta función de los empresarios la que juegan en los mercados politizados. Dice que, en las economías dirigidas, la administración ajusta las políticas para conseguir sus metas según la actuación privada esperada; esta dirección pública de la actividad económica se convierte en un elemento crucial del sistema nacional político y económico. De esta forma,

el Estado controla un buen número de variables que inciden en los beneficios de las empresas privadas, mientras que otras quedan al juego del mercado. Los empresarios tendrán que adoptar estrategias sobre el futuro, y pueden aminorar el riesgo si conocen bien la visión general de quienes establecen el orden económico y político. De manera similar, si los agentes empresariales son muy poderosos, la visión de un problema adoptada por el Estado estará muy sesgada por las presiones de este grupo interesado en resolver el asunto de una determinada forma; y así intereses particulares llegan a afectar al resto de la economía. Los grandes grupos industriales, con una idea clara sobre la visión del gobierno y su actuación, consiguen de esta manera disminuir la incertidumbre estratégica (a diferencia de la incertidumbre exógena, puesto que en aquella los grandes grupos de presión tienen cierto control sobre los demás), mientras que otros grupos menos concentrados, no organizados o con menos privilegios, no la pueden reducir. (pp. 115-116)

Dicho lo anterior, entramos en materia respecto de las varias manifestaciones y grados de captura del Estado. Empecemos por un organismo internacional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Estado en América Latina ha padecido históricamente debilidades estructurales que lo han convertido en un actor poco capacitado para jugar con éxito el papel que se le atribuía [...]. Dos razones son causa de su debilidad estructural: por un lado, una base fiscal insuficiente, fruto de la inexistencia histórica de un pacto redistributivo con los receptores de las rentas más altas; por otro lado, la «captura» de los recursos fiscales y del propio aparato estatal por intereses particulares que acumulaban el poder político y económico. (BID, 2006, pp. 3-4)¹⁹

El concepto «captura» —u otros términos que se usan según la perspectiva conceptual de la que se parte— tiene múltiples sentidos, como veremos. La influencia sobre el mundo de lo público estatal está vinculada, en su expresión más utilitaria, a la búsqueda de la obtención de beneficios materiales, pero no únicamente. Desde la llamada corriente libertaria, Mendoza *et al.* (1996), por ejemplo, sostienen que: «El mercantilismo o sistema patrimonial ... [es] un sistema en el que una clase política burocrática, su clientela electoral y sus aliados, —empresarios sobreprotegidos y una élite sindical ligada a las empresas del Estado—, administran el país como si fuera patrimonio suyo» (p. 198). Pero hay otras perspectivas complementarias.

19 En el mismo estudio, el Banco con base en sus índices, concluyó que el Estado guatemalteco es uno de los más influenciados de América Latina por parte de los grupos económicos.

2.1 El capitalismo de amiguetes

Imbert y Morales (2008), en su trabajo *Crony capitalism: el empresariado como un actor de cambio hacia el neoliberalismo en Chile*, citan a Vaugirard y su definición del capitalismo de amiguetes, el que se define como un sistema económico en el cual la distribución de recursos y la competencia por la adjudicación comercial «es generalmente diseñada a favor de quienes poseen una relación cercana con líderes políticos o el oficialismo, ya sea por vínculos sanguíneos (nepotismo) o por soborno (corrupción)» (p. 67). El fenómeno se corresponde con la existencia de culturas e historias empresariales nacionales, creadas bajo protección estatal y con escasa capacidad de innovación, forjadas según la historia particular del Estado nacional. «Esto implica que los agentes económicos deban buscar directamente conexiones políticas, o simplemente asociarse a bloques económicos con redes políticas, principalmente en cuanto al capital, que es entregado por medios y créditos de amistades» (Imbert y Morales, 2008, p. 67)²⁰.

Veamos parte del debate que se vive en Estados Unidos respecto de este fundamental asunto, que está relacionado también con el dinero en la política y el control de las normas que regulan temas tan variados como las campañas electorales, los incentivos para la creación de empleo o la salud pública (debate y realidades que trascienden a este país como los numerosos escándalos en América Latina lo atestiguan), y encontremos algunas similitudes con nuestra realidad. De acuerdo con Malcom S. Salter²¹, en su trabajo *Crony Capitalism, American Style: What Are We Talking About Here?* (2014), [Capitalismo de amiguetes, estilo americano: ¿De qué estamos hablando aquí?]:

El capitalismo de amiguetes es una transacción bilateral. En el lado comercial, están los vastos recursos que las personas adineradas, las empresas y las asociaciones industriales gastan en financiamiento de campañas y cabildeo para promover sus intereses idiosincrásicos.

Del lado del gobierno hay miembros del Congreso que dependen tanto de las contribuciones de campaña de partidarios adinerados como altamente susceptibles a las influencias de cabilderos bien pagados e implacables.

Cuando esta dependencia distrae al Congreso de su propósito previsto: promover los intereses «solo las personas», conduce a la corrupción institucional. Este tipo de corrupción no requiere que los miembros del Congreso sean malvados o criminales. En cambio, generalmente implica un tipo de adicción, una que se acumula con el tiempo, que afecta a funcionarios públicos honestos que se distraen por la influencia de grandes contribuciones de campaña y otras formas de apoyo y persuasión política. (pp. 37-38)

20 De acuerdo con los autores, las principales áreas de acción de esta forma de capitalismo de amplia implantación, sobre todo, pero no exclusivamente en América Latina, Asia y Europa del Este, son: I) la asignación de los recursos; II) el crecimiento económico; III) la gestión productiva; IV) la regulación y control de precios; V) la regulación del mercado del trabajo; y VI) la provisión social (Imbert y Morales, 2008, p. 67).

21 Investigador principal asociado del Edmond J. Safra Center for Ethics, de la Universidad de Harvard, un centro de estudios surgido en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008 ante los gravísimos fenómenos provocados en buena parte por este tipo de capitalismo. Al respecto ver Valdez (2015, pp. 27-58).

Lessig²², de acuerdo con Salter (2014, p. 38), define el comportamiento bilateral antes descrito con una dura expresión, al calificarlo como «dependencia de la corrupción», y remite a su obra *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress* [La República perdida. Cómo corrompe el dinero al Congreso] (2011, pp. 15-20 y 230-246) para una definición completa (p. 38). Salter dice que su colega y director del Centro de Ética en Harvard, «se refiere a la dependencia del dinero por parte de los políticos como una “droga alimentadora” que permite la corrupción tanto venosa como sistémica. Id., 237» (p. 38). En una entrevista con la revista *Harvard*, Lessig «compara esta dependencia del dinero con la adicción a la cocaína, en la que los políticos pasan “el 70 por ciento de su tiempo alimentando su hábito” (la proporción de tiempo que cada semana suelen dedicar a recaudar dinero)» (p. 38).

Y es que, por una parte, los datos del crecimiento del lobbying en los Estados Unidos son impresionantes y, por la otra parte, lo es la caída muy significativa de las reuniones de los miembros del Congreso por su creciente dedicación a esa tarea. En su libro, Lessig (2011), citado por Salter, analiza e incluye numerosas estadísticas que prueban cómo el creciente poderío de los cabilderos que operan los intereses de grandes empresas ha capturado las regulaciones sobre múltiples temas; uno de ellos, entre muchos ejemplos que pone, son las regulaciones de las campañas electorales.

Refiriéndose al Congreso, escribe: «Tenemos buenas razones para desconfiar. El problema con el Congreso no es solo apariencia. Es real. Es el producto de una influencia económica que hemos permitido evolucionar dentro de nuestro Gobierno, dentro de nuestra República». Esa economía sistemáticamente aleja a los miembros del foco de sus responsabilidades al que por su cargo estaban destinados a tener, argumenta. Y haciendo un parangón, dice que: «Esa dependencia, como con el vodka y Yeltsin, es corrupción. Es la corrupción que es nuestro gobierno» (Lessig, 2011, como se cita en Salter, 2014, p. 89). Para hacer comprensible el enorme crecimiento de la «influencia del efectivo, ahora aprovechado por los “vendedores ambulantes de influencia”», dice, deben enumerarse algunos casos:

22 Lawrence Lessig fue director del Centro de Ética Edmond J. Safra de la Universidad de Harvard. En el 2010 fue nominado por la National Law Journal como uno de los abogados más influyentes de la década en el área de educación legal; profesor de Derecho y Liderazgo Roy L. Furman en la Facultad de Derecho de Harvard. Su hoja biográfica dice que, antes de unirse a la Facultad de Harvard, era profesor en la Facultad de Derecho de Stanford. Pero, además, en su práctica profesional en el sistema de justicia estadounidense, fue secretario del juez Richard Posner en la Corte de Apelaciones del Séptimo Circuito y del juez Antonin Scalia en la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Lessig además, es «Miembro de la Junta de Creative Commons, MapLight, Brave New Film Foundation, The American Academy, Berlín, AXA Research Fund e iCommons.org, y en la junta asesora de la Sunlight Foundation; miembro de la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias, y de la Asociación Filosófica Estadounidense, habiendo recibido numerosos premios, entre ellos el Premio a la Libertad de la Free Software Foundation, el Premio Fastcase 50 y ha sido nombrado uno de los 50 mejores visionarios de Scientific American.

Tiene una licenciatura en economía y una licenciatura en administración de la Universidad de Pensilvania, una maestría en filosofía de Cambridge y un doctorado en leyes de Yale». Publicó en el 2015 *Republic Lost Versión 2.0* (Amazon.com, s.f., párrs. 1-3).

- Los miembros del Congreso obtienen acceso al efectivo de campaña que se necesita desesperadamente, directamente de los cabilderos, e indirectamente, según lo faciliten. Ellos necesitan ese efectivo. Ese efectivo simplifica mucho la existencia ya que reduce al menos parcialmente la necesidad interminable de los miembros de recaudar fondos de campaña en otros lugares.
- Los clientes de los cabilderos tienen una mejor oportunidad de cambiar la política del gobierno. En un mundo de gasto público y regulación gubernamental sin fin, esa posibilidad puede ser enormemente lucrativa. Como calcularon investigadores de la Universidad de Kansas, el rendimiento de la inversión de los cabilderos para modificar la Ley de Creación de Empleos Estadounidenses de 2004 que creó un beneficio fiscal, fue del *22,000 por ciento*. Un documento publicado en 2009 calcula que, en promedio, por cada \$ 1 que una empresa promedio gasta para presionar por beneficios fiscales específicos, el rendimiento es de entre \$ 6 y \$ 20.83. [Cursivas añadidas]
- Frank Yu y Xiaoyun Yu descubrieron que «en comparación con las empresas que no cabildean, las empresas que cabildean tienen en promedio una tasa de riesgo significativamente menor de ser detectadas por fraude, evaden la detección de fraude 117 días más y tienen un 38 % menos de probabilidades de ser detectadas por el regulador». Hill, Kelly, Lockhart y Van Ness han demostrado cómo «las empresas de cabildeo superan significativamente a las empresas que no lo hacen». Todos estos estudios confirman lo que de otra manera sería intuitivo: como los retornos de las inversiones de los cabilderos, aumentará, también aumentará la disposición a invertir en cabilderos [...]

La industria del lobby ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos veinte años. [...] En 1971, informan Hacker y Pierson, solo había 175 empresas con grupos de presión registrados en DC. [Washington]. Once años más tarde, había casi 2,500. En 2009 había 13,700 grupos de presión registrados. Gastaron más de \$ 3.5 mil millones, el doble de lo gastado en 2002, representando aproximadamente \$ 6.5 millones por representante electo en el Congreso. (Lessig, 2011, como se cita en Salter, 2014, p. 89) (Salter, 2014, pp. 116-118)

Y concluye:

Y a medida que crece la industria del lobby, D.C. también se enriquece. Nueve de los condados suburbanos de Washington ahora figuran en la lista de la Oficina del Censo entre los veinte que tienen el ingreso per cápita más alto de la nación. Como dijo el pasado secretario del Trabajo Robert Reich [en el gobierno de Bill Clinton durante el periodo 1993-1997].

Cuando fui a Washington por primera vez en 1975, muchos de los restaurantes a lo largo de la Avenida Pennsylvania tenían pisos de linóleo y una gran cantidad de cucarachas. Pero desde entonces la ciudad se ha convertido en un lugar cada vez más deslumbrante. Hoy, en casi todas partes del centro de Washington, se encuentran fachadas pulidas, restaurantes elegantes y bistrós de moda. Hay complejos de oficinas de vidrio, cromo y madera pulida; condominios bien equipados con porteros que conocen los nombres y las necesidades de cada habitante; hoteles con vestíbulos con suelo de mármol, alfombras gruesas, música suave, mostradores de granito; restaurantes con servilletas de lino, menús forrados en cuero, cubiertos de plata. (Lessig, 2011, como se cita en Salter, 2014, p. 118)

Lessig publicó en el 2014 *Republic Lost Version 2.0*. Se lee en el *abstract* de su nuevo libro:

En una era en la que los intereses especiales canalizan enormes cantidades de dinero hacia nuestro gobierno, los cambios impulsados en las reglas de financiamiento de campañas y llevados a nuevos niveles por la Corte Suprema en *Citizens United v. Federal Election Commission*, [han provocado que] la confianza en nuestro gobierno haya llegado a un nivel más bajo que nunca antes. Los estadounidenses creen que el dinero compra resultados en el Congreso y que los intereses comerciales ejercen control sobre nuestra legislatura. (Amazon, párr. 2)

Otra perspectiva la ofrece Rubin (2015), en su trabajo *Crony Capitalism* [Capitalismo de amiguetes], publicado en la *Supreme Court Economic Review*, editada conjuntamente por la Universidad de Chicago y el Centro de Derecho y Economía de la Universidad George Mason. Dice su artículo que una tesis es que el «capitalismo de amiguetes» es solo otro nombre para algo que los economistas ya entienden. El capitalismo de amiguetes sería solo otro término para la legislación estándar de interés especial (p. 105).

Rubin (2015) usa dos definiciones; la segunda será la que prefiere; en tanto la primera dice que:

El capitalismo de amiguetes es un término que describe una economía en la que el éxito en los negocios depende de las estrechas relaciones entre los empresarios y los funcionarios del gobierno. Puede exhibirse por favoritismo en la distribución de permisos legales, subvenciones del gobierno, exenciones fiscales especiales u otras formas de intervencionismo estatal. (p. 105)

La segunda definición viene del marco de sus argumentos que ahora presentamos:

El capitalismo de compinches [o de amiguetes según otras traducciones y contexto], es otro nombre para la búsqueda de rentas. El famoso trabajo de Mancur Olson [*The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (Yale 1982) –El ascenso y el declive de las naciones: crecimiento económico, estanflación y rigidez social–], discutió sobre el creciente amiguismo en una economía a lo largo del tiempo. Olson culpó al capitalismo de compinches por el declive de las naciones.

Los gremios en la época medieval y moderna (hasta aproximadamente 1800) son otro ejemplo de lo que ahora se llama capitalismo de compinches. «Los gremios en la Europa medieval y moderna ofrecieron un mecanismo institucional efectivo por el cual dos grupos poderosos, miembros de gremios y élites políticas, podrían colaborar para capturar una porción más grande del pastel económico y redistribuirlo a sí mismos, a expensas del resto de la economía». Esta es simplemente otra declaración del capitalismo de compinches. Más aún, Ogilvie indica que los gremios perdieron el poder primero en los países europeos «dinámicos», principalmente Inglaterra, Bélgica y los Países Bajos. Los gremios persistieron en gran parte del resto de Europa hasta el siglo XIX, y pueden haber sido en parte responsables en esas áreas, de la relativa falta de crecimiento económico.

Hay una diferencia entre el uso del «capitalismo de amigos» y el análisis normativo normal de interés especial. Ese es el énfasis en el «compinche». Los analistas que discuten el capitalismo de compinches tienen más probabilidades de centrarse en las personas particulares involucradas (los «compinches») que los analistas que discuten la legislación de intereses especiales en general. (p. 106)

Ahora su segunda definición, presentada de un modo original. Rubin no encuentra del todo mal este tipo de capitalismo, y dadas ciertas circunstancias, sostiene, «puede no ser totalmente ineficiente» porque la economía cuenta con la teoría del segundo mejor: «El capitalismo de compinches está presionando a alguien que no me gusta por algo que no me gusta». Esta teoría argumenta que, si la intervención del gobierno conduce a ineficiencias en los mercados, «pero no puede eliminarse, una intervención adicional puede ser la siguiente mejor alternativa para limitar las ineficiencias causadas por la primera» (p. 108). Rubin reconoce que esta «puede no ser una solución óptima, pero puede ser la mejor posible. Esta situación puede aplicarse a algo de lo que se llama “capitalismo de amigos”» (p. 108). Asimismo, señala que la economía estadounidense está «plagada de intervenciones ineficientes: leyes, regulaciones, impuestos y subsidios que conducen a mercados ineficientes». En esas circunstancias, concluye: «El capitalismo de compinches puede servir en algunos casos como un intento de reducir los costos de estas intervenciones» (p. 108)²³.

Hasta aquí las referencias de varios especialistas a este polémico, pero sobre todo crítico asunto cuando se trata (en primer término) de entender cómo funciona un sistema político en su sentido amplio de economía y política como el que usamos en este trabajo; y (en segundo término) de comprender el alcance de los cambios que se requieren para liberar a un Estado que ha sido diagnosticado de estar en una condición de captura.

En nuestra investigación hablamos de «empresarios-políticos» para referirnos a aquellos situados en una línea gris, en donde, con base en las evidencias de los últimos años, concurren –o potencialmente pueden hacerlo si tienen los incentivos personales

23 Y plantea dos casos:

Considere el ejemplo de los hermanos Koch. Charles y David Koch aportan importantes sumas de dinero a instituciones pro-mercado. En 2012, Charles Koch escribió un artículo de opinión para el Wall Street Journal criticando al capitalismo de amiguetes. El resultado fue un gran número de escritos criticando al Sr. Koch por hipocresía. Del mismo modo, George Soros es un financiador de causas liberales. Una búsqueda en Google de «Soros compinche» también encuentra muchas referencias. No estoy afirmando que ninguna de estas personas sean compinches capitalistas. (Por supuesto, personalmente prefiero las políticas de los Koch). Más bien, mi punto es que el término en sí mismo puede no ser útil para el análisis, ya que parece ser ambiguo y flexible. (Rubin, 2015, pp. 107-108)

Concluye su razonamiento en el sentido de que, al cabo, lo que hacen, dicho en otras palabras, es atender los vacíos que deja la política regulatoria. Para más información sobre los hermanos Koch, dueños de Koch Industries, la segunda empresa privada más grande de Estados Unidos para el 2017, solo detrás de Cargill, ver Valdez (2015) especialmente el capítulo 1.

y las condiciones institucionales propiciatorias— tanto miembros de las élites históricas como fracciones de grupos emergentes a las arenas donde traban complejas redes de intereses con miembros de la clase política a diversos niveles.

Otra perspectiva para entender las diversas formas de captura proviene de la teoría de la elección racional, que de manera sucinta hemos presentado en el volumen I, capítulo 3, «Las crisis y las influencias teórico-políticas». Su postulado es: la racionalidad que mueve a empresarios, partidos políticos y a los políticos que ven la política como una empresa son los incentivos. Veamos dos autores de la misma escuela, pero que consideran distintos ángulos de la misma cuestión: Downs (1980), de la escuela en su variante tradicional, sostiene que *el principal objetivo para los políticos empresarios es ganar elecciones*; Wittman (1980), en tanto, sostiene que *lo principal es la política pública* (y todo lo que su puesta en marcha supone), y *ganar elecciones solo es el medio* (p. 301). En el análisis de este último autor, las fuentes de la renta política la constituyen *los salarios y los sobornos*. En esa perspectiva, los políticos-empresarios *no son en primer lugar maximizadores de votos, sino de rentas*: «Esto significa que pueden intercambiar o sustituir votos por otras actividades de las que puedan derivar una renta» (p. 301). Más adelante Wittman señala que: «Si la renta esperada es mayor en la industria política que en otras partes, probablemente decidirá convertirse en político» (p. 301).

Cuando se ofrece al empresario político el soborno para que vote en contra de los mejores intereses de sus representados, el político calcula las ganancias del soborno y las pérdidas esperadas en términos de una menor probabilidad de reelección. Si existe una ganancia neta, votará en contra de los mejores intereses de sus representados. (Wittman, 1980, p. 302)

Filgueira (2009) dice que, en América Latina, en vez de burocracias de «servicio civil autónomo», lo que emergió en el aparato del Estado «fue un conjunto de profesionales ocultos de la política (en el mejor de los casos) o bien un conjunto de representantes directos de las elites económicas (en el peor de ellos)» (p. 78).

Ya sea desde una u otra perspectiva, las evidencias han dado la razón empírica a las investigaciones sobre las entrañas de la corrupción en el país. Iván Velásquez, quien fue comisionado de la Cicig, afirmó que «todo [el sistema] se pensó para que la justicia no funcionara» (como se cita en Gramajo, 2015, párr. 5). Asimismo, refrendó que: «Por décadas se ha mantenido capturado al Estado porque a esas estructuras [político económicas] les conviene un régimen que les garantice la impunidad» (párr. 8). La constatación de dichas afirmaciones a través de los medios de prueba y de los procesos judiciales muestra las consecuencias a una escala nunca antes vista en todos los ámbitos: tanto en los públicos como los privados; tanto a nivel nacional, departamental o municipal como en el ámbito internacional; tanto a la escala de personas como de organizaciones y gremios.

2.2 El caso del Programa de Apoyo Comunitario, Urbano y Rural (Pacur)

Hasta el momento hemos presentado nociones básicas sobre la relación entre corrupción, capitalismo de amiguetes, empresarios-políticos y políticos-empresarios; todos son conceptos fundamentales para comprender la captura de los Estados. Nos referimos ahora a un ángulo muy importante del problema general que nos atañe en este capítulo, que busca explicar cómo se transitó del patrimonialismo a la reconfiguración cooptada del Estado, para lo cual usamos un caso contemporáneo. Ciertamente, hacen falta estudios para comprender cómo el Pacur fue un factor contribuyente a la expansión acelerada de las redes político-económicas –uno de los síntomas de aquella reconfiguración–, que como tal operó del 2005 hasta el 2012.

En un estudio para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Valdez y Romero (2015), antes que se develara la profundidad y extensión de la corrupción estructural, plantearon que:

El segundo fenómeno, el de los *políticos-empresarios* transitando a convertirse en clase política-empresaria, [el otro es el fenómeno inverso: los empresarios-políticos] alcanza a reunir sus atributos básicamente al convertirse su élite, en un actor política y financieramente independiente; lo datamos tentativamente a partir del año 2000 –pero como veremos vino gestándose plausiblemente desde mediados de los años ochenta cuando la élite histórica del capital fue cuestionada–. (p. 41)

El PACUR fue una instancia que operó bajo la dirección de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP–, creada como sustituto emergente dada la creciente precariedad de las capacidades de ejecución de los ministerios del Gobierno central nunca atendidas, y, adicionalmente, por las dinámicas que produjo la legislación tendiente a la descentralización. (pp. 42-43)

Nuestra hipótesis provisional, asunto que debe ser estudiado, es que el proceso de surgimiento de este fenómeno (como expresión colectiva, como actor colectivo), fue acelerado por el Programa de Apoyo Comunitario, Urbano y Rural, –PACUR–, creado durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) en el año 2005, (Dto. 35-04 del Congreso de la República).

Pero la creación del PACUR tuvo otras motivaciones: la debilidad del partido de gobierno en el Congreso de la República [...] el Programa fue un poderoso mecanismo del partido de gobierno, la Gran Alianza Nacional, GANA, el nuevo vehículo del capital. El Programa se concibió, o tuvo los efectos prácticos, de servir para negociar con los diputados obra pública a cambio de decisiones legislativas; aunque el reparto de recursos ha existido siempre, no se tenía la institucionalidad de la trilogía de Leyes [sobre la descentralización]; por ello en estos años se puede situar la coyuntura que posibilitó romper con la planificación nacional [...] favorecer las condiciones para la disputa del presupuesto nacional, y convertirlo, a gran escala, en fuente primerísima de acumulación,

lo cual requería necesariamente, y como condición, pervertir el sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y coparlo con los cacicazgos²⁴. (Valdez y Romero, 2015, p. 42)

En un año, dicho programa ejecutó más de Q195 millones en 182 obras, en los 22 departamentos del país. Al año siguiente su presupuesto sería de 400 millones. Una de las conclusiones de la auditoría practicada por la diputada Nineth Montenegro dice: «Es lamentable que, en el informe de auditoría y fiscalización realizado por la Contraloría General de Cuentas, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2005, NO aparece como Auditado o Fiscalizado el PACUR» (Valdez y Romero, 2015, pp. 42-43). Por su importancia para el capítulo se hace una cita extensa del estudio:

Una publicación de esos años citaba que «Parlamentarios opositores y de la oficialista Gran Alianza Nacional (GANAN), que apoyaron el Presupuesto General de la Nación, disponen de 400 millones de quetzales para el 2006, para proyectos en sus departamentos, a través del [...] PACUR, controlado por la SCEP»²⁵.

En su origen, los fondos de PACUR fueron administrados por la Organización Internacional de Migraciones –OIM– [...]. Luego de denuncias de manejos irregulares, los fondos fueron administrados completamente por la SCEP que dirigía [...] Eduardo González, uno de los dueños del Banco del Café, miembro de una prominente familia de exportadores del grano, declarado en quiebra años después, a quien se le atribuyó ser uno de los más fuertes financistas de la campaña electoral de [el candidato Oscar] Berger.

En condiciones de ausencia de un sistema institucionalizado de partidos políticos sin bases territoriales, pero en cambio ante la presencia de experimentados políticos que venían de la época del conflicto armado, y de una sociedad civil muy debilitada luego del largo conflicto armado, esa batería de leyes [Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales, Ley General de Descentralización] y los recursos inmensos que se les empezaron a trasladar, como lo documentamos adelante, podría ser puesta al servicio de los cacicazgos departamentales y municipales: sería un instrumento idóneo para desatar las condiciones que permitieron el salto de políticos-empresarios, hacia una clase política-empresaria.

En materia de aporte constitucional solo en este rubro, el aporte pasó de Q460.8 millones en 1995, a Q1,094.3 millones en el 2003; a Q1,887.0 en el 2008, y a Q2,705.0 millones en el 2013. A esos montos se debe agregar los ingresos provenientes del IVA-Paz. Los ingresos propios o de recaudación local de las 334 municipalidades, ascendieron en el 2011 a Q3,378.9 millones; de estas, el 41 % correspondió a la municipalidad de Guatemala. Las transferencias contempladas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del 2013, sumaron Q6,114.5 millones (aporte constitucional, IVA-Paz e impuestos varios). (Valdez y Romero, 2015, pp. 43-44)

24 La normativa de origen le permitió al Pacur operar con gran discrecionalidad. Tras múltiples denuncias legales, la unidad desde el que se dirigía el programa fue inhabilitada en el 2012 por la Corte de Constitucionalidad para manejar fondos provenientes de los ministerios, con lo cual se dieron las condiciones para el fin de su existencia dentro de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) (Valdez, 2015, p. 42).

25 Refieren a la publicación de Pellicó (2006), en la *Revista electrónica de discusión y propuesta social Albedrío*.

Un ícono en estas labores es el empresario-político Gustavo Alejos; miembro de una familia de tradición política vinculada al Partido Revolucionario fundado en 1957, durante la época de los gobiernos militares.

Alejos fue secretario privado del presidente Colom (2008-2012). Hasta inicios del 2013, fue directivo y accionista de la empresa farmacéutica I. J. Cohen, histórica proveedora del Estado. La revista *Contrapoder* documenta claramente, por medio de una entrevista, la vinculación negocios-poder-política, mediante el apoyo de diversos candidatos y partidos. Luego de informar al periodista que su patrimonio declarado es de más de US\$180 millones, el entrevistador le interpela:

Pero mucha gente desconfía de que alguien con menos de 50 años (47) pueda construir una fortuna de ese tamaño, maneje bancadas en el Congreso y financie candidatos a la Presidencia. Su éxito empresarial solo se ve alcanzar, en otros grupos, después de varias generaciones. [A lo que responde Alejos:] He tenido gracias a Dios, el apoyo financiero de varios bancos y el aval de mi papá. Empecé con mi primer crédito de Q100 mil cuando tenía 18 o 19.

P. ¿Y por qué participa en política? ¿Para hacer avanzar unas ideas útiles para el país o por interés económico? R: Hemos bajado el nivel de apoyo político. Soy sincero. Nosotros apoyamos a Óscar Berger (derecha), a Álvaro Colom (socialdemócrata). Ahí hicimos una amistad [...] P: ¿Participa usted en política más por interés económico? R: Lamentablemente aquí en Guatemala a todos los que tenemos éxito empresarial, nos piden apoyo político. Y a nosotros, por el tema de que J. I. Cohen le vende al Estado, se nos acercan más. (*Contrapoder*, 2014, pp. 10-11)

El llamado Listado Geográfico de Obras, técnicamente definido como el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, es la versión actual de lo que fue en su momento el Pacur, con sus diferencias de forma y fondo. Comparten el objetivo inmediato del uso clientelar de los recursos públicos, a gran escala, para controlar la dirección, el destino, los montos y a los ejecutores de la obra pública. Para el 2015, dicho programa manejó unos Q14,000 millones, esto es, aproximadamente el 20.% del presupuesto total de la nación (un 2.9.% del PIB). Un cuarto del total lo administra el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).

El restante 76 % (equivalente a Q 10,536 millones) está catalogado como transferencias de capital, es decir, constituido como desembolsos financieros destinados a la formación de capital, bajo responsabilidad de municipalidades, Consejos Departamentales de Desarrollo y entes fuera del sector privado. (Melgar, 2015, p. 20)

El listado se elabora en dos niveles; en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) («momento técnico»), y en el Congreso de la República, a partir de la propuesta de la Comisión de Finanzas («momento político»).

La exposición de los recursos públicos a la corrupción se da principalmente en la fase política, toda vez que los cambios que realizan los diputados que integran la CFPM [Comisión de Finanzas Públicas y Moneda] ocurren en reuniones celebradas a puerta

cerrada y con una opacidad enorme. Es el momento en que confluyen los intereses de los legisladores para obtener una mayor porción de recursos para sus distritos, pero también para obtener beneficios ilegítimos a través de la concesión de obras para sus empresas o de sus allegados (familiares, financistas, socios, etc.). Solo los montos que en su conjunto administran el CIV, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo (Q 11,514 millones), representan una considerable cantidad de recursos públicos que pueden ser blanco de actos de corrupción. (Melgar, 2015, p. 21)²⁶

Las reformas promovidas durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) y determinados acontecimientos en la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) produjeron varios fenómenos. El mayor de estos fue el inicio del dismantelamiento de la institucionalidad del Estado responsable de ejecutar la obra pública, «creando mecanismos paralelos de ejecución presupuestaria», como el fideicomiso de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial), «que facilitaron los procedimientos de contratación (eludiendo los controles de la Ley de Contratación del Estado)» (Barrientos, 2015, p. 117). Un segundo fenómeno fue el relativo desplazamiento de la hegemónica CGC por los entonces contratistas emergentes, agrupados en la Asociación Guatemalteca de Contratistas de la Construcción (AGCC). Empero, afirma Barrientos que la propia AGCC, que reúne a las mayores empresas transnacionales, ha sufrido un debilitamiento ante el auge de una nueva ola de contratistas emergentes no organizados, beneficiados por una combinación de hechos: las reformas en materia de descentralización del 2002, que habilitaron a las alcaldías y a los Consejos Departamentales de Desarrollo a realizar contrataciones, y el «listado geográfico de obras» (p. 117). Además, añadiríamos nosotros, por las implicaciones de programas como el Pacur.

En el trabajo de Barrientos (2015), «Guatemala: poder de veto a la legislación tributaria y captura fallida del negocio de la inversión pública», se expone ampliamente este y otros hechos que explican el comportamiento del mercado de contratos estatales y el peso específico de cada grupo en esta materia; así como las disputas por el control de los negocios de la construcción, un ámbito empresarial protagonista de numerosos y multimillonarios actos de corrupción documentados profusamente en los últimos años. Obviamente no explícito, el objetivo estratégico de los programas mencionados –como lo demuestran los numerosos casos de corrupción documentados al menos desde el 2015– fue contar con un mecanismo de acumulación económica extralegal, que tenga por fuente recursos estatales.

26 El estudio de Melgar (2015), *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*, documenta, además, otros ámbitos con recursos multimillonarios, donde más ocurre la corrupción, o donde esta es más fácil de concretarse por una variedad de causas: alimentos para personas; medicinas y útiles médico-quirúrgicos y de laboratorio; arrendamientos de edificios, terrenos, maquinaria y equipos; divulgación, impresión y encuadernación; combustibles y lubricantes; abonos y fertilizantes; equipo militar y de seguridad, entre otros. En otro rubro susceptible a la corrupción se ubican los fideicomisos (Melgar, 2015, p. 21).

En los planos ilegales de la economía y del poder, el Pacur produjo un doble fenómeno. Por una parte, para las redes ilegales preexistentes, se constituyó en la oportunidad de acceso a voluminosos recursos financieros de empresarios de la construcción, y de otros giros relacionados con los productos o servicios que contrata el Estado; y una oportunidad adicional para empresas con larga presencia en el mercado de la construcción o recién constituidas, articuladas con ministros y otros funcionarios del Ejecutivo, con diputados, alcaldes y miembros de corporaciones municipales. Se trata de recursos financieros de una escala que no podían obtener compitiendo legalmente por contratos con el Estado –predominante, pero no únicamente– de empresarios y políticos experimentados en la corrupción sistemática a través de dichos contratos, en muy variados ámbitos.

Por otra parte, produjo el fenómeno de que, para algunos de aquellos empresarios y políticos, que no estaban constituidos entonces como redes político-económicas²⁷, el Pacur les representó la ocasión propiciatoria, el incentivo material, para sumarse a redes existentes o para articular las propias. Este segundo grupo se integraba, sobre todo, aunque no de manera absoluta, por políticos, diputados, funcionarios municipales y empresarios locales. El resultado global fue *una mayor concentración de activos productivos y un salto en el grado y calidad de la captura del Estado*; en este caso, un proceso de cooptación predominantemente de abajo (redes con control de los Consejos de Desarrollo municipales y departamentales) hacia arriba (el Gobierno central, sus instituciones y el Congreso de la República).

En este segundo grupo destacan personas y empresas a las que se las asoció como parte del fenómeno de los empresarios «emergentes» (los políticos empresarios); cuyo surgimiento –como dijimos antes– se origina por múltiples variables, como los cambios económicos de gran alcance de los años noventa y otros que se han dado años atrás. Pero también por los vaivenes de la política pública asociados a cambios en las coaliciones políticas de un gobierno a otro que, según las correlaciones de poder, han favorecido a los exportadores no tradicionales, a la maquila, a la minería o la energía, entre otros sectores.

En unos casos, como se ha venido comprobando por los juicios realizados a partir del 2015, la corrupción sí aparece, y de manera importante, en un sector de empresarios de la construcción, uno de los de mayor crecimiento en el PIB en los últimos años. Pero, de nuevo, de ello no podemos deducir que la expansión de los empresarios emergentes sea atribuible como primera causa, y mucho menos como única causa, a un comportamiento corrupto a gran escala.

El caso del Pacur (uno de los programas más relevantes de los últimos años por su diseño, volumen de recursos implicados y el andamiaje institucional público involucrado) favoreció el desarrollo de las condiciones para lo que años más tarde

27 Concuraban ocasionalmente como contratistas del Estado, y pagaban comisiones ilegales, o no lo hacían según las circunstancias.

concluiríamos diagnosticando la reconfiguración cooptada del Estado; conclusión que, si antes obteníamos por la vía de la deducción, con las abundantes evidencias disponibles, el diagnóstico se confirma.

Sin embargo, el caso del Pacur no ha sido estudiado de forma rigurosa. Sobre los hechos de corrupción estructural, a escala regional y nacional, descubiertos a partir del 2015, el estudio de Harald Waxenecker (2019a), *Desigualdad y poder en Guatemala. Economía de captura*, es el que ofrece una primera cuantificación de su alcance, con base en una metodología novedosa, que se comenta más adelante. Este mismo autor elaboró el estudio sobre el fenómeno de la corrupción a nivel local, *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco* (2019b) a través del mismo método.

El trabajo de Waxenecker es el más exhaustivo estudio sobre la corrupción estructural en Guatemala disponible hasta el momento en que estas líneas son escritas. El autor analiza los gobiernos de Óscar Berger (2004-2008); Álvaro Colom (2008-2012); Otto Pérez Molina (2012-2015); y parte del gobierno de Jimmy Morales (2016-2020). Las bases de datos que fundamentan su análisis «provienen del portal de Guatecompras (disponible en Laberinto del Poder – *PzP*) y contiene las adjudicaciones del 19 de julio de 2004 al 6 de abril de 2017. De esta base se seleccionaron 298.927 contratos de los mercados público-privados» (p. 27), en los ámbitos de infraestructura, salud, alimentación, transporte y seguridad sobre un valor global de más de Q102 000 millones.

El autor estima que el excedente extraordinario (de origen ilegal) que obtienen quienes participan de las redes político-económicas ilícitas,

se calcula a partir del volumen capturado, que en suma asciende a más de Q. 50,8 mil millones en un mercado total de Q. 102,7 mil millones. Es decir, casi el 50 % del volumen del mercado público-privado es afectado por mecanismos de Economía de Captura. (Waxenecker, 2019a, p. 6)

En tanto, en su estudio sobre las redes ilícitas regionales y locales, documenta profusamente los numerosos grupos de políticos y de otros grupos de poder que son parte de las redes ilícitas, el alcance geográfico y el volumen de los recursos de origen público (legal), que mueven las redes regionales y que convierten, mediante la corrupción, en ingentes capitales como expresión de la economía de captura; a la cual se hará referencia con más detalle en la siguiente sección, «El “modelo económico” visto a grandes rasgos». La definición que el autor ofrece de dichas redes alude explícitamente a la institucionalidad dual (legal-ilegal), que opera en el conjunto de la institucionalidad público-privada; una especie de espacios «interinstitucionales» que se han venido creando a lo largo de la historia de la connivencia eficaz normalizada de lo legal-ilegal; que antes posibilitó el éxito de la corrupción a gran escala hasta alcanzar su coronación: el Estado capturado.

«Las RPEI [Redes político-económicas ilícitas] –tanto las de alcance nacional como las de carácter regional– son entramados complejos y transicionales, que se desplazan entre lo público y privado, entre lo gubernamental y lo empresarial, entre lo lícito y lo

ilícito y entre lo formal y lo informal, y tienen por finalidades lograr: a) poder indebido (político y/o económico), b) influencia indebida (política y/o económica, c) impunidad para sus acciones ilícitas y d) enriquecimiento indebido» (CICIG/MP, 2015). Estas realidades de poder han desnaturalizado la institucionalidad y los equilibrios del sistema democrático, pues, la ‘finalidad’ del ejercicio de poder no se caracteriza por los preceptos constitucionales del bien común, sino por simples intereses y beneficios particulares.

El poder se realiza de forma indebida. Es decir, no es exclusivamente lícito o ilícito, sino se sirve de ambos extremos; de la misma manera que se realiza en los conductos formales/transparentes e informales/secretos de la institucionalidad. (Waxenecker, 2019b, p. 33)

La tabla 9.1 muestra los volúmenes que se mueven a través del llamado, coloquialmente, «listado geográfico de obras»:

Tabla 9.1

Programa de inversión física, transferencia de capital e inversión financiera (2012-2017): en millones de quetzales

Rubro/Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inversión física	4960.7	5858.0	5401.7	4806.2	4140.2	4742.4
Administración central	3174.8	3996.3	3345.4	2929.0	2038.3	2629.6
CODEDE	1785.9	1861.7	2056.3	1877.2	2101.9	2112.8
Equipo	293.1	373.5	923.4	516.3	227.4	739.1
Transferencias de capital	7420.4	8110.0	8166.3	8534.8	7868.2	8053.3
Aportes ministeriales	546.0	620.1	638.0	603.9	385.7	293.6
Obligaciones del Estado	6874.4	7489.9	7528.3	7930.9	7482.5	7759.7
Inversión financiera	32.5	27.4	56.2	61.7	64.3	121.7

Fuente: Waxenecker (2019b, p. 27), con datos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

El «Programa de inversión física, transferencia de capital e inversión financiera» tiene especial relevancia en los procesos de licitaciones a nivel regional y local. En efecto, este programa se conoce comúnmente como «Listado geográfico de obras», convirtiéndose en «...el terreno natural de influencia y poder de los diputados distritales» (Barrientos/Figueroa en: Icefi, 2015). En este contexto, las asignaciones a inversión física a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) registran un aumento tendencial y real entre 2012 y 2017.

Las diputaciones distritales buscan en control y la influencia sobre estas asignaciones presupuestarias y, concretamente, sobre los procesos de adjudicación en la ejecución de estas obras regionales. En otras palabras, se trata del ‘botín’ de las RPEI de carácter regional. (Waxenecker, 2019b, p. 27)

El incentivo decisivo, para que estos fenómenos fueran posibles y realizables a escala nacional, es la forma y el grado en que el poder y gran parte de los activos productivos

han sido controlados por siglos por la élite histórica (sobre todo por la que ha tenido gran parte de la mayor capacidad de adaptación), en forma directa y a través de las funciones de una institucionalidad estatal, *cuyos rendimientos crecientes se explican, en el marco de una ruta dependiente*, por su autorrefuerzo y bloqueo, en el sentido de lo ya argumentado por Pierson (2017) en otro capítulo y que se cita de nuevo. Dice el autor que en una trayectoria dependiente «los pasos precedentes en una dirección en particular inducen un movimiento adicional hacia la misma dirección» (p. 6).

En un proceso de rendimientos crecientes, la probabilidad de etapas adicionales a lo largo de la misma trayectoria aumenta con cada movimiento de la misma. Eso se debe a que los beneficios relativos de la actividad actual en comparación con otras opciones posibles aumentan con el tiempo. Por decirlo de otra manera, los costos de salida – de cambiar a alguna alternativa anteriormente plausible – aumentan. Los procesos de rendimientos crecientes también pueden describirse como procesos de autorrefuerzo o de retroalimentación positiva. (Pierson, 2017, p. 6)

Se trata de una institucionalidad, formal e informal, que fue haciéndose a la medida; (recordemos que las instituciones las crean actores asimétricos) para que poder blando y duro y activos productivos se concentren en torno a una matriz productiva histórica que controla una élite, y no para que se democratizen. O si se prefiere, se trata de una institucionalidad pública y privada *hecha para perpetuar el modelo*. Evidentemente, una estructura de la propiedad y de la distribución de los activos, así como del poder desconcentrados, conforman incentivos en sentido inverso: no solo favorecen el desarrollo social, y una sociedad más equilibrada en términos del poder, sino también una actuación más apegada a la legalidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016) que promueve en la región un modelo de economía de mercado de tipo liberal, explica, en lo general, de dónde proviene la desigualdad –que es multidimensional, relacionada con el género, la escolaridad, la etnicidad, la ubicación geográfica, etcétera– y sus consecuencias. En este marco, documentó que la estructura de la propiedad, la distribución del poder, de los recursos y de los activos productivos «son parte de los factores más importantes para explicar la desigualdad» (p. 18).

El primer eje de la desigualdad, y el más básico, es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social –a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva– y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo. (Cepal, 2016, p. 18)

Pero para que fuera eficaz el modelo gris, legal-ilegal, de acumulación, requirió basarse en una institucionalidad legal formal-informal ya establecida y, además, producir *otras normas*. Por eso se habla de un tipo de cooptación que *reconfigura al Estado*

para facilitar sus objetivos estratégicos. Esto supone poder sobre las instituciones estatales, más allá de la influencia sobre sujetos «recibe-pide coimas». La mayor corrupción requiere la participación activa de funcionarios y asesores de alto nivel e, imprescindiblemente, de diputados. Se trata, para el caso del Pacur, de unas normas y unos presupuestos aprobados según la legislación del país, desde la Constitución Política de la República y la legislación sobre los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, hasta la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, entre otras, así como sus diversos reglamentos.

A lo largo de los años, con excepciones notables, buena parte de la clase política fue forjando poderosas redes político-económicas, según la crítica definición usada por la Cicig en el conjunto de su estrategia y comprensión de la captura del Estado, y citada ampliamente a continuación. Son redes que han venido a disputarle poder y negocios a varios grupos de las élites históricas del país con éxito en múltiples arenas; la más notable, en los negocios con el Estado, ámbito en el que otros grupos de la élite histórica, por su campo de especialidad –debe decirse–, no se involucran, o lo hacen ocasionalmente. Dice el informe *El financiamiento de la política en Guatemala* de la Cicig:

Estas estructuras, lideradas por lo que la prensa ha denominado como «señores feudales» o «caciques», configuran redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional. Estas redes constituyen una confluencia de individuos y/o agrupamientos de individuos que se autoorganizan y cooperan, comunican e informan, y que poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas, aunque colateralmente lícitas. Estas redes llevan a cabo prácticas políticas y transacciones económicas ilícitas.

Estas estructuras son microsistemas sociales conformados por individuos y agrupamientos de individuos en un contexto socio histórico e institucional determinado que –como condición inicial del contorno– al menos tolera de forma consciente un modo específico de distribución de cuota de poder (político y económico) e influencia (política y económica), al mismo tiempo que compite por el sostenimiento de ventajas comparativas y/o competitivas frente al Estado y el mercado realmente existentes en un territorio y población delimitados.

Dependiendo de la situación y la coyuntura puede desarrollar multiplicidad de objetivos, pero sus misiones y funciones parecen converger en torno a la obtención y usufructo para su propio provecho de: a) poder indebido –sobre el aparato del Estado y en algunos sectores del mercado–; b) influencia indebida sobre variados procesos sociales (ambientales, políticos, económicos, culturales); y c) bienestar indebido, producto de la disponibilidad de recursos monetarios y no monetarios, tangibles e intangibles, acumulados como resultado de sus actividades lícitas e ilícitas.

Estas redes, que son dinámicas y fluidas, fueron surgiendo con el proceso de democratización, que también impulsó una serie de cambios en la organización de la administración del Estado y en la distribución del presupuesto. Además de ratificar la autonomía municipal, la Constitución Política de la República, que data de 1985, estableció una asignación del 8.% del presupuesto a las municipalidades, porcentaje que

posteriormente fue aumentado al 10. A esto se sumaron los procesos de descentralización, el establecimiento de consejos de desarrollo comunitarios, municipales y departamentales que también influían en los destinos de la obra pública; y la creación de distintos fondos sociales que igualmente orientaban la inversión pública en los departamentos y municipios (Torres-Rivas y Cuesta, 2007: 34-51). (Cicig, 2015, pp. 19-20)

Basta lo dicho para documentar qué es y cómo mutaron los empresarios a empresarios-políticos, y los políticos a políticos-empresarios; un fenómeno que, como lo prueba toda la evidencia y la argumentación histórica que se ha venido presentando, ciertamente no es uno que «nazca a la vida» en el pasado reciente. Pero la diferencia de escala es enorme. Ahora estamos frente a un fenómeno que caracteriza a todo el sistema. El sistema no puede explicarse a profundidad sin entender esa mutación en los roles sociales, su gravísimo impacto en la perversión de la vida democrática y en el éxito de las redes político-económicas en la captura del Estado en su versión contemporánea, debido tanto a factores externos como internos en el proceso de descentralización en el que el país puso tantas esperanzas.

La conclusión que podemos afirmar luego del examen del Pacur, que se refuerza con los datos de los estudios de Waxenecker (2019a y 2019b), es que el sistema de Consejos de Desarrollo, una de las piezas maestras de los principios constitucionales (artículos 119, 224, 225, 226, y 228), establecidos para promover la descentralización político-administrativa del país, se desnaturalizó completamente con graves consecuencias para las posibilidades de hacer viable una lucha efectiva contra las redes ilegales; pero también, penosamente, para el desarrollo local y regional²⁸.

2.3 Poder, economía y democracia

No existe país en el mundo que no tenga estructuras institucionales público-privadas articuladas para procesar las necesidades de su economía. Las economías centralizadas de carácter socialista en Europa del Este; así como las diversas experiencias más recientes en América Latina, como Venezuela o Nicaragua, fracasadas por múltiples razones, han

28 El artículo 119, literal b), de la Constitución Política de la República de Guatemala, habla de la necesidad de «Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país». El Artículo 224 que refiere a la división administrativa, indica en el primer párrafo, que:

El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. [Y que]: La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Además, los artículos 225, 226, y 228 que establecieron el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, y el Consejo Departamental, para cada uno de los departamentos de la República. (Corte de Constitucionalidad, 2002). (Ver Contraloría General de Cuentas, s. f.).

Adicionalmente, los Consejos de Desarrollo Municipal están establecidos en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88 y en los artículos 11 y 12 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11-2002). Finalmente, los Consejos Comunitarios de Desarrollo se contemplan en los artículos 13 y 14 de la misma ley.

tenido en su momento estructuras de ese tipo. Del mismo modo, los países europeos, en donde la definición de grandes políticas nacionales –como empleo, salarios, medio ambiente e incluso cierto tipo de inversiones– se basa en la representación legítima de los empresarios y de los trabajadores en múltiples instancias estatales.

Los países asiáticos y los Estados Unidos también han desarrollado a lo largo del tiempo sus propias estructuras; los llamados «tigres asiáticos», las suyas. Vietnam, gobernado por el Partido Comunista, derivó a una forma de capitalismo de Estado en el cual se permite la inversión de capital extranjero en las empresas; por lo que ha desarrollado, en ese contexto, sus propias estructuras público-privadas. Ya se ha visto cómo en el caso de los Estados Unidos los excesos de la sobrerrepresentación del capital en las estructuras estatales producen efectos sobre la democracia.

China, gobernada por el Partido Comunista, tiene una de las estructuras más complejas del planeta; de hecho, allí está la inmensa mayoría de las 500 empresas más grandes del mundo y un creciente número de ellas son, justamente, propiedad del Estado (empresas estatales globales –SOE, por sus siglas en inglés–). Lin Li-wen y Curtis J. Milhaupt (2013), autores del estudio *Los grandes grupos empresariales chinos: Entendiendo los mecanismos del capitalismo de estado en China*, sostienen que el capitalismo de Estado chino tiene «una arquitectura extraordinariamente compleja» (p. 809), la cual presentan a lo largo del trabajo.

Ciertamente, la inmensa mayoría de empresas chinas que controlan la economía son propiedad del Estado. Guatemala no es ni remotamente un capitalismo de Estado. Sin embargo, se cita este ejemplo extremo porque permite ver cómo se trazan las relaciones entre los intereses privados extranjeros, las empresas privadas estatales chinas, el Gobierno y el Partido Comunista, lo que prueba lo dicho en el primer párrafo de esta sección: *no existe país en el mundo que no tenga estructuras institucionales público-privadas articuladas para procesar las necesidades de su economía*.

Nosotros llamamos *jerarquía interconectada* a la estructura organizacional del capitalismo de estado chino. Este término capta una característica principal de ese diseño de organización industrial: grupos de sociedades verticalmente integrados y organizados bajo SASAC, [Organismo Central Gubernamental –acrónimo en inglés–, el accionista controlador final] con conexiones estratégicas tanto con otros grupos empresariales como con órganos gubernamentales e instituciones estatales, tales como las universidades, intrincados en un proceso de dotación de personal en rotaciones, dirigido conjuntamente por el partido comunista y SASAC.

Los aspectos jerárquicos de la organización industrial china se advierten de inmediato: ellos van desde la integración vertical de las empresas a lo largo de la cadena de producción hasta el carácter jerarquizado, desde arriba hacia abajo, en la formulación y transmisión de la política industrial en un régimen político autoritario. Pero el sistema chino no es simplemente uno en el que grupos verticalmente integrados transmiten ordenes desde los planificadores estatales centrales a SASAC y de ahí hacia abajo a través de una cadena de empresas verticalmente integradas. Estas estructuras jerárquicas están incrustadas

en densas redes –no solo de otras empresas, sino que también del partido comunista y órganos gubernamentales. Estas redes parecen facilitar el flujo de información tanto desde abajo hacia arriba como desde arriba hacia abajo. Ellas fomentan el intercambio de relaciones y la colaboración en muchos niveles de producción y en los procesos de implementación de políticas públicas. Y ellas entregan potentes incentivos a los líderes dentro del sistema porque el éxito en los negocios lleva a promociones y recompensas en el ámbito político, y viceversa. ...

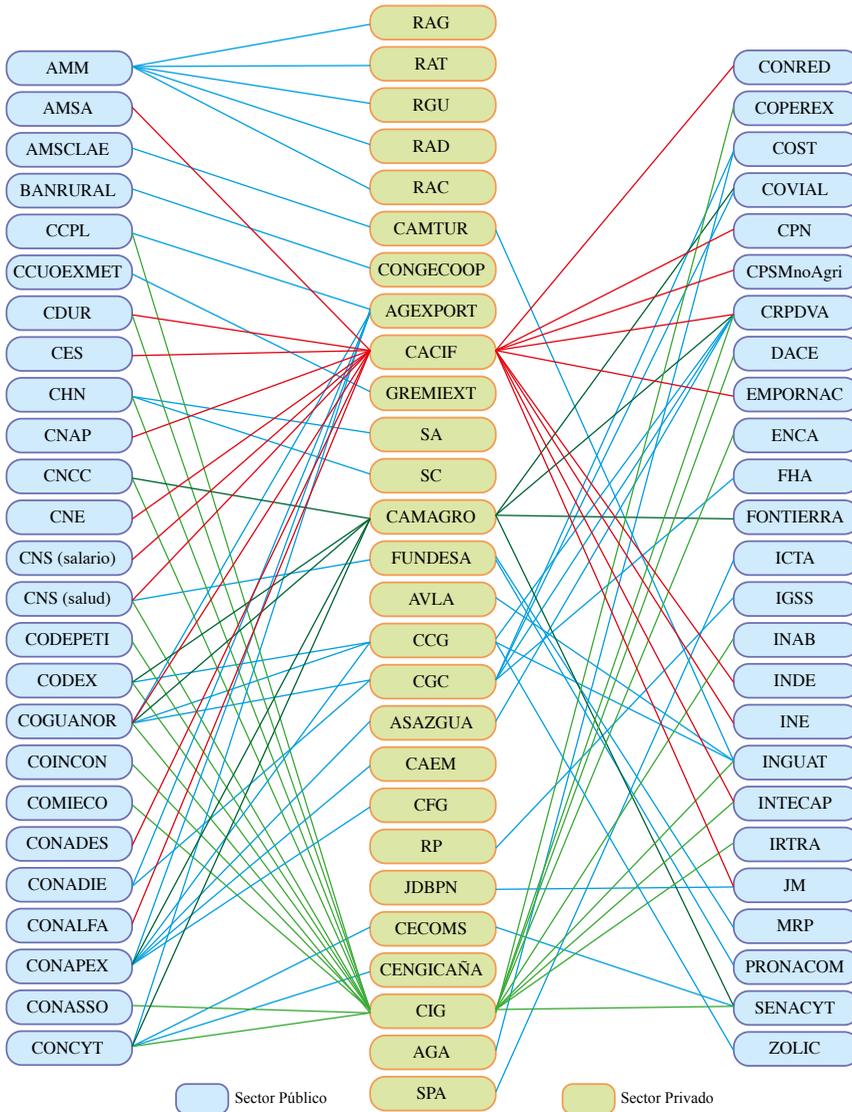
Estas densas redes son el resultado de numerosas sendas que unen los componentes individuales del sistema. Algunas son creadas a través de medios legales formales, tales como un contrato o mediante relaciones accionarias. Otras son el resultado de prácticas del personal seguidas por el partido comunista y SASAC. *Incluso otras son incorporadas en la peculiar noción de «representación» en los órganos gubernamentales chinos, que asigna determinados cargos a selectos hombres de negocios.* [Cursivas añadidas] (Liuwen y Milhaupt, 2013, pp. 809-810)

Comprender en qué circunstancias aquellas estructuras público-privadas institucionalizadas, a lo largo del tiempo, contribuyen o no con los objetivos generales de desarrollo en democracia de cada país requiere, como se ha hecho, de estudios de política comparada. En el volumen II se hizo con Costa Rica y Guatemala para contrastar las diferentes rutas históricas que siguió cada país, que derivó en el primer caso en desarrollo y democracia; y en el otro, en la permanencia de la condición de país atrasado que llevó a una condición de Estado capturado. ¿Cuál es el balance adecuado en este tipo de estructuras legítimas? ¿Cuánta más o cuánta menos representación legítima del capital organizado es el adecuado para lograr ese balance que no aplaste la iniciativa individual, pero que tampoco someta al Estado a intereses privados?

En el ámbito de la acción social operada desde la institucionalidad legal-formal, los factores internos se pueden explicar de forma simplificada en el ejercicio *efectivo y continuado* del control de los procesos productivos y de la institucionalidad, tanto la estrictamente privada –de manera nuclear las cámaras y las asociaciones empresariales, los centros de pensamiento, las fundaciones para los programas de responsabilidad social empresarial, entre otras–; así como, relevantemente, en las representaciones del capital organizado en las más de 50 instituciones estatales, donde han mantenido la presencia o el control; ese espacio cuasi «público-privado» por las asimetrías implicadas, especialmente dada la frágil e influenciada institucionalidad estatal dual. Este ha sido el caso notable, aunque con múltiples matices (de mayor o menor influencia), de instituciones como la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, los ministerios de Economía (Mineco), de Finanzas Públicas (Minfin), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN); de Trabajo y Previsión Social (Mintrab); así como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), etcétera; como ya se dijo y documentó en el volumen II, a través de la *efectiva y continuada* dirección o influencia eficaz, a lo largo de la formación del Estado, al menos desde los tiempos del Consulado de Comercio, establecido por Real Cédula en 1793.

Figura 9.1

Representación formal del sector privado en instituciones del gobierno

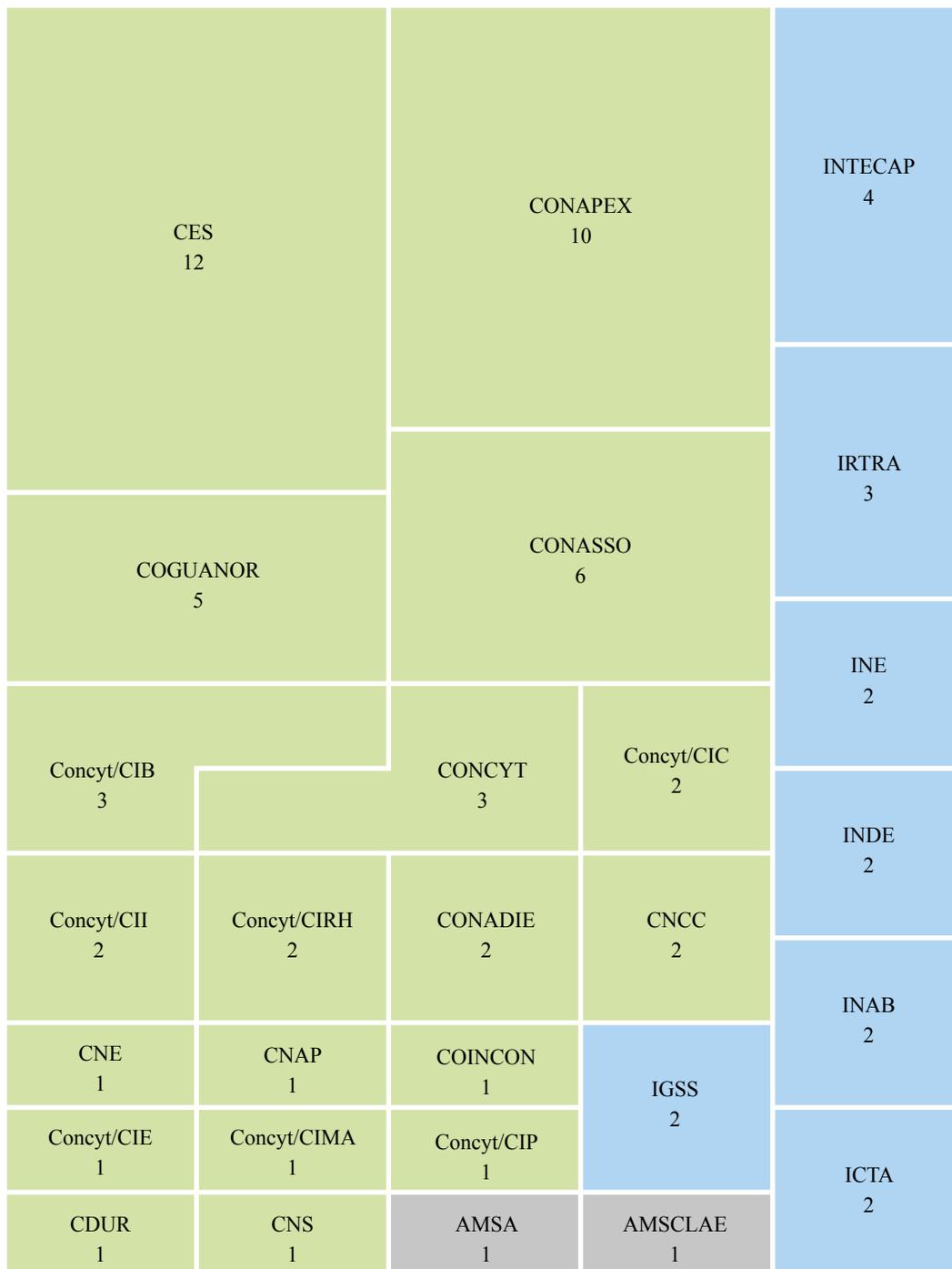


Nota. Ver Apéndice para significado de las siglas (Romero y Ramírez, 2018, p. 20). Fuente: elaboración con base en datos proporcionados por *Plaza Pública*, Universidad Rafael Landívar.

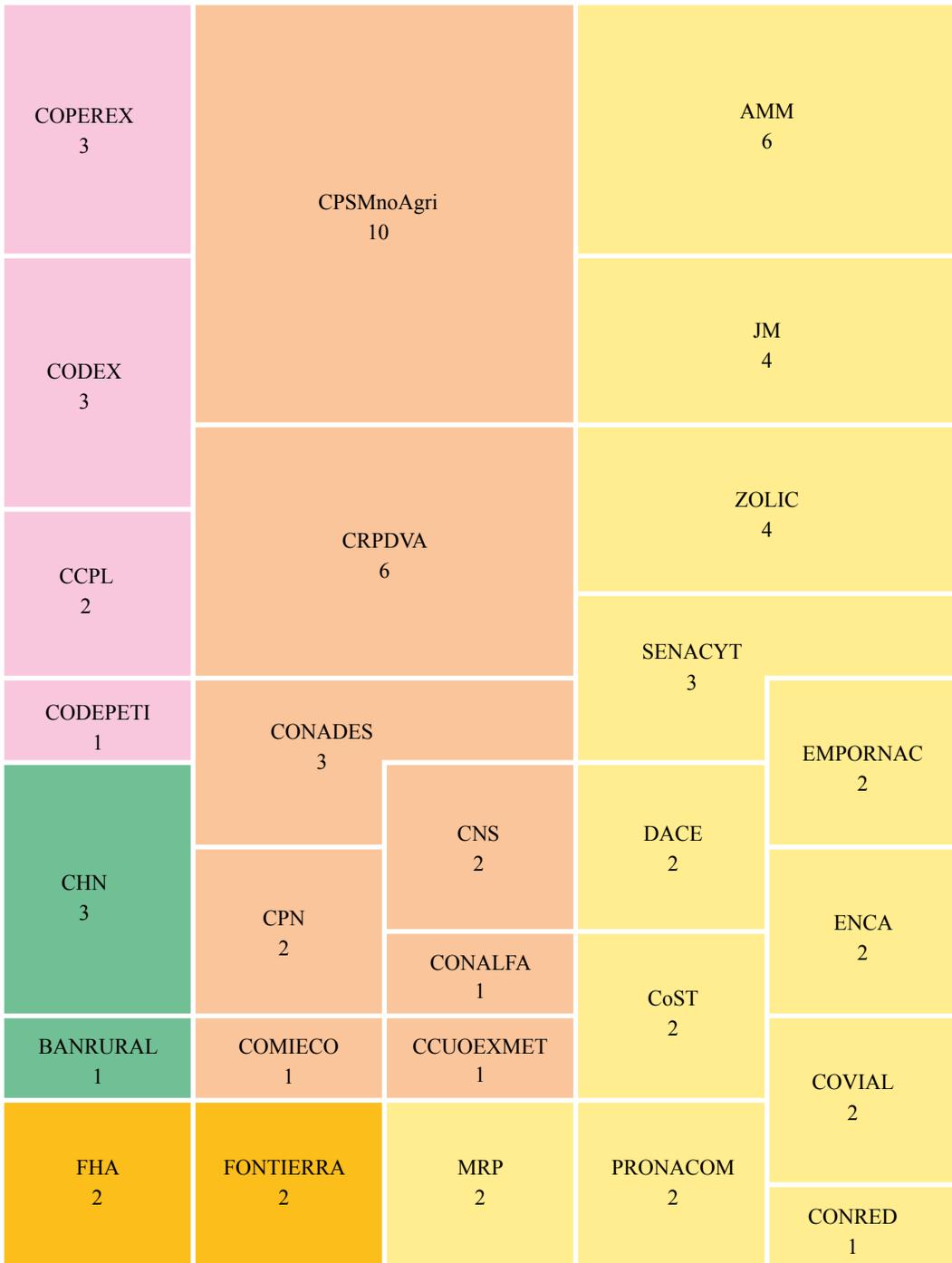
La figura 9.2 proporciona sin duda una imagen muy cercana al fenómeno de las representaciones de la cúpula patronal, aunque no incluye todas estas, que sufren modificaciones cada cierto tiempo.

Figura 9.2

Peso de la representación formal del sector privado en instituciones del gobierno



Nota. Ver Apéndice para significado de las siglas



■ Consejo
 ■ Instituto
 ■ Comité
 ■ Comisión
 ■ Autoridad
 ■ Banco
 ■ Fondo
 ■ Otro

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Naveda (2018).

En toda América Latina solo hay una organización cúpula, el Consejo Superior de la Empresa Privada (Cosep), y un país, Nicaragua, que con 58 representaciones en el Estado tiene un número igual o mayor que las del Cacif. Dada la evolución de la situación de ese país, su caso resulta relevante para entender la importancia de esos espacios que denominamos antes cuasi público-privados. De acuerdo con Spalding (2017), especialista en élites de Nicaragua, para el 2011 el Cosep tenía una posición oficial en comisiones de supervisión en «once instituciones público-privadas, diez consejos, cuatro ministerios y agencias gubernamentales, y las comisiones presidenciales sobre inversiones y facilidades comerciales, todo además de la Comisión de Seguimiento que garantizaba un intercambio mensual con altos funcionarios del FSLN (Cosep, 2012a, 2-3)» (p. 168). Cinco años más tarde, estas representaciones se habían multiplicado por cinco, hasta sumar 58 (Spalding, 2017, p. 168).

En el 2017, José Adán Aguerrí, el más perdurable presidente del Cosep, publicó una serie de artículos en los que defendía el compromiso del sector empresarial con el Gobierno de Daniel Ortega. Se argumenta que «lo que en COSEP estamos buscando evitar con nuestro actuar es volver a ser rehenes de la confrontación política que nos ha empobrecido por no dialogar [...]. Ya lo vivimos una vez. Es más que suficiente» (Spalding, 2017, p. 176) En su versión, Spalding detalla el proceso de expansión de la influencia política del Cosep en Nicaragua:

La política del diálogo y el evitar la confrontación, en cambio, habían resultado en altas tasas de crecimiento económico y un aumento de la inversión extranjera. Como presidente del COSEP desde el 2007 y participante directo en la nueva estrategia, Aguerrí presentó esta dinámica como «el modelo COSEP». Los críticos de esta cooperación ofrecieron una interpretación alternativa de su funcionamiento. Carlos Fernando Chamorro (2017), el editor del noticiero Confidencial denunció la relación como el «corporativismo», el cual definió como «un sistema cerrado, excluyente, de intermediación directa, en el que la cúpula del sector privado comparece como único actor en representación del resto de la sociedad a negociar los asuntos económicos con el Gobierno». Al afirmar que el COSEP y sus cámaras estaban representados en las juntas directivas de 58 instituciones públicas y que el sector empresarial disfrutaba de numerosas exoneraciones fiscales y subsidios, Chamorro pidió a los empresarios «dejar de ser rehenes del autoritarismo». Los líderes empresariales, argumentó Chamorro, deberían asumir el liderazgo de un movimiento en contra de la corrupción y el cada vez más concentrado poder ejercido por el gobierno de Ortega. Este debate sobre las relaciones entre las empresas y el Gobierno pone de relieve controversias duraderas sobre la dinámica intra-élite y plantea cuestiones importantes sobre las responsabilidades de las élites económicas para la promoción de la institucionalidad democrática. Las formas en que los sectores empresariales se constituyen, identifican y negocian objetivos, y tratan de diseñar interfaces con los gobiernos merecen una investigación más al fondo, especialmente en Centroamérica, donde las élites económicas han sido a menudo poderosos actores políticos. (2017, p. 176)

Páginas atrás, Spalding (2017) informa que en el 2008 el Cosep llevó adelante una estrategia de cabildeo «modernizadora», para influir de mejor manera en el Organismo Legislativo:

Contrató a un miembro de los grupos de presión política (cabildero) y designó algunos líderes de COSEP, cuidadosamente seleccionados para cultivar las relaciones con cada uno de los partidos políticos. De acuerdo con un análisis interno, COSEP colaboró exitosamente con 105 leyes y 42 reglamentos aprobados por la legislatura durante el periodo 2008-2015 (COSEP, 2016, 9). [Para el 2010,] alrededor del 60 por ciento de todas las leyes aprobadas; todas estas, excepto una de las leyes económicas, contaban con la colaboración y la aprobación de los delegados de COSEP (COSEP, 2011b: 44). (p. 168)

En el 2012 fueron presentadas a Bayardo Arce (excomandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional –FMLN–, empresario y actual asesor presidencial en temas económicos del gobierno), numerosas iniciativas de ley:

En la Comisión de Seguimiento [...] se centraban en las medidas para garantizar beneficios impositivos para los productores agrícolas, la promoción de un programa social de viviendas apoyado por el Gobierno, el control del aumento de los precios de la energía, entre otros (COSEP, 2012c, 9). (Spalding, 2017, p. 168)

Allí se produce la expansión de las representaciones del Cosep, pasando de 11 a 58. Además, de lo indicado en la cita anterior, la organización cúpula tenía un puesto en la Junta del Banco Central, en la Junta de supervisión del sistema bancario y en el «recién creado banco de desarrollo estatal, Banco Produzcamos, así como en toda una gama de institutos que controlaban la seguridad social, la educación técnica, el turismo y la competitividad» (p. 169). Además, concluye el autor, en la comisión tripartita que regula el salario mínimo, con base en la ley del 2007: «Esta nueva ley permitió a los representantes empresariales, trabajadores y Gobierno hacer aumentos salariales bianuales a los trabajadores de ocho sectores económicos diferentes» (Spalding, 2017, p. 169).

En cuanto a Guatemala, Rodríguez y Naveda (2018) sostienen que el sector empresarial organizado

tiene influencia real en las decisiones de Estado sobre aquellos asuntos que son de su interés. Con el apoyo del poder político (Congreso y Ejecutivo) ha asegurado ocupar una silla, con voz y voto, en al menos 58 juntas directivas, comisiones y comités de diferentes rangos en instituciones estatales que les permiten darle forma al sistema de reglas y normas que rigen multitud de transacciones y decisiones, además de acceder de manera urgente o privilegiada a información. Leyes, acuerdos y reglamentos aprobados por el Congreso, la Presidencia de la República o los Ministerios, legalizan la participación del Cacif o las cámaras empresariales en las instancias en las que se diseñan las políticas públicas del país. (párr. 1)

Las representaciones desproporcionadas de un sector de la sociedad en las instituciones del Estado de Guatemala, justamente el que controla la riqueza, son parte de los mecanismos que posibilitan materializar la conexión con la institucionalidad pública. Aquí se concreta la figura de la institucionalidad como el puente, el eficaz mecanismo de sobrerrepresentación y control en variado grado, según cada coyuntura, sobre los

gobiernos y sus productos: política pública, iniciativa legislativa, compras, inversiones, empleo, impuestos, etcétera. En una perspectiva más profunda, y como sucede en todos los países del mundo con economía capitalista, se trata del actor más apto para influir con más éxito en el largo plazo sobre el rumbo del Estado.

El control deviene avasallador; y quedan anuladas las frágiles prácticas democráticas del país cuando el financiamiento electoral *lícito e ilícito*, o *no reportado* –como se le conoce ahora, pero que se da desde siempre, y que, como vimos en el caso de Estados Unidos, es un motivo de creciente malestar ciudadano y pérdida de legitimidad de varias instituciones estatales y de la imagen de líderes empresariales involucrados–, se ve complementado –al menos a partir del 2015, desde cuando tenemos datos– con el que proviene de los políticos-empresarios ya definidos.

La importancia de los controles y la regulación legal en estas materias, así como la importantísima labor de instituciones como el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y la Superintendencia de Verificación Especial (SIV) de la Superintendencia de Bancos –que deberían ser fortalecidas– se explica porque el dinero del narcotráfico siempre está en la búsqueda de mecanismos para lavar sus ingentes recursos en efectivo, lo cual es más seguro haciéndolo a través de empresas nuevas o ya existentes.

Con apoyo de Uvalle (2001), se ha dicho que la importancia de la institucionalidad para el capital organizado estriba en que actúa como un puente que comunica mercado y Estado. En esta interacción se crea una suerte de institucionalidad mixta, en donde –como en biología, con la interfase, y haciendo una figura retórica– las células se reproducen una vez han producido sus propios componentes, en la vida social, los sentidos y el lenguaje, las normas y reglas socializadas, asumidas y practicadas a lo largo del tiempo largo, que se cristalizan en las instituciones formales e informales, legales, ilegales y grises.

La defensa del Estado capturado, corrupto; la defensa de esa institucionalidad por los empresarios que devinieron –de acuerdo a nuestra definición– en empresarios-políticos; y, también, la defensa librada por los políticos devenidos en políticos-empresarios sucede por razones obvias: han forjado una alianza de facto, no escrita, pero sí posible de documentar a través de las conductas, decisiones, declaraciones verbales y escritas de unos y otros; pero más importante, por las evidencias en que se basan los numerosos casos en los tribunales de justicia y que, según las imputaciones del Ministerio Público (MP) y la Cicig²⁹, documentan la presunción de nexos en negocios ilícitos.

En ese mundo acotado de los empresarios-políticos hay un entorno complejo, muy grande, que debe tenerse en consideración para alejarse de generalizaciones insostenibles. Por una parte, están los cientos de miles de empresarios de todo tipo que, por diversas razones, no son agremiados y que operan cotidianamente valiéndose

²⁹ Como estaba establecido en el convenio que le dio origen, la Cicig concluyó sus operaciones el 3 de septiembre de 2019, no sin sufrir el acoso y el cabildeo internacional más intenso comparable con el llevado adelante en 1954 para forzar su salida antes de tiempo.

por sí mismos. Luego están los que sí son agremiados, que tienen una experiencia de participación dual: cuando no son consultados por sus directivos sobre graves decisiones adoptadas que comprometen la imagen de todo un gremio, de cada empresario, su familia y su empresa; y, por otra parte, cuando estos mismos agremiados no buscan promover una auténtica vida democrática en sus organizaciones, no interpelan a sus directivos cuando asumen decisiones que los rebasan en sus atribuciones estatutarias y comprometen al gremio. Cuando se da la conjunción de estos comportamientos se favorecen no solo las divisiones gremiales, sino también la expansión de prejuicios y generalizaciones insostenibles como «todos los empresarios son...».

Simultáneamente están los directivos de ocasión que con las mejores intenciones dedican numerosas horas al trabajo de sus gremios; a veces descuidando sus propias empresas, sin más interés que promover el desarrollo de las capacidades entre los agremiados, facilitar relaciones comerciales internacionales o apuntalar el éxito gremial en los negocios lícitos; y que se distinguen de los empresarios-políticos, con los que coinciden en diversos espacios.

Los acontecimientos de los últimos años parecen indicar que la cerrada disciplina política de las organizaciones cupulares habría llegado, o está llegando, al límite de sus posibilidades para obtener un apoyo activo de parte de sus filiados de base; más allá de las imágenes de unidad y legitimidad que con regularidad nos hacen llegar los directivos (a veces dueños o accionistas de las empresas), pero sobre todo empleados ejecutivos que han hecho una profesión de estos cargos. Con el respaldo político de los dueños de las empresas, sin suplantar el cabildeo que para los asuntos mayores tradicionalmente han llevado a cabo grupos como el llamado G-8 (con frecuencia sobredimensionado³⁰), o algunos de sus miembros en forma individual, a estos directivos les corresponde el cabildeo de cada día, velar por la imagen pública de unidad y el seguimiento de acuerdos para asegurar la concreción, tanto de las legítimas demandas y los acuerdos con los gobiernos, como también de las ventajas y los privilegios otorgados por diversas instancias estatales. Esto último, mediante el uso de «formas sutiles», porque las cámaras tienen un poder que no tiene ningún otro sector social; pero presentándolas como legítimas, como lo hacen, con sus propias formas, los sindicatos públicos que también tienen poder; pero que por ser un poder de un tipo estructuralmente menos decisivo, ya que no controlan la economía, y en el caso de Guatemala, por la composición del sindicalismo, sí tienen una fuerte capacidad de presión sobre el Gobierno central para materializar sus demandas y distorsionar las políticas públicas. Pero esta es muy limitada cuando se trata de incidir en temas estratégicos, por lo que acudir al simple *lobby*, o solo al marco de las relaciones sindicato-patronal apelando a los acuerdos suscritos entre las partes es completamente insuficiente; por lo que se acude a las formas de presión de calle.

En todo caso, unos y otros, cada uno con sus medios, aprovechan las inveteradas debilidades del Estado. Lo que está demostrado en la experiencia internacional es que a las democracias desarrolladas les hace bien que ambos gremios estén organizados;

30 Ver al respecto el libro de Fuentes Knight, *Rendición de cuentas* (2011).

más aún, es un requisito democrático que todos los grupos sociales estén debidamente representados, independientemente del poder que tengan. Pero la regla de oro de la gobernabilidad democrática es que ningún poder privado puede avasallar al Estado; o este no será tal.

Aunque con altibajos, el factor externo también ha estado presente y ha incidido sobre las élites económicas. En el marco de las graves consecuencias de las intervenciones estadounidenses en el país en la segunda mitad del siglo XX³¹, Estados Unidos se replantea algunos de sus programas para Guatemala y el resto de los países del Triángulo Norte. Nos referimos rápidamente a una de ellas. A través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), especialmente desde los años sesenta, los Estados Unidos buscaron «cambiar» el comportamiento político de las élites económicas organizadas en los años cincuenta y sesenta; en los casos del Cacif, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) de El Salvador y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep), legalizadas, respectivamente, en 1957, 1966 y 1967³². De esta suerte,

los cambios de estrategia de EUA-AID en la región para los ochentas buscaban que las OEC (organizaciones empresariales cúpula) fueran reconocidas socialmente y surgieran organizaciones técnicas-gremiales que: *Uno*, contribuyeran a desarrollar conocimientos y destrezas para apuntalar las exportaciones no tradicionales (que requerían procedimientos más complejos respecto a lo que se hacía históricamente en banano, carne, azúcar o café [...]); *dos*, rompieran los obstáculos para la economía de mercado; *tres*, formularan política pública, legislación y los acuerdos gubernamentales necesarios; *cuatro*, después, encabezaran su objetivo cúspide: la promoción de proyectos de país –las macro reglas de largo plazo– que enmarcaran unos contenidos y unos procedimientos impermeables a la llegada al gobierno de fuerzas políticas incluso del ámbito de las izquierdas. Y *cinco*, cambiar su imagen elitista, excesivamente politizada y defensora de un único sector, apta para articulaciones sociales diversas con las cuales construir hegemonía cultural. (Valdez, 2015, p. 143)

Respecto de la influencia de los Estados Unidos, transcribimos parte de las opiniones de Manuel Ayau, el expresidente de la Sociedad Mont Pelerin, institución referente de los libertarios en el mundo³³. En 1961, Ayau expresa sus ideas sobre la Carta de Punta del Este, suscrita ese mismo año en Uruguay, la que dio vida a la Alianza para el Progreso. A este acto diplomático le seguiría la profundización de diversas estrategias de trabajo en la región.

31 La intervención estadounidense en el país ha sido continua y profunda; destacan la de 1954 y las de la guerra interna, en las décadas de los años setenta y ochenta del pasado siglo.

32 Un análisis de la AID en el Triángulo Norte está en Valdez, 2015, especialmente en las pp. 133-155.

33 También fue director de la oficina de privatización y desmonopolización en el gobierno de Ramiro de León Carpio (1942-2002), [presidente de Guatemala de 1993 a 1996], tareas que luego asume en el gobierno de Álvaro Arzú (1946-2018), [presidente de Guatemala de 1996 al 2000]. Cuarenta años después, Ayau sostuvo una controversia con la embajada de Estados Unidos en torno a sus principios económicos. La información puede verse en https://muso.ufm.edu/wp-content/uploads/2017/07/Peculiar_Case.pdf

Los documentos de Punta del Este precisamente proponen algunos caminos y son esos caminos los que debemos evaluar: dos aspectos de tales recomendaciones son los que principalmente me preocupan. Me opongo a las propuestas sobre reformas tributarias (impuestos progresivos a ingresos), y sobre reforma agraria, porque considero que los principios *igualitarios* en que se basan y las formas propuestas de llevarlas a cabo, no conducen a elevar el nivel de vida de los pueblos, sino todo lo contrario [...].

Las resoluciones de la Carta de Punta del Este que recomiendan un impuesto basado en el lema marxista «de cada quien según su capacidad, y a cada quien según su necesidad» daña principalmente a las personas más necesitadas. Porque el empleo y altos salarios dependen exclusivamente de que a *algunos* les sobre dinero suficiente. Las redistribuciones no mejoran la suerte de nadie, empobrecen a todos, consumen la riqueza que de otra manera formaría los capitales.

En mi estimación, es una *barbaridad* recomendar esto a pueblos subdesarrollados. ¡Y es una tontería adoptarlo!

Desgraciadamente parece que los políticos americanos que hoy tienen el poder, y sus asesores, no se han dado cuenta. Y es más lamentable que la presión para que adoptemos esas medidas, que van a bajar el nivel de vida a todos los guatemaltecos, sea tan fuerte y difícil de resistir, al ser planteada en la forma que dije anteriormente. Son pues, principalmente estos dos aspectos de la filosofía de Punta del Este y la Alianza para el Progreso, contra los cuales debemos estar muy alertas, comprender sus implicaciones y tratar de que se corrijan. (Ayau, 1961, como se cita en Valdez, 2015, p. 137)

A inicios de 1983 (22 años más tarde), en medio del conflicto armado interno, Ayau escribía para el *Cato Journal* el artículo «The impoverishing effects of foreign aid» [El efecto empobrecedor de la ayuda externa], donde habla sobre la visión del sector privado y explica la importancia de la labor que se planteó la AID para Guatemala en su momento:

Muchos lamentan la falta de unión en el sector privado organizado. Esta falta de unión se pone de manifiesto constantemente en las posturas antagónicas adoptadas por gremios de dicho sector en relación a los problemas de política económica del país.

Las consecuencias de esa clase de comportamiento son sumamente dañinas porque: Primero, la imagen de incongruencia del sector privado daña al sistema entero. Segundo, el uso del doble estándar, «libertad para mí, pero no para mis clientes ni tampoco para mis proveedores» demuestra falta de ética. Tercero, en el grado que se justifique y logre la intervención del Estado a favor de algún sector a expensas de otros, se fomenta la corrupción. Cuatro, como consecuencia agravante, se intensifica la lucha de intereses y surgen antagonismos irreconciliables.

[...] Los algodoneros vrs. los aceiteros; los cañeros vrs. los ingenios; los ganaderos vrs. los industriales; los industriales vrs. los comerciantes; los agricultores vrs. los banqueros; los trabajadores vrs. los patronos. Todos tratando de utilizar al gobierno para que éste, de alguna manera, obligue a otros transferirles parte de sus ingresos. Las víctimas potenciales intentan defenderse. La batalla se libra en el palacio. El vencedor

sale contento con su decreto debajo del brazo. (Ayau, 1983, como se cita en Valdez, 2015, pp. 143-148)

Escoto y Marroquín (1992) informan de una de las iniciativas de la AID a principios de los años ochenta del siglo pasado, que buscaba implícitamente reducir el poder del Cacif:

La AID debía institucionalizar la nueva estrategia para lo cual «una de las medidas fue crear en 1981 el «Buró de la Empresa Privada» con dos funciones mayores, «formular el marco estratégico y metodológico para la implementación de la IEP (Iniciativa de la Empresa Privada); y crear para ello (1983) el Fondo Revolvente. Otra acción relevante fue el establecimiento del Centro para la Privatización como parte del Buró» (p. 147).

Se concluye la sección con la siguiente cita reveladora de Benedicte Bull (2005), especialista en globalización y grupos empresariales:

Empezando en los primeros años de los 80, la USAID tuvo la percepción de que el Cacif representaba a un conjunto demasiado estrecho de intereses. Se propuso que un grupo alternativo actuara como medio para «abrir» el sector privado, ampliando la participación en las actividades productivas, y promoviendo la reforma de políticas. Después de no lograrse la aprobación del Congreso para usar los fondos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) a fin de crear una nueva organización empresarial, un proyecto más modesto estableció la CAEM (cámara empresarial) en 1981 (Crosby, 1985). Sin embargo, esta última nunca pudo convertirse en un verdadero desafío al Cacif, y más bien fue cooptada por él en 1985. (Bull, 2005: 86-87, como se cita en Valdez, 2015, p. 148)

3. El «modelo económico» visto a grandes rasgos

3.1 Una panorámica de lo viejo y lo nuevo

Mario Hernández Sánchez Barba (1989) escribió en la notable obra *Historia General de España y América. Reformismo y progreso en América (1840-1905)*, en el tomo XV, bajo su coordinación, que:

La historia contemporánea de Guatemala es una constante y estéril lucha de intereses. Una sucesión de violentas revoluciones deponía o imponía a los presidentes, como consecuencia de las expresiones y demandas de los grupos más diversos; unos, partidarios de la reunificación centroamericana, otros de la postura contraria; unos conservadores, otros liberales. Sin acuerdos políticos, las revoluciones marcaban el diapasón cotidiano, en perjuicio siempre de las clases menos favorecidas, la indígena y la campesina. Bajo ese panorama tan poco alentador, Guatemala se convirtió en la cabeza rectora, quizás por la posición de privilegio que ocupó durante la existencia de la Capitanía General. (p. 386)

¿Es sostenible atribuirle al modelo económico esa historia de «estéril lucha de intereses», como la llama Hernández? ¿Es acaso que, sin más, la economía determina los acontecimientos políticos? Las respuestas son ciertamente más complejas; no caben

explicaciones mecanicistas de ningún tipo. Debemos hacer una larga argumentación para darles respuesta, lo cual incluye precisar *qué* entendemos por ese modelo económico y *su expresión analítica: la matriz económica*. Hemos hablado largamente, en los volúmenes I y II y también en las secciones precedentes del capítulo actual, sobre hechos conspicuos de la historia política; tanto la remota –la colonial– como la más reciente, la contemporánea, que propiciaron, con los cambios que cada tiempo posibilitó, la configuración de dicho modelo. Lo principal del presente capítulo es describir y explicar, a grandes rasgos, el modelo económico del país y por qué derivó a la condición de un Estado capturado.

Se empieza por definir el gran marco caracterizador, con el apoyo del estudio de la Cepal (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, citado brevemente antes, donde se afirma que el fenómeno de la desigualdad está muy condicionado por la matriz (o estructura) productiva. Conforme a esta fuente:

El mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares. [Cursivas añadidas]

Además de la clase social (o estrato socioeconómico), las desigualdades de género, étnicas y raciales, las desigualdades territoriales y aquellas derivadas de la edad de las personas son *ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina*. Lo que confiere a cada uno de estos ejes *el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales* y de la experiencia de las personas o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos. [Cursivas añadidas]

Esos ejes se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que resulta en una multiplicidad de factores de desigualdad y/o discriminación que pueden manifestarse en las personas o en determinados grupos de la población. Ese enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los «núcleos duros» de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan las sociedades latinoamericanas será incompleta, y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar e implementar políticas para superarlas también lo será el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social –a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva– y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo.

Entre los ámbitos en los que se manifiesta y reproduce la desigualdad social, [están los] ingresos y trabajo, protección social y cuidado, educación, salud, vivienda y servicios básicos. (Cepal, 2016, p. 19)

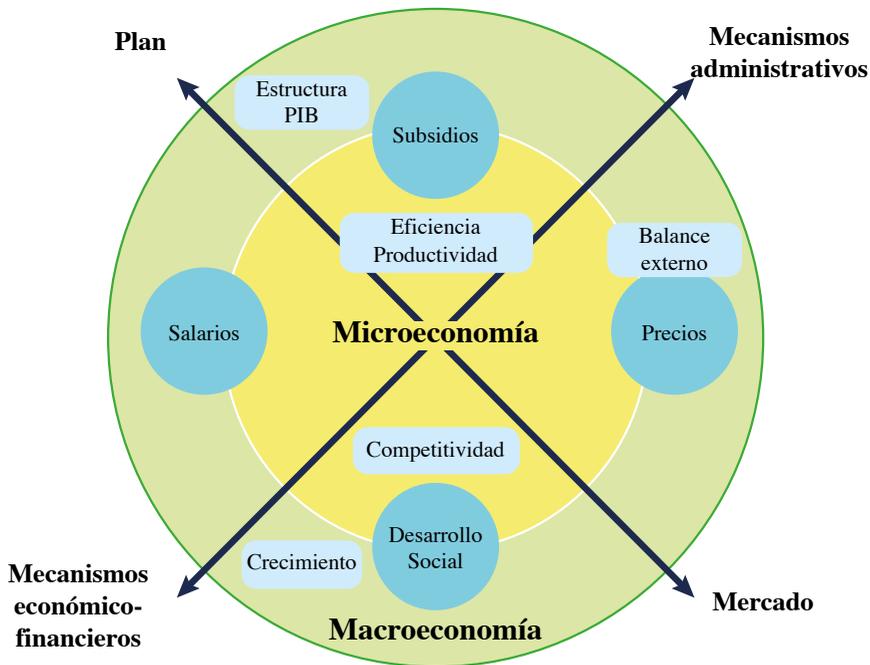
Directamente atinente a esta sección sobre el modelo económico es la afirmación de la Cepal (2016) citada que sostiene que la *estructura de la propiedad, la distribución*

del *poder* y la distribución de los *recursos* y de los *activos productivos* son parte de los factores más importantes para explicar la desigualdad (p. 18). La Cepal sostiene que, además de los factores propios del desarrollo (salud, educación, etcétera), constituye otro ámbito importante *la participación social*, relativa a la capacidad diferenciada de agencia (o influencia) a nivel individual y colectivo, «en la esfera pública y privada, y al goce de derechos y de autonomía para tomar decisiones» (p. 19).

Hay que observar cómo se expresa el modelo económico del país en esos ámbitos. Samper (1993) documentó que entre 1870 y 1930 cambiaron de modo gradual, «pero muy sustantivo, tanto los volúmenes y valores como la orientación del comercio exterior centroamericano» (p. 26). Para el tercer lustro del siglo XX, Guatemala era el más importante exportador de la región centroamericana, pero el valor exportado por habitante era superior en Costa Rica. Esto, en lo sucesivo, haría gravitar los ciclos de estabilidad o crecimiento económico de Guatemala y la región centroamericana, en dependencia del comportamiento de los propios ciclos de los mercados internacionales.

Dicho esto, a continuación, las referencias a la cuestión del modelo económico y más adelante a la matriz.

Figura 9.3
Modelo económico



Fuente: Buján Pérez (2018).

La figura 9.3 es un gráfico esquemático que describe el ámbito de la macro y la microeconomía; del mercado, los salarios, los precios, la estructura del PIB, la competitividad, la productividad, el desarrollo social, etcétera. Adicionalmente, con fines didácticos también nos apoyamos en la figura 9.4, que concentra su intensión expositiva *en uno* de los factores definitorios de cualquier modelo, que desagregamos con las preguntas siguientes: ¿qué produce nuestra economía?; ¿cuáles sectores producen excedentes y cómo todos los factores de la producción se benefician de ello? ¿La sociedad participa en el esfuerzo conjunto de darle cohesión, reproducirlo, y expandirlo indefinidamente, si es el caso? ¿Crece y distribuye a un tiempo, o no lo hace (a todos los que participan de la vida productiva: trabajadores, empresarios, etcétera)? ¿crece y basa su definición en la conocida frase *trickle down*, es decir, en el reparto por goteo? ¿Tiene o no una historia de comportamiento socialmente reconocida en estos ámbitos u opera circunstancialmente? ¿Existen, como en las sociedades más equitativas, los mecanismos sociales tripartitos de trabajadores, empresarios y Estado, donde se discuten los temas sustantivos de la política económica y social y estos, al menos en su mayoría, tienen *capacidad de ser vinculantes*, no meras recomendaciones formuladas en espacios que, aunque sean bipartitos o tripartitos, son altamente asimétricos y con problemas de representación y legitimidad?³⁴

¿Reconocemos como *nuestro* el modelo; es decir, cada generación constata un crecimiento en sus condiciones de vida, de todo orden: económicas, sociales y políticas; o es «una realidad» que discurre a lo largo de nuestras vidas, como una maquinaria de la que, queramos o no, ¿somos apenas un engranaje descartable?

Cuando miramos el pasado, remontándonos –digamos– sesenta años, allá por la década de los años cincuenta del siglo XX, y nos preguntamos: ¿los tataranietos de los trabajadores en las fincas de café, ingenios azucareros, bananeras, algodonerías, palmeras, fincas ganaderas ue nunca pudieron terminar siquiera la escuela primaria completa, siguen siendo trabajadores en las fincas?

¿Cuántos de estos concluyeron la primaria y encontraron una calidad de vida superior respecto de sus antepasados; un 20 % o mucho más? No se hace referencia al *minumun minimorum* de ingresos, que permite que, cada día, un trabajador –literalmente– se levante para estar en el trabajo y no deje de ser útil para el patrono: alimentación básica, transporte, vacunas, centros de salud (en el mejor de los casos, acceso al IGSS) y otros, como el respeto pleno a los derechos de los trabajadores a organizarse; la posibilidad de acceso a escuelas con modelo presencial o de calidad en cada servicio, al margen del trabajo del Instituto Técnico de Capacitación y de Productividad (Intecap), que funciona desde los años setenta. Nos referimos a una calidad de vida superior.

34 Ver en su página oficial el caso del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Guatemala (CES), Decreto Número 2-2012, del Congreso de la República de Guatemala, sus límites y posibilidades.: https://ces.gob.gt/?option=com_content&view=category&id=83

Desde hace unos veinticinco años, empresas en diversos giros productivos, forman sistemáticamente a sus trabajadores con programas internos y los becan para que puedan concluir la educación media; o tienen acceso efectivo a medios privados de salud a través de sus políticas de responsabilidad social empresarial (RSE), que, sin embargo, siguen siendo cuantitativamente marginales³⁵.

Como prueban las estadísticas que se presentan adelante, la riqueza del país se concentra abrumadoramente en el departamento de Guatemala. Esto por razones de lógica privada, no de planificación territorial, como sí sucede en las sociedades desarrolladas, y donde se incluye, entre los pocos casos latinoamericanos, a Costa Rica. Las razones se resumen en la maximización de utilidades: una gran tajada proveniente de utilidades generadas en el campo es transferida fuera del país o a las áreas urbanas.

Se incluye un gráfico (figura 9.4), con fines didácticos, que no se corresponde necesariamente en forma exacta con el modelo que Guatemala tiene; ni contiene todos los elementos que integran a un modelo sistémico.

Figura 9.4
Modelo económico (II)



Fuente: Buján Pérez (2018).

Buján Pérez (2018) en su definición de modelo económico escribe que «Un modelo económico es una construcción teórica que representa procesos económicos por un conjunto de variables y un conjunto de relaciones lógicas y/o cuantitativas entre ellas» (párr. 1). El autor indica que:

35 Al respecto ver, entre otros, a Valdez (2004), *El ocaso de un liderazgo: Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo*; y Valdez y Monzón (2007), *Política, empresa y cambio social: el potencial de la responsabilidad social empresarial*; ambos trabajos publicados por el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep), de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

El modelo económico es un marco simplificado diseñado habitualmente mediante relaciones matemáticas para ilustrar procesos complejos, y postulando parámetros estructurales. Los parámetros estructurales son parámetros subyacentes en un modelo o clase de modelos. Un modelo puede tener varios parámetros y esos parámetros pueden cambiar para crear varias propiedades. Los usos a los que se destinan estos modelos económicos incluyen teorías de investigación, modelización y simulaciones económicas. (párr. 1)

En términos generales, los modelos económicos tienen dos bases: primero son una simplificación y abstracción del mundo real a partir de datos observados, y segundo un medio de selección de datos basado en un paradigma de estudio econométrico. (párr. 2)

Escribe Buján Pérez que los modelos económicos «de uso corriente» no pretenden ser teorías explicativas «de todo el comportamiento económico», porque «cualquier pretensión de este tipo sería inmediatamente frustrada por la inviabilidad operativa (infinitas variables a considerar) y la falta de teorías que expliquen diversos tipos de comportamiento económico» (párr. 10). Se deriva de lo dicho por el autor que las conclusiones que se extraen de los modelos que nos apoyamos para un examen analítico de una realidad compleja como el funcionamiento de la economía son únicamente, como así lo afirma, «representaciones aproximadas de hechos económicos aislados» (párr. 10).

Pero si los modelos son construidos partiendo de la información correcta necesaria para aquella tarea de orden analítico, se puede «eliminar la información extraña y generar aproximaciones útiles de las relaciones clave. De esta manera se puede aprender más acerca de las relaciones en cuestión que tratando de comprender todo el proceso económico en su conjunto» (párr. 10).

Generalmente cualquier proceso de modelado tiene dos pasos: generar un modelo, y luego comprobar la precisión del modelo de precisión (a veces llamado diagnóstico). El paso de diagnóstico es importante porque *un modelo económico sólo es útil en la medida en que refleja con precisión las relaciones que pretende describir*. La creación y el diagnóstico de un modelo es con frecuencia un proceso iterativo en el que el modelo se modifica (para su mejora) con cada iteración de diagnóstico y respecificación. Una vez que se encuentra un modelo satisfactorio, debe ser doblemente verificado aplicándolo a un conjunto de datos diferente. [Cursivas añadidas] (párr. 11)

La simplificación es particularmente importante para la economía dada la enorme complejidad de los procesos económicos. Esta complejidad puede atribuirse a la diversidad de factores que determinan la actividad económica. (Buján Pérez, 2018, párr. 3)

Entre los factores que cita el autor se encuentran los procesos de decisión individuales y cooperativos, las limitaciones de recursos, las restricciones de orden ambiental y geográficas, así como los «requisitos institucionales y legales» y las fluctuaciones «puramente aleatorias» (párr. 3), factores, todos los cuales, sostenemos de nuestra parte, en el marco de la institucionalidad dual público-privada, formal/informal, legal/ilegal –según la sociedad y el país del que se trate–, tienen su propio espacio y peso y contribuyen a darle o no viabilidad.

«Los economistas, por lo tanto, deben hacer una elección razonada de qué variables y qué relaciones entre estas variables son relevantes y qué formas de analizar y presentar esta información son útiles» (Buján, 2018, párr. 3)³⁶. Pero conseguir un modelo que dé cuenta también de *la institucionalidad dual, de la ruta dependiente y de los rendimientos crecientes*, requiere, además, de un enfoque multidisciplinar como de otras herramientas de análisis, tales como las que, por ejemplo, se han venido empleando a lo largo de la obra.

Lo que en la segunda figura llama «Redistribución de ingresos: programas sociales» (no incluida acá), es lo que se entiende como redistribución secundaria: es aquella que realiza el Estado y concreta en sus diversos programas sociales, etcétera. La redistribución primaria debe suceder en el mundo de la economía privada en cada empresa, o en cada giro productivo, según sus circunstancias, la legislación existente y los arreglos que se establecen entre el capital y el trabajo.

Esa figura contiene algunos de los elementos que ayudan a definir el carácter del modelo, según dos grandes comportamientos posibles: con crecimiento económico (mucho o poco, pero crecimiento positivo como el que ha tenido Guatemala en los últimos quince años) el modelo ¿distribuye o concentra?; si hay crecimiento económico –mucho o poco, pero crecimiento positivo–, pero no hay distribución, ¿*por qué es posible que esto ocurra?* ¿Por qué el modelo está hecho para no distribuir, o para hacerlo apenas en su mínima expresión para asegurar la reproducción de ese sistema? Contestar a este ángulo del fenómeno va más allá de las respuestas que puede ofrecer la economía y nos lleva a encontrarlas usando la definición de sistema político, usado en este estudio (ver capítulo 2 del volumen I), incluye al régimen político y al modelo económico.

Una vez se ha especificado lo que se entiende en este estudio por modelo económico en general, se pasa a otro ángulo del tema que se ha venido desarrollando. Bulmer-Thomas (2011) indica que, con el inicio del siglo XX, el aumento de la prosperidad económica contribuyó a disminuir la agitación política y condujo a periodos de estabilidad basados «en gobiernos autoritarios». Se «comenzó a resolver el problema del orden», aunque no se avanzó mucho en la dirección de la libertad política, «fuera de Costa Rica», de no haberse producido ciertos giros en los intereses geoestratégicos, especialmente de los Estados Unidos (p. 36).

36 La selección es importante porque la naturaleza de un modelo económico a menudo determinará qué hechos se examinarán y cómo se recopilarán. Por ejemplo, la inflación es un concepto económico general, pero para medir la inflación se requiere un modelo de comportamiento para que un economista pueda diferenciar entre cambios reales de precios (variaciones en oferta y demanda), y cambios de precios que se atribuyen a la inflación (Buján Pérez, 2018, párr. 4).

La élite tradicional, constituida por una pequeña clase comerciante y de terratenientes con extensos intereses ganaderos, comenzó a ser reemplazado por un grupo poderoso asociado con el sector exportador, ya fueran agricultores, comerciantes o financistas. Esta élite, fundamentalmente basada en el café había sido activamente fomentada por el Estado [...] sin embargo, el esfuerzo había tenido tanto éxito que los nuevos intereses llegaron a formar una oligarquía virtual que ejercía influencia económica, social y política fuera de toda proporción a su tamaño. (Bulmer-Thomas, 2011, p. 36)

Dicha élite incorporó, con ciertas restricciones, a capitalistas extranjeros con los que se abocarían a nuevos negocios; y con este control sobre el Estado, tenían –como lo tuvieron– las condiciones para que fueran aprobadas las reformas en la legislación que necesitaban: en materia de tierras, impuestos, trabajo, etcétera. En tanto, los añejos y fundados resentimientos en las comunidades indígenas se continuaban sedimentando. Esa élite es parte de los protagonistas centrales de lo que llamamos el modelo económico, para referirnos a la matriz productiva que viene de la Colonia, pero que se fue forjando especialmente a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, y que se conoce como el «modelo agroexportador». El modelo que convirtió al café en la gran pieza del mismo fue controlado principalmente por las élites que lo modelaron desde el inicio (bajo el liderazgo de Carrera, pero desarrollado hasta sus últimas consecuencias por la Reforma liberal encabezada por Barrios). La historia es conocida: de la cochinilla y el ganado, al añil y luego al café, al banano, al azúcar, al algodón, a la palma africana y poco más.

Abultados excedentes y retornos rápidos de capital se expandieron hacia otros giros productivos, sin dejar de atender del todo a la vieja minería. La redistribución fue insignificante. Ni la distribución que se opera por la vía de la redistribución primaria, en el circuito económico de las relaciones trabajo-capital; ni la secundaria, que se da vía el Estado mediante las políticas sociales, fue significativa, dicho de manera simplificada, porque el modelo económico-político controla ambos caminos, del poder político sustantivo, así como el de los bienes productivos.

¿Qué ha cambiado en todo este tiempo?, ¿cómo ponderar con objetividad el presente respecto del pasado? Con el mejor optimismo por lo hecho con esfuerzo y honradez por tantos guatemaltecos a través de múltiples generaciones de emprendedores, de trabajadores, de profesionales, etcétera, podríamos decir que hay, al menos, un claroscuro. Pero habrá que proteger y, mucho mejor, incentivar, todo aquello del modelo económico que nos viene como un legado positivo de la auténtica enjundia empresarial: la de los empresarios schumpeterianos, en primer lugar.

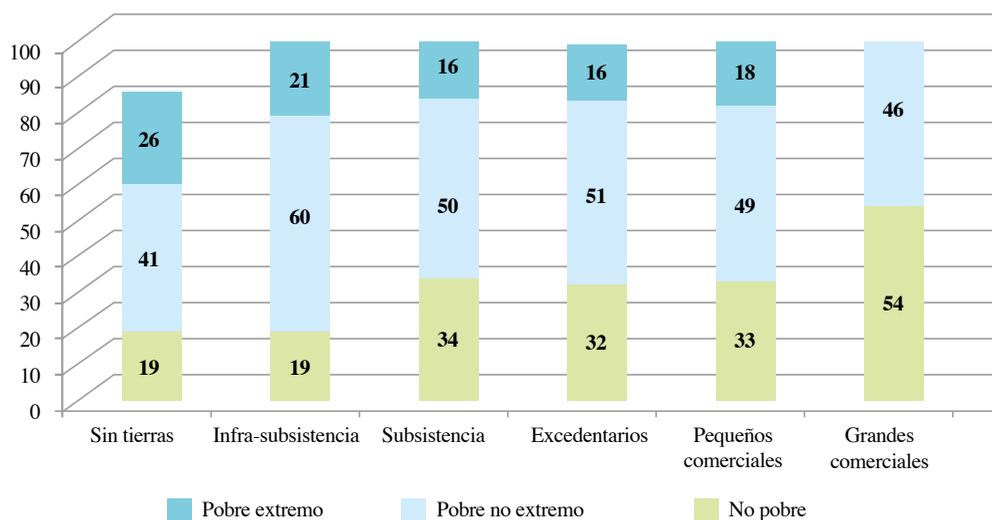
Es preciso hacer una revisión panorámica de algunos de los elementos que son parte de eso que se está llamando modelo económico. Casi dos siglos después de la fundación de la República, el país cuenta con los recursos médicos y la infraestructura hospitalaria mínima para controlar la viruela, el sarampión o el cólera; y la tuberculosis está prácticamente erradicada. Las expectativas de vida se ampliaron considerablemente, incluso en el campo. De acuerdo con las estadísticas oficiales, se ha tenido notables

avances en materia de alfabetización, y se ha producido una ampliación notable, en términos absolutos, de la matrícula escolar en primaria; aunque desgraciadamente con importantes retrocesos a partir del 2012.

En el ámbito económico, observamos en la economía campesina ejemplos de familias rurales que logran transitar de condiciones de producción de sobrevivencia hacia situaciones excedentarias, que se vinculan a cadenas productivas y que acceden a los circuitos financieros. Otros, con una distinta racionalidad y/o distintas condiciones materiales, emigran masivamente, y alcanzan –aunque sólo una parte de ellos– el «éxito buscado», como sea que lo conciban, incluyendo la sobrevivencia de las múltiples violencias que rodean sus vidas. Y seguramente podríamos ampliar la lista.

De acuerdo con las cifras oficiales, la distribución de hogares agropecuarios según su sistema productivo es la siguiente:

Figura 9.5
Incidencia de pobreza según tipología



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA– (2016, p. 26).

Las conclusiones son dramáticas. Veamos otro ámbito: las remesas. Su impacto económico en la economía urbana y rural está fuera de discusión y explica, en parte, las estadísticas del consumo final de los hogares que reporta el Banco de Guatemala en sus informes periódicos. De acuerdo con la encuesta de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) realizada en el 2016: «La población guatemalteca beneficiaria de remesas es confirmada aproximadamente por 6,212,099 habitantes. Comparada al año 2010, esta cifra muestra un crecimiento del 37.8 % que representa un incremento promedio anual de 284,000 personas que se benefician con estos recursos», teniendo por destino, en

proporciones casi idénticas, las áreas urbanas y las rurales (OIM, 2017, p. 18)³⁷. El 49.9 % de las remesas se destinaban al consumo en el 2010; esto se redujo al 35 % en el 2016. El ahorro y la inversión aumentó significativamente, al pasar del 20.4 % en 2010 al 49.5 % en 2016, en tanto el consumo intermedio disminuyó al 7.2 % respecto del 8 % del 2010. El 8 % es destinado para la inversión social (salud y educación): 4.6 % para la salud y 3.4 % para estudios (OIM, 2017, pp. 18 y 53).

Al margen de los críticos estándares ambientales, la gran empresa agroindustrial, el azúcar y la palma africana, cuenta con los más altos niveles de productividad mundial³⁸. Los vegetales producidos con avanzadas técnicas, como los micro túneles de ambiente controlado en Almolonga, «el jardín de las Américas» en el altiplano occidental; o los productos *gourmet*, producidos en Chimaltenango y Sacatepéquez, internacionalmente reputados, como el ejote francés y la arveja china, que son esperados puntualmente cada día en Nueva York y otras ciudades del primer mundo, son un ejemplo del talento de nuestros productores³⁹. No se entra a considerar factores como la procedencia de las semillas o el tipo de impacto medioambiental de estos procesos productivos.

Como el productor y exportador más grande del mundo, se ha caracterizado Guatemala al hablar de sus productos agrícolas líderes: arveja china y arveja dulce. Y, en los últimos años, con el ejote y los minivegetales. Entre todos se estima un área de 6,500 manzanas las cuales se concentran principalmente en los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Alta y Baja Verapaz, Quiché, Jalapa y Guatemala. (Agexport, 2013, párr. 1)⁴⁰

37 En las áreas urbanas, los tres departamentos con más población beneficiaria de remesas son Sacatepéquez (72.2 % de su población), Guatemala (70.3 %) y Retalhuleu (66.2 %). En tanto, para la zona rural, los departamentos que tienen mayores registros son: Totonicapán (71.7 %), Chiquimula (71.7 %) y Quiché (68.5 %) (OIM, 2017, p. 19).

38 Según diversos estudios internacionales, el consumo de azúcar irá disminuyendo, pero en una compleja trayectoria parecida a un zigzag; grandes transnacionales del sector de los alimentos han reducido su uso industrial: Son los casos notables de Coca Cola, Nestlé o Subway, para mencionar unos pocos; pero simultáneamente la demanda de mercados cautivos produce la recuperación de los precios. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha pedido una reducción de cierto tipo de azúcares. Más allá de las tensiones, objetivamente existentes, en los precios internacionales de los *commodities*, provocados por sobreoferta y otros factores, los mercados internacionales asisten a un cambio en las tendencias mundiales de consumo; es también el caso de los alimentos procesados. Al mismo tiempo, la variable del cambio climático opera confundiendo las tendencias de los mercados.

39 En el estudio de Alonso (2008), *Sistema productivo local del municipio de Almolonga, departamento de Quetzaltenango*, se incluye la interesante cita sobre el lugar:

En 1,689 se afirmaba que la gente de Almolonga producía y/o comerciaba con trigo, maíz, lana, que labraban sayales, jergas, arcas y baúles. En 1,690 Fuentes y Guzmán dice: “consta la vecindad de este pueblo, según la regulación eclesiástica de 463 vecinos, y de 1,752 habitantes: es población abastecida de buenos mantenimientos, abundantes en granos, aves y 87 hortalizas”. En 1763, Gregorio Lizaaurzábal y Anssola describe a la gente de Almolonga como: “indios, comerciantes de pan, cerdones y cacao en la provincia de San Antonio Suchitepéquez, abastecían a Quetzaltenango, Chiapas, Nueva España” (p. 7).

40 El Comité de Arveja y Vegetales representa a empresas exportadoras de arveja china, arveja dulce, arveja criolla, ejote francés, vegetales orientales, minivegetales, entre otros; cuya base productiva proviene de alrededor de 60 000 agricultores en 200 comunidades de los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Sololá, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz, Quiché y Jalapa principalmente (Agexport, 2013).

A lo dicho debemos agregar las magníficas plantas ornamentales, follajes y flores y el reputado cardamomo nacional. Sobre el Comité de Cardamomo, la Asociación de Exportadores de Guatemala (Agexport) indica que este agrupa a exportadores que representan el 98 % de la producción nacional para exportación.

Guatemala es el líder mundial en volumen y calidad de exportación de cardamomo. Este cultivo se encuentra en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal y Zacapa y alrededor de 350,000 familias y pequeños productores dependen de él. Junto con el cardamomo, los miembros del comité exportan otras especias como pimienta gorda, achiote y limón deshidratado, a alrededor de 98 países del mundo. (Agexport, s.f.)

O más recientemente, y en otro ámbito productivo, la notable exportación de productos digitales del Sector de Desarrollo Digital de la Agexport, específicamente de *software* con diversos usos como sistemas operativos, bases de datos, web, aplicaciones móviles, seguridad, informática, entre otros.

De acuerdo con la página de BPO:

La industria de CC & BPO está identificada como una de las de mayor potencial de generación de empleo para Guatemala, debido al crecimiento de la tercerización de servicios a nivel mundial, el potencial que como país se tiene debido a sus características geográficas, demográficas y a la capacidad de crecimiento que tienen las empresas que operan actualmente en el país. (BPO Guatemala, s.f., párr. 2)

Dada su significación estadística en términos de empleo y salarios⁴¹, fiscales (con unas de las tasas impositivas más bajas del mundo) y ambientales (el cuarto país de más alta vulnerabilidad en el mundo), los directivos empresariales, la academia, los trabajadores organizados, los socios comerciales internacionales saben que los resultados exitosos de este modelo resultan insuficientes; se opacan frente a la inmensidad de los rezagos que presenta el país, y a los desafíos que tiene día a día para encontrar y concretar caminos adicionales para atender viejos y nuevos fenómenos de su realidad.

El notable esfuerzo de la enjundia de los auténticos emprendedores, que se observa en todos los giros productivos, que en este estudio genéricamente se han denominado schumpeterianos, no encuentra las condiciones para una expansión sostenida. Conspiran día a día barreras de todo tipo: corrupción, inseguridad, reglas inestables, falta de financiamiento, competencia desleal, contrabando, etcétera. Como lo saben muy bien los empresarios, las derruidas instituciones estatales, copadas por las redes político-económicas que aprovecharon (pero además la propiciaron) una historia sistemática de fracasos ante cualquier reforma política del Estado tendente a fortalecerlo –así fuera

41 Dicha afirmación, a pesar de que las estadísticas de los salarios mínimos (agrícolas, no agrícolas y en las maquilas) expresan una tendencia ascendente en el periodo 2011-2016. Así, por ejemplo, el salario agrícola pasó de Q63.70 al día para el 2011 a Q90.16, para el 2018, con sucesivos aumentos en los años intermedios (Banguat, 2017a, p. 29). Estos incrementos deben contrastarse con la forma en que ocurre la participación en las remuneraciones del PIB, –asunto que se aborda adelante–, así como el impacto de la inflación acumulada.

moderada—, para dotarlo, entre otros recursos fundamentales, de un funcionariado profesional, que facilitara la expansión de la vida productiva, propician una auténtica competencia desleal y aseguran el reparto del botín: los negocios con el Estado.

Con las conservadoras estrategias que tienden a predominar en la banca nacional, que privilegia en sus políticas de crédito a la gran empresa, ¿cómo poder apoyar con recursos financieros a los nuevos emprendimientos? Los emprendedores que, por diversas razones, no tienen interés en hacer negocios con el Estado (una de ellas, evitar las presiones corruptas), se ven enfrentados a los ya históricos valladares de los grupos mono u oligopólicos, dado el predominio de un capitalismo que es hoy una mezcla patrimonialista y neopatrimonialista; un tipo de capitalismo que configuró la economía del país y que tiene copados extensos mercados.

¿O cómo llamar o cómo entender de otra forma que, según datos oficiales del Ministerio de Economía un ínfimo número de empresas —1602 grandes— controlen el 65 % de las ventas por un valor de Q325 035 millones? (números redondeados); ¿o que apenas 616 grandes empresas controlen el 49.5 % de las exportaciones, por un monto de Q31.1 millones?⁴² Por el contrario, basta ver hacia Costa Rica y recordar, como ya se hizo profusamente en el volumen II, capítulo 5, las similares condiciones de desarrollo en el siglo XIX con Guatemala y las notables diferencias actuales en la calidad de vida de sus habitantes y de sus instituciones democráticas.

Las remesas, que en el periodo 2010-2018 superan los Q50 mil millones, son consideradas imprescindibles para entender por qué «flota» la economía nacional y con ella muchísimas familias, en medio de inmensas penurias derivadas de la represión de los flujos migratorios procedentes del centro y el sur de América Latina, propiciada por la administraciones de los presidentes Obama (demócrata) y Trump (republicano); que han llevado, en los últimos años, a las llamadas caravanas de migrantes, enormes muestras de dignidad colectiva en la búsqueda de un mejor futuro que anuncia cambios en la geografía y demografía mundiales; un fenómeno que también lo vienen protagonizando desde el continente africano —especialmente la migración procedente del Magreb, Marruecos, Argelia y Túnez—, y las movilizaciones del mundo asiático, que descolocan las políticas de la Unión Europea —en medio de la devastadoras guerras de todo orden—. Cientos de miles de migrantes que solo tienen un destino: estar allí donde hay expectativas de futuro.

Respecto a los servicios, en telefonía, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, el país destaca entre los primeros lugares del mundo en la relación teléfono-usuario por cabeza, muy cerca de un país como Suiza; y es, además, reconocido internacionalmente por sus *call centers* y la buena pronunciación de la lengua inglesa de sus telefonistas. En el plano comercial, el país ha firmado múltiples acuerdos de libre comercio con prácticamente todo el mundo y cuenta con muy relevantes casos de empresas transnacionales y multilatinas controladas, o con fuerte presencia, del

42 Datos tomados del Ministerio de Economía (2015, p. 19).

capital guatemalteco. Sin entrar ahora en detalles, recordamos que la banca nacional, a diferencia de sus vecinos –México o El Salvador, que se vieron compelidos a vender–, se regocija por mantener el control mayoritario del sistema. La industria del cemento nacional celebra haber recomprado en 2017 las acciones a inversores europeos, como fue el caso con la transnacional suiza Holcim. O como ha ocurrido con las empresas productoras de cerveza, bebidas gaseosas o alimentos procesados: en el caso de la más antigua de las primeras, la Cervecería Centroamericana, ha resistido varios intentos de compra.

Una breve panorámica, sólo con fines de ilustración, nos muestra que, en el caso de la banca, a diferencia de sus pares regionales y con la excepción de Costa Rica (cuyo banco mayor, el Banco de Costa Rica, es estatal y el segundo de los más grandes en activos y utilidades de Centroamérica, Panamá y República Dominicana), predomina el control de banqueros nacionales, con crecimiento de la presencia del capital colombiano⁴³. Los grupos más sofisticados se han venido convirtiendo en transnacionales, diversificándose. Son los casos, al menos, de la industria de las bebidas sin alcohol (con aliados regionales y mundiales que les permiten tener presencia en Centroamérica, Norte y Suramérica), y con alcohol. Ron Zacapa, por ejemplo, es una de las marcas de ron nacional más conocidas, que vendió el 50 % de sus acciones a Diageo, la más importante casa comercializadora de bebidas del mundo, que administra entre otras marcas mundiales, el *whisky Johnny Walker*.

Otros casos de expansión internacional son de la agroindustria azucarera y su difusión llega al menos a México, Centroamérica (Honduras y Nicaragua), Colombia, Brasil, República Dominicana; y también el de la telefonía⁴⁴.

La empresa conocida como Tigo (originada en Comcel), subsidiaria de Millicom International Cellular (MIC), y que controla la mayor parte del mercado nacional con una acelerada expansión, opera en inversiones inmobiliarias y se expande hacia los

43 Para una perspectiva sobre la banca regional ver Bull, *et al.* (2014), en particular el capítulo 7, «The Role of The State: Government financial policies and business group strategies».

44 El caso típico de una empresa que logró diversificarse y convertirse en multilatina es la de Multi Inversiones. Ejemplo de la migración de inicios del siglo XX; establecida en San Cristóbal Totonicapán; a lo largo de décadas transita del pequeño comercio de granos y la molinería a la industria de alimentos y restaurantes de comida rápida; de allí a la banca, los bienes raíces, los centros comerciales, la energía y la telefonía (Movistar, la marca, fue vendida en el 2018, desapareciendo del mercado centroamericano). Parte del capital proveniente de la venta del Banco Reformador fue usado para capitalizarse y transitar hacia el sector de la telefonía. Los mayores grupos empresariales nacionales más concentrados (llamados laxamente el G-8, dominado por industriales, en referencia a su número de grupos, normalmente líderes de las familias), están en la agroindustria azucarera, cerveza, cemento, alimentos y bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), agroindustria tradicional y no tradicional, banca, entre otros. Tienen en común contar con presencia en los directorios de los más importantes bancos y financieras; poseer una división inmobiliaria para construcción de viviendas, oficinas y centros comerciales; y, más recientemente, otra de energía: biomasa, hidroeléctricas, eólica y solar. Varios de estos grupos incursionan, además, en hotelería y ya operan o trabajan para convertirse en multilatinas, como es el caso de Multi Inversiones.

centros comerciales en Paraguay, y hacia la energía solar (ver en *estrategiaynegocios.net*, 2015). La segunda es del grupo América Móvil (con las marcas Telmex, Telcel y Claro), el más importante en América Latina, que cuenta con socios guatemaltecos para comercializar la marca Claro.

En el ámbito de la electricidad, la nueva legislación aprobada en 1996 posibilitó un agresivo cambio en el sistema eléctrico, que permitió enfrentar la rezagada demanda acumulada; pero generó otro tipo de consecuencias que no se abordan aquí, algunas de las que se expresan en zonas del país con potencial hidroeléctrico, que se hallan en situación de conflicto⁴⁵.

Las actividades mencionadas dominan ampliamente el escenario actual en medio de otras expresiones económicas, como las que se gestan en torno al cooperativismo, agrupado en el sistema de Cooperativas Micoope, que para el 2019 contaba con más de dos millones de asociados (el 45 % de ellos mujeres), y activos de más de Q15 200 millones (Micoope, 2019); así como una alta influencia en el gobierno corporativo del que es uno de los dos bancos más grandes del sistema, el Banco de Desarrollo Rural, S.A. (Banrural) y la Aseguradora Columna⁴⁶. Mencionamos también la actividad

45 Se lee en su página:

En 1996, el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Ley General de Electricidad y su Reglamento con el propósito de desmonopolizar el sector eléctrico e impedir que una sola compañía se dedicara al mismo tiempo, a la generación, transporte y comercialización de energía eléctrica. En agosto de 1997 los activos de generación de Empresa Eléctrica de Guatemala fueron vendidos a la firma Guatemalan Generating Group (GGG) mediante un proceso transparente de desincorporación. En 1998 comenzó el Proceso de Capitalización Social y Venta de las Acciones propiedad del Estado en EEGSA, el 30 de julio, se declaró oficialmente ganador al consorcio integrado por Iberdrola Energía, S. A., TPS de Ultramar Ltd. y EDP Electricidade de Portugal, S. A. el cual adquirió el 80 % de acciones de EEGSA, propiedad del Estado de Guatemala, el desarrollo de este proceso fue calificado como un acto totalmente limpio, transparente y exitoso, el cual mereció la felicitación de diversos sectores de la población guatemalteca. (Eegsa, s.f., párr. 1)

A partir del 11 de septiembre de 1998, Iberdrola Energía, S. A. en nombre del consorcio ganador, se hizo cargo de la administración de EEGSA. El 13 de abril de 1999, los nuevos accionistas aprobaron la fusión entre EEGSA y la entidad denominada Distribución Eléctrica Centroamericana (DECA). Tras significativas inversiones, a partir del año 2000 EEGSA inició sus actividades empresariales con innovadoras plataformas de gestión. Se realizaron importantes inversiones en la red de distribución, orientadas principalmente hacia los rubros de expansión y renovación de la red eléctrica, distribución en baja tensión, alumbrado público y sistemas de soporte. El 21 de octubre de 2010, el Grupo EPM de Medellín, Colombia adquirió el 80 % de las acciones de EEGSA, por lo que se constituye en el nuevo socio mayoritario de esta empresa». (Eegsa, s.f., párr. 2)

46 El Consejo Nacional de Federaciones de Cooperativas y Fundaciones de Desarrollo (Confecoop) es una institución de carácter representativo del sector cooperativo, mantiene relación institucional con organizaciones nacionales donde ejerce su representación en los órganos directivos de las mismas ya sea de una manera directa o a través de sus federaciones afiliadas tales como el Fondo para la Vivienda (Fopavi), el Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), el Consejo de Desarrollo Rural, el Fondo de Tierras (Fontierra), el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (Conadea), el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (Conapex), el Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima (Banrural), la Asociación Nacional del Café (Anacafé) y el Fondo Nacional para la Modernización de la Actividad Agropecuaria (Fonagro). El Consejo Económico y Social, conforme a su ley orgánica, se integra por tres sectores: privado, sindical y cooperativo (Confecoop, s.f.).

turística o los productos agrícolas *gourmet*⁴⁷, marginales en relación con su peso en el PIB. Asimismo, hay que mencionar a los productos tradicionales, el banano y el café, que siguen siendo significativos en el conjunto de la economía, pero que no lideran en términos de crecimiento, expansión económica e influencia política; influencia que en estos últimos años ya no transita por las organizaciones gremiales, sino por la posibilidad de estar vinculado a otro tipo de redes. Sin embargo, mediante las llamadas membresías múltiples (inversionistas agremiados a más de una cámara, con intereses en varios giros productivos), logran con ello «apalancar» sus influencias de un sector más débil, o declinante, a otro rubro, real o potencialmente en ascenso. Un caso es el de los herederos de un caficultor de toda la vida que, en época de pérdidas o bajas utilidades, y/o de pérdida de influencia política, incursiona en el mundo de la construcción con contratos con el Estado, aprovechando apoyos políticos cruzados; o porque simplemente la actividad económica está en un ciclo de ascenso, etcétera. Esto le permite «relanzarse» en diversos sentidos de la expresión.

En esta breve panorámica, seguramente habría mucho más que citar como ejemplos de los cambios a lo largo de las últimas décadas, pero el pasado remoto se muestra con su crudeza y falencias, proyectándose tercamente sobre el presente. Dice el Banco Mundial (2017a):

Guatemala ha tenido uno de los mejores desempeños económicos de América Latina, con una tasa de crecimiento por encima del 3 por ciento desde 2012 y que alcanzó el 4.1 por ciento en 2015. En 2016 el país creció a un 2.9 por ciento, según las últimas estimaciones, y se prevé que en 2017 crezca un 3.4 por ciento. (párr. 1)

Sin embargo, Guatemala, la economía más grande de Centroamérica, se ubica dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica [...] y con algunas de las tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil más altas en la región. (párr. 2)

El estudio Evaluación de la Pobreza en Guatemala del Banco Mundial señala que el país fue capaz de reducir la pobreza de un 56 al 51 por ciento entre 2000 y 2006. No obstante, cifras oficiales de 2014 indican que la pobreza subió posteriormente a un 60 % [...] un 52 por ciento son indígenas. (párr. 3)

La inversión pública es esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo de Guatemala. Sin embargo, la falta de recursos persiste en el país, mientras el gobierno recauda el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía. (párr. 5)

47 Entre otros: *baby corn*, cafés diferenciados, miel, ajonjolí, chía, frutas y vegetales, arveja china, ejote francés, mini vegetales, *zucchini*, puerro, jengibre, papaya, aguacate *hass*, pimienta negra, brócoli, limón y cardamomo.

3.2 La persistencia del pasado sobre el presente

Retrotrayéndonos varios siglos, Wortman (2012) documentó, en *Gobierno y sociedad en Centroamérica 1680-1840*, que al menos desde 1580, y aún después de la independencia, encontrar un cultivo comercial –un producto motor–, como lo llamaron MacLeod y los Chaunu, para «atraer capital, barcos, y el interés de los comerciantes de Sevilla [...] fue constante en todo el periodo colonial» (p. 12). Ese producto fue el añil, que desplazó al alicaído cacao. Luego de la caída del tinte azul, que en su momento desplazó a la cochinilla, el «producto motor» fue el café⁴⁸.

Pero una rápida y superficial visión retrospectiva histórica muestra que, a lo largo de los siglos, no ha cambiado sustantivamente el carácter de la economía agroexportadora de café, azúcar, banano y la gama de productos agrícolas e industriales que tienen en común: la alta intensidad de mano de obra –oscilante según sea época o no de cultivo y/o cosecha–, los bajos salarios y las precarias condiciones contractuales; así como un bajo valor agregado, a lo que se suman los significativos efectos medioambientales. Ello, a pesar de los cambios ocurridos, expresados en variaciones cuantitativas en el conjunto del cuadro productivo del país, en la presencia de nuevos productos; o cuando se han dejado de producir y son reemplazados por otros; aun considerando el importante crecimiento del sector secundario, en especial –pero no únicamente– los artículos de vestuario o las incipientes novedades en materia de productos tecnológicos.

Según la Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles de Guatemala (Vestex), el suyo «es el principal sector exportador del país y se distingue a nivel nacional e internacional como un sector competitivo, responsable, versátil y flexible» (Vestex, s.f. párr. 1).

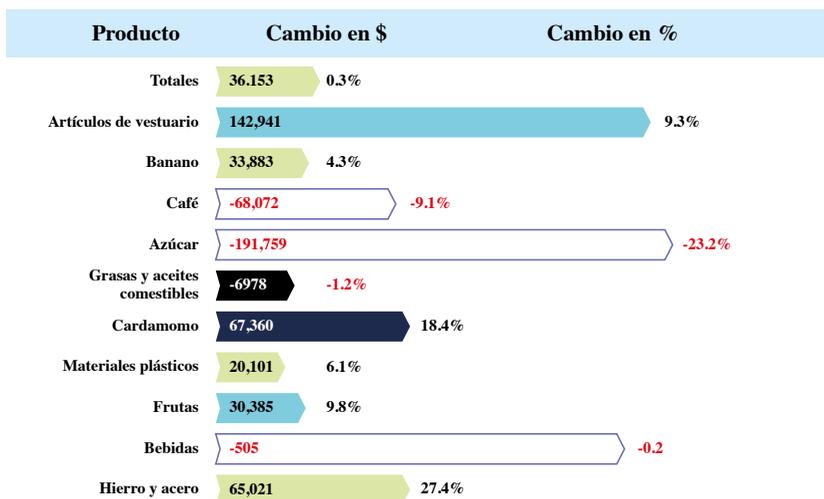
Las empresas de la Industria de vestuario y textiles de Guatemala producen desde hilos, tejidos, bordados, serigrafías, sublimación, accesorios, teñiduría y acabados especiales hasta la entrega del producto final, creando los productos con mayor valor agregado de la región. (párr. 1)

Más de 280 empresas conforman la cadena de suministro integrada por textileras, fábricas de confección y empresas que prestan servicios de acabados y accesorios, ofreciendo calidad y rapidez para responder. Contar con estas empresas dentro de la industria hace que sea una opción viable para la generación de empleo formal inmediato del país. (Vestex, s.f., párrs. 1-2)

48 Los problemas de la productividad parecen ser históricos: Wortman (2012), basándose en MacLeod (1973), informa que, en el siglo XVII, el cacao de Guayaquil y de Caracas se vendía en el mercado mexicano «en mayores cantidades y a precios más baratos», con lo cual la demanda de la variedad guatemalteca quedaba fuera de mercado (p. 11).

Figura 9.6

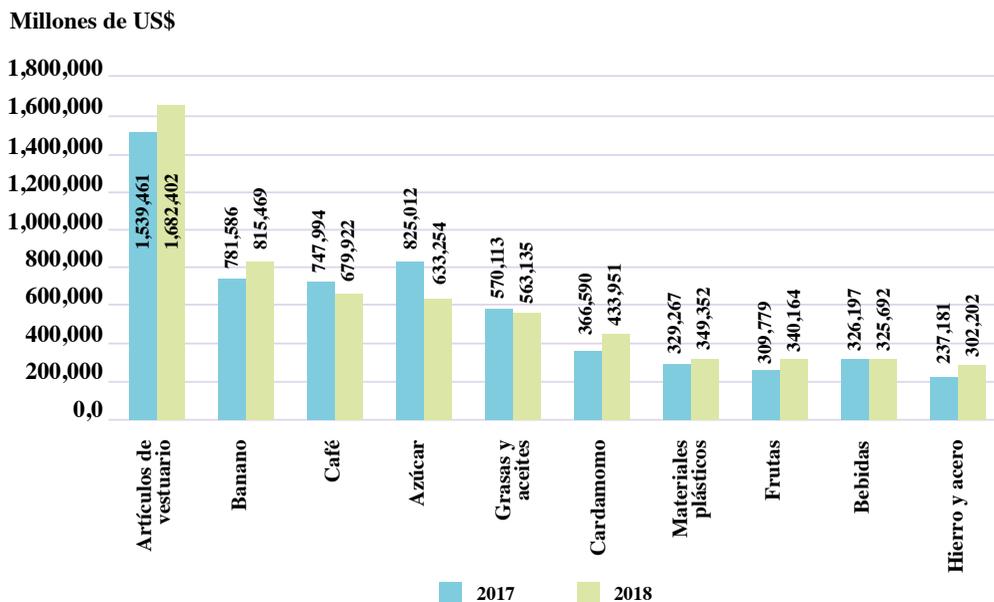
Los diez principales productos de exportación (diciembre 2017-2018). Cifras expresadas en miles de US\$



Fuente: Vestex (2019).

Figura 9.7

Los diez principales productos de exportación (diciembre 2017-2018). Cifras expresadas en millones en US\$ (II)



Fuente: Vestex (2019).

Observemos ahora los datos de la serie estadística de dieciocho años (2001-2018) (tabla 9.2). Para el 2001, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca sumaron Q20 498.5 millones, en tanto que para el 2015, la misma actividad económica sumó Q25 769.6 millones (un 25 % más); la industria manufacturera pasó de Q28 913.1 millones en 2001 a Q48 878.0 millones en el 2015, un crecimiento del 40.84 %. El análisis de la serie nos permite ver múltiples fenómenos de la composición del PIB, utilizado como medida que deja fuera muchos fenómenos de la economía guatemalteca. Para lo que interesa aquí, se observa puntualmente que los rubros que más han crecido en el periodo de quince años son el comercio al por mayor y menor (más de 5.5 veces); la intermediación financiera (casi 5 veces); la minería (5.8 veces, con tendencia a la baja); la construcción (3.6 veces); electricidad y agua (3.64 veces); industria manufacturera (1.7 veces); los servicios privados (casi 3 veces); la administración y defensa (algo menos de 2.7 veces) y la agricultura (apenas poco más de un 25 %); pero no observamos innovación ni incursiones importantes en giros productivos con valor agregado que muestren que la economía nacional se mueve buscando adaptarse a una escala que esté conduciendo a una transformación estructural como demandan diversos organismos internacionales, a los nuevos tiempos⁴⁹.

Se conserva el sello distintivo de una economía anclada a los *commodities* y productos de bajo valor agregado; dependientes, hoy como antes, de alguna metrópoli. Ahora dependientes cada vez más de los flujos migratorios y las remesas que ya representaban el 14 % del PIB hasta antes de la pandemia del covid-19. Los flujos comerciales –comparativamente unos más significativos que otros– contribuyen globalmente a un modelo de crecimiento concentrador, como se constata con los datos que se presentan adelante; esto, a pesar del crecimiento en el PIB de giros productivos como los servicios, las comunicaciones y las finanzas, actividades que geográficamente están de una forma desproporcionada concentradas en el municipio de Guatemala y áreas adyacentes, por las razones presentadas.

Pero, además, mueve a la economía el lavado de dinero, complejo fenómeno que requiere su propio análisis, lo cual no hacemos en este estudio más allá de la cita que sigue, pero sí se hace referencia adelante al contrabando y la defraudación tributaria. De acuerdo con el reporte de la Superintendencia de Verificación Especial (IVE), «Dentro de las estadísticas sobresale que se incrementó en un 40 % el monto denunciado por lavado de dinero en el 2019 detectado por la IVE» (Gamarro, 2020, párr. 7).

49 El sector de la industria manufacturera lo integran la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco; fabricación de textiles, prendas de vestir, cuero y calzado; aserrado y productos de madera, papel, edición e impresión; fabricación de productos de la refinación de petróleo; sustancias y productos químicos; fabricación de productos de caucho y plástico; otros minerales no metálicos; productos metálicos, maquinaria y equipo; y fabricación de muebles, otras industrias manufactureras y de reciclamiento.

Tabla 9.2
Producto Interno Bruto medido por el origen de la producción. 2001-2018. (Millones de quetzales a precios constantes de 2001) a/

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ACTIVIDADES ECONÓMICAS									
1 Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	20,498.5	21,596.2	22,138.3	23,057.2	23,547.6	23,842.4	25,244.1	25,467.6	26,436.4
2 Explotación de minas y canteras	1,042.1	1,209.0	1,135.9	1,000.3	967.9	1,138.1	1,296.4	1,240.7	1,282.1
3 Industrias manufactureras	28,913.1	29,242.8	29,974.7	31,441.5	32,260.3	33,472.4	34,490.9	35,183.9	34,863.2
4 Suministro de electricidad y captación de agua	3,794.6	3,988.6	4,185.9	4,337.0	4,453.7	4,586.5	4,875.8	4,952.7	4,985.7
5 Construcción	5,797.6	6,692.7	6,446.0	5,870.9	6,133.7	6,936.9	7,512.7	7,512.7	6,704.2
6 Comercio al por mayor y al por menor	18,936.7	19,323.2	19,610.7	20,214.2	20,858.5	21,681.7	22,562.7	23,004.7	22,486.6
7 Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,827.1	8,438.6	9,284.1	10,716.2	11,932.4	14,146.1	17,377.0	19,905.5	20,412.7
8 Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	3,781.9	4,197.3	4,624.8	5,064.0	5,825.9	6,763.7	7,432.2	8,010.2	8,331.2
9 Alquiler de vivienda	15,044.9	15,572.2	16,303.7	17,006.9	17,413.6	17,875.6	18,571.1	19,231.8	19,831.3
10 Servicios privados	22,801.8	23,604.8	24,341.9	24,904.5	25,477.5	26,868.5	28,651.5	30,489.4	30,822.0
11 Administración pública y defensa	10,861.5	11,098.0	10,850.7	10,479.1	10,725.6	11,294.0	11,812.0	12,321.7	13,899.0
(-) Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente -SIFMI-	3,429.6	3,727.2	3,960.9	4,429.3	5,069.5	5,917.8	6,702.6	7,118.3	7,615.3
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	11,107.6	11,425.0	11,695.8	12,303.8	12,834.1	13,571.7	14,465.2	14,286.4	13,779.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	146,977.8	152,660.9	156,524.5	161,458.2	166,722.0	175,691.2	186,766.9	192,894.9	193,909.6
ACTIVIDADES ECONÓMICAS									
1 Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	26,370.3	27,695.3	29,063.3	30,442.4	31,407.5	32,397.6	33,408.3	34,382.8	35,274.8
2 Explotación de minas y canteras	1,327.3	1,572.2	1,268.8	1,313.7	1,927.1	2,090.1	1,874.5	1,461.0	928.6
3 Industrias manufactureras	36,030.2	37,122.5	38,338.6	39,662.8	40,912.6	42,324.2	43,829.0	44,752.8	46,149.0
4 Suministro de electricidad y captación de agua	5,240.0	5,531.2	5,884.3	6,193.0	6,499.8	6,789.2	7,149.3	7,533.3	8,107.5
5 Construcción	5,932.1	6,074.0	6,120.8	6,227.8	6,501.3	6,719.4	6,838.7	7,026.4	7,281.5
6 Comercio al por mayor y al por menor	23,318.3	24,193.0	24,928.6	25,737.6	26,702.8	28,238.3	29,314.2	30,364.9	31,507.9
7 Transporte, almacenamiento y comunicaciones	20,995.9	22,001.5	22,676.9	23,345.3	24,036.6	24,818.3	25,516.8	26,603.6	27,655.2
8 Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	8,608.1	9,078.6	10,196.2	11,354.2	12,394.5	14,185.7	15,335.2	15,809.0	16,646.7
9 Alquiler de vivienda	20,415.4	21,008.5	21,635.4	22,294.7	22,978.1	23,679.4	24,419.4	25,156.3	25,931.0
10 Servicios privados	31,961.8	33,381.6	34,350.3	35,396.8	36,553.3	37,887.9	39,070.9	40,380.7	41,725.0
11 Administración pública y defensa	15,166.1	15,775.2	16,639.0	17,711.7	18,209.6	18,692.3	19,069.9	19,486.4	19,945.8
(-) Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente -SIFMI-	7,796.4	8,339.7	9,078.5	10,099.5	10,977.3	12,091.1	12,744.6	13,148.2	13,673.4
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	14,482.1	15,106.3	15,702.0	16,243.7	16,970.6	17,913.0	18,665.1	19,370.6	20,103.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	199,473.8	207,776.0	213,946.6	221,857.5	231,118.2	240,686.6	248,129.8	254,979.0	262,623.3

a/ La discrepancia entre el total y la suma de sus componentes se debe a la diferencia estadística que proviene de utilizar estructuras de precios base móvil, de conformidad con la metodología sugerida en el Sistema de Cuentas Nacionales 1995 (SCN95).

p/ Cifras preliminares

e/ Cifras estimadas

Fuente: Banco de Guatemala (2018a).

La cantidad reportada fue de Q3 mil 298.9 millones, es decir Q 942 millones más que en el 2018, cuando fue de Q2 mil 356.9 millones. En 2017, la cantidad fue de Q5 mil millones.

Además, hubo un aumento del 4.7 % en los reportes de transacciones sospechosas (RTS). (Gamarro, 2020, párrs. 7-8)

Los fenómenos de la corrupción sistemática y el crimen organizado con frecuencia operan de forma paralela y entrelazada; pero las instituciones internacionales a cargo de estos graves hechos no llegan todavía a su raíz para combatirlos a fondo. Como lo reconoce el informe de una de las instituciones multilaterales a cargo de estos temas: la Financial Action Task Force (FATF, 2019), creada por el G7, en su evaluación de los treinta años de trabajo (1989-2019), poniendo un conocido ejemplo: los *Panama papers* (p. 57). Este esquema corrupto, y otros esquemas posteriores de lavado de dinero de alto perfil enfatizan aún más lo que las evaluaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ya habían revelado: aún queda mucho por hacer. El problema no es la ausencia de leyes y reglamentos, el problema radica en el hecho de que no se están utilizando de manera efectiva (FATF, 2019, p. 57).

Nos remitimos a esta referencia que alude a la importancia de que los países cuenten con la institucionalidad adecuada: a pesar del trabajo institucional de los responsables en este tema en los últimos años, según la escala del FATF (Financial Task Force)-GAFI, en materia de control del lavado, para julio del 2018 Guatemala se encontraba calificada en «seguimiento intensificado».

El seguimiento regular es el mecanismo de monitoreo predeterminado para todos los países. El seguimiento intensificado se basa en la política tradicional del GAFI que aborda a aquellos miembros con deficiencias significativas (de cumplimiento técnico o efectividad) en sus sistemas ALA/CFT [Anti Lavado de Activos y Contra Financiamiento del Terrorismo], e implica un proceso de seguimiento más intensivo. (Gafilat, 2018, p. 2)

Finalmente, en esta revisión panorámica de los productos que son parte sustantiva del modelo económico, se hace referencia, en forma muy simplificada al café, especialmente al destino de recursos públicos para financiar fideicomisos en este sector, como un ejemplo de las debilidades históricas del modelo. Un gremio que, a diferencia de hace unos veinte años, hoy día tiene un muy importante programa de responsabilidad social que debe reconocerse; esto sucede en simultáneo con los casos denunciados cada cierto tiempo en materia de niños trabajando en fincas. No se mencionan en esta sección otros indicadores del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Código de Trabajo, como los contratos o el pago de prestaciones, como bono 14 y aguinaldo, o el derecho de asociación de las trabajadoras, ámbitos donde es muy conocido que existen múltiples diferencias entre unas y otras empresas.

En el marco de la caída internacional de los precios del grano durante 2001 y 2002, con severos efectos sobre los micro y pequeños productores y la reducción del área cultivada, el Congreso de la República, bajo la presidencia del general Ríos Montt, aprobó el decreto 31-2001, que en el artículo 8 establece que el fideicomiso aprobado es para el apoyo financiero a los productores del sector cafetalero guatemalteco; su

monto será por USD 100 millones durante diez años, provenientes de la emisión y colocación de Bonos del Tesoro en el exterior y en el país. Para la distribución del dinero se acordó que US\$40 millones fueran para los micro y pequeños productores, y US\$ 60 millones para los medianos y grandes productores (Congreso de la República de Guatemala, 2001).

Luego, en la presidencia del empresario Pedro Muadi, se aprobó el decreto 12-2013, que alude a la crisis de la roya –que objetivamente ha impactado al café y a numerosas familias productoras, sobre todo a aquellas que, a pesar de los recursos otorgados, no concretaron las medidas de adaptación recomendadas por las instituciones especializadas–; y se ampliaron los plazos del fideicomiso por diez años más (hasta el 2026). Pero, además, se estableció el criterio de la «asistencia de carácter no reembolsable», fijando la tasa del 2 % para los micro y pequeños productores, y del 3 % para los medianos y grandes, y se advierte en el decreto que las «tasas se mantendrán vigentes hasta el vencimiento del plazo del fideicomiso» (Congreso de la República de Guatemala, 2013, artículo 2).

En una acción conjunta, en septiembre de 2018, los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y Finanzas Públicas (Minfin), el Banco de Guatemala (Banguat) y directivos de la Asociación Nacional del Café (Anacafé), tramitaron en el Congreso de la República que la prórroga se extendiera al 2051⁵⁰.

50 Se informó también que, además, se asignarían recursos adicionales. Al efecto, el ministro de Agricultura, Mario Méndez Montenegro, informó que, adicionalmente a la ampliación por otros veinticinco años, se gestiona un préstamo por US\$331.5 millones ante el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) «para la renovación de los cultivos». De los fondos iniciales otorgados, por diversas razones, aproximadamente Q325 millones no han sido utilizados. Se lee en el sitio de *Sala de Prensa*, del Congreso de la República que:

En el debate los legisladores Luis Fernando Montenegro de Encuentro por Guatemala (EG) y Manuel Conde del Partido de Avanzada Nacional (PAN), respectivamente, coincidieron en la necesidad de que esta reforma sea conocida, discutida y aprobada por el Pleno del Congreso, lo que representaría un paliativo para contrarrestar las pérdidas registradas por USD 331.5 millones en exportaciones de este cultivo [...]. “Es importante que el Congreso apruebe esta ampliación, lo que permitiría la recuperación de por lo menos 150 mil hectáreas de cultivos que se han visto afectadas por roya, desastres naturales como la erupción del volcán de Fuego y la sequía de los últimos meses. Estamos seguros que esta iniciativa representa la generación de por lo menos 500 mil empleos anualmente”, dijo el congresista Montenegro del bloque EG» (Mendoza, 2018, párrs. 5-6).

Tabla 9.3

Fideicomiso. Apoyo financiero para los productores del sector cafetalero de Guatemala

Caficultores	Producción qq pergamino	Montos máximos en US\$	Rangos	Garantías
Micro y Pequeño	hasta 100	hasta 12 000	hasta 6000	Prendaria
			6001 a 12 000	Mixta
Mediano	de 101 hasta 1600	hasta 200 000	hasta 30 000	Hipotecaria, Hipotecaria mobiliaria o mobiliaria fiduciaria
			30 001 a 100 000	Hipotecaria, hipotecaria mobiliaria
			100 001 a 200 000	Hipotecaria
Grande	más de 1601	hasta 600 000	600 000	Hipotecaria
Instituciones intermediarias de servicios		hasta 2 500 000	hasta 1 000 000	Hipotecaria, hipotecaria mobiliaria, hipotecaria-mobiliaria -fiduciaria o mobiliaria fiduciaria
			1 000 001 a 1 500 000	Hipotecaria, hipotecaria- mobiliaria
			1 500 000 a 2 500 000	Hipotecaria

Fuente: Anacafé (s.f.b.).

Las políticas y la legislación de incentivos al café han beneficiado desproporcionadamente a los grandes productores en términos monetarios; pero también en términos de poder. Como lo hemos visto en capítulos anteriores, esto ha sido prácticamente una constante desde mediados del siglo XIX. En el siglo XX, los beneficios fueron para los productores de algodón (entre otros productos), cuyas aspersiones aéreas y terrestres de químicos causaron severos daños a la salud de los trabajadores. A finales de los años ochenta llegaron las generosas exenciones para las maquilas. La hábil redacción de la legislación permitió que un sinnúmero de industrias se viera beneficiado. Pero la conducta es una constante: a finales de 2019 fue aprobado el decreto 7-2019, Ley de Simplificación Actualización e Incorporación Tributaria, que otorga beneficios tributarios –incluyendo amnistía fiscal y rebaja de impuestos– a productores ganaderos y agrícolas⁵¹. De nuevo, se trata de acciones producidas en el marco de negociaciones de intereses políticos y económicos sectoriales, completamente al margen de toda estrategia de desarrollo.

⁵¹ La pretensión declarada de los promotores de la Ley es que este es el camino para ampliar la base tributaria y reducir la discrecionalidad en el trato con dichos gremios. Es importante registrar que las cámaras empresariales tuvieron posiciones encontradas con respecto a la aprobación del decreto 7-2019.

Se mencionan apenas dos datos que corresponden al siglo XIX. Se citó antes a Wagner (2001) y se hace de nuevo: «[En] 1851 el presidente Mariano Paredes (1849-1951) [...] mediante circular a los corregidores de Sacatepéquez, Amatitlán y Escuintla “ordenaba a las autoridades locales tomar las provisiones pertinentes para que ‘los pueblos’ se dedicaran ‘a formar plantíos de café’”» (p. 41). Y también, según la misma fuente, que meses después la Asamblea Legislativa aprobaba un «aforo de tres pesos por arroba de café importado para frenar su importación y fomentar su cultivo» (p. 41).

La lista de medidas proteccionistas es muy extensa. En el volumen II, capítulo 7, «Años setenta: ¿más guerra o política?», en la sección dedicada al gobierno de Méndez Montenegro, se documentó cómo, en 1969, se estableció un mecanismo de voto para asegurar que los grandes productores tuvieran el control de la Anacafé; y adicionalmente, de los privilegios fiscales, como los US\$ 0.20 por saco exportado que se le devolvería a la Asociación. Los tratos desiguales a los productores se pueden confirmar también con la lectura de la tabla 9.3; además, con la Resolución del Comité Técnico del «Fideicomiso Apoyo Financiero para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco» (de junio de 2018); y lo más importante, la aprobación de la Ley para la Reactivación Económica del Café (abril de 2019).

El Comité Técnico del Fideicomiso, con el objetivo de reducir la mora que tienen los agremiados de Anacafé con el Fideicomiso, acordó un conjunto de acciones de las cuales amerita destacar:

IV. Desacumulación [*sic*] de intereses:

La desacumulación parcial de intereses se aplicará en los créditos vencidos o en aquellos que tengan [...] cuotas en mora [...].

a. Micro, pequeños, medianos caficultores e intermediarias de servicios. Se desacumulará el 75 % de los intereses corrientes y el 100 % de los intereses en mora [...].

b. Grandes caficultores. Se desacumulará el 65 % de los intereses corrientes y el 100 % de los intereses en mora. (2018, p. 3)

Informa la página de Anacafé sobre la aprobación del decreto 4-2019, Ley para la Reactivación Económica del Café:

Guatemala, 7 de mayo de 2019. El decreto 4-2019, aprobado y publicado recientemente, incluye aspectos vinculados al Fideicomiso «Apoyo Financiero para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco» adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), prorrogando el plazo de vencimiento 25 años, pasando del año 2026 al 2051. (párr. 3)

Para poder aplicar la Ley de Reactivación Económica del Café, luego de su publicación en el Diario Oficial, se tiene que modificar la Escritura Constitutiva y el Reglamento del Fideicomiso, en esta fase participan de forma directa los Ministerios de Finanzas Públicas y el de Agricultura, Ganadería y Alimentación. El Órgano Superior del Fideicomiso, llamado Comité Técnico, deberá conocer y aprobar las modificaciones al Reglamento. (párr. 6)

El decreto 4-2019 reafirmó las tasas de interés para los créditos a los productores, 2 % para los pequeños y 3 % para los medianos y grandes. (párr. 9)

Los fondos que sean otorgados por el Banrural en calidad de préstamo podrán ser utilizados por los productores para diversificación de cultivos; agro industrialización; reestructuración de deudas; comercialización; mantenimiento y cosecha de café; y renovación de cafetales en los plazos establecidos en el reglamento para cada destino. El nuevo decreto también incorporó nuevos criterios para reestructuración de deudas adquiridas previamente con otras instituciones financieras legalmente constituidas. (Anacafé, s.f.a, párr. 10)⁵²

A pesar de la inmensa diferencia de las economías entre grandes y pequeños y micro productores, el Comité Técnico, *a los primeros, se les exonera del 65 % de los intereses corrientes; y a los segundos el 75 % del interés corriente*, apenas un 10 % de diferencia. Además, poniéndolos en una inexistente condición de igualdad, *a ambos se les exonera del 100 % de los intereses morosos*. Los grandes productores –los que producen más de 1600 quintales de café pergamino al año– pueden optar hasta US\$600 000 de préstamos; en tanto los micro y pequeños productores solo pueden hacerlo hasta por US\$12 000. Se trata de un privilegio injustificable financiado con recursos provenientes de los impuestos de los guatemaltecos, que reproduce, como viene haciéndolo el modelo económico agroexportador desde el siglo XIX, las desigualdades de todo orden, pero también una clase de empresarios protegidos.

Adicionalmente, para terminar, una referencia al histórico producto (el café), que recuerda a lo que Tischler (2001) caracterizó como la finca como núcleo de la formación social y la finca como eje estatal. Se trata del gobierno de la Anacafé que, con base en sus estatutos, para algunos analistas sería una asociación de carácter público (ver Pérez, 2013). El número de votos en las asambleas está en relación directa con el número de quintales que produce un agremiado. Con ello se garantiza el control de la Asociación por los grandes productores; un esquema que ha producido, cíclicamente y según los arreglos alcanzados, conflictos con los cooperativistas. El más trascendente sucedió en el periodo 2009-2010, después de la anulación de la elección de su candidato –Lizardo Sosa–, como representante ante la Junta Monetaria, al ser impugnada exitosamente

52 Según la misma fuente:

El Comité Técnico del Fideicomiso Apoyo Financiero para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco es el órgano superior del Fideicomiso y está integrado por representantes de los Ministerios de Finanzas; de Agricultura, Ganadería y Alimentación; de Economía y de Relaciones Exteriores. También lo integran representantes de la Junta Monetaria, Banrural y de la Asociación Nacional del Café (Anacafé)». (Anacafé, s.f.a, párr. 11)

Por su parte, Anacafé se define como

La institución gremial representante de los caficultores de Guatemala y presta diversos servicios a los productores entre los que destacan Asistencia Técnica, Investigación, Análisis de Suelos, Agua, Foliar y Microbiología, promoción internacional de los cafés de Guatemala, fortalecimiento organizacional para los productores, entre otros y promueve diversas iniciativas para la reactivación económica a través del café.

En Guatemala, 125 mil familias dependen directamente del café, de estas, más de 121 mil producen en pequeñas áreas. El sector genera alrededor de medio millón de empleos en todos los departamentos del país, en 204 de los 340 municipios. (Anacafé, s.f.a, párrs. 12-13)

por el Cacif ante la Corte de Constitucionalidad⁵³. Luego, la Corte Suprema de Justicia no accedió a un recurso de casación planteado por la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (Confecoop) (Vlex Guatemala, 2011).

Rodolfo Orozco, Presidente de la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (CONFECOOP), dijo que denunciarán a nivel internacional las presiones que empresarios representados en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) ejercen para evitar que los cooperativistas participen en la entidad que rige las políticas económicas del país.

Respetan decisión

Carlos Zúñiga, representante del CACIF, señaló que se debe respetar la resolución de la CC y que el sector cooperativista tiene derecho a proceder a las acciones que considere necesarias. Sin embargo, explicó que acusarlos sobre haber tenido injerencia para que los magistrados emitieran el fallo «es una falta de respeto a la Corte de Constitucionalidad». (deguate.com, 2009)

Finalmente asumieron sus cargos por segunda vez consecutiva, Max Quirín, expresidente de Anacafé, como titular, y Sergio de la Torre como suplente, quien años después sería ministro de Economía designado por el sector privado en el gobierno del general Otto Pérez Molina.

53 Conforme al artículo de prensa de Flores (2009) sobre la elección de representantes del sector empresarial en la Junta Monetaria:

Max Quirín y Sergio de la Torre fueron reelectos por decisión unánime como representantes titulares y suplentes, respectivamente, del sector empresarial ante la Junta Monetaria; con este resultado, el CACIF mantiene su influencia en las decisiones que la máxima autoridad monetaria emita.

La elección se desarrolló esta mañana [18 de febrero del 2009], a petición de la Junta Monetaria (JM), quien ordenó su repetición a raíz de la resolución que la Corte de Constitucionalidad (CC), emitió luego que el presidente Álvaro Colom pidiera una opinión consultiva para determinar si los cooperativistas podían asumir como representantes del sector privado ante la JM. [párrs. 1-2]

Se agrega además que:

Se informó que 26 representantes empresariales del sector industrial, comercio y agricultura, participaron en las votaciones; sin embargo, Quirín y De la Torre, electos esta mañana, llegarían a su segundo periodo consecutivo, en representación del sector privado, en 2009.

La resolución de la CC dejó sin efecto la elección efectuada el jueves 4 de diciembre del año pasado, durante la cual resultaron ganadores los cooperativistas, para ocupar los espacios de titular y suplente para los miembros por las asociaciones empresariales, de comercio, industria y agricultura ante la JM.

En esa ocasión, los electos fueron Lizardo Sosa, expresidente del Banco de Guatemala (Banguat), y el cooperativista Ciriaco Pirique.

No obstante, la CC consideró que las cooperativas no son empresas con fines de lucro, sino entidades híbridas, por lo que no les correspondía estar en representación de los empresarios. [párrs. 4-7]

3.3 La economía nacional: concentración de utilidades y centralismo geográfico

Las estadísticas son contundentes. A partir del informe del Sistema Nacional de Información de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipyme), del Ministerio de Economía de Guatemala, año base 2015 (s.f.) [en adelante como SI-Mipyme], con el mapa de las empresas se puede confirmar la naturaleza de un tipo de desarrollo con crecimiento altamente concentrador. Las estadísticas que se presentan adelante abonan al argumento de quienes abogan por la necesidad de que el país enfrente la compleja tarea de la formulación de una nueva matriz económica (NME), lo que supone un Estado *activo* en la definición de la política industrial; no un mero regulador, *de facto*, lo cual tampoco ha alcanzado a hacer bien. Semejante tarea, que se presenta a la sociedad en uno de los momentos de la mayor debilidad del Estado en su época posdictadores, supone una institucionalidad con cierta independencia de los grupos de interés para resistir las presiones o demandas de uno u otro sector relacionadas con el modelo económico.

Existen múltiples variantes en las definiciones de matriz productiva. Una de ellas la ofrece la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012) de Ecuador, la que indica que se trata de «cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios»; aunque indica también que:

No se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, denominamos matriz productiva. (p. 7)

En resumen, son las distintas combinaciones de los elementos mencionados y que los países deciden, «las que generan un determinado patrón de especialización» (p. 11). El esfuerzo para transformar ese patrón de especialización (que en el caso de Ecuador ha sido primario-exportador, como lo es el de Guatemala) contribuye a una mejor inserción de la economía en el mundo, lo cual permite, conforme a la fuente: I) contar con nuevos esquemas de generación, distribución y redistribución de la riqueza; II) reducir la vulnerabilidad de la economía; III) eliminar las inequidades territoriales; y IV) incorporar a los actores que históricamente han sido excluidos del esquema de desarrollo de mercado. Asimismo, se indica que:

La transformación de la matriz productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012, p. 11)

Conforme a la misma fuente, el cambio permitirá generar riqueza no únicamente a partir de la explotación los recursos naturales, sino también a partir de la utilización de las capacidades y los conocimientos de la población; proceso para el cual se requiere que las instituciones del Estado coordinen y concentren todos los esfuerzos en un objetivo común (p. 11).

De acuerdo con los datos del SI-Mipyme, este es el sistema de clasificación de las empresas que incluye una combinación de número de trabajadores y ventas.

Tabla 9.4
Definición de Mipyme

Tamaño de la empresa	Número de empleados	Ventas anuales en salarios mínimos mensuales de actividades no agrícolas
Micro	1–10	1–190
Pequeña	11–80	191–3700
Mediana	81–200	3701–15 420

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 5).

Tabla 9.5
Ventas anuales por tamaño de empresa (2015)

Tamaño de la empresa	Quetzales	Porcentaje
Grande	325 035 775 773.00	64.98
Mediana	76 560 261 447.00	15.31
Pequeña	76 315 164 376.00	15.26
Micro	22 302 106 125.11	4.46
Total	500 213 307 681.11	100.00

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 20).

Para el 2015, un total de 1602 grandes empresas⁵⁴, que representaban el 5.1 % del total de las empresas registradas y activas (Ministerio de Economía, s.f.b., p. 20), controlaron el 64.98 % de las ventas, por un valor que ascendió a más de Q325 035 millardos [números redondeados]. De esas empresas, 1455 estaban localizada en el departamento de Guatemala, el 90.81 % (p. 7).

Por otro lado, 371 000 mipymes controlan el restante 35.03 % de las ventas anuales, con un valor de Q175 177 millones: la mediana empresa vende el 15.31 %, la pequeña vende el 15.26 %; y las microempresas el 4.46 % del total (p. 20). En el departamento de Guatemala se localiza el 44.29 % del total nacional de las empresas (p. 10).

Para el mismo 2015, las exportaciones [valor FOB], sumaban Q6891.1 millardos; el 49.5 % las realizaron las empresas grandes, con un valor de Q31.1 millardos (p. 15); mientras que las importaciones [valor CIF], sumaron ese año Q11 332.7 millones, de los cuales el 79.3 % las realizó la gran empresa, con un valor de 88.2 millardos (p. 16).

Tabla 9.6

Clasificación del valor de las exportaciones por tamaño de empresas año 2015, en miles de millones de quetzales

Descripción	Exportaciones	Porcentaje
Grande	31.1	49.5
Mediana	10.0	15.9
Pequeña	14.8	23.7
Micro	6.5	10.5
Sin clasificación	0.2	0.4
Total	62.8	100.0

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 15)

54 La gran empresa es aquella que cuenta con 200 o más empleados y vende más de 15 420 salarios mínimos por mes. Del total de las grandes, 632 son empresas del sector comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; 308 son industrias manufactureras; 239 de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 96 empresas del transporte, almacenamiento y comunicaciones; 67 de suministro de electricidad, gas y agua; 66 empresas de construcción; 62 se ubican en la agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 51 son de intermediación financiera; 33 son hoteles y restaurantes; 20 empresas clasifican como otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; 13 se dedican a servicios sociales y de salud; 9 a la explotación de minas y canteras; 5 pertenecen a la administración pública y defensa, y planes de seguridad social obligatoria; y 1 empresa pertenece al ámbito de la enseñanza. (Ministerio de Economía, s.f.b., p. 19). Según la misma fuente, para el 2015, de los 788 313 registros, 372 779 empresas estaban activas y reportaban ventas; 54 303 se encontraban en la categoría de personas individuales que prestan servicios profesionales, y 361 228 correspondían a empresas que reportaban cero ventas o que tenían algún tipo de omiso (p. 8).

Tabla 9.7

Clasificación del valor CIF de las importaciones por empresas 2015, en miles de millones de quetzales

Descripción	Exportaciones	Porcentaje
Grande	88.2	79.3
Mediana	11.6	10.5
Pequeña	7.0	6.3
Micro	3.0	2.7
Sin clasificación	1.3	1.2
Total	111.3	100.0

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 16).

Tabla 9.8

Número de empresas por departamento y por tamaño (2015)

Departamentos	Tamaño de la Empresa				Total general
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	
Guatemala	327 836	27 081	3338	1455	359 710
El Progreso	9 187	179	21	2	9 389
Sacatepéquez	24 744	732	44	13	25 533
Chimaltenango	24 642	448	32	6	25 128
Escuintla	26 986	959	68	27	28 040
Santa Rosa	14 529	257	14	2	14 802
Sololá	16 414	159	8	3	16 584
Totonicapán	11 913	105	15	1	12 034
Quetzaltenango	45 017	1410	136	35	46 598
Suchitepéquez	21 924	523	29	4	22 480
Retalhuleu	11 791	306	23	6	12 126
San Marcos	27 620	488	27	6	28 141

Departamentos	Tamaño de la Empresa				Total general
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	
Huehuetenango	27 252	498	30	7	27 787
Quiché	24 369	302	20	3	24 694
Baja Verapaz	10 431	127	6	3	10 567
Alta Verapaz	28 359	477	39	2	28 877
Petén	18 394	448	24	3	18 869
Izabal	15 176	642	56	7	15 881
Zacapa	13 281	373	28	6	13 688
Chiquimula	15 497	417	29	7	15 950
Jalapa	11 428	153	15	-	11 596
Jutiapa	19 496	314	25	4	19 839
Total general	746 286	36 398	4027	1602	788 313

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 7).

Tabla 9.9

Número de empresas registradas y activas por departamento y tamaño (2015)

Departamentos	Tamaño de la empresa					Total general	%
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande			
Guatemala	133 220	27 081	3338	1455	165 094	44.29	
El Progreso	4 931	179	21	2	5 133	1.38	
Sacatepéquez	12 785	732	44	13	13 574	3.64	
Chimaltenango	10 594	448	32	6	11 080	2.97	
Escuintla	13 317	959	68	27	14 371	3.96	
Santa Rosa	8 097	257	14	2	8 370	2.25	
Sololá	8 277	159	8	3	8 447	2.27	
Totonicapán	6 425	105	15	1	6 546	1.76	
Quetzaltenango	19 138	1 410	136	35	20 719	5.56	
Suchitepéquez	10 499	523	29	4	11 055	2.97	

Retalhuleu	6 420	306	23	6	6 755	1.81
San Marcos	12 118	488	27	6	12 639	3.39
Huehuetenango	11 079	498	30	7	11 614	3.12
Quiché	10 399	302	20	3	10 724	2.88
Baja Verapaz	5 167	127	6	3	5 303	1.42
Alta Verapaz	11 181	477	39	2	11 699	3.14
Petén	9 213	448	24	3	9 688	2.60
Izabal	8 053	642	56	7	8 758	2.35
Zacapa	6 711	373	28	6	7 118	1.91
Chiquimula	7 934	417	29	7	8 387	2.25
Jalapa	5 474	153	15	0	5 642	1.51
Jutiapa	9 720	314	25	4	10 063	2.70
Total general	330 752	36 398	4027	1602	372 779	100.00

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., p. 10).

Tabla 9.10

Número de empresas por tamaño y forma jurídica

Clasificación	Forma jurídica	Tamaño de la empresa				Total general	%
		Micro	Pequeña	Mediana	Grande		
0	Individual	678 126	17 879	488	30	696 523	88.36
1	Sociedad colectiva	58	8	4		70	0.01
2	Sociedad anónima	53 973	17 503	3 389	1 496	76 361	9.69
3	Sociedad en comandita simple	8	3	1		12	0.00
4	Sociedad en comandita por acciones	8	5	2	3	18	0.00
5	Responsabilidad limitada	523	151	40	26	740	0.09

Clasificación	Forma jurídica	Tamaño de la empresa				Total general	%
		Micro	Pequeña	Mediana	Grande		
6	Sucursal empresa extranjera	90	19	14	18	141	0.02
7	Contrato en participación	117	14	3		134	0.02
10	Copropiedad	4 129	510	19	2	4 660	0.59
11	Patrimonio hereditario indiviso	6			1	7	0.00
12	Bien administrado por fideicomisos	358	4	1		363	0.05
14	Sociedad civil con fines lucrativos	280	55	9		344	0.04
15	Cooperativa	804	40	10	3	857	0.11
16	Asociación, fundación, institución religiosa y otras no lucrativas	6 372	145	22	8	6 547	0.83
17	Empresa extranjera inscrita en el país	35	10	8	5	58	0.01
18	Misión diplomática y organismo internacional	11				11	0.00
19	Otro tipo de organización legal	217	16	3	1	237	0.03
20	Extranjero diplomático o agente de organismo internacional	3				3	0.00
49	Municipalidad	39	1	1	1	42	0.01
50	Entidad del Estado	279	10	13	8	310	0.04
51	Fideicomiso	760	12			772	0.10

Clasificación	Forma jurídica	Tamaño de la empresa				Total general	%
		Micro	Pequeña	Mediana	Grande		
52	Condominio, propiedad horizontal y similares	49	13			62	0.01
53	Junta escolar, Coeduca y similares	36				36	0.00
54	Partido político	5				5	0.00
Total general		746 286	36 398	4 027	1 602	788 313	100.00

Fuente: Ministerio de Economía (s.f.b., pp. 17-18).

Adicionalmente, se informa que para el 2015, 29 647 empresas cotizaban al IGSS, de las cuales, el 36.6 % eran microempresas, el 47.1 % pequeñas empresas, el 11.2 % medianas y el 5.1 % grandes. El 30 % de los impuestos anuales correspondían a las mipymes. Para el 2015, el Ministerio de Economía reporta, además, 20 698 empresas proveedoras del Estado, de las cuales el 66.9 % son microempresas, el 24.6 % pequeñas, el 5.3 % medianas y el 3 % grandes empresas (p. 28).

La frágil situación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) se explica por *múltiples factores y no solo* por el grado de productividad y competitividad de los factores productivos, cadenas de valor incluidas, sin las cuales muy difícilmente hay futuro para estas empresas, como simplistamente se dice a veces. Sostiene el informe del Banco Mundial (BM) del 2010, *Desarrollo de las pymes en Guatemala: Facilitando el florecimiento de 10 000 empresas*, que los instrumentos de diagnóstico que utilizaron identifican «áreas críticas que necesitan ser reformadas» (p. 6).

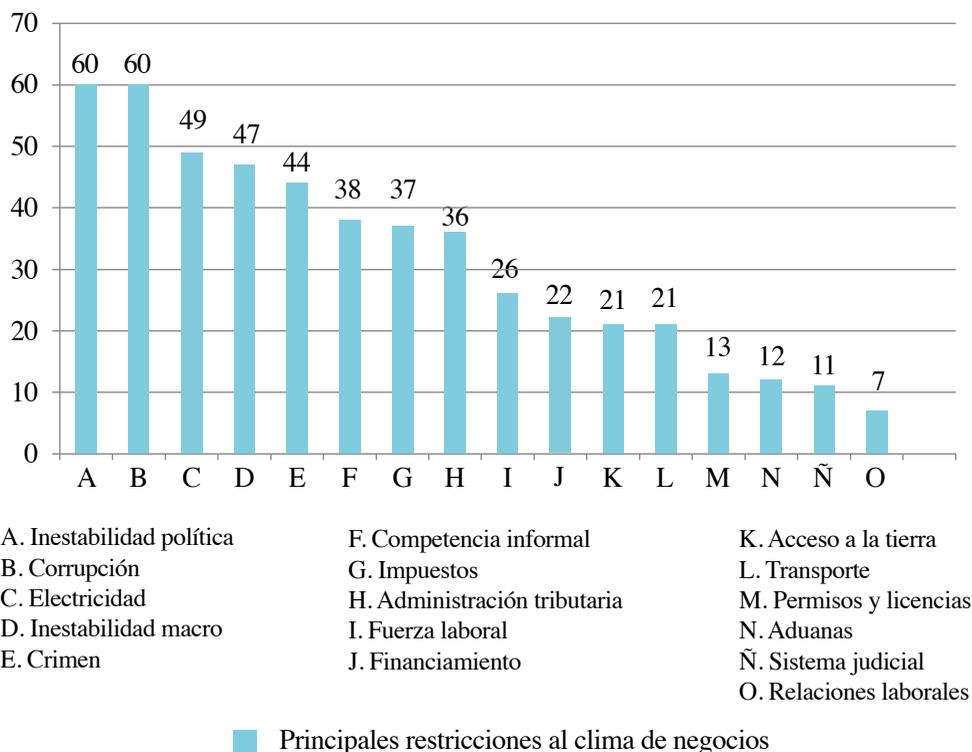
Si uno mira los temas recurrentes o aquellos en los que se puso un mayor énfasis, las áreas de reforma pueden agruparse bajo las categorías de infraestructura (logística y electricidad); normas de negocios e informalidad; innovación y calidad; capital humano; y acceso al financiamiento, todos ellos abordados por este informe. Se determinó que estas áreas temáticas eran las que probablemente tendrían un mayor impacto sobre el crecimiento y sustentabilidad de las PyMEs. Además, *la inestabilidad macroeconómica y política, impuestos y política fiscal, crimen y corrupción, acceso a la tierra, y la mitigación de desastres naturales surgieron como impedimentos para el crecimiento y la competitividad de las PyMEs.* [Cursivas añadidas] (p. 6).

Debe decirse que la mención a la «corrupción» como uno de los factores adversos proviene de las opiniones proporcionadas al BM por las empresas encuestadas en el estudio y que en totalidad son: «Prácticas informales, crimen, estabilidad política y macroeconómica, infraestructura (electricidad), corrupción» (p. 5).

A partir del análisis del diagnóstico realizado por el Banco Mundial, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN, 2010), resume los factores, directos e indirectos, que afectan la competitividad de las pymes en Guatemala.

Figura 9.8

Principales limitantes al desarrollo de Pymes en Guatemala



Fuente: CIEN (2010, p. 19), con base en encuestas del BM a empresas (2010).

La encuesta fue realizada en el 2010.

De acuerdo a estas herramientas, por el lado de las encuestas realizadas a empresas (y discriminando las repuestas ofrecidas por PYMES), los empresarios identifican como severas restricciones: las prácticas informales que los enfrentan a condiciones desleales de competencia; la situación del crimen, la inestabilidad política y macroeconómica en Guatemala; la corrupción en la mayoría de niveles públicos; y la deficiente infraestructura, principalmente el alto costo de electricidad en el país (Ver Gráfica No. 5). (CIEN, 2010, p. 19)⁵⁵

⁵⁵ El diagnóstico se realizó utilizando tres herramientas de análisis: I) encuestas a empresas, realizadas en el año 2006; II) estudios comparativos: resultados del Doing Business del BM y del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por siglas en inglés) para Guatemala; y III) la aplicación de la metodología de diagnóstico del crecimiento, desarrollada por Hausman *et al.* (2005) (CIEN, 2010, p. 19).

A lo largo del siglo XX, el país ha tenido un Estado omiso o, en el mejor de los casos, en ciertos periodos, cuasi pasivo en materia de conducción de la estrategia de desarrollo industrial (para no referirnos ahora a los otros ámbitos); lo que deja que los grupos económicos más dinámicos reaccionaran según su iniciativa empresarial, inevitablemente guiada por sus propios intereses. Más recientemente, en virtud de las políticas de incentivos industriales impulsadas en los años sesenta y setenta del siglo pasado, en el marco del Mercado Común Centroamericano (Mercomún), el fenómeno de la hiperconcentración se vio favorecido por las elecciones hechas por el Estado y las élites del momento.

El fenómeno tiene otros ángulos complementarios que son resultado directo de la ausencia histórica del Estado. Se mencionan dos, con énfasis en criterios de seguridad estratégica. El primero: una parte de las ausencias de la institucionalidad es inducida, sobre todo cuando hay conexiones policía-narcotraficantes, interrumpidas o distorsionadas cuando se realizan acciones conjuntas con la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), de los Estados Unidos. El segundo es la contracara del primero: se trata de la permanente presencia de inveteradas organizaciones criminales que crearon en un área transfronteriza amplios corredores funcionales a sus procesos comerciales y productivos de drogas, como parte de una maniobra estratégica; lo que conlleva el enrolamiento de campesinos urgidos de ingresos y la creación de poblaciones flotantes a zonas cercanas, donde se requirieran para diversas tareas, o como grupos de migrantes.

A todo ello hay que agregar el inmenso contrabando fronterizo que se practica inveteradamente, lo que afecta, de diversas formas, la competencia y los ingresos del Estado. Stein *et al.* (2015), en su trabajo *Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica*, presentan varios métodos para calcular estos fenómenos en relación con el tamaño de las economías nacionales. Uno de ellos, es el cálculo sobre el valor del consumo fijo por producto, cuyo valor ascendió a Q13 414.4 millones, equivalente al 3.4 % del PIB. Conforme a los autores,

[esa] es la metodología que mejor refleja los efectos del comercio ilícito, por cuanto incluye tanto los valores de la producción nacional como de las importaciones.

Ambos rubros son afectados por la competencia desleal que representa el comercio ilícito (contrabando y defraudación aduanera), por lo que una estimación basada solo en el valor de la producción nacional o solo en el valor de las importaciones sería parcial.

Es necesario aclarar que estas estimaciones consideran el porcentaje de mercado de cada producto afectado por el comercio ilegal, a partir de las entrevistas realizadas. A falta de criterios estándar para la determinación de estas magnitudes, las aproximaciones más usadas son las encuestas y entrevistas o grupos focales con funcionarios de aduanas y empresarios de cada ramo (como en el caso de Perú presentado en este informe). En el caso de Guatemala, ASIES y FUNDESA se basaron en entrevistas con empresarios de cada ramo para cuantificar estos porcentajes.

Dichas estimaciones subrayan una importante advertencia, en el sentido de que la correcta interpretación de los valores es fundamental para la objetividad del análisis de los resultados.

La estimación del rango del valor monetario para el comercio ilícito ya permite contar con un punto de partida de la magnitud del problema. Asimismo, el porcentaje en relación al Producto Interno Bruto deberá leerse como la magnitud del mercado que es cubierto por actividades ilícitas, y que, de no existir, podría ser cubierto por los sectores productivos del país sin afectar el precio de los productos y manteniendo la misma calidad, que son adquiridos indistintamente por los consumidores. (Stein *et al.*, 2015, p. 49)

En tanto, un estudio posterior de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes), de la autoría de Coyoy y Rayo (2015), *Fortalecimiento de la recaudación tributaria, transparencia aduanera y reducción del comercio exterior ilícito*, estimó que para el 2015, el valor del comercio ilícito fue de Q17 257.7 millones, lo que equivale al 3.5 % del PIB de ese año. Se trata de un fenómeno en crecimiento, con todas sus implicaciones para cualquier política de desarrollo y reforma del Estado entender la magnitud del crimen organizado; lo que se suma a la explicación de por qué hablamos de un Estado cooptado.

Tabla 9.11

Comercio ilícito sobre la base del valor del consumo final de cada producto (2012), en millones de quetzales

Productos	Consumo final	Productos específicos	Porcentaje de comercio ilícito	Estimación de comercio ilícito
Cereales	9 664.4	maíz y arroz	25.0	2 416.1
Otros productos animales	4 894.5	huevos y pollo	15.0	734.2
Productos de panadería	25 873.2	pan	2.0	517.5
Azúcar	6 045.0	azúcar	2.0	120.9
Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	1 500.7	pastas	2.0	30.0
Productos lácteos	7 986.4	leche	5.5	439.3
Productos alimenticios	7 600.8	abarrotes	8.5	646.1
Bebidas alcohólicas	4 097.3	licores	13.0	532.6
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	6 529.3	bebidas	13.0	848.8
Productos del tabaco	1 922.7	cigarrillos	14.0	269.2

Productos	Consumo final	Productos específicos	Porcentaje de comercio ilícito	Estimación de comercio ilícito
Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	14 962.4	vestuario	17.5	2 618.4
Cuero y productos de cuero; calzado	5 867.3	calzado	17.5	1 026.8
Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	3 284.7	papel	4.0	131.4
Productos de petróleo refinado; combustibles	7 920.6	combustibles	16.0	1 267.3
Productos químicos	12 963.3	medicamentos	14.0	1 814.9
Total	121 112.6		11.1	13 413.4
PIB Nominal	394 723.0			394 723.0
Porcentaje del PIB	30.7			3.4

Fuente: Coyoy y Rayo (2015, p. 50).

Cambiando de tema, en materia de desarrollo, podemos decir que en el presente siglo lo más avanzado en el ámbito de desarrollo territorial fue realizado en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), durante la administración del gobierno de Álvaro Colom (2007-2011); que produjo, incluso, planes conjuntamente con el sector privado, especialmente en departamentos como Escuintla, Santa Rosa y Retalhuleu, donde la industria azucarera tiene décadas de promover su propia política de desarrollo territorial, con tanta autonomía como se la han permitido los gobiernos de turno.

A partir de 2012, llegó un nuevo ciclo de declive de las capacidades del Ejecutivo, nunca antes visto, que se prolonga al presente. En ese contexto brevemente descrito, conflictos recurrentes como los de San Mateo Ixtatán, en Huehuetenango (pero pueden mencionarse muchos casos más), ¿deberían ser motivo de extrañeza?

Las explicaciones a la alta concentración de las empresas, con todas sus consecuencias para el desarrollo, son múltiples; pero además, en el caso de Guatemala, es un rasgo estructural original.

En el estudio *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), realizado hace casi cuatro décadas, en 1983, se documenta que:

La mayoría de los instrumentos de la política industrial que se han venido aplicando en Centroamérica había favorecido la concentración del desarrollo manufacturero en las ciudades capitales de los países, salvo en Honduras [...].

En el decenio de los setenta apenas se ha empezado a tener presente a nivel nacional el factor de la localización geográfica de las empresas industriales. [...] Pero la aplicación de incentivos fiscales y crediticios no se ha especificado en definitiva con la minuciosidad y la amplitud suficiente para lograr el objetivo de descentralización geográfica y que la producción industrial se instale en las zonas que se desea desarrollar; algunos gobiernos apenas han terminado y puesto en trámite legislativo orientaciones en este sentido. (Cepal, 1983, p. 123)

El fenómeno de la persistencia de la concentración se constata con estos datos:

A mediados del decenio de los sesenta el 71 % de las empresas de Guatemala se localizaba en la ciudad capital y el resto, principalmente, en cinco de los 21 restantes departamentos del país. En 1976, con una actividad parecida a la anterior, todavía se localizaba en la capital el 67 % de las empresas existentes. (Cepal, 1983, p. 25)

Cuatro décadas después del dato que proporciona la Cepal, como se señaló para el 2015, 1455 de las 1602 empresas grandes se ubican en el departamento de Guatemala; esto es más del 90 %; y controlan el 64.98 % de las ventas (OCSE, s.f.).

Veamos algunos datos que se generaron en el marco del Mercado Común Centroamericano. La Corporación Financiera Nacional (Corfina) fue creada en 1972, en el gobierno del general Manuel Arana Osorio (1970-1974), con el declarado propósito de apoyar la industrialización. Dice el artículo tercero, relativo al objetivo de la corporación que «CORFINA es la entidad por medio de la cual el Estado promueve el desarrollo industrial, minero y turístico del país mediante la asistencia financiera y demás acciones coadyuvantes previstas en la Ley». En cuanto al capital constitutivo, en el artículo 35, Capital Autorizado y Capital Pagado, se estableció que: «El Capital autorizado de CORFINA es de cuarenta y cinco millones de quetzales (Q45,000,000.00), y se integra con veintisiete millones de quetzales (Q27,000,000.00), en calidad de aporte del Estado y dieciocho millones (Q18,000,000.00), que aportará el Sector Privado» (Congreso de la República de Guatemala, 1972).

Artículo 58.- De conformidad con el Decreto-Ley No. 170, las empresas que se benefician actualmente o en el futuro con la aplicación de las leyes relacionadas con incentivos fiscales al desarrollo industrial, aportarán a favor de CORFINA, el equivalente al cinco por ciento (5 %), del monto de los derechos o impuestos a la importación que se les exonere en cada caso, con el único efecto de adquirir los títulos de participación de capital de CORFINA.

Con respecto a los derechos e impuestos a la importación, al concederse cada exoneración, el Ministerio de Economía, extenderá la orden de depósito del cinco por ciento (5 %) respectivo. El depósito deberá hacerse efectivo en el Banco de Guatemala, antes de retirar de las Aduanas de la República los artículos objeto de exoneración. El Banco de Guatemala, ingresará dichos depósitos en una cuenta especial destinados a la capitalización de la Corporación Financiera Nacional CORFINA.

El valor total de depósitos que cada persona individual o jurídica efectuó conforme lo dispuesto en este artículo, constituye la aportación de la misma al capital del Banco Industrial o a CORFINA en su caso⁵⁶. [Con apego al original] (Congreso de la República de Guatemala, 1972)

En opinión del expresidente de la Cámara de Comercio de Guatemala, Edgardo Wagner, la explicación de que las industrias estén centralizadas en el departamento de Guatemala se debe a una manipulación de la legislación para descentralizar:

La ley fue arreglada, decía exceptuando el Departamento de Guatemala, pero [...] tacharon Departamento y quedó «exceptuando Guatemala» como si fuera la ciudad de Guatemala. Entonces tuvimos el grandísimo problema de que excepto unas pocas, todas se crearon alrededor de la ciudad, y con el desarrollo del área metropolitana, prácticamente quedan en el área de la ciudad. (Valdez, 2009, pp. 23-24)

La cita explica mucho del fenómeno de la concentración de la producción industrial. En el estudio de la Cepal (1983), ya mencionado, se afirma que al inicio de sus operaciones Corfina «experimentó un ritmo de crecimiento rápido en un principio, que se redujo en los años siguientes» (p. 141).

Su principal función ha sido la de banco financiero de mediano y largo plazos, pero desde sus comienzos nunca dispuso de amplios recursos del Estado; ha tenido que distribuir sus disponibilidades entre la industria, la minería y el turismo: 18.3 millones de pesos centroamericanos durante sus cuatro años iniciales de operaciones en su mayor parte para la industria tradicional (55 % incluidos los alimentos exportables); el resto fue canalizado a las industrias intermedias (20 %) y metalmecánicas. (Cepal, 1983, p. 141)

Por su parte, «Costa Rica presenta la evolución más favorable durante todo el periodo (1960-1980), al haber rebasado el grado de industrialización en el que se encontraba antes de la integración. El Salvador era en 1960 el país relativamente más industrializado de la región» (p. 8). El estudio señala también que:

Llama la atención el rápido desarrollo industrial de Nicaragua hasta 1970 y su estancamiento posterior. Guatemala fue quizá el país donde la industria manufacturera se expandió más lentamente, registrando también un estancamiento relativo de su coeficiente entre 1970 y 1975. (Cepal, 1983, p. 8)

Es consistente estimar que, dado el esquema de las relaciones sociales de producción y el tipo de acumulación/producción/distribución altamente centralizado, el control de las grandes variables de la actividad económica (las inversiones y el acceso al capital –con frecuencia, directivos y/o accionistas de bancos–, la tecnología, la información, la influencia política y la legislación, los mercados y los vínculos internacionales) lo tenga una fracción del gran capital, concentrada mayoritariamente en las 1600 empresas ya

56 Ley Orgánica de CORFINA. La ley lleva las firmas por el Congreso de la República, de los diputados Héctor Andrade Urreola, presidente en funciones; Edgar de León Vargas, secretario; Carlos H. Oliva Orellana, secretario. Por el ejecutivo firman: Carlos Arana Osorio, presidente, Jorge Lamport Rodil, ministro de Finanzas, y Carlos Molina Mencos, ministro de Economía (Congreso de la República de Guatemala, 1972).

mencionadas, asunto que debe ser más estudiado. No existen los medios legales para poder acceder a la información como sí los hay en Estados Unidos, o en Chile, en el caso de América Latina.

De acuerdo con el estudio de Díaz (2017), en la banca, las tarjetas de crédito, la gasolina y el gas propano operan estructuras de competencia de mercado monopolista y de oligopolio. Algunos de estos negocios funcionan como organizaciones corporativas y *holdings* que controlan completa, o parcialmente, el proceso productivo de inicio a fin, o incluso un giro productivo completo. Además, en la industria de los alimentos, como el azúcar, el pollo, las bebidas, y en la del cemento, operan monopolios verticales⁵⁷. También, como ya vimos, están las trasnacionales mundiales de *retail*, que controlan la cadena de suministros en un país en ambas vías (entradas y salidas). Guatemala es el único país que al cierre de este trabajo (mediados de 2020) no tenía una ley que regulara los monopolios, los cuales están explícitamente prohibidos en el artículo 130 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Industrias como azúcar, harinas, alimentos, cadenas de comida rápida, bebidas con y sin alcohol, telefonía, *call centers*, cemento, exportadores de café *gourmet*, construcción, grupos bancarios, financieros y de seguros y corretajes, turismo de salud, entre otros grupos concentrados, explican en una parte significativa la existencia de la «Guatemala moderna», aquella articulada a la globalización y a la moda internacional, en su sentido cultural amplio⁵⁸.

Por otra parte, observamos un floreciente desarrollo urbano y una expansión de la industria de bienes raíces y servicios (casas, edificios de apartamentos en zonas exclusivas, *lofts*, hoteles para hombres de negocios), especialmente dirigidos al consumo de la clase media alta y alta, nacional e internacional, con sus centros comerciales, no sólo en el departamento de Guatemala, sino también en Suchitepéquez, Quetzaltenango, Alta Verapaz, Escuintla, Retalhuleu, Zacapa, entre otros departamentos; algunos dirigidos también a la clase media-media, entre otros sectores. Todos ellos «desarrollos», como se les llama en el mundo de estas industrias, que en su mayoría incluyen marcas globales y exclusivas de ropa, relojería, zapatos, vehículos, etcétera. También debe mencionarse la proliferación de restaurantes *gourmet*, asociados algunos a franquicias estadounidenses y europeas.

Todo, de nuevo, como se dijo al inicio de la sección, realizado al margen de una estrategia nacional de desarrollo territorial, aunque existan cientos de planes al respecto. La responsabilidad del Estado se restringe a la otorgación de licencias de construcción, ambientales y poco más, como el ordenamiento del tránsito en las zonas donde las obras más grandes lo afectarán, para lo que se construye pasos a desnivel o puentes peatonales, con fondos públicos y también público-privados.

57 Ciertamente, en el caso del cemento se discute si se trata de un monopolio natural.

58 Para información sobre algunas de las acciones tomadas por el Banco de Guatemala (Banguat) ante las quiebras de los bancos Empresarial, Metropolitano y Promotor, ver Banguat (2013); y para el caso del Banco del Café, ver Banguat (2007a).

A falta de políticas públicas en vivienda, se observa también la proliferación de proyectos verticales (edificios de apartamentos) en varias zonas del Centro Histórico de la ciudad de Guatemala, en las zonas 1, 2, 4, 7, 11, y otras de clase media-media de la ciudad, que están conllevando el desplazamiento de los habitantes originales. Con frecuencia, estas inversiones son capitalizadas con una mezcla de recursos: de la banca y las utilidades que provienen, directa o indirectamente, de las zonas agrícolas, en las que no se reinvierte, sino marginalmente, para el mantenimiento de las instalaciones y algunas mejoras tecnológicas; pero, menos o nada, para desatar cadenas productivas, sin proteccionismos irracionales, en zonas que no tienen inversión, ni del Estado ni privada. Como se ha dicho, los grandes grupos económicos (de azúcar, cerveza, bebidas gaseosas, comida rápida, entre otros) tienen su propia división de bienes raíces. De nuevo, no tenemos acceso a información oficial sobre estos temas de importancia estratégica para llevar adelante estudios o políticas nacionales de desarrollo.

Y, por otra parte, se observa la expansión cuantitativa y la concentración de la propiedad de la industria y los servicios de la medicina privada (hospitales, farmacéuticas, laboratorios, aseguradoras), pero también de los servicios educativos privados *creciendo en relación directa a la deserción del Estado* de sus responsabilidades sustantivas y constitucionales⁵⁹. Expandirse, capitalizar y reinvertir los excedentes en giros productivos, con vasto peso en el conjunto del PIB, simplemente siguiendo una lógica empresarial unilateral, allí donde haya retornos rápidos y seguros —como los mencionados en los párrafos anteriores—, y hacerlo al margen de cualquier política nacional de desarrollo territorial, es una estrategia que, como ya se dijo, no es consistente con la construcción de una política estratégica de desarrollo nacional, pues desencadena graves inercias y asimetrías diversas de muy difícil reversión. Esto es lo que profundiza la ruta dependiente.

59 De acuerdo con la *Revista Summa*, en la nota «Corporación Banco Industrial y Seguros El Roble presentan servicio de Salud en Guatemala», directivos del Consejo de Administración de Corporación Banco Industrial, a la cual pertenece Seguros El Roble, dieron a conocer oficialmente el lanzamiento de Centros Hospitalarios La Paz.

Esta entidad integrada por cinco hospitales, centros de diagnóstico y clínicas de atención ambulatoria, está equipada con la más alta tecnología ofrece a los guatemaltecos excelentes servicios médicos con una atención personalizada. En un mundo tan competido como el actual, se hace necesario buscar alianzas con grandes empresas del mercado para ser más eficientes, ampliar el portafolio de servicios y mejorar las condiciones que ofrecemos a nuestros asegurados» expresó Hermann Girón, gerente general de Seguros El Roble. Girón explicó que esta transacción se realizó basada en experiencias exitosas similares en países como Colombia, Perú y Chile, en donde grupos financieros han adquirido conglomerados de servicios médicos y hospitalarios. La presencia del Banco incluye, también, participación en las empresas Alerta Médica y Tecnodagnosis. (*Revista Summa*, 2015).

Más recientemente también tienen presencia en farmacias Meykos, La Comunidad y Cruz Verde.

Del 2001 a la fecha, las finanzas, las comunicaciones (en particular la telefonía móvil y los *call centers*)⁶⁰ y los monocultivos, como palma aceitera en sus diversas especies, hule, caña de azúcar y minería, con sus vaivenes, han tenido una amplia expansión muy por encima del crecimiento promedio del PIB.

En otros ámbitos, un estudio encargado por Cepal concluyó que cemento, azúcar y fertilizantes tienen en común en Centroamérica que son homogéneos, con normas de calidad uniformes y tecnologías estandarizadas.

Este perfil facilita la complicidad entre las empresas que producen estos bienes [...] los tres tienen altos costos de transporte, lo que puede prestarse a un reparto geográfico de mercado; y lo tercero, estaban o están fuertemente regulados y tienen o tuvieron amplia participación del Estado en la producción, en menor medida los fertilizantes. (Schatán y Ávalos, 2006, como se cita en Valdez, 2017, p. 38)

De acuerdo con la calificadora *Fitch Ratings* (2018), Cementos Progreso controlaba el 82 % del mercado nacional. La empresa, afirma la calificadora, tiene bajos costos para producir debido a su articulación con las minas de caliza, su moderna planta y el «exceso de capacidad (de producción), para crecer con el mercado». Combinados los factores, según la fuente, «no resulta atractiva la importación, y disuaden a otros competidores de ingresar al mercado con inversiones materiales».

Aquellas empresas que tienen o ejercen posiciones dominantes en el mercado, o que operan como monopolios verticales (desde la producción hasta la comercialización), deben ser reguladas, dadas las consecuencias obvias de orden social y económico que ello representa. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («el artículo 82») prohíbe los abusos de posición dominante que puedan afectar al comercio dentro de la Unión Europea e impedir o restringir la competencia.

Aunque una posición dominante no es necesariamente anticompetitiva, si una empresa la utiliza para eliminar a sus competidoras se dice que abusa de ella.

De forma general, han sido calificadas como conductas de abuso de posición dominante el pactar precios anormalmente elevados; vender a precios artificialmente bajos para privar de clientes a los competidores que no pueden igualar esos precios; dificultar la competencia en un mercado determinado (o en otro mercado relacionado con él) forzando a los consumidores a comprar un producto que está artificialmente ligado a otro más popular y de mucha demanda; negarse a trabajar con determinados clientes u ofrecer descuentos especiales a los clientes que hacen todos o la mayoría de sus pedidos a la empresa dominante; condicionar la venta de un producto a la compra de otro. (AGM Abogados, párrs. 16 y 8).

Un ejemplo, entre muchos otros que podrían citarse, se expresa en la comercialización del pollo frito para controlar a la competencia incipiente, en algunos casos de pequeños inversionistas que intentan hacer un nicho de mercado. Ello se hace mediante el uso de «marcas de combate» por parte de uno de los mayores productores-distribuidores

⁶⁰ Un estudio sobre cómo se privatizaron las telecomunicaciones en Guatemala y la región puede verse en Benedicte Bull (2008).

de pollo, a través de la llamada estrategia *flanker* (flanco, en estrategia militar): se trata de una «marca [usada] para cubrir deficiencias, aprovechar nuevas oportunidades de mercado y frenar la competencia sin correr el riesgo de poner en peligro la propia marca». En un país donde no hay duda alguna de que la cadena de producción de inicio a fin del pollo y sus múltiples productos y subproductos finales, incluido el pollo frito, la controla una empresa, ¿es la estrategia *flanker* un recurso legítimo de competencia?⁶¹

La expansión de la mayoría de los principales giros productivos que observamos como permanentes en la composición del PIB se explica por una mezcla de razones de variada importancia y origen, tanto de orden empresarial-competitivo como por el entorno institucional estatal. En medio están la productividad e innovación de estándares internacionales, como ocurre en algunos giros de la agroindustria, tal el caso del azúcar. Pero simultáneamente se producen materias primas de bajo valor agregado, como los *commodities*, altamente demandados en las últimas décadas; ahora con tendencias al declive por una mezcla de razones, entre las que se incluyen cambios en los patrones nutricionales, como ocurre en el caso del edulcorante.

Según la Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB, 2010): «La industria azucarera exhibe un alto grado de integración vertical desde el cultivo y procesamiento de la caña de azúcar hasta la distribución del azúcar» (p. 7). Según la misma fuente: «La Asazgua [Asociación de Azucareros de Guatemala] aglutina a los ingenios azucareros existentes en el país y trabaja coordinadamente con la empresa Expogranel, S. A., quien es la responsable de la recepción, inspección, almacenamiento y embarque de toda la azúcar para exportación» (SIB, 2010, p. 7).

Esos factores de control del mercado han facilitado, a través del tiempo, la conformación de monopolios y oligopolios en estos giros; por legislación *ad hoc* (ventajas obtenidas en los tratados internacionales de libre comercio, exenciones fiscales que devienen en permanentes), regulaciones, barreras arancelarias y no arancelarias, o ausencia de marcos legales (como ya se dijo, Guatemala no tiene ley de competencia), y el empleo a fondo del extraordinario activismo político-gremial forjado a lo largo de siglos, como lo documenta la historia.

De acuerdo con Guillermo Díaz (2017), los sectores «bancario, tarjetas de crédito, gas propano y de gasolineras, se caracterizan porque su estructura de mercado es de competencia monopólica y oligopolio, con bajo grado de rivalidad y moderado y alto poder de mercado» (p. 11)⁶². En su estudio, *Estructura y poder de mercado en*

61 Sobre la estrategia *flanker*, ver en <https://es.slideshare.net/makitoss/flanker>

62 Según el autor, del total de bancos, seis concentran el 88 % de los activos, y sólo tres concentran el 65 % del mercado: Industrial, Banrural y G&T Continental. En gasolina, tres empresas controlan el 89 % del mercado: Shell (36 %), Puma (35 %), y Chevron (18 %). En gas propano una empresa extranjera (Zeta Gas) controla el 65 % del mercado; Tropigas y Gas Metropolitano, que son parte de un mismo grupo, controlan respectivamente el 16 % y el 11 %. Las tarjetas de crédito son controladas por tres bancos, con una participación del 62 % del mercado. En el año 2011, la concentración de los bancos sumaba el 71 %: Industrial (18 %), Citibank (21 %), BAC Credomatic (23 %). (Díaz, 2017, pp. 11-13).

cuatro sectores de la economía guatemalteca, el autor se refiere a cuatro sectores de la economía guatemalteca seleccionados, considerando la disponibilidad de información. La identificación de la estructura y disputa en el mercado se realiza con base en índices más utilizados en organización industrial, como el Herfindahl Hirschman, H de la prueba Panzar y Rosse y el de rivalidad. Conforme a los valores de los índices, se revela que los cuatro sectores mencionados se caracterizan porque su estructura de mercado es de competencia monopolística y oligopolio, con bajo grado de rivalidad y moderado y alto poder de mercado, a partir de la medición utilizando el índice de Lerner (Díaz, 2017, p. 11).

Recuadro 9.1

Estructura y poder de mercado en cuatro sectores de la economía guatemalteca

El valor, próximo a 1,700 en el período 2011 a 2015, del índice Herfindahl-Hirschman indica que la estructura competitiva del mercado bancario guatemalteco puede ser caracterizada como competencia monopolística, característica que se observa en diversos países de América y Europa (Gelos y Roldos, 2002)⁶³. En el caso de las tarjetas de crédito, «el valor del índice de Herfindahl-Hirschman, de 1,566 a 2015, también indica que la estructura competitiva puede ser caracterizada como competencia monopolística, característica que también se observa en los mercados de Perú y México (Negrín y O’Dogherty, 2004)».

El valor de IHH indica que existe baja probabilidad que la concentración pueda incidir de manera negativa en el comportamiento del mercado, aunque el valor del índice de dominancia a 2015 indica lo contrario, conforme a los criterios de la Comisión Federal de Competencia de México, que establece en 2,500 el valor límite para que sea baja dicha probabilidad.

En el sector de distribución de gasolinas el índice de Herfindahl Hirschman evidencia aumento de concentración, el valor del índice aumentó de 2,542 a 2,898 entre 2013 y 2015, a causa del incremento de la cuota de mercado de la empresa Puma, de 29 % a 35 %, respectivamente. El resultado del índice de Herfindahl-Hirschman indica que la estructura de mercado de la distribución de gasolinas en Guatemala puede ser caracterizada de oligopolio.

En la distribución de gas propano, el índice de Herfindahl Hirschman aumentó de 3,800 a 4,717 en el período 2010 a 2014. De acuerdo con dicho resultado, la estructura del mercado de distribución de gas propano es oligopolio, con alta concentración. Dado que el valor del índice es mayor que 2,000 y muestra variaciones mayores de 250 en los años 2013 y 2014 existe peligro para la libre competencia, según el criterio

63 El índice de rivalidad indica que el nivel de competencia es reducido, entre uno y dos puntos porcentuales del mercado estuvo en disputa en el período analizado. El valor del índice de dominancia, superior a 2,500, indica que existe posibilidad que la concentración incida de manera negativa en el comportamiento del mercado, según el criterio de la Comisión Federal de Competencia de México (Banco de México, 2013). (Díaz, 2017, p. 10).

de la Comisión Nacional de Competencia de España (Banco Central de la Reserva de El Salvador, 2011) (pp. 10-12).

Conclusiones

El sistema bancario guatemalteco evidencia características de una estructura competitiva de competencia monopolística. Sin embargo, la intensidad de la competencia cambia según el tamaño de bancos. Los bancos más grandes tienen más competencia. La mayor concentración del mercado bancario no implicó un aumento del margen de intermediación financiera. La evidencia empírica indica que el margen financiero se redujo durante el período de análisis mencionado antes, contrario a lo que es de esperar según el modelo estructura-conducta-resultados.

El mercado de tarjetas de crédito en Guatemala se caracteriza por ser de competencia monopolística y tiene moderada concentración, según los índices de Herfindahl-Hirschman y Panzar-Rose. La rivalidad entre los emisores es reducida y el poder de mercado es alto, en especial en los competidores con mayor cuota de mercado. [Ver figura 9.9]

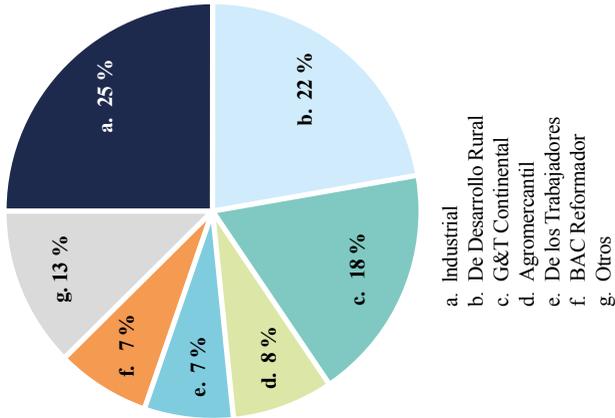
El mercado de distribución de gasolina en Guatemala se caracteriza por ser oligopólico, existiendo seis competidores en el área de importación. Los resultados de los índices de Herfindahl-Hirschman y de Panzar-Rose indican que se trata de un mercado de competencia monopolística, en el que no se compite por precio, sino a través de factores como marca, servicio y ubicación. [Ver figura 9.10]

El resultado del ID calculado indica que existe alta probabilidad que el nivel de concentración perjudique la competencia en el mercado de distribución de gasolinas. La existencia de precios iguales o similares en la mayoría de una muestra de precios en las estaciones de servicio en el Área Metropolitana provee indicios de una conducta de colusión tácita entre los competidores. Aspecto que es contrario a la libre competencia en la fijación de precios como lo establece la ley. En tal sentido se hace necesaria una intervención de política pública para evitar la existencia de prácticas anticompetitivas.

El mercado de distribución de gas propano funciona como un monopolio, dirigido por la empresa líder, que tiene posición dominante. La empresa ejerce su posición de dominio, de tipo explotación al consumidor. [Ver figura 9.11] (pp. 24-25)

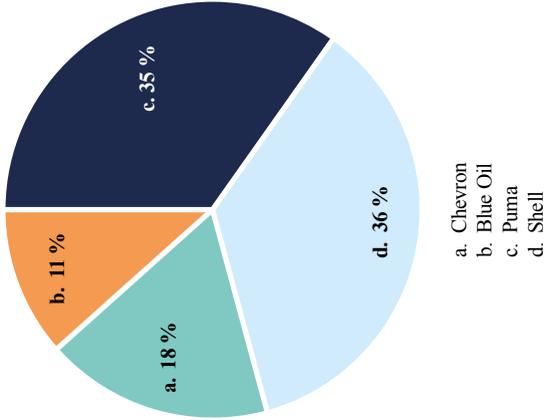
Fuente: Díaz (2017).

Figura 9.9
Distribución del mercado de tarjetas de crédito



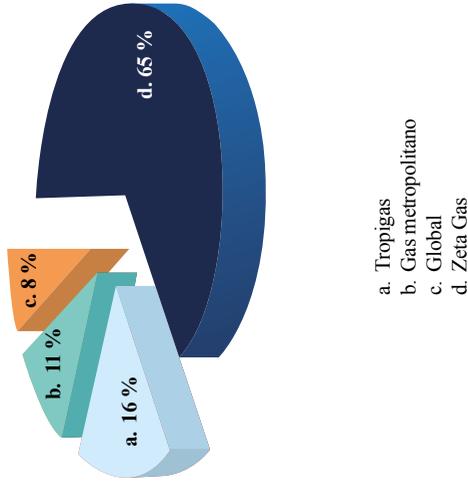
Fuente: Superintendencia de Bancos (2015).

Figura 9.10
Comercialización de gasolineras



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2015).

Figura 9.11
Cuotas de mercado por empresas de distribución de gas propano en Guatemala



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2015).

Respecto de la banca, se hacen los siguientes comentarios. El histórico control o la influencia por grupos familiares y socios sobre los recursos financieros del sector bancario y financiero, que facilita los préstamos vinculados, ha sido mejor regulada muy recientemente en la historia de la banca nacional: a partir de la aprobación de la Ley de Bancos y Grupos Financieros, del 2002, por las reformas en proceso por las presiones provenientes de los acuerdos de Basilea, y las relativas mejoras en la calidad de supervisión de la SIB⁶⁴.

Las reformas constitucionales de 1993, que fueron aprobadas con un 85 % de abstencionismo en la consulta, tuvieron importantes implicaciones a favor la banca, pues le permitió incrementar sus márgenes de utilidad. Específicamente los cambios al artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, relativo a las nuevas disposiciones sobre financiamiento del Estado, donde fue establecida la explícita prohibición al Banco de Guatemala de prestarle recursos⁶⁵.

Artículo 133. (Reformado)

Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto; garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso a solicitud del presidente de la República. (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, artículo 133. párr. 2)

El estudio de Papadópolo (1995), *Del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución*, indica que la prohibición «tiene por objeto detener, parar (mas no reducir) una de las causas fundamentales de la INFLACION» (p. 135). Esta es generada por la banca central cuando requiere financiar al Estado; entonces, el Estado «emite moneda sin respaldo, es decir moneda inorgánica, lo cual genera la pérdida del poder adquisitivo del dinero de los ciudadanos» (p. 135).

64 Sobre el Comité de Basilea, puede consultarse la página de la Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB): <http://www.sib.gob.gt/web/sib/faq/basilea>

65 Documenta Papadópolo:

Resultados de la Consulta Popular. El 30 de enero de 1994 se llevó a cabo la Consulta Popular cuyo objeto era someter a la ratificación o no de los ciudadanos, las reformas a la Constitución, aprobadas por el Congreso de la República. Los resultados según consta en el acuerdo No. 029-94 del Tribunal Supremo Electoral y que fuera publicado en el *Diario Oficial de Centro América* el 7 de febrero de 1994, fueron 370,044 Votos favorables a la ratificación de las reformas (Sí); 70,761 Votos negativos a la ratificación de las reformas (No); 97,107 Votos nulos; 7,982 Votos en blanco; 545,894 Total de votos. El porcentaje de abstencionismo fue del 85 %. (1995, p. 160).

Sin embargo, con esta reforma puede correrse el riesgo de que aumente la deuda interna, toda vez que el Estado, al no poder acudir a la Banca Central para obtener financiamiento, podría verse obligado a tener que buscar dicho financiamiento a través de la Banca Privada (o en el extranjero), lo cual resulta más oneroso. [Exactamente lo que sucedió]

Si bien es cierto que el Estado para agenciarse de fondos o recursos tiene otros medios a su disposición, como elevar los impuestos, crear nuevos impuestos, ampliar la base tributaria; lo cierto es que dada la impopularidad de estas medidas se había optado en los últimos años, por recurrir a préstamos.

El hecho de no otorgar crédito al Sector Público por sí mismo no garantiza la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, ya que hay otros factores que deben tomarse en cuenta y que también crean moneda inorgánica, como lo son los créditos a los bancos del Sistema y las pérdidas operacionales de la Banca Central; esto último ha sido un factor muy importante de monetización, principalmente por los subsidios que últimamente se han dado a la tasa de interés en las operaciones de mercado abierto. (Papadópulo, 1995, pp. 135-136)

Las reformas al artículo 133 constitucional produjeron diversas polémicas. Una de ellas entre el abogado corporativo Mario Fuentes Destarac y el expresidente Vinicio Cerezo Arévalo, que por su interés para nuestro análisis transcribimos a continuación. Escribe Fuentes Destarac:

La expresión Fata Morgana tiene su origen en una leyenda relacionada con la hermanastra del Rey Arturo (Morgan le Fay o Hada Morgana), que era un hada que podía cambiar de forma. El efecto Fata Morgana se traduce en una ilusión óptica debida a una inversión térmica. Los objetos que se observan en el horizonte, como barcos, icebergs, islas, etcétera, se deforman y adquieren apariencias alargadas, estiradas, elevadas o estilizadas, como si fueran “castillos o palacios de cuentos de hadas” (párr. 1).

El financiamiento de desarrollo económico y bienestar social, basado en un endeudamiento público ilimitado, irrazonable e irresponsable, ha desembocado en distorsiones económicas con enormes costos sociales, derivados de inefables espirales inflacionarias y devaluaciones. Inequívocamente, los neopopulistas (¿populacheros?) son expertos en convencer a poblaciones incautas de la viabilidad y productividad de espejismos sociales y económicos (Fata Morgana). (párr. 2)

La emisión inorgánica y el uso gubernamental de las Reservas Monetarias Internacionales –RMI– (activos en monedas extranjeras del banco central, de disponibilidad inmediata, destinadas a pagar importaciones o deudas contraídas en moneda extranjera, así como para intervenir en el mercado cambiario), son las fuentes principales de financiamiento público preferidas por los neopopulistas. En dos platos, el banco central le “presta” (¿dona?) al Gobierno por medio de “papel moneda” y de dinero respaldado por las RMI. En este último caso, un activo líquido y productivo se convierte en uno ilíquido, improductivo y de altísimo riesgo (no recuperable) (párr. 3).

Quienes vivimos en Guatemala durante los ochenta sufrimos en carne propia los efectos devastadores del denominado “populismo monetario” y el efecto Fata Morgana. Los regímenes de Lucas, Ríos Montt, Mejía y Cerezo echaron mano de las RMI (hasta

agotarlas) y de la emisión inorgánica. La inflación se disparó y el quetzal se devaluó frente al dólar (de Q1 a Q6 por US\$1). El régimen de Cerezo legó una inflación de 60 por ciento y una sequía de divisas. ¿Quiénes se enriquecieron? Los especuladores y los corruptos, por supuesto. ¿Quiénes pagaron los platos rotos? Todos los demás que creímos que podíamos vivir por encima de nuestras posibilidades. Fue una década perdida, de fuga de capitales, de caza de dólares, de consumismo frenético y de empobrecimiento, como ocurre hoy día en Argentina y que se habría repetido en nuestro país, a la “n” potencia, bajo los regímenes populistas de Portillo y Colom si hubieran tenido acceso a la “maquinita de dinero”, que está vedada al Gobierno desde 1994». (2012, párr. 4).

Por su parte, García Laguardia (2015) en su *Breve historia constitucional de Guatemala*, criticando la reforma constitucional de 1993, cuya inclusión del artículo 113 calificó como una acción operada «bajo la mesa sin ninguna discusión pública [de] una importante reforma en el sistema económico financiero a favor de la banca privada» (p. 114), registra la respuesta del expresidente Cerezo.

En una breve polémica periodística entre el expresidente Cerezo y el operador político de la reforma del régimen entonces [Fuentes Destarac], se aclara el sentido de la misma: “Me veo obligado a comentar la columna de opinión del licenciado Fuentes Destarac, porque además de irrespetuoso, miente y con ello solo trata de ocultar la defensa de la reforma constitucional de 1994, lamentablemente promovida por el presidente Ramiro de León Carpio, que entre otras cosas le quitó al Banco de Guatemala, la capacidad de prestarle dinero al Estado, obligándolo a endeudarse con los bancos del sistema; reforma que ha sido una de las principales causas del endeudamiento del país, de las altísimas tasas de interés bancario, de un claro obstáculo para el crecimiento de la pequeña empresa y del empobrecimiento de la clase media de Guatemala”, **Sobre el artículo Fata Morgana de Mario Fuentes, *elPeriódico*, 21 de junio de 2012.** (García Laguardia, 2015, p. 114).

Según el reportaje del diario digital *Plaza Pública* (Pérez y Espina, 2012), «una reforma constitucional de Q 24.9 mil millones en intereses», cuando se reformó la Constitución en 1993, se le prohibió al Banco de Guatemala emitir bonos del tesoro o darle préstamos al Estado.

Si bien la causa de la reforma se justificó en la necesidad de prevenir la inflación, las consecuencias en la actualidad van del encarecimiento de los intereses para particulares al pago de intereses superiores a los Q3 mil millones anuales por deuda interna en 2011. Desde aquel año se han pagado casi Q 25 mil millones en ese concepto, y Q 21 mil más por la deuda externa. (párr. 1)

Y abunda: «Cada año, desde 1995, el Tesoro Público guatemalteco transfiere un promedio de Q 1,462 millones al sistema financiero como pago de intereses por sus préstamos», monto que superaba entonces en más de Q200 millones al presupuesto de un ministerio como el de Desarrollo Social.

En 1993 tuvo lugar un hecho que ayuda a explicar este sistema: la reforma constitucional de ese año le prohibió al Banco de Guatemala emitir estos bonos para financiar al Estado guatemalteco a intereses relativamente bajos, una facultad que tenía hasta entonces. (Pérez y Espina, 2012, párr. 4)

Mucho más recientemente, una publicación del diario digital *Nómada* (2017) asegura que el Banco Industrial (BI) declaró en 2016 «tener bonos por valor de Q 9.2 millardos, una cifra muy similar a la que posee el G&T [Continental]. Juntas, ambas entidades, tenían en sus manos el año pasado casi la mitad de la deuda interna del Estado de Guatemala». Además, los autores de la nota aseguran que, en el 2016, cuatro de cada diez quetzales que ganó el BI tuvieron su origen en la deuda que paga el Estado de Guatemala (Andrés y Rodríguez, 2017, párr. 12).

Los excedentes bancarios, cuando no son firmemente regulados, como ha ocurrido en la historia del país hasta recientemente⁶⁶, han tendido a ser reinvertidos en ámbitos relacionados; lo que afecta el interés de los depositantes, al otorgarse préstamos vinculados a sus propios accionistas o administradores, casi sin ningún tipo de garantías. En otros casos, se aprovecha el acceso a información que puede calificarse como privilegiada de muy amplio orden que les otorga la ley en su condición de miembros de la Junta Monetaria. Los empresarios con representación en esta instancia potencialmente tienen ventaja sobre sus competidores para expandirse a nuevos giros productivos, que requieren inversionistas con disponibilidad de ingentes flujos de efectivo, complementariedad productiva y/o acceso a tecnología o a los mercados en crecimiento; o en otro plano, las remesas familiares, que les suponen grandes utilidades. Una revisión de los directorios de los principales bancos y financieras del sistema a lo largo del tiempo permite encontrar que no pocos de sus integrantes tienen conexiones con los mayores grupos empresariales del país en ramas tan distintas como metalmecánica (acero, hierro), cemento, alimentos y bebidas alcohólicas y no alcohólicas, telefonía, *call centers*, agro y agroindustria tradicional y no tradicional, energía, industria y comercio farmacéutico, cadenas de ventas de línea blanca y electrónicos de entretenimiento, bienes raíces, entre otros.

Alejados de cualquier visión anacrónica de raíz estatocéntrica, como la planificación del mercado y el control de los actores privados, debe decirse que el rol estratégico que le compete al Estado democrático, a sus instituciones, es la redefinición consensuada de los grandes rasgos de su modelo económico. Esto no será posible, o será mucho más difícil y menos sostenible, si no se abre el régimen político mucho más allá de las eternas reformas o las normativas electorales, si no se admite a todas las fuerzas sociales y políticas; si las reglas del entramado institucional formal de la vida política no se consensuan para hacer esto posible. El modelo económico tiene íntimas articulaciones sistémicas con el régimen político que son parte del sistema político; este se entrelaza con aquel para que sea viable, como ocurre en los sistemas que, *a un tiempo de crecer, distribuyen*; no lo uno o lo otro de forma separada.

66 Regulaciones que en buena parte fueron presionadas por las normas internacionales que surgen de las necesidades de la globalización.

Como lo dijo Felipe González⁶⁷ ante el foro empresarial más importante en Guatemala, en la edición 2007:

Uno de los problemas para el desarrollo de América Latina es que la izquierda se ha preocupado por distribuir la riqueza, pero no de crearla, mientras la derecha se preocupa de crear riqueza, no de distribuirla. El crecimiento económico, debe ir acompañado de la redistribución de la riqueza, para mejorar el capital humano de los países y hacerle frente a las crisis. La redistribución de la riqueza se debe dar durante el proceso de crecimiento y no esperar a que la riqueza resbale y llegue hasta debajo de la mesa para beneficiar a los que no tengan acceso a ella. (González, 2007, como se cita en Valdez, 2009, p. 7)⁶⁸

¿Difícil? Sin duda porque se alude al poder, a cambios en su distribución. Pero no hay opción si se quiere romper con siglos de inequidades. Estas son las funciones que ejercen con firmeza sobre todo los estados asiáticos y europeos, pero también países como Costa Rica, Uruguay y Chile; la falta de poder de la sociedad, aplastado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, es una característica notable del Estado guatemalteco.

En el ámbito socioambiental, las externalidades negativas de la agroindustria de monocultivo, la minería, o algunos ingenios azucareros, con el desvío de ríos, han afectado amplias zonas del país en la costa sur; al punto que, por ejemplo, que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) denunció en abril de 2016 ante el Ministerio Público a ocho agroindustrias de la Costa Sur por el desvío de ríos (Contreras, 2016). Pero también se han afectado cuerpos de agua en las Verapaces; y en Petén en el 2015 aconteció en el río La Pasión el llamado, sin exageración, ecocidio. La lista ha sido lamentablemente muy larga, y la mayoría de los impactos y delitos medioambientales quedan en la impunidad⁶⁹. Las externalidades negativas sobre el medio ambiente de amplio alcance acontecen en el país sin que el Estado tenga la capacidad de impedirlos, o tan siquiera de prevenirlos. Lo que hacen las buenas y auténticas prácticas desde la responsabilidad social empresarial son claramente limitadas. Los escándalos en materia ambiental han provocado el distanciamiento y también la suspensión de relaciones comerciales de los más grandes compradores de aceite de palma con sus proveedores locales⁷⁰. Algunos de ellos se han visto obligados a introducir ajustes en sus normas de operación.

67 Presidente de España de 1982 a 1996. Prominente miembro fundador del Partido Socialista Obrero Español (PSOE); ubicado en el cuadrante centro-derecha de su partido.

68 Conferencia magistral presentada en el Cuarto Encuentro Nacional de Empresarios (Enade, 2007), organizado por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa).

69 De acuerdo con Escalón (2017):

Poco después del ecocidio en el río La Pasión, en mayo de 2015, expertos de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos visitaron la planta producción de la empresa de palma africana Repsa. Los inspectores constataron que la empresa se deshacía de sus desechos más contaminantes en el río. (párr. 1)

70 Conforme a Olmstead (2018), son al menos los casos de los gigantes del negocio Cargill y Nestlé. La empresa asiática Wilmar International Limited adoptó una medida similar. Información detallada su nota: Tres años después del ecocidio: Repsa quiere escuchar, pero no tiene respuestas.

Informa la Gremial de Palmicultores de Guatemala (Grepalma) que para el 2019 «el 39 % de las hectáreas del cultivo de palma de aceite en Guatemala, están certificadas bajo estándares internacionales de sostenibilidad que aplican al sector palmicultor (RSPO e ISCC)», y el 14 % de hectáreas «se encuentran en proceso de certificación, esperando complementar el proceso en el año 2020» (Grepalma, 2020, párr. 4). La fuente no especifica en qué condición se encuentra el resto para alcanzar una certificación completa.

Actualmente, Guatemala es el país con mayor producción de aceite de palma sostenible certificado por RSPO entre los principales productores en Latinoamérica, con 373,404 toneladas de aceite de palma, equivalentes al 44 % de su producción total.

Como parte de las acciones impulsadas para la protección del medio ambiente, GREPALMA y sus socios firmaron públicamente en octubre del año 2019 el **Compromiso Voluntario para la Cero Deforestación** y a la fecha, el 77 % de las hectáreas de palma de aceite asociadas a GREPALMA.

Asimismo, se adquirió el compromiso de promover en el sector palmicultor, el Programa de incentivos para el establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y protección de bosques en Guatemala –PROBOSQUE– impulsado por el Instituto Nacional de Bosques (INAB). (Grepalma, 2020, párrs. 5-7)

Recuadro 9.2

Guatemala, 5 de junio 2020. El Día Mundial del Medio Ambiente se celebra todos los años el 5 de junio, establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el marco de tan importante conmemoración, GREPALMA y sus socios reafirman su compromiso con la producción responsable y sostenible de palma de aceite en Guatemala, preservando y promoviendo la conservación de los recursos naturales, a través del cumplimiento de la legislación nacional en materia ambiental, produciendo con estándares internacionales de sostenibilidad, avanzando en la aplicación de la Política Ambiental y de Cambio Climático de GREPALMA y sus Socios, la cual está amparada en la legislación vigente en el país.

De esta manera, las acciones del sector palmicultor guatemalteco se orientan a desarrollar soluciones que prevengan y controlen los impactos ambientales adversos y contribuyan a la adaptación al cambio climático, considerados en ocho ejes estratégicos de la Política Ambiental y de Cambio Climático de GREPALMA y sus Socios:

Manejo del agua en las plantaciones y plantas de beneficio.

Acciones para la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Manejo de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos.

Manejo y conservación del suelo.

Conservación y restauración de la diversidad biológica.

Relacionamiento social.

Sistematización de la información y el cambio climático para determinar la línea base y los avances en la implementación de la política.

Desarrollo de capacidades.

Fuente: Grepalma (2020, párrs. 1-3).

Ciertamente no existe una economía ambientalmente neutra, más que en ciertas visiones románticas sobre el desarrollo. Pero la ausencia del Estado en la conducción y la pobre o nula capacidad regulatoria (que durante las administraciones de Otto Pérez Molina y Jimmy Morales alcanzaron los mayores niveles de deterioro de la institucionalidad medioambiental, y peor aún, de claudicación ante manejos ambientalmente irresponsables de varias empresas del sector privado) dejan un saldo en algunas zonas del país que no es exagerado definir como devastador.

Ya el estudio de la Cepal (1979), *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra*, indicó que:

el margen de maniobras relativamente escaso del sector público en la mayoría de los países ha sido producto de los restringidos niveles de participación política. [...] Es decir, de haberse ampliado dicha participación, los gobiernos tal vez hubiesen formulado políticas o tomado medidas con una mayor autonomía frente a las distintas presiones a las que se han visto sometidos. (p. 62)

Existe amplia evidencia de que la considerable acumulación obtenida por esta vía [la de la no participación socio-política/baja capacidad de maniobra del sector público], se ha sub aprovechado en grado importante debido al consumo dispendioso y a las inversiones de baja rentabilidad social.

Ello sumado a la ineficiencia intrínseca de una importante proporción de las empresas –agrícolas, industriales y de servicios– conduce a que la empresa privada, al igual que la empresa pública, no han desempeñado el papel que se les supone en el funcionamiento de una economía mixta. En verdad el subdesarrollo tiene muchas manifestaciones. (Cepal, 1979, p. 71)

En síntesis, concluye la Cepal, a lo largo de los treinta años estudiados «los estratos de altos ingresos de las sociedades centroamericanas han dispuesto de un conjunto de mecanismos [...] para tener claras ventajas en la “pugna distributiva” con otros estratos de la sociedad» (1979, p. 71).

El conjunto de actividades económicas mencionadas a lo largo de las páginas precedentes no son resultado de plan o estrategia nacional alguna como, en cambio, sí lo fue el modelo de sustitución de importaciones en los años sesenta del siglo XX, bajo el influjo de la integración centroamericana; una experiencia que, en medio del claroscuro, derivó en proteccionismos y privilegios exagerados para ciertas industrias⁷¹.

71 Entre otros, ver a: J. Fernando Valdez (2009).

Una parte importante de estas actividades, que faltaría cuantificar, son el resultado del exitoso y sostenido proceso de acumulación privada de excedentes, con participación marginal de los trabajadores en los beneficios o la distribución primaria en el proceso productivo; y, segundo, son el resultado del Estado en términos de impuestos y otros beneficios sociales (distribución secundaria), como lo prueban las estadísticas. La tasa de crecimiento anual del excedente de explotación y las remuneraciones han crecido a un ritmo mucho más acelerado que las remuneraciones a los trabajadores, con lo cual necesariamente se incrementó la desigualdad⁷². Para el 2016, conforme a los datos preliminares del Banco de Guatemala –los últimos disponibles al terminar de escribir esta publicación⁷³–, la participación porcentual de los componentes en el PIB fueron los siguientes: el 42.1 % corresponde al excedente de explotación bruto, el 30.1 % a la remuneración de los asalariados, el 21.8 % al ingreso mixto (bruto) y el 6 % a los impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones (Waxenecker, 2019a).

Por su parte, Romero y Ramírez (2018) dicen que:

Como se puede observar en la Gráfica 1 [ver Figura 9.12], el PIB calculado por el lado del ingreso nacional refleja que desde 2001 ha aumentado la proporción del excedente empresarial. El incremento de 3,3 puntos porcentuales del PIB es una suma elevada que representa un tercio de la carga fiscal del país. En ese mismo período, según datos estimados con la ENCOVI 2006 y 2014, la proporción de empleadores se ha venido reduciendo, lo cual es un indicador de una mayor concentración de la riqueza y del ingreso.

En dirección contraria, la población asalariada ha crecido como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) y la masa salarial global ha decrecido en la misma proporción que aumentó el excedente empresarial. De igual manera, la participación de los impuestos tuvo un incremento hacia el año 2004 e inició su descenso en 1985 hasta llegar al 6,8 % del PIB en el 2012. (p. 57)⁷⁴

72 El Excedente de Explotación (EE) comprende:

los pagos a la propiedad (intereses, regalías y utilidades) y las remuneraciones a los empresarios, así como los pagos a la mano de obra no asalariada. Se obtiene de restar al Producto Interno Bruto, la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo y los impuestos indirectos (deducidos los subsidios). El excedente de explotación puede ser neto o bruto, en dependencia de incluir el consumo de capital fijo (eumed.net, *Enciclopedia virtual*, s. f.).

73 Datos que el Banguat ofrece de forma restringida e irregular.

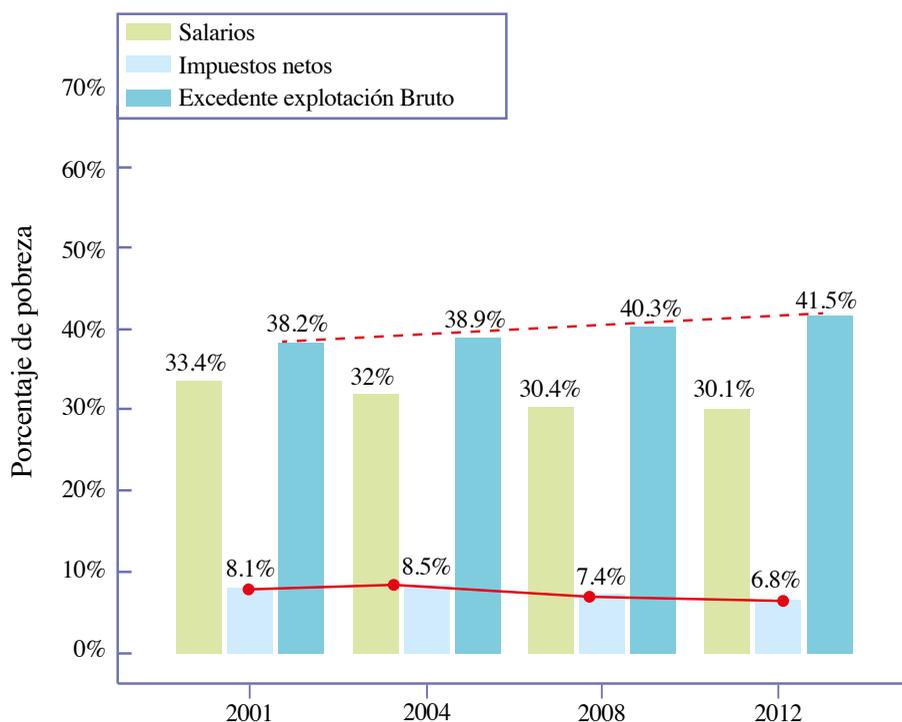
74 Estas son las definiciones oficiales del Banco de Guatemala (2007b):

Excedente de explotación bruto: De la producción total se restan “los factores trabajo (remuneración de los asalariados), capital (consumo de capital fijo) y el gobierno (impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones). El saldo contable se denomina excedente de explotación cuando la naturaleza de la empresa es una sociedad [...]. Se asimila como la ganancia o beneficio de las sociedades por su participación en la actividad productiva”. (p. 11)

Ingreso mixto (bruto): “es el saldo asignado a las empresas no constituidas en sociedad cuyos dueños son los hogares, en las cuales los propietarios o miembros del mismo hogar pueden contribuir con mano de obra no remunerada. El saldo se denomina así porque contiene implícitamente un elemento de remuneración por el trabajo efectuado por el propietario u otros miembros del hogar, que no puede ser identificado separadamente de su ingreso como empresario”. (p. 13)

Figura 9.12

PIB según el ingreso agregado (2001, 2004, 2008, 2012)



Fuente: Romero y Ramírez (2018) con datos del Banco de Guatemala (Banguat).

Del análisis de las encuestas de hogares se deriva algo similar. En tanto que, entre el 2000 y el 2015, pasó del 57 % al 67 % la población ocupada asalariada, la participación de las remuneraciones como porcentaje del PIB se redujeron todos los años desde el 2000 hasta el 2012, a pasar del 33.4 % al 30.1 %, respectivamente para cada año.

Según al Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), los motores de crecimiento impulsados en el nuevo milenio no han favorecido cambios significativos en el desarrollo humano, ya que son débiles en demandar empleos, actividades que destinan una proporción muy baja y decreciente hacia salarios y, aún menor, hacia el autoempleo.

En 1979, la Cepal ya se había preguntado sobre el «estilo de desarrollo».

¿Ha sido concentrador de ingresos o simplemente excluyente de amplios estratos de la población? ¿Es suficiente un periodo de 30 años (1950-1980) para emitir un juicio, o habrá que dejar pasar una o dos generaciones más antes de arribar a conclusiones concretas sobre si éste responde a criterios de equidad? (p. 9)

La respuesta, dos generaciones y más de 40 años después, es obvia: tenemos un modelo concentrador. Se concluye esta sección recordando que, de acuerdo con las teorías de la racionalidad, los individuos maximizadores de su riqueza encuentran como el más adecuado entorno aquel en el que: I) poseen información completa sobre las estrategias de los demás jugadores; II) cuando el juego es repetido; y III) cuando los competidores son pocos: son las reglas que controlan las élites; desde siempre.

3.4 Notas sobre capitalismo jerárquico y las nuevas formas de captura

En la perspectiva de este trabajo y como se ha venido documentando, el patrimonialismo y las expresiones de neopatrimonialismo se conjugan como la principal característica en el origen y el desarrollo del modelo de Estado, de su economía, su sistema político, su profunda discriminación étnica, sus múltiples formas de violencia, incluida la ambiental. Estos fenómenos suceden simultáneamente en su defensa y la promoción de su preservación y regeneración en el tiempo; es decir, *al autorrefuerzo de la ruta dependiente*.

Ese refuerzo sucede no únicamente mediante acciones de legislación, política pública, actividad gubernamental y acción judicial; muy importantes las tres, porque en medio de los cambios proveen continuidad en el tiempo, y garantizan la eficacia de la dualidad institucional y se articulan de múltiples formas con la institucionalidad privada. Pero además, el refuerzo se produce desde el poder blando que aplica múltiples instrumentos, desde sociales hasta tecnológicos, accionado por los más influyentes grupos de la sociedad civil y las instituciones del o cercanas al *statu quo*, con muy diversos grados de consciencia de qué se defiende y cuánta efectividad tienen al respecto. Más de siglo y medio después, *mutatis mutandi*, estos rasgos sustantivos se proyectan al presente.

Pero, simultáneamente al patrimonialismo, se ha abordado el neopatrimonialismo para complementar la batería conceptual que nos permite entender la conjunción de lo viejo y lo nuevo; la dialéctica de la preservación y el cambio. A continuación, para tener otras perspectivas, se hablará de las variedades del capitalismo.

Cuando se analiza el modelo de economía de mercado o capitalista, se debe evitar el error del llamado «nacionalismo metodológico», como se les cuestiona a los economistas que al analizar las variedades de capitalismo las conciben «como unidades discretas obviando su interrelación en dinámicas que trascienden el ámbito nacional (Watson, 2003; Peck y Theodore, 2007)» (Madariaga, 2018, p. 446). No hacerlo nos conduce a errores de diagnóstico y de prescriptiva. Estos fenómenos se expresan en los cambios de diversa magnitud en las relaciones del capital doméstico y transnacional –sus dueños y/o ejecutivos–, entre ellos y con la economía nacional, y en los mercados internacionales, donde se mueve aquel pequeño porcentaje de la gran empresa ya documentado antes.

En el caso del capital nacional, este está fuertemente concentrado en actividades de bajo valor agregado y baja tecnología, como la agricultura y los *commodities*, y una gran variedad de los servicios –en contraste con las tendencias de Costa Rica, lo cual se aborda en el volumen II, capítulo 5–; pero también en sectores de bienes no transables, pero de gran peso en el conjunto de la economía nacional, como ciertos tipos de construcción y de servicios personales, entre otros. Estos cambios y/o ajustes se observan en sus conductas relacionadas con las decisiones de invertir o desinvertir, diversificar o no hacerlo; abrir o no sus núcleos familiares, manteniendo o cambiando la conducción jerárquica de los grupos, etcétera.

Se observa desde ya hace algunas décadas que, en el sector de la gran industria nacional, aquella constituida desde inicios del siglo XX, cuyas empresas se han identificado tradicionalmente por el apellido del núcleo familiar dirigente (son los casos en bebidas y alimentos; cerveza, cemento entre otras), han venido incorporando a ritmos diferentes a altos ejecutivos a cargos de alta responsabilidad, ya sean nacionales o, como está ocurriendo con más frecuencia, extranjeros. A falta de una bolsa de valores, donde sea posible, además de transparentar la contabilidad de las empresas y estas puedan ofertar acciones para capitalizarse, las empresas resuelven sus necesidades financieras a través del desarrollo de sus propios mecanismos; lo que genera determinadas distorsiones. Si no tienen opción, incorporan accionistas que no son familiares, y experimentan procesos compulsivos de modernización requeridos por la globalización. Las presiones ocurren ya sea para hacer alianzas –abundan ejemplos en los rubros mencionados antes– o para enfrentar a la competencia que llega como resultado de los convenios comerciales internacionales, a pesar de los generosos plazos que restringen el ingreso de empresas extranjeras, conferidos a empresas que tienen características de monopolios. Se lee en la página del Ministerio de Economía:

11. ¿Qué oportunidades representa para Guatemala el TLC-CAUSA? Acceso estable y duradero para los productos guatemaltecos al mercado más importante del mundo;

- Aumento de la competitividad de la región centroamericana. Nuestros productores podrán utilizar materia prima más barata que les permita exportar a mejores precios.
- Combate a la pobreza a través de la generación de empleo, crecimiento de la competitividad e inversión.
- Beneficio a los consumidores, el TLC-CAUSA facilita que el consumidor encuentre productos nacionales e importados de calidad a precios más baratos.

12. ¿Qué resultados concretos obtuvo Guatemala con el TLC-CAUSA?

- Se consolidaron las preferencias que Estados Unidos da a Guatemala, dentro de la iniciativa de la cuenca del Caribe y el sistema generalizado de preferencias. Esto garantiza el acceso para el 99.4 % de las exportaciones guatemaltecas a dicho mercado.
- Se logró mantener los mecanismos de exención o suspensión o diferimiento de aranceles que se utilizan en los regímenes de zonas francas y de perfeccionamiento activo (decreto 29-89).

- Se creó además, un comité para el fortalecimiento de las capacidades comerciales, a través del cual se canalizará la cooperación para mejorar la competitividad y reconversión de los sectores.
- En materia ambiental y laboral se reafirmó nuestra obligación de cumplir con nuestras leyes y con los convenios internacionales (p. 7).

13. ¿Cuál es el impacto que se espera en materia de crecimiento económico para la región centroamericana derivado de la entrada en vigencia del TLC-CAUSA?

De acuerdo a estudios realizados por la comisión Económica para América Latina, el impacto será positivo en materia de crecimiento del producto interno bruto para la región. De acuerdo a este estudio, en el mejor de los escenarios la región experimentará en un plazo de seis años, a partir de la entrada en vigencia del TLC-CAUSA, un crecimiento del 7 % del PIB en el peor de los casos, el crecimiento será de 2.3 %.

14. ¿El día que entre en vigencia el TLC-CAUSA nos van a invadir los productos extranjeros? NO, el TLC-CAUSA está estructurado de manera tal que permite a la industria y sectores nacionales adaptarse a la apertura comercial. Algunos sectores, que ya son competitivos, tendrán un arancel del 0 % a la entrada en vigencia del tratado, y los sectores que son sensibles tendrán períodos de desgravación que llegan incluso hasta 20 años.

15. ¿En cuántos años se eliminarán los aranceles entre el comercio de Guatemala y Estados Unidos?

Un TLC tiene como una de sus principales objetivos la eliminación de barreras arancelarias entre las partes del tratado y el establecimiento de una zona libre comercio en la que los bienes de aranceles. En ese sentido, el TLC-CAUSA establece que al final de un período de desgravación, habrá una libre circulación de bienes agrícolas e industriales.

Uno de los principios que se observó durante la negociación fue la asimetría que existe entre la economía de los países centroamericanos y la economía norteamericana.

Es importante mencionar que Estados Unidos otorgó acceso inmediato libre de aranceles al 99.5 % de productos industriales mientras que Guatemala otorgó acceso inmediato al 81.9 % de los productos estadounidenses. Por lo que se obtuvo un trato asimétrico a favor de Guatemala. El acceso de productos agrícolas guatemaltecos al mercado estadounidense quedó garantizado un acceso inmediato para 1,623 de las 1,824 fracciones arancelarias que se negociaron, lo cual representa el 90 % de los productos. [Con apego al original] (Ministerio de Economía, s.f.a., p. 7)

De formas menos tangibles, también se producen cambios y ajustes en las relaciones del capital con la sociedad y con el Estado; en cuanto a los de orden funcional, los referidos a los roles que le competen a los empresarios a todo nivel, a los trabajadores, a los cooperativistas, a los privados en general, que posibilitan el funcionamiento y reproducción material cotidiana de la vida social; en los de orden institucional: sus formas clásicas y nuevas de hacerse representar de acuerdo a unas reglas reiteradas; agendas públicas y privadas a promover (legislación, política pública –salud, educación, etcétera–, políticas de responsabilidad social empresarial, influencia en los

medios de comunicación tradicionales y redes sociales; propuestas económicas y de orden político y jurídico).

Destaca la socialización de sus centros de pensamiento con otros sectores de la sociedad y la participación sistemática en las más de cincuenta dependencias estatales, y un largo etcétera de las diversas cámaras empresariales para generar entre las élites intelectuales, políticas, sociales y sus propios agremiados, consentimiento a sus estrategias, como ocurre y lo hacen estas en todas las sociedades⁷⁵.

Los analistas de estos fenómenos deben tener en cuenta advertencias analíticas como las que escribe Schneider (2012), recordando a North, «“las instituciones son reglas” del juego en tanto que las empresas y otras organizaciones son simplemente los “jugadores”» (p. 55). Una interpretación desde la economía política de la dinámica jugadores (empresas) y reglas (instituciones) pone de manifiesto que se trata de cambios con preservación de los jugadores estratégicos (los que controlan el capital, la producción y los bienes productivos en todas sus formas), y sus organizaciones; y de la preservación de las instituciones, con sus reglas asimétricas, que posibilitan dicha preservación.

Responder a las preguntas cuáles son instituciones habitadas por actores que interactúan en ellas asimétricamente, y reglas prescindibles, y cuáles no lo son, dependerá de la objetividad y el rigor del diagnóstico, pero también de la posición política e ideológica que tenga quien responda. Presentado de manera simplificada, este es un resumen de la dinámica que explica la prolongación en el tiempo del *statu quo*.

Sistémicamente, y observando la cuestión desde una perspectiva dinámica, el *statu quo* tiene que asegurar la preservación de los ciclos de reproducción del capital, de las inversiones y el empleo; de su andamiaje de relaciones con el régimen político; en una palabra, de seguir siendo funcional a sí mismo. Todo esto tiene tras de sí lo que se denomina la «institucionalidad», cuestión a la que se hace referencia ampliamente en capítulos anteriores.

Como se dijo antes, los cambios que se observan desde hace varios años en los grupos económicos más importantes son inducidos, en unos casos, por dinámica de la globalización; en otros son resultado de la iniciativa interna de los grupos locales, nacionales o transnacionalizados. Por su complejidad y gran peso frente al Estado, su análisis requiere del empleo de nuevas categorías conceptuales, principalmente las formuladas desde la economía política para referirse al capitalismo o a la economía de mercado. No hacerlo supondría un grave error de análisis, con peores consecuencias para cualquier prescriptiva: la defensa de una idea ideológica de un inmovilismo inexistente en el conjunto del cuadro de la historia nacional y de sus manifestaciones contemporáneas.

⁷⁵ Un estudio sistemático sobre la producción de consentimiento en el Triángulo Norte puede verse en Valdez (2015); especialmente en la segunda parte, capítulo I, Glocalización y *think thanks* globales (pp. 77-94); y II, Poder, hegemonía y consentimiento (pp. 95-130).

A continuación, se abordará brevemente al capitalismo jerárquico, por su énfasis en la identificación de los mecanismos políticos mediante los cuales los mercados están regulados. Aunque los rasgos de este capitalismo nos amplían la comprensión sobre los distintos arreglos político-económicos que hay tras de todo modelo económico y son factores explicativos contemporáneos para hacer manifiestas las relaciones entre sistema político y sistema económico, se expondrá después cómo esos rasgos no bastan para comprender la evolución actual del fenómeno de la captura del Estado en una de sus más graves expresiones.

Fuentes Knight (2016) escribió que:

A los estados latinoamericanos se les ha denominado «Leviatanes de papel» (Centeno y Ferraro 2014) porque, a pesar de los considerables progresos alcanzados durante la última década, la mayoría de ellos se caracterizan por presentar una constante debilidad, fruto de su poca legitimidad [...] ausencia de monopolio de la violencia en todo el territorio; escasa capacidad para hacer cumplir la ley; en gran medida, una baja carga impositiva; dificultad para asegurar resultados sostenibles de las políticas públicas en general; mal desempeño de sus burocracias y altos niveles de corrupción. (párr. 4)

Conforme al mismo autor: «La clase de capitalismo que predomina en América Latina es diferente al capitalismo de otras áreas donde, aunque imperan el libre mercado y la propiedad privada, existen mecanismos de distribución de los ingresos obtenidos de la inversión, producción y tipo de cambio» (párr. 13). Y es que los mecanismos empleados en otras regiones «implican la existencia de mercados, negociaciones y confianza» (párr. 13).

Los mercados preponderan en economías liberales de mercado, sobre todo en países anglosajones; las negociaciones prevalecen en las economías coordinadas de mercado de Europa continental y la confianza es la base de la economía de mercado en red, existente sobre todo en Asia. Sin embargo, en el capitalismo jerárquico de América Latina, los mercados, las negociaciones y la confianza como mecanismos de distribución de los ingresos han sido sustituidos por la jerarquía, la cual conlleva relaciones asimétricas de poder. (párr. 14)

El autor detalla cuatro características de este tipo de capitalismo, siguiendo el esquema de Schneider (2012).

La primera y más importante es que involucra a grandes grupos empresariales nacionales, los cuales son propiedad y están gestionados, en su mayoría, por familias que ejercen un control jerárquico directo sobre docenas de compañías independientes. La segunda, supone una fuerte presencia de compañías multinacionales, fortalecida en los últimos años por oleadas de fusiones y adquisiciones, pero cuyos nexos políticos con empresas nacionales son limitados y siempre dependen jerárquicamente de las oficinas centrales ubicadas en el extranjero. En tercer lugar, los mercados laborales están atomizados y segmentados, existe una baja densidad sindical y un alto porcentaje de empleo informal. La cuarta característica radica en que las empresas nacionales y las compañías multinacionales se ven menos afectadas por los sistemas financieros que en otros países,

porque han desarrollado sus propias fuentes de financiamiento. Además, se ven menos afectadas por instituciones sindicales formales, tanto por la naturaleza segmentada del mercado laboral, como por la irregularidad en la aplicación de las normativas. (Fuentes, 2016, párr. 15)

Madariaga (2108), en su trabajo *Variedades de capitalismo* (abreviados como VdeC) y *sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina*, destaca que son ámbitos donde la ciencia política y la economía política han producido abundantes resultados en las últimas décadas. Estas definiciones son cruciales en nuestro análisis porque las VdeC hacen referencia a «la diversidad de arreglos institucionales y modos de gobernanza económica presentes en el capitalismo contemporáneo y su desempeño» (p. 442).

Como resultado de su estudio sobre el estado de la cuestión, destaca tres cuestiones: la primera es que «más allá de sus límites, la adaptación de VdeC a América Latina ha significado avanzar en varias de las críticas que se le hacen a la literatura original. Aquí destacamos tres» (p. 459):

a) la reducción del funcionalismo, al entender que relaciones entre ámbitos institucionales no necesariamente producen sinergias positivas, y que los efectos negativos de los mismos se deben en buena medida a la existencia de coaliciones de actores que se benefician de ellos y que los sostienen en el largo plazo;

b) la reducción del determinismo en la comprensión del cambio institucional al incorporar actores y coaliciones, así como *shocks* exógenos, que permiten explicar la alta variación de modelos de desarrollo y marcos institucionales en la región, y

c) la superación del nacionalismo metodológico al avanzar en la conceptualización y comprensión del capitalismo en tanto sistema socioeconómico cuya expansión en el tiempo y el espacio es eminentemente desigual. (Madariaga, 2018, p. 459)

Luego de revisar la literatura especializada, en sus conclusiones Madariaga destaca tres errores frecuentes que deben evitarse y que nos parecen pertinentes para un análisis como el que venimos haciendo. Lo primero, dice, es evitar el arte de clasificar por clasificar con finalidades al cabo meramente tipológicas, olvidando por qué es importante formularlas. La segunda, que al autor le parece fundamental, es

no separar el estudio de las instituciones económicas y políticas, del estudio de las coaliciones que les dan origen y que están en la base de su reproducción y cambio en el tiempo. Al respecto, cabe destacar la importancia de notar no sólo la coincidencia entre coaliciones dominantes y conjuntos institucionales en un determinado periodo, sino también mostrar la manera específica o los mecanismos con que los unos afectan a los otros. Asimismo, resulta fundamental que al identificar el efecto positivo o negativo de un conjunto discreto de políticas e instituciones sobre el desempeño económico o social de un país, no se olvide con ello el contexto sociopolítico en que dicho desempeño tiene lugar. (2018, p. 461)

La tercera y última es «reconsiderar el papel que juega el Estado en las distintas variedades y su cambio en el tiempo» (p. 461). Esto no es fácil sino «una tarea de la máxima dificultad», abunda Madariaga, a la luz de la variedad de realidades de los países de la región, las cuales «difieren mucho no sólo en el grado o fuerza de la intervención estatal, sino también en la eficacia de dicha intervención» (Madariaga, 2018, p. 461).

Por su actualidad y utilidad didáctica, citamos en extenso la síntesis de Madariaga (2018) sobre el estado del estudio de las VdeC. Dice el autor:

Nacida del estudio de las trayectorias institucionales de las economías avanzadas en la posguerra, la literatura sobre VdeC recibió un potente impulso tras la publicación en 2001 del influyente libro *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, de Hall y Soskice. La introducción escrita por Hall y Soskice (en adelante HyS) para su libro sirvió para unificar teóricamente –bajo la interpretación particular de los autores– un vasto cúmulo de investigaciones sobre la variedad institucional del capitalismo contemporáneo. El auge se debió no sólo a la recepción positiva de la síntesis ofrecida por HyS, sino también a la respuesta crítica de autores que no se vieron interpretados por dicha publicación, pero que permitieron ampliar su fortaleza y rango de aplicabilidad (Coates, 2005; Ebenau, Bruff y May, 2015). Una etapa importante en la trayectoria de VdeC ha sido su ampliación fuera de los países avanzados. Esto implicó introducir nuevas “variedades” y profundizar críticamente los estudios sobre VdeC. Mientras algunos incorporaron a los países asiáticos (Amable, 2003), otros hicieron lo mismo con los países de Europa del Este (Lane y Myant, 2007; Drahokoupil y Myant, 2015). América Latina se incorporó a esta ola tardíamente, pero el interés ha crecido en los últimos años. Si bien algunos autores rechazan aplicar VdeC a la región con el argumento de que éste asume como dadas algunas condiciones, como la estabilidad institucional, el liderazgo de las empresas y el carácter virtuoso del capitalismo, que hacen difícil su apropiación en América Latina (Schrank, 2009; Ebenau, 2012), otros han intentado rescatar críticamente sus virtudes y capacidad para visualizar distintas trayectorias de desarrollo para la región (Boschi, 2011; Bogliaccini y Filgueira, 2011; Aguirre y Lo Vuolo, 2013; Schneider, 2013; Bizberg y Thérét, 2014a; Gaitán y Boschi, 2015).

Haciendo eco de los esfuerzos de éstos y otros autores por abrazar críticamente la literatura sobre VdeC (May y Nölke, 2015; Drahokoupil y Myant, 2015), en este artículo propongo una síntesis crítica de esta literatura y su asimilación en América Latina. Al mismo tiempo, ofrezco una evaluación del potencial que ésta tiene para aportar al estudio de la variedad de posibilidades de desarrollo en la región. Este ejercicio no pretende demostrar la superioridad de VdeC sobre otros enfoques del desarrollo en América Latina, sino más bien, al aprovechar el impulso actual y los debates sobre VdeC, analizar sus contribuciones a la agenda de estudios del desarrollo en la región. El argumento es que tomando en cuenta sus limitaciones, una asimilación crítica de VdeC ofrece tres contribuciones. Primero, abre nuevos frentes de investigación en política pública comparada, por ejemplo, el estudio de la formación de capital humano y los sistemas educativos, y provee nuevos ejes analíticos en el estudio de los Estados de bienestar y política sociales. Segundo, permite revitalizar y actualizar viejos debates sobre el carácter

dependiente del capitalismo regional. Finalmente, la adaptación de la literatura sobre VdeC a la región permite superar la crítica de nacionalismo-metodológico que se le hace a VdeC, para contribuir al debate más amplio sobre el capitalismo contemporáneo, sus variedades y su devenir, y el lugar que cabe a la región en éste. Esto permite volver a poner a América Latina en el centro de la investigación sobre economía política a nivel internacional. (pp. 442-443).

La literatura clasificatoria de los capitalismos, como se ha visto, es amplia. No obstante, nos limitaremos a destacar brevemente algunas de las ideas centrales del multicitado referente en materia de VdeC para el caso de América Latina, Ben Ross Schneider.

En su análisis del capitalismo jerárquico, Schneider (2012), autor de *Hierarchical Capitalism: Business, Labor, and the Challenges for Equitable Development in Latin America* [Capitalismo jerárquico: negocios, trabajo y los desafíos para un desarrollo equitativo en América Latina], formula cuatro tipos de capitalismo en el mundo, y asegura que la mejor manera de responder a la pregunta de cuál es el tipo que tiene América Latina es comparándolo con los otros: el de las economías liberales (LME, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, Inglaterra y otras economías anglosajonas; el de las economías de mercado coordinadas (CME, por sus siglas en inglés) en el norte de Europa y Japón; y otras economías en desarrollo (p. 55).

Este libro se basa en una larga tradición de análisis institucional comparativo e histórico institucional, pero con un cambio crucial en el enfoque analítico incorporando a empresas y organizaciones. Siguiendo a Douglas North, muchos enfoques institucionales han asumido organizaciones como empresas y les han prestado poca atención. North (1990, 4) insistió en una «distinción crucial» entre instituciones y organizaciones: «las instituciones son reglas» del juego y las empresas y otras organizaciones son simplemente los «jugadores». La implicación, seguida en la mayoría de los análisis institucionales en la economía política, fue concentrarse principalmente en las reglas y descuidar las organizaciones que se suponía que se adaptaban más o menos automáticamente a las reglas.

En cambio, mi enfoque problematiza a las empresas y las convierte en componentes centrales de un enfoque institucional de la economía política latinoamericana (Evans 1979; Guillén 2001). (Schneider, 2012, p. 55)

El autor desarrolla cuatro hipótesis principales, que solo se enlistan:

- (1) América Latina tiene una forma distintiva y duradera de capitalismo jerárquico caracterizado por corporaciones multinacionales (MNC), grupos empresariales diversificados, bajas habilidades y mercados laborales segmentados;
- (2) que las complementariedades institucionales unen características del gobierno corporativo y los mercados laborales y, por lo tanto, contribuyeron a la resistencia del capitalismo jerárquico;
- (3) los elementos del sistema político en sentido más amplio favorecen a los titulares y a los de adentro que presionan a los gobiernos para sostener las instituciones económicas centrales; y

(4) que el capitalismo jerárquico no ha generado suficientes empleos buenos y desarrollo equitativo ni es, por sí solo, probable que lo haga.

Desarrollar estos argumentos requiere un nuevo enfoque para el estudio de la economía política latinoamericana.

El sistema político en América Latina trabajó para reforzar el capitalismo jerárquico de manera que se asemeje a los fundamentos políticos de los capitalismos liberales y coordinados en sistemas electorales particulares, mayoritarios y RP (representación proporcional), respectivamente (Hall y Soskice 2001).

En América Latina, estas influencias políticas fueron tanto formales como informales [...]. En el aspecto informal, los grupos de información privilegiada, como los sindicatos, tenían fácil acceso a los encargados de formular políticas en gran parte porque la burocracia era generalmente porosa y porque la mayoría de los altos cargos eran nominativos y generalmente estaban llenos de personas designadas para hablar con los líderes laborales y los propietarios de grupos empresariales. Del lado formal, los sistemas electorales para las legislaturas se basan en la representación proporcional, común en todos los grupos empresariales de América Latina. (Schneider, 2012, pp. 46-47)⁷⁶

Tabla 9.12

Tipos ideales de capitalismo

	Liberal (LME)	Coordinado (CME)	En red (NME)	Jerárquico (HME)
Mecanismo de colocación	Mercado	Negociaciones	<i>Trust</i>	Jerarquía
Características de interacción con sus partes interesadas	Intercambio de acciones (<i>spot</i>)	Reuniones institucionalizadas	Intercambios reiterados	Orden o directiva
Duración de las relaciones	cortas	largas	largas	variables
Caso clásico	EUA	Alemania	Japón	Chile

Nota. Cada variedad requiere diferente clase de desarrollo del Estado. Fuente: Schneider (2012, p. 3).

76 II. Estructuras y funciones. Los grupos empresariales en América Latina se caracterizan por la propiedad concentrada, el control familiar y la diversificación multisectorial. En términos de concentración de propiedad, prácticamente todas las empresas que cotizan en bolsa en América Latina tienen un accionista controlador, que generalmente posee una cantidad muy superior al umbral común para la tenencia de bloque del 20 por ciento. A veces, la propiedad final está oscurecida por los esquemas piramidales y las acciones sin derecho a voto, pero los estudios que desentrañan estas estructuras complejas invariablemente encuentran al final un accionista controlador, una familia o un bloque de control. Además, muchas empresas grandes son de propiedad privada y no cotizan en bolsa. Los grupos empresariales otorgan un alto valor al control y pagan altas primas cuando adquieren el control de una empresa. Las primas para las compras en bloque y con derecho a voto (que confieren derechos de control) sobre el valor de mercado a los accionistas minoritarios fueron, respectivamente, 34 y 36 por ciento en México, 15 y 23 por ciento en Chile, 65 y 23 por ciento en Brasil, 16 y 29 por ciento en Corea, pero solo 2 y 2 por ciento en los Estados Unidos (World Bank 2007, p. 51). (Schneider, 2012, p. 47)

En el caso de Chile, las ventas de veinte de las más grandes empresas equivalen al 50 % del PIB.

El 90 % de los más grandes grupos empresariales son controlados por familias dueñas que también controlan la gerencia jerárquicamente.

Núcleo de características III: Mercados laborales atomizados y segmentados

- Sindicatos débiles
 - » Sin alternativas para intermediación
- Alta rotación
- Alta regulación del mercado laboral
- Extenso sector informal

Tabla 9.13

Mercados laborales atomizados y segmentados

	Liberal (LME) (EE. UU., Reino Unido, etc.)	Jerárquico (HME) América Latina	Coordinado (CME) Europa del Norte y Japón
Densidad sindical (%)	28	15	45
Duración del trabajo (promedio)	5.0	3.0	7.4
Mercado laboral regulado	0.33	0.53	0.51
Economía informal (%)	13	40	17

Fuente: Schneider (2012).

Ross Schneider documenta que el «*capitalismo familiar [es] endémico en América Latina*». Agrega que, en los años 2000, más del 90 % de los treinta y dos más grandes grupos empresariales de la región estaban controlados por familias; así también, en muchos, las más altas posiciones de gerencia (Schneider, 2005). En el caso de Centroamérica, con base en datos de Segovia (2005), en su estudio *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región*, las familias dueñas de la mayoría de los grupos de negocios controlaban veintisiete de los veintiocho más grandes (p. 47).

Para complementar la perspectiva anterior, comentamos un reconocido estudio sobre el capitalismo en Centroamérica: *Business groups and transnational capitalism in Central America. Economic and Political Strategies* [Grupos de negocios y capitalismo transnacional en Centroamérica. Estrategias económicas y políticas], de Bull *et al.* (2014); el que concluye que la altamente fragmentada arena política hace que el intercambio político sea caracterizado como un mercado (p. 182). A partir de los escándalos políticos iniciados en 2015, no haría falta mencionar que, según el índice respectivo, la segunda peor institucionalización de los partidos políticos en América Latina la tiene Guatemala.

La práctica de Guatemala se caracteriza por una arena política altamente fragmentada que algunos analistas han caracterizado como un mercado (Briscoe & Rodríguez, 2010). Guatemala carece de partidos políticos fuertes y ocupa el segundo lugar en el índice de institucionalización de partidos en América Latina. (Jones, 2011). (Bull *et al.*, 2014, p. 182)⁷⁷

Bull *et al.* podrían afirmar ahora que la cita devino en irrelevante para los efectos de explicar el origen profundo y remoto en el tiempo de por qué ha funcionado como lo ha hecho, a lo largo de la historia, el régimen político. La evidencia es abrumadora ante la devastadora realidad de la inmensa mayoría de partidos políticos guatemaltecos, protagonistas centrales, con honrosas excepciones, de la corrupción a una escala nunca vista antes; excepción que alcanza a algunos directivos de sus organizaciones; pero también ayuda para explicar lo que sucede con parte de los grupos económicos. Cuando Bull *et al.* publicaron su libro en el 2014, obviamente no podían contar con la grave información que se hizo pública a partir del 2015 y que, muy probablemente, los habría obligado a modificar parte de sus conclusiones.

En cuanto al funcionamiento del modelo de capitalismo guatemalteco, en el mismo estudio los autores concluyen que este país es contradictorio: por una parte, cuenta con muy fuertes grupos empresariales diversificados [*development business groups* –DBGs–], que están entre los más poderosos de Centroamérica, al extremo que con frecuencia se habla en la región del «Estado capturado» (p. 193). Sin embargo, agregan –y esto es parte central de la contradicción– que el gobierno no tiene control sobre el legislativo, o es débil, incluso cuando tiene una mayoría formal, lo que obliga a una negociación constante, situación que ha obligado a los DBGs a involucrarse en múltiples frentes para defender sus intereses (p. 193).

Si ese estudio se realizara en la actualidad, las conclusiones serían más dramáticas: no hay instituciones político partidarias, excepto pequeños grupos disciplinados que giran en torno a algún grupo de interés; en cambio se fortalecieron las redes político-empresariales que tienen contactos con algunos jueces y magistrados, controlan los aparatos electorales, el financiamiento de la política y numerosos círculos de diputados que vigilan las reglas macro del juego político-electoral; las que modifican cuando la lucha contra la corrupción los amenaza, como sucedió con las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y las realizadas al Código Penal a finales del 2018, a las que el Congreso de la República introdujo modificaciones, específicamente a los artículos que regulaban los tipos penales para el caso del financiamiento electoral ilícito, convirtiéndolo en «no registrado», en un «pecado venial».

⁷⁷ La cita que hacen de Mark P. Jones proviene de su trabajo *Weakly Institutionalized Party Systems and Presidential Democracy: Evidence from Guatemala* [Sistemas de partidos débilmente institucionalizados y democracia presidencial: la evidencia de Guatemala], (2011); la que hace Jones de Briscoe & Rodríguez, se refiere a su trabajo, *State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala* [Estado bajo asedio: Élités, redes criminales y reforma institucional en Guatemala], (2010).

La hipótesis principal de los investigadores de la Universidad de Oslo es que el modelo de capitalismo de países como Guatemala depende, o se basa en, la estructura de las instituciones nacionales, *tanto formales como informales* (Bull *et al.*, 2014, p. 193).

Cuando las instituciones cambian y se lleva a cabo un proceso de desarrollo y liberalización del mercado [en el caso de Guatemala esto ya sucedió aproximadamente a partir de 1995], el grado de competencia en la economía tiende a aumentar, los competidores extranjeros entran al mercado y los DBGs responden a estos desafíos y aumentan las presiones ajustando sus estrategias empresariales: la diferenciación sectorial, las alianzas con las multinacionales, la expansión internacional, la innovación y los cambios organizativos, así como el cabildeo y las estrategias políticas. Estas estrategias empresariales y políticas sirven de retroalimentación y simultáneamente afectan el proceso de cambio institucional y de desarrollo de los mercados. Es esta interacción de dos vías lo que explica la co-evolución dinámica entre las estrategias a nivel de grupo, por un lado, y las condiciones institucionales específicas del país por el otro. (Bull *et al.*, 2014, p. 193)

El trabajo de los autores que se vienen comentando es muy rico en información robusta, y muestra gran capacidad para analizar y sintetizar cómo están alineados los grupos económicos en Centroamérica y sus estrategias para relacionarse con las empresas transnacionales, pero también con el Estado, y los clasifican según las diversas variedades de capitalismo, cuestión a la que ya se ha hecho referencia.

El asunto es extremadamente complejo. No se cuenta con información suficiente para dar una respuesta irrefutable. En ese esfuerzo se encuentran las ciencias sociales de la región, especialmente en los países más afectados por la corrupción estructural. Pero es posible especular, con cierta razonabilidad, específicamente lo siguiente: si, como sostienen los autores, *el modelo de capitalismo como el de Guatemala se basa en la estructura de las instituciones nacionales, tanto formales como informales*, ¿puede esperarse una evolución normal de tránsito del capitalismo jerárquico a un capitalismo de coordinación o de otro tipo? Dicho más directamente: ¿es posible que ocurra ese tránsito del modelo en las condiciones de una reconfiguración cooptada del Estado como la que vive este país, que se sustenta en la cooperación y convivencia de hecho de las institucionalidad formal e informal, legal e ilegal –dual–, tanto en el mundo de la política como de la economía; cooperación y convivencia que reditúa de diversas formas y que alcanza a todas las relaciones sociales? Dado este marco, ¿es posible una evolución normal, un tránsito del capitalismo jerárquico como el de Guatemala a un capitalismo de las economías liberales como el de los Estados Unidos, Inglaterra y otras economías anglosajonas; o que pueda transitar hacia las economías de mercado coordinadas como las del norte de Europa y Japón y otras economías en desarrollo? (Schneider, 2012, p. 55).

Dada la magnitud del fenómeno de la cooptación del Estado, ¿podrán los competidores extranjeros nuevos entrar al mercado sin más? ¿Cómo navegarán en esas aguas los que van llegando?; ¿cómo lo han hecho los grupos económicos extranjeros presentes en los últimos quince años en ese mundo de «legalidad gris» agudizada? Por su parte, los

DBGs, ¿cómo responderán a estos desafíos no solo de la llegada otros competidores, sino sobre todo para distanciarse de dicha legalidad gris y eventualmente ayudar a revertirla? Ciertamente los DBGs han encontrado las formas para adaptarse y aliarse cuando su «instinto de sobrevivencia» se los ha indicado; son los casos de la banca, la industria del cemento, la cerveza y las bebidas, entre otros. Pero otros más no lo lograron; tal el caso notable de la corporación Paiz, en su momento una de las más grandes empresas regionales reconocida por sus avanzadas prestaciones sociales y responsabilidad social concebidas y practicadas por la generación de sus fundadores.

Indican Bull *et al.* (2014) que, según lo esperado, estos grupos «aumentan las presiones ajustando sus estrategias empresariales: la diferenciación sectorial, las alianzas con las multinacionales, la expansión internacional, la innovación y los cambios organizativos, *así como el cabildeo y las estrategias políticas*» [cursivas añadidas] (p. 193). Y finalmente, todo ello se llevaría a cabo para «empujar los procesos de cambio institucional» (p. 193).

De acuerdo con lo que fue documentado en el quinquenio 2015-2020 por la acción de la Cicig y el Ministerio Público, el peso de las instituciones informales, pero además informales-ilegales, es mucho mayor de lo que diversas fuentes estimaban al analizar la economía hasta antes del «destape» del 2015. Las instituciones informales, grises, o abiertamente delictivas de la gran corrupción penetran a la economía y las instituciones formales públicas y privadas en un variado ámbito y a una escala sin precedentes, lo que afecta las estrategias de los grupos empresariales, sus alianzas y posibles planes de expansión.

En el caso del Estado guatemalteco, este fue *progresivamente deshabilitado de su rol rector de la economía desde hace décadas*. Por ejemplo, y como ya fue analizado detalladamente en los capítulos precedentes, los gobiernos militares de Peralta Azurdia, Arana Osorio, Laugerud García y Lucas García, y del civil Méndez Montenegro (1963-1982), en medio de la represión política y gobernando en condiciones de Estado de sitio (modelo de seguridad y desarrollo le llamaron), desarrollaron (sobre todo el segundo y el tercer gobierno) una institucionalidad pública *formal* para promover una estrategia de industrialización, de desarrollo rural y cooperativismo; pero *simultáneamente* crearon o posibilitaron una institucionalidad informal, legal e ilegal, para el ejercicio de la violencia institucionalizada, utilizada para posicionarse socialmente. En ese marco de gran discrecionalidad, los militares incursionaron a gran escala, no solo en la burocracia copando la administración pública, sino que, además, la apropiación de recursos públicos les posibilitó a que devinieran, una parte de ellos, en propietarios de negocios. Como se sostiene en el trabajo de Solano (2017):

El fenómeno del nexo entre corrupción-crimen organizado-narcotráfico-financiamiento oscuro de partidos políticos en Guatemala, en su «época moderna» se comienza a visualizar a partir del gobierno del general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974). [Arana] profundizó las relaciones de negocios con figuras que arrastraban la sombra de negocios ilícitos, paralelamente que se montaban estructuras locales desde el aparato contrainsurgente que Arana Osorio dirigió a finales de la década de 1960. (párr.18)⁷⁸

Vamos concluyendo esta revisión panorámica, a grandes trazos, de la economía guatemalteca. Queda a los expertos en economía y economía política formular un análisis riguroso, con base en un método sistémico que pueda ir de lo concreto a lo abstracto, de la microeconomía hacia la macroeconomía, para describir la matriz de la economía guatemalteca y mostrar sus elementos estructurales, de larga duración, que en cierta medida se ha desentrañado a lo largo de los tres volúmenes; y aquellos de orden coyuntural, que están a la vista de todos; cómo unos y otros operan para la continuidad y el cambio. Todo el esfuerzo analítico debe probar cómo la matriz de la economía nacional cristaliza y condensa la larga historia que fue fraguando la ruta dependiente.

Pero, además, se requiere de un análisis que pruebe, con evidencias incontrovertibles, cómo han funcionado los rendimientos crecientes, ya caracterizados antes; cómo la ruta dependiente ha venido reforzando el sistema económico a lo largo del tiempo, con la participación de los factores extraeconómicos que tienen su peso propio; y todo ello, sucediendo simultáneamente a los inobjetables cambios, insignificantes o significativos, que experimenta la economía guatemalteca. Esa es la ardua tarea intelectual y de acción social que si no se comprende en toda su magnitud nunca se podrá romper la inercia histórica.

78 En este trabajo se documenta, en el marco de las circunstancias de los años setenta, la existencia desde entonces de redes de intereses económico-políticas, su relacionamiento con aduanas y puertos y diversos giros productivos, algunos de cuyos protagonistas han operado hasta recientemente.

CAPÍTULO 10

Lecciones y disyuntivas

PARTE I

Demostrativa teórica y metodológica

La complejidad coincide con un aspecto de [la] incertidumbre, ya sea en los límites de nuestro entendimiento, ya sea inscrita en los fenómenos. Pero la complejidad no se reduce a la incertidumbre, *es la incertidumbre en el seno de los sistemas ricamente organizados*. [...] está ligada así a una cierta mezcla de orden y de desorden. (Morin, 1990, p. 60)

Antes, dos citas de fuentes muy distintas que parecen iluminadoras. Según reconoce el filósofo francés Edgar Morin (1921-) su obra está influida por el científico y teólogo Blaise Pascal (1623-1662) por su mirada integral, compleja, donde «las cosas» están siempre en tensión. En la filosofía de Pascal, dice, todas son causantes y causadas a la vez; mediatas e inmediatas, «ayudadas y ayudantes [...] todas (subsisten) por un lazo natural e insensible que liga a las más alejadas y a las más diferentes» (p. 22). Siendo así, redondea, el pensamiento complejo está animado «por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista, y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento» (Morin, 1990, p. 22).

Pero también dijo: «Se dice cada vez más a menudo “eso es complejo” para evitar explicar. Es necesario proponer una verdadera ruptura y poner de manifiesto que la complejidad es un reto que el espíritu debe y puede conquistar» (Morin *et al.*, 2003, p. 12).

Rivera (1997) escribió que: «Será el siglo XIX donde el ambiente de polémica sobre la preponderancia del idealismo y el materialismo abrirá los escenarios teóricos que en adelante serán identificados con las doctrinas marxistas (materialistas) y las doctrinas burguesas (idealistas)» (p. 128).

A las dos corrientes teóricas se les podrá considerar ampliamente por las apreciaciones que mutuamente se inducen. Así por un lado se planteará que el marxismo holístico, dialéctico, histórico, antiempirista y antipositivista; por el otro lado se establece que «la teoría burguesa es ideológica e idealista, [...] individualista, [...] es lineal y estática [...] empirista y positivista».

Aunque a veces cueste trabajo reconocerlo, estas tradiciones teóricas de alguna manera provocaron el estancamiento analítico de la realidad social, pues generaron lo que Edelberto Torres-Rivas señala como la «crisis del consenso ortodoxo». Afortunadamente, de lo que las crisis a todo nivel—, se puede rescatar, es la posibilidad de superarlas y, al hacerlo, avanzar hacia estadios de mayor comprensión y explicación. (Rivera, 1997, pp. 128-129)¹

Ese espíritu intelectual es el que guía en última instancia las reflexiones finales de este trabajo.

Desde el plan de investigación inicial, cuando fueron formuladas las preguntas correspondientes, se identificó una extensa bibliografía especializada que desde diversas orientaciones conceptuales habían producido respuestas amplias o puntuales; directas o indirectas, disciplinares o multidisciplinarias, meramente teóricas o teórico-empíricas para explicar por qué y cómo unos países lograron transitar de diversas condiciones de colonialismo y patrimonialismo hacia formas de capitalismo y democracia liberal que los alejara de los sótanos de los indicadores sociales y de los regímenes autoritarios; tránsito que solo muy parcialmente ha incluido a Guatemala, país que, por el contrario, acusa una consistente tendencia de declive casi generalizado.

Al inicio, en el volumen I, se preguntó si, como algunos sostienen, Guatemala estaba «sobrediagnosticada»; respondí con un contundente «no». No tenemos respuestas fuertes, irrefutables, para el más importante problema nacional: el origen del largo y continuo declive integral del país y su conversión en un Estado cooptado por redes mafiosas y el crimen organizado; respuestas como las que sí hay y muchas, para problemas como pobreza, desnutrición, educación, fiscalidad, etcétera. Trágicamente en todos estos sectores, precisamente por la falta de entendimiento del problema principal, año con año se producen retrocesos allí donde se habían obtenido mejoras.

Vinculado a lo que en este trabajo se entiende como el principal problema del país, una de las preguntas de investigación era descubrir en dónde se encuentra la explicación de lo que llamo el poder de regeneración de la institucionalidad del Estado, expresado en los rasgos continuos y discontinuos que documenta la historia, sin que estos últimos rompan la tendencia predominante tanto del subsistema económico-social como del político-económico que posibilitan dicha regeneración, entendida como absorción de las tendencias disgregantes. Esta regeneración sucede simultáneamente o no, a los conflictos y las rupturas entre grupos de poder militar, político y económico que en tanto actores y agentes —que entran y salen de las estructuras— hacen parte del

1 Se refiere al trabajo de Torres Rivas, «Preámbulo a la compilación Política: teoría y métodos». Csuca-Educa, 1990. p. 9.

complejo institucional formal/informal/legal/ilegal en donde concurren y que están en permanente cambio y preservación.

Pero nos planteamos ir mucho más allá de lo que los estudios existentes –gran parte de ellos citados a lo largo de los tres volúmenes– han logrado documentar, cuidando no apegarnos dogmáticamente a cualquiera de las grandes teorías como el liberalismo y el marxismo con sus variantes que, con sus grandes aportes a las ciencias sociales, dan, sin embargo, por resueltos todos estos problemas desdeñando o minusvaluando factores como las instituciones, en el caso del marxismo histórico, y de las estructuras económicas relacionadas con los modos de producción, como sucede con el liberalismo clásico y sus variantes, que por el contrario en nuestro estudio son necesarios pero no suficientes para explicar nuestros problemas de investigación.

Para dar una respuesta que resistiera el análisis crítico del núcleo de la argumentación, no bastaba retrotraernos al conflicto armado interno, o a la contrarrevolución de 1954, ni a las dictaduras de Ubico, Estrada Cabrera o Barrios. Esa es la complejidad del principal problema nacional.

Necesitábamos un estudio que tuviera la fuerza explicativa de retrotraerse incluso hasta la fase formativa misma del Estado con un método de acercamiento distinto a los que se han empleado en la historia tradicional y que han dejado importantes frutos.

Observamos, por ejemplo, los estudios comparativos existentes de España e Inglaterra –ambas potencias colonialistas, cuyas intervenciones produjeron efectos distintos en los países respectivamente colonizados como lo veremos en la segunda parte del capítulo–. Encontramos que si queríamos respuestas que se correspondieran con el estudio de los fenómenos de la larga duración, debíamos hacer en el caso de España una revisión retrospectiva de su historia. Definimos dos hitos históricos de distinto alcance: la guerra de Flandes y la multicentenario presencia del islamismo en ese país; esto, por razones más que obvias: nuestra historia colonial está inseparablemente ligada a la historia de España y su larga y profunda influencia en la región americana. Luego de subrayar algunos ángulos especialmente decisivos en la ruta de formación del Estado japonés y chileno, reconstruimos los grandes hitos de la historia nacional desde 1839 hasta los años ochenta del siglo XX, rastreando además, en materia de política comparada, los casos en los que Guatemala aparecía como un caso y en los que se compara su evolución en los siglos XIX y XX, encontrando que, de acuerdo a los cánones de la política comparada, Costa Rica era el país a estudiar. Con el marco teórico completo, construí cuatro estudios de caso que ya fueron desarrollados y sus conclusiones presentadas en el volumen II. A continuación, se desarrolla un minucioso análisis del curso que ha tomado el institucionalismo y el neoinstitucionalismo que revisa la literatura internacional para documentar cómo es que –y no deja de ser una sorpresa–, hasta muy recientemente que primero, se reconoce la existencia de las reglas y las instituciones y organizaciones informales ilegales; y segundo que pueden operar juntas para estabilizar o desestabilizar los sistemas, según ciertas condiciones que presentaré en su momento.

Lo relevante de este fenómeno es que muchas de las omisiones se deben –es lo que presumimos– a la «corrección política», en los organismos internacionales especialmente los integrados por gobiernos; otras a la resistencia a reconocer que si se constataba que tal eficacia existe, como lo han probado actualmente numerosos estudios, esto podría conllevar el reconocimiento de fallas en los pilares mismos de la democracia liberal y del sistema capitalista; es decir la democracia funciona con tres tipos de reglas e instituciones en connivencia: *formales, informales legales e informales ilegales*². En las siguientes páginas presentaré todos y cada uno de los conceptos que hacen parte de nuestro marco teórico, expuestos en su dinámica e interconexión y que nos permitieron identificar el hilo argumental, que nos conduce del pasado al presente y a la formulación de las conclusiones mayores.

Lo que se expone en la primera parte del presente capítulo, «Demostrativa teórica y metodológica», tiene dos momentos: por una parte referimos las perspectivas teóricas principales que han sido empleadas en la trilogía, según su alcance teórico, poder explicativo, pertinencia, peso en las referencias internacionales especializadas y, donde corresponda, a la prueba de la evidencia de su aplicación en la política comparada y los argumentos mayores presentados por sus autores; y una segunda, íntimamente relacionada, en donde vamos descartando, revisando y/o conservando todo aquello que apuntala nuestros hallazgos, poniendo en juego cada una de las categorías y los conceptos que hacen parte de nuestro marco conceptual. Pero este segundo punto será consistente con el conjunto de nuestras reflexiones en la medida en que lo sea también con los hallazgos que nos proporcionaron los cuatro estudios de caso ya desarrollados en el volumen II, capítulos del 5 al 8.

1. La triada nuclear: larga duración, estructuras y sistema político

El marco conceptual de esta investigación tiene catorce conceptos indispensables, pero los que podríamos definir como «nucleares» en un primer momento de la elaboración del marco conceptual para entender los problemas de investigación, son sistema, estructura y sistema político, vistos a través del enfoque de la larga duración (Braudel, 1970). En cuanto al sistema político seguimos la línea de Duverger (1982):

«Sistema político» designa un conjunto más amplio que «régimen político». Estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político. Es también estudiar las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas, etc. (p. 33)

2 Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua –RAE– (2019b), la palabra connivencia tiene dos usos: «1. Disimulo o tolerancia en el superior acerca de las transgresiones que cometen sus subordinados contra las reglas o las leyes bajo las cuales viven. 2. Confabulación». Confabulación «1. int. desus. Dicho de dos o más personas: Tratar algo entre ellas. 2. Intr. desus. Decir, referir fábulas. 3. prml. Dicho entre dos o más personas: Ponerse de acuerdo para emprender algún plan, generalmente ilícito» (RAE, 2019a).

Justamente lo que hemos hecho a lo largo del estudio. En cuanto a estructura, nos apoyamos en Vilar (1999):

Un modo de producción es una estructura que expresa un tipo de realidad social total, puesto que engloba, en las relaciones a la vez cuantitativas y cualitativas, que se rigen todas en una interacción continua: 1) las reglas que presiden la obtención por el hombre de productos de la naturaleza y la distribución social de esos productos; 2) las reglas que presiden las relaciones de los hombres entre ellos, por medio de agrupaciones espontáneas o institucionalizadas; 3) las justificaciones intelectuales o míticas que dan de estas relaciones, con diversos grados de conciencia y de sistematización, los grupos que las organizan y se aprovechan de ellas, y que se imponen a los grupos subordinados.

La *coherencia* de este conjunto justifica su calidad de *estructura*: es posible dar un *modelo teórico*, econométrico, de los elementos materiales del modo de producción: producción, intercambios, acumulación, distribución...; pero no es imposible concebir el modelo *jurídico-político* que permite a la estructura económica funcionar según su propio modelo y señalar de qué manera el conjunto sólo puede realizarse dentro de un marco de *ideología, de creencias y de prácticas cotidianas* que no esté en contradicción con la economía y la organización social dominantes. (Vilar, 1999, pp. 67-68)

La perspectiva sistémica que nos interesa, se expresa plenamente en el hecho de que el modo de producción es

casi por definición, una estructura, y si en esta estructura hay diferentes «niveles» (económico, sociopolítico, espiritual), estos niveles son *interdependientes*, incluso cuando manifiestan, en tal o cual fase de su desarrollo, una cierta tendencia a la autonomía. (Vilar, 1999, p. 68)

Al enfoque histórico de la larga duración, las estructuras de la vida económica y la importancia de las coyunturas críticas como expresiones de momentos extraordinarios y de posibilidad de virajes en términos de historia política de los países va agregando complejidad y profundidad a nuestro análisis. Pero los conceptos son claramente insuficientes si uno no quiere concluir que la explicación está en una perspectiva marxista, en «el modo y en las relaciones de producción»; o, desde el liberalismo, que la explicación está en la «falta de libertad individual, el mercantilismo y la sobre presencia del Estado», que aun con el poder explicativo de cada perspectiva, –cada una aporta argumentos para la explicación–, son insuficientes para el caso que nos interesa, como lo demuestra la historia política y económica.

Faltaban los conceptos que hilvanaran más de siglo y medio de historia nacional, desde los años inmediatos previos a la declaración de la fundación formal del Estado de Guatemala en 1847. Qué constantes se presentaban en el subsistema político-económico-institucional y económico-social antes mencionado; por qué independientemente de los cambios de gobierno, de constituciones políticas, o de actividades productivas, se preservaba ese poder de regeneración. Poder de regeneración, que no debe entenderse como un *continuum* de ascenso; observamos cada vez más claramente una línea a veces tenue a veces acelerada de declive del conjunto de las instituciones estatales –Congreso

de la República, sistema de justicia, Ejecutivo, Ejército, medido a través de indicadores diversos que no presentamos ahora—, donde destaca la pérdida de legitimidad y el empobrecimiento de los bienes públicos de todo orden, y la pérdida de reconocimiento de las organizaciones privadas más notorias: las gremiales sindicales del sector público y las empresariales.

Estos conceptos adicionales fueron la ruta dependiente y los rendimientos crecientes, que se exponen adelante; pero seguían siendo suficientes para contar con un marco conceptual con la idoneidad necesaria para aplicarlo a la explicación de la naturaleza de la fundación de la República de Guatemala.

De manera notable, la literatura internacional —lo cual fue una sorpresa para el autor— ignoraba hasta recientemente la función fáctica de las reglas *informales ilegales* en el estudio de las instituciones. La llamada *corrección política*; la resistencia en el mundo académico cercano al *establishment*; pero también en el de las instituciones multilaterales para aceptar lo que denominamos técnicamente *una connivencia eficaz de lo formal legal y lo informal ilegal* es resistida y sigue siéndolo todavía especialmente en el segundo mundo; más que por razones teóricas, pensamos, por razones políticas e ideológicas, y de cálculo político; porque aceptarlo, como se adelantó, supone aceptar que en la democracia liberal con economía de mercado suceden intercambios fraudulentos como hechos sistémicos y no como actos aislados (es asunto de la coyuntura, no de la estructura, se sostiene de parte de algunos en las discusiones actuales). Pero reconocer lo anterior no va con la *corrección política*, salvo algunos actores liberales críticos que escriben en los medios nacionales. Por eso, en el capítulo 9 se aborda el caso del financiamiento ilegal —«irregular» se le llama en Guatemala desde la reforma al Código Penal en el 2018— de la política en las elecciones estadounidenses, en lo que fue apenas la exposición de un pequeño caso de un fenómeno de grandes proporciones.

En la última década, sin embargo, como se verá a lo largo del capítulo, ha habido una relativa explosión de estudios teóricos y de caso que reconocen con distintos enfoques la existencia fáctica de instituciones en la más amplia combinación de formas de operar.

2. Los conceptos, la política comparada y nuestro marco teórico

Lucca (2019), en su trabajo *Los conceptos en la política latinoamericana comparada*, nos transmite la definición de Addcock (2005), sobre qué es un *concepto*, refiriendo que hay al menos dos formas de definirlo, una cognitiva y una lingüística. En la cognitiva, «los conceptos son *unidades del pensar, imágenes mentales* capaces de condensar (léase *ordenar y dar significado*) fragmentos de la realidad (Della Porta, 2013, p. 378; Nohlen, 2012, p. 44; Sartori, 1984, p. 65; Riggs, 1975, p. 47)» (p. 16). La otra fuente citada por Lucca es Sheldon Wolin (1993, p. 40), según la cual «los conceptos se asemejan a una *red de pescador* que permite aprehender el fenómeno

que interesa estudiar, siendo construcción y decisión del investigador saber qué red usar, dónde arrojarla y cómo denominar aquello que capture» (p. 17). En esta segunda acepción, sigue Lucca, «se plantea que el lenguaje es el que delimita y determina la comprensión del mundo al otorgarle sentido» (Lucca, 2019, p. 17). La experiencia de política comparada realizada entre Guatemala y Costa Rica permite afirmar que ambas definiciones se complementan, y así se usan en este estudio.

En el marco de la revisión que realiza sobre los métodos para el análisis comparado, Lucca (2019), en su trabajo *Los conceptos en la política latinoamericana comparada*, explica que:

La comparación es una actividad cognitiva lógica que permite distinguir entre lo *nuestro* y lo *suyo*, lo mío y lo tuyo, conocer y conocerse.

Ahora bien, en términos metodológicos, la comparación alude al estudio de los patrones de parecidos y diferencias en un conjunto determinado de casos, que permite realizar formulaciones de regularidad empírica y evaluar e interpretar estos casos a partir de una mirada teóricamente fundamentada (Nohlen, 2012, p. 29; Ragin, 2007, p. 179).

Al reflexionar en torno a la utilidad de la comparación en tanto capacidad de describir, Dieter Nohlen (2012, p. 32) plantea que este método cumpliría tres finalidades:

- 1) un *fin pedagógico*, en tanto permite comprender lo desconocido por medio de la analogía, similitud o contraste con lo conocido;
- 2) un *fin heurístico*, al dar cuenta de lo nuevo o resaltar lo especial o singular; y
- 3) un *fin sistemático*, al encontrar la sistematización o generalización de las situaciones similares. (Lucca, 2019, pp. 11-13)³

La mayoría de los conceptos han sido presentados en el volumen I, y en algunos casos, profundizados a lo largo de la investigación especialmente en el volumen II, capítulo 5, por lo que no repetiremos todas las definiciones, salvo en algunos casos por razones didácticas. Los conceptos son: sistema, larga duración, estructuras, patrimonialismo, coyuntura crítica, sistema político y régimen político, ruta dependiente, rendimientos crecientes, metabolismo social, neopatrimonialismo, capitalismo de amiguetes [*crony capitalism*], institucionalidad dual, modelo económico, y reconfiguración cooptada del Estado. A continuación, el despliegue de nuestro marco teórico, incluyendo definiciones detalladas cuando así sea necesario.

3 Lucca recuerda que en la línea del uso de la comparación para «explotar la diversidad» (p.14) de realidades se encuentra un trabajo de Alain Rouquie (1997) sobre Centroamérica que utilizó

esta aproximación para mostrar la multiplicidad de variantes latinoamericanas de la violencia política y la interrupción democrática en el siglo XX, a saber: 1) casos de *tutela e inestabilidad permanente* en Argentina, Brasil, Guatemala y El Salvador; 2) experiencias de *militarismo catastrófico*, como las de Chile y Uruguay; y 3) casos *sin intervención militar pero con violencia política*, como los de Venezuela, Colombia, México y Costa Rica. (p. 14).

Menciona también el ya citado estudio de Helmke y Levistky (2004), «que reformula el trabajo de Hans-Joachim Lauth (2000)» (Lucca, 2019, p. 13).

3. Patrimonialismo

Concepto fundamental del marco teórico es el patrimonialismo. Me baso en la visión clásica de Weber (1984), que para los fenómenos contemporáneos completamos en otro lugar con el neopatrimonialismo. Ahora una definición abreviada y conocida: «El patrimonialismo se da cuando [...] el poder político garantiza [...] un monopolio, directa o indirectamente, a un grupo de empresarios y le impone una contraprestación, directamente en forma de una patente, o indirecta en forma tributaria» (p. 284); pero también –y es el reverso del fenómeno– cuando «ciertos estamentos privilegiados o grupos monopolizadores están, totalmente o en parte, exentos de tributos» (p. 284). Tanto una economía cerrada, como una economía del intercambio, así como en el caso de una estructura agraria «pequeño burguesa o señorial», son formas económicas compatibles con el patrimonialismo, haya o no una economía capitalista (p. 829). El capital fijo como el capitalismo orientado políticamente y el gran comercio capitalista, «son eminentemente compatibles con el patrimonialismo» (Weber, 1984, p. 830).

Para Reyes (1998), citado en el volumen I, los rasgos patrimoniales en el actual Estado guatemalteco nacen de la conquista y la colonización españolas: su «renovada persistencia ha sido un resultado de la forma como se han organizado círculos de poder en [el] interior del aparato estatal» (p. 27)⁴. Los rasgos del síndrome del patrimonialismo son:

Dualismo institucional originario, la apropiación prebendal de los medios administrativos, la sujeción prebendal externa y familiar, el dominio despótico-clientelar de la institucionalidad y vida comunal, el centralismo autócrata personalista, arbitrariedad para gobernar, y la poca o ninguna capacidad de gestión estatal local, etc. (p. 73)⁵.

4 Sostiene que el patrimonialismo *trasciende* a la Colonia, al haber sido patrimonial «tanto el despotismo paternalista del conservador Rafael Carrera (1839-1870), como el aparato autocrático de la reforma liberal de Barrios (1871-1900)» (p. 27). Los rasgos reaparecieron con crudeza en las prolongadas dictaduras personales de Estrada Cabrera (1900-1921) y de Jorge Ubico (1931-1944) (Reyes, 1998, p. 27). Para Reyes (1998), aunque con las reorganizaciones estatales posteriores, *el patrimonialismo se atenuó* en el marco de la década reformista de 1944-1954, retornó con la intervención norteamericana de 1954. Argumenta que es la reorganización estatal nacida entonces la que abre «la época política moderna, con un aparato político-administrativo que, con modificaciones, [...] ha prevalecido hasta nuestros días» (p. 27).

5 En cuanto a los rasgos de un aparato público caracterizado por el patrimonialismo, de acuerdo con el mismo autor, estos serían:

i) el patronazgo: evidenciado por la existencia de un aparato civil con marcados rasgos de dependencia, como propiedad personal, y de arbitrariedad en la definición de las normas de funcionamiento y en el reclutamiento de los servidores públicos (prevalencia en el aparato gubernamental de caciques, grupos de compadrazgo, anillos clientelares y de cooptados); ii) la recurrencia periódica a la centralización militarista y al desarrollo de fuerzas secretas de policía para el resguardo de los intereses cupulares; iii) el uso de la fuerza como el principal medio de control del aparato y la población; iv) la apropiación de recursos y medios administrativos mediante el prebendarismo y la corrupción; v) la sujeción racista de las comunidades étnicas subordinadas, cuyos territorios se administran por gobiernos locales extremadamente débiles; y vi) una fuerte dependencia financiera externa. (Reyes, 1998, pp. 381-382)

La perspectiva de Acemoglu y Robinson (2012), citado en el volumen II, capítulo 5, nos complementa al respecto que, aunque «normalmente» describimos los Estados independientes como «nuevos estados» (p. 29), escriben, «en realidad fueron sucesores del régimen colonial, que heredaron sus estructuras, sus rutinas y prácticas cotidianas, y sus más profundas teorías normativas del gobierno» (p. 29).

Vinculado intrínsecamente con el patrimonialismo, lo es la persistencia de las instituciones extractivas en la época de la independencia. Acemoglu y Robinson (2012), en un prolijo estudio multicitado indican que:

En América Latina, la panoplia de monopolios y de regulaciones creada por España se mantuvo intacta, después de la independencia durante gran parte del siglo XIX.

Las políticas de trabajo forzado persistieron, y se intensificaron o reintrodujeron con la expansión de la agricultura de exportación en la última parte del siglo XIX. La esclavitud persistió en Brasilia hasta 1886, y durante el auge del sisal [henequén] en México, reintrodujo el trabajo forzado y persistió hasta comienzos de la revolución de 1910. El trabajo forzado también se reintrodujo en Guatemala y El Salvador para suministrar mano de obra al cultivo del café. En Guatemala el trabajo forzado se mantuvo hasta la instauración de la democracia en 1945. (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 29)

Las instituciones iniciales persisten hasta el presente, abonan a lo ya dicho Acemoglu, *et al.* (2005). Por tanto, «los determinantes de los asentamientos europeos en las colonias tienen un efecto importante sobre las instituciones actuales» (p. 59). Matizan que «Nuestros hallazgos no implican que las instituciones actuales estén determinadas por las políticas coloniales y que no se puedan cambiar» (Acemoglu, *et al.*, 2005, p. 59).

La conclusión de los autores de *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza*, para el caso de nuestro país: «El resultado del dominio de esta élite fue que *Guatemala estaba atrapada en un túnel del tiempo a mediados del siglo XIX*, mientras el resto del mundo cambiaba velozmente» [Cursivas añadidas] (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 407).

4. El resistido reconocimiento de la connivencia de la institucionalidad formal/legal/informal legal/informal ilegal

En esta sección vamos a demostrar nuestra conclusión principal: la capacidad de regeneración de la institucionalidad estatal, de sus defectos constitutivos y sus variaciones a lo largo de la historia, se explican por lo que llamamos la dualidad institucional: la connivencia eficaz de lo formal legal e ilegal y lo informal legal e ilegal, tanto en el plano de las instituciones como de las organizaciones, probando al mismo tiempo que hay un hilo conductor que se puede rastrear y documentar tan remotamente en el tiempo como desde 1839, unos ocho años antes de la declaración de la República de Guatemala en 1847. Esa connivencia eficaz es entendida como

la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera: preservar un conjunto de reglas e instituciones y relaciones público privadas que van variando con el paso del tiempo, al cambiar los actores; pero las instituciones, sus reglas, la intersubjetividad entre los participantes (nos referiremos a esto más adelante), su modo de operar dual se preserva, incluso, debido a lo que entendemos como la ruta dependiente; y en muchas circunstancias, a pesar de la voluntad de los actores.

En este estudio no pretendimos rastrear ni documentar todas las actividades de la vida social, o lo que se entiende en la versión tradicional del enfoque socioecológico como subsistema social, que lo hemos incluido consistentemente en el ámbito de los subsistemas político institucional y económico-social proporcionando profusión de detalles sobre la historia remota, pasada y reciente, desde años antes de la formación y desarrollo del Estado guatemalteco hasta los años ochenta del siglo XX.

Para fundamentar la conclusión principal de nuestra trilogía haremos a continuación un periplo, así sea incompleto, sobre la evolución de las definiciones del institucionalismo que se complementa con lo ya formulado en los volúmenes 1 y 2, que nos permita poner en evidencia los principales ángulos de la evolución de importantísimos conceptos de institución y organización; nociones que en forma reciente han devenido en centrales en cada vez más variadas expresiones de las teorías de ciencias sociales.

4.1 La centralidad de las ideas cepalinas y la intelectualidad latinoamericana dominante

Son múltiples las perspectivas para explicar la historia de los Estados y sus crisis; teorías como las de la dependencia y centro-periferia (de tradición cepalina) o como producto del capitalismo y la división de clases para responder por qué seguimos siendo un país subdesarrollado, son enfoques más cercanos a autores que usan dispositivos analíticos que provienen de teorías de inspiración neomarxista o neoestructuralista o estructural funcionalista o alguna mezcla; todos, según la época y contexto internacional, de amplia influencia en América Latina especialmente durante las décadas de los años sesenta y setenta y, con tendencia al declive, en los años ochenta. Se trata de desarrollos conceptuales producidos por autores de gran calado e influencia de primer nivel en el mundo académico y político pero también social. Todos ellos –como los que mencionamos en el párrafo que sigue–, sin duda, leyeron a los clásicos del liberalismo y en esa medida entraron en contacto con elaboraciones como las que se presentan más adelante.

Es impensable sugerir que una expresión como «las instituciones del Estado» la «institucionalidad» y muchas otras relacionadas no hayan sido mencionadas de diversas formas por estos autores en sus obras. Nuestro punto es si fueron o no las «instituciones» el *centro de su interés y motor de su reflexión conceptual* sobre las sociedades.

En estas perspectivas –con su gran diversidad–, entre los nombres destacados de la profusa producción intelectual latinoamericana debemos mencionar al menos a Theotonio dos Santos (1936-2018), a Bania Bambirra (1940-2015), André Gunder Frank (1929-2005), Ruy Mauro Marini (1932-2007), Celso Furtado (1920-2004), Enzo Faletto (1935-2003) y Fernando Henrique Cardoso (1931-), con su influyente *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica* (poderoso análisis formulado que en el caso de Cardoso habría de ser revisado distanciándose de su pensamiento de esos años, hecho manifiesto especialmente durante su presidencia en Brasil 1995-2003); y Aníbal Quijano (1928-2018), autor de la muy destacada *Colonialidad del poder*.

Otros autores a mencionar son Pablo González Casanova (1922-) y sus reconocidas reflexiones presentadas en *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales*, o en *Sociología de la explotación*; Aldo E. Solari (1922-1989), Jorge Graciarena (1922-2014), Rodolfo Stavenhagen (1932-2016), José Medina Echavarría (1903-1977) y su obra *La sociología como ciencia social concreta*; el intelectual resistente a los dogmas como Gino Germani (1911-1979) y su trascendental obra *Transición, modernización, civilización*; René Poitevin (1943-2007), un destacado promotor de las ciencias sociales a través de la dirección de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –Flacso Guatemala– y su conocida publicación *La industrialización en Guatemala*; Edelberto Torres-Rivas (1930-2018) con una vasta obra, especialmente sobre la historia política de Centroamérica y su dirección indispensable en los informes nacionales de desarrollo humano y en su momento director de la Flacso Costa Rica; Marta Casaus, con su multicitado *Guatemala: Linaje y racismo* y el notable empleo del método prosopográfico; una larga lista que no completamos ya que necesariamente habría que agregar los nombres de relevantes colegas académicos nacionales y, claro está, centroamericanos.

Todos, notables sociólogos, historiadores y/o economistas latinoamericanos con una magnífica producción. Varios de los autores mencionados son referidos en esta obra. Buena parte de la producción de muchos de los citados fue producto de la articulación en torno al profuso trabajo de la Comisión Económica para América Latina –Cepal– bajo el liderazgo indiscutido de Raúl Prebisch (1901-1986), todo un referente internacional. La mayoría de los autores fueron al final una especie de «diáspora intelectual», sufrieron del exilio y la persecución por sus ideas por parte de las dictaduras militares latinoamericanas.

La Cepal que posibilitó durante años muchas de las coordinaciones logradas entre muchos de los autores citados, desarrolló por su parte, y a partir de los años noventa una influencia renovada y mucho más abierta como producto de la revisión crítica de su trabajo, al haber incorporado otras teorías o simplemente otras metodologías que provienen de medios de la intelectualidad vinculada al mundo empresarial.

Como se ha visto en los capítulos teóricos, especialmente en el volumen I, y en el II, en el capítulo 5, con excepción de ciertas corrientes del liberalismo, en la gran mayoría de las teorías de la ciencia política, la sociología o la economía política, los actores son las clases sociales operando en estructuras que los enmarcan; las «instituciones», como las entendemos hoy, no parecen ser centrales en las teorías empleadas por aquellos. Esto, a pesar de que como nos ilustra Hodgson (2011), el concepto de instituciones y su uso en las ciencias sociales es tan remoto que puede rastrearse «al menos a Giam Battista Vico en su *Scienza Nuova* de 1725» (p. 1).

4.2 Durkheim, Weber y Parsons

No vamos a retrotraernos hasta Vico para buscar sus referencias, que a su vez referiría a otras anteriores; para el objeto de nuestro interés basta recordar a tres científicos sociales indispensables del siglo XX, de raigambre liberal: Emil Durkheim, Talcott Parsons (que comenta al primero) y Max Weber, que hacen referencias a las instituciones en distinto grado y uso para formular sus ideas.

Emil Durkheim (1858-1917), en *Las reglas del método sociológico*, publicado a finales del siglo XIX (1895), escribió que «se puede llamar institución a todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por la comunidad; podemos entonces definir a la sociología como la ciencia de las instituciones, su génesis y su funcionamiento» (2001, p. 31).

Pero dejemos que sea Talcott Parsons (1902-1979), un calificado conocedor de la obra de Durkheim, quien presente un resumen de las cuestiones que interesa destacar. En el libro *La estructura de la acción social* (1968), Parsons en la segunda parte de su trabajo divide el pensamiento de Durkheim en cuatro fases. En su experta lectura de este autor clásico, es en la tercera y sobre todo en la cuarta fase, en donde el tema de las instituciones está más definido. La etapa III es en la que elabora prioritariamente sobre la teoría del control social, con temas como el significado cambiante de la coerción, las dificultades éticas y el papel de las instituciones. Escribe Parsons en el marco de sus comentarios sobre los puntos de cercanía conceptual y de distanciamiento entre Durkheim y Vilfredo Pareto (1848-1923): «Durkheim [...] partió de la consideración de las condiciones sociales de la acción individual. Encontró entre éstas un papel crucial que podía jugar un cuerpo de reglas independiente de los fines inmediatos de la acción». Sostiene que dichas reglas pueden ser interpretadas como expresiones de un «sistema de valores comunes» (p. 505) en una comunidad; y en esto descansa la posibilidad del ejercicio de la «autoridad moral sobre el individuo» (p. 505).

En la medida en que los fines inmediatos de los actos concretos estén separados de los fines últimos por muchos eslabones de la cadena medio-fin, aunque estos fines últimos estén de acuerdo con el sistema común de valores últimos hay necesidad de un sistema regulador de normas, explícito o implícito, legal o consuetudinario, que mantenga la acción, de las varias maneras antes detalladas, de acuerdo con ese sistema. La ruptura de este sistema es la *anomie* o la guerra de todos contra todos.

Este cuerpo de reglas reguladoras de la acción en la búsqueda de fines inmediatos puede, en la medida en que ejerce autoridad moral derivable de un sistema *de* valores comunes, recibir el nombre de instituciones sociales. (Parsons, 1968, p. 505)⁶

En la fase IV o final del desarrollo conceptual de Durkheim, y siempre según su crítico, sus estudios sobre la religión, los rituales y epistemología, lo llevan a

la percepción de que la principal fuente de compulsión está en la autoridad moral de un sistema de reglas. Las sanciones se convierten así en un modo secundario de puesta en vigor de las reglas porque las sanciones dependen a su vez de la autoridad moral. (Parsons, 1968, p. 571)

Y a continuación el nivel de mayor formulación alcanzada en el tema de nuestro interés:

Este paso lleva a Durkheim a considerar el elemento «social» consistente, esencialmente, en un sistema común de reglas de obligación moral, de instituciones, reguladoras de las acciones de los hombres en una comunidad. Implica una distinción rigurosa entre las concepciones del «interés» individual y de la obligación moral. Es aquí donde Durkheim encuentra la base analítica que ha buscado durante mucho tiempo para la distinción entre lo «individual» y lo «social». (Parsons, 1968, p. 571)

Max Weber (1864-1920), veintisiete años después de la publicación del trabajo de Durkheim, en *Economía y Sociedad* (1984), publicado en 1922, usó el término institución de diversas formas sin necesariamente entrar a su análisis con algún método. Siempre estuvieron allí las instituciones, la familia, la religión, por supuesto el Estado; pero mencionando el concepto por separado de otros estrechamente relacionados. El vasto índice de materias no tiene referencias a la palabra institución.

Algunos ejemplos. En el capítulo VII, «Sociología del Derecho (Economía y derecho)», §1. La diferenciación de los campos jurídicos modernos, Gobierno y administración, en el contexto de distinguir entre el derecho público del privado, Weber habla de un «sistema de normas que regulan la conducta [...]. Debido a su carácter no formal tales distinciones [ambas clases de derecho tanto del derecho público como del derecho privado], parecen ofrecer graves dificultades de orden técnico» (p. 498). Y más adelante en otra definición de derecho público relacionada con la anterior: «El derecho público –afirmase– podría identificarse con la totalidad de los “reglamentos” es decir con las normas que, de acuerdo con su sentido jurídico auténtico, sólo contiene indicaciones dirigidas a los órganos del Estado» (Weber, 1984, p. 498).

6 Hace notar Parsons en la nota al pie respectiva –número 42 en la edición citada– que:

Es interesante y significativo, para comprender la línea principal del pensamiento de Durkheim, el que, en esta etapa, sólo le interese la relación de las instituciones con la motivación individual, no con la estructura social. La última relación, tan importante para la *Division of Labor*, se ha desvanecido por completo. Reaparecerá, después, en este estudio, en relación con la obra de Max Weber. (1968, p. 505)

En otro lugar, § 3. «Las formas de creación de los derechos subjetivos», usa específicamente el concepto de instituciones sin una definición explícita sino sobrentendida: «Nuestras instituciones jurídicas específicamente capitalistas [...] son de oriundez medieval y no romana» (p. 550). Hablando del derecho romano y siempre en un plano comparado, ve a éste como poseedor de una «mayor racionalización lógica e institucional [...] respecto del derecho medieval, o de las instituciones jurídicas mercantiles [del mismo origen] que llenan tan bien las exigencias del capitalismo moderno» (p. 550). En múltiples páginas se habla de reglas, hábitos y costumbres, y una de las más elaboradas expresiones, el «instituto»:

El derecho canónico desarrolló, después de la declaración de guerra al derecho eclesiástico autónomo en la lucha de las investiduras, un derecho cerrado de las corporaciones eclesiásticas que, a causa de la (sociológicamente necesaria) estructura autoritaria e institucional –de instituto– de la Iglesia, [obsérvese el énfasis que pone el autor] apartábase inevitablemente tanto del derecho corporativo de las uniones [una forma de organización más básica], como del de las asociaciones estamentales. (p. 573)

4.3 Los desarrollos más recientes

En la continuidad del desarrollo conceptual de las instituciones desde la perspectiva de las corrientes liberales, dice Brismat (2014) que a mediados del siglo XX la sociología tomó distancia del enfoque funcional-estructuralista «para proveer un análisis de la interacción entre contexto institucional y los agentes individuales» (p. 33). Más adelante surge la economía institucional hasta la conformación de lo que se conoce como el *institucionalismo económico original*. A este le siguió un intenso debate que dio origen a lo que hoy se le llama el *nuevo institucionalismo económico* (o mejor *nuevos institucionalismos*, destacándose especialmente el histórico, el económico, el político). No puede datarse una única fecha sobre su surgimiento, ni tiene mucho sentido que la haya; pero puede estimarse que es entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando se producen la mayoría de los estudios originales o replanteamientos de elaboraciones anteriores.

Puede verse que el ámbito del estudio de las instituciones hasta el inicio de este siglo lo ha abanderado la intelectualidad liberal. Los estudios sobre la(s) teoría(s) de la elección racional son prolijos. Están también los análisis formulados desde las corrientes liberales y libertarias en la región centroamericana; conceptualmente menos sistemáticas, muy disciplinarias y menos conocidas, pero no por ello necesariamente menos influyentes –sobre todo, a partir de cierta expansión común en América Latina de 1990 hacia adelante, propiciada por un flujo muy importante de recursos financieros desde Estados Unidos–⁷.

Es en estos años cuando se organizan y proliferan poderosas redes y centros o tanques de pensamiento –como prefieren ser llamados–, con estrechas articulaciones

7 Un estudio sobre los centros de pensamiento libertarios está en Valdez (2015).

internacionales bien financiadas por grupos privados –aunque con oscilante influencia pública y política y guiones conceptuales muy cerrados–, su desarrollo coincide con el cambio de orientación de las políticas económicas para echar a andar lo que se ha conocido genéricamente como el neoliberalismo y el ajuste estructural, y su reflexión tiene en común el concepto central del mercantilismo –legado histórico que, para el caso de América Latina le atribuyen en parte a herencias de la colonización española–, destacando sus definiciones de libertad, mercado, «antiestatismo» e individualismo sociológico como valores mayores de sus teorías. Son autores en su gran mayoría organizados en torno a la Mont Pelerin Society, notable institución ampliamente referida en el volumen I, capítulo 3, «Las crisis y las influencias teórico-políticas»⁸.

Al adentrarse en la etapa de la aceleración del desarrollo de las teorías sobre las instituciones, es obligado citar a Douglass North, el gran teórico contemporáneo sobre estos temas. Pero antes veamos este importante resumen que hace Brismat (2014):

Desde finales del siglo XX hasta la actualidad, ha resurgido el interés por las instituciones en diversas disciplinas y subdisciplinas sociales. Estas, con sus diferencias, incluyen a las instituciones como variables endógenas del análisis, aceptan que el tejido institucional influye en las prácticas de los individuos en diferentes niveles y, en última instancia, dotan de direccionalidad y sentido a la sociedad. Asimismo, la mayoría de sus representantes se distancian explícitamente de las perspectivas institucionalistas anteriores, con lo cual han emergido los neologismos nuevo institucionalismo económico (nie), nuevo institucionalismo político (nip) y nuevo institucionalismo sociológico (Goodin, 2003; Peters, 2003; Powell & DiMaggio, 1999), aunque para algunos autores es cuestionable cuán «nuevas» pueden ser estas propuestas (Stichcombe, 1997).

Los desarrollos contemporáneos sobre las instituciones se relacionan estrechamente con el cuestionamiento o rechazo a los modelos del actor racional y la formulación de un modelo de comportamiento humano que acentúa la racionalidad limitada con la cual los hombres actúan en el mundo (Simon, 1989), el alejamiento de las perspectivas hiperholísticas (como el funcional-estructuralismo) de utilidad limitada para dar cuenta de los fenómenos micro y meso sociales; y el creciente reconocimiento –en lo cual la teoría de sistemas tuvo una importante influencia– de la creciente complejidad/diferenciación del mundo. (p. 35)

A North se le cuestiona que no logró resolver el dilema de lo legal/ilegal, ni el papel de los actores en las instituciones y en las organizaciones a las que les da estatus muy diferentes, y entre las «reglas formales» y las «restricciones informales» (p. 31); esto, a pesar de su indiscutible evolución conceptual como se registra en el volumen II, capítulo 5. Se repite un párrafo incluido en la introducción general a la trilogía, donde se cita a un especialista en su obra como lo es Hodgson, un crítico de la *teoría económica*

8 Se menciona de nuevo en este volumen el caso de una institución de pensamiento pionero, el Centro de Estudios Económicos Sociales –CEES–, en la época en que fuera formado y dirigido por Manuel Ayau, académico y activista político, en la década de los años cincuenta. Un examen de estas redes puede verse en Valdez (2015), *El gobierno de las élites globales. Cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte*.

institucional, del viejo institucionalismo y quien en el *abstract* de su trabajo «¿Qué son las instituciones?» (2011), dedicado precisamente al análisis crítico de las cuatro fases del pensamiento de North, sostiene:

Aunque el término institución tiene una larga historia en las ciencias sociales, aun no existe consenso en torno a su definición. El autor [Hudgson] primero muestra las ambigüedades que presentan los planteamientos de North al limitar el concepto de institución a los sistemas de reglas formales que rigen a las organizaciones. Luego, para superar estas dificultades, *propone un concepto más amplio que tiene en cuenta la base informal de todo comportamiento estructurado y duradero*. [Cursivas añadidas] (p. inicial)

Esto es lo que las evidencias históricas permitieron fundamentar en el presente estudio, pero llevando más allá esta definición como se presenta más adelante. Para iniciar, recordando la clásica definición de North de 1990 que presenta Hodgson, a quien por su larga elaboración sobre lo formal/informal y lo legal/ilegal, se hará referencia ampliamente. La definición clásica que ofrece es:

Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente concebidas que moldean la interacción humana.

Por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico [...]. Conceptualmente, la diferencia clara que es necesario hacer es entre las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma como se juega el juego. Pero el objetivo del equipo dentro de ese conjunto de reglas es ganar el juego. (p. 32)

Así como las instituciones pueden estructurar, restringir y promover los comportamientos individuales, también tienen el poder de moldear las capacidades y el comportamiento de los agentes de una manera fundamental, pues cuentan con la capacidad de cambiar las aspiraciones en lugar de simplemente promoverlas o restringirlas. Los hábitos constituyen el mecanismo clave en esta transformación. (p. 29)

North insiste en que las reglas se deben «diferenciar claramente [...] de los jugadores». La diferencia entre jugadores y reglas es semejante a la diferenciación entre agentes y estructuras, como se ha planteado en otros contextos (Archer, 1995; Lawson, 1997; Hodgson, 2004). Las estructuras dependen de los agentes, pero ambos son distintos y diferentes. North también escribió:

Lo que moldea la evolución institucional de una economía es la interacción entre las instituciones y las organizaciones. *Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores*. Las organizaciones están hechas de grupos de individuos unidos por un propósito común para alcanzar ciertos objetivos. (North, 1994: 361, como se cita en Hodgson, 2011, p. 32) [Cursivas añadidas]

Hodgson y North tuvieron un intercambio de correspondencia. En una de ellas, fechada octubre 7 del 2002, según informa el primero, North «de hecho» (p. 34) habría aceptado que las organizaciones, como las instituciones, también tienen jugadores internos y sistemas de reglas, por lo que la conclusión es que las organizaciones son

un «tipo especial de institución» (p. 34). «Como North lo reconoce, es posible que las organizaciones sean tratadas como actores en algunas circunstancias y, generalmente, sean consideradas como instituciones. Los agentes individuales pueden ser tratados como actores dentro de otros sistemas paralelos de reglas institucionales» (p. 34).

Pero North después, reconceptualizó las instituciones definiéndolas como «las restricciones que los seres humanos imponen en las interacciones humanas (North, 1995: 15)». (p. 34). North regresa luego a una concepción de las instituciones como «las reglas de juego de una sociedad (North, 1997: 6)». Hodgson le critica ser ambiguo cuando usa los términos «formal» e «informal» y su relación con las instituciones y las reglas, y le sugiere que estas palabras «deberían ser abandonadas o utilizadas con sumo cuidado. *Sería mejor utilizar términos más precisos como “legal”, “ilegal” y “explicito”*», le demanda [cursivas añadidas] (p. 34).

Por lo general, la idea de que existe una línea divisoria entre las instituciones que son completamente «formales» por un lado, y las completamente «informales» por el otro, es falsa, puesto que las instituciones «formales» (en cualquiera de los sentidos antes mencionados) «siempre» dependen de reglas ilegales y de normas no explícitas para su funcionamiento. Si las leyes o las declaraciones no son costumbre o no están inmersas en las disposiciones individuales, entonces –«formales» o no– tienen efectos insignificantes. Son simples declaraciones o proclamaciones, más que reglas sociales efectivas. Algunas de las declaraciones codifican las costumbres existentes, otras pueden, dado el caso, llegar a convertirse en reglas efectivas pero sólo mediante poderes adicionales, como la persuasión, la legitimación o la imposición. Dicho de otra forma, *las instituciones legales o «formales» que no cuentan con fuerte respaldo «informal» son solamente declaraciones legislativas no apoyadas, más que instituciones reales. Esto no quiere decir que las reglas legales no sean importantes, sino que se vuelven importantes cuando se integran a las costumbres y los hábitos.* [Cursivas añadidas] (Hodgson, 2011, pp. 44-45)

La continuidad de determinados hechos –ese hilo continuo que iremos documentando–, resultado del enfoque aplicado a los fenómenos históricos de larga duración en la historia nacional, especialmente del siglo XIX al presente, es lo que lleva a nuestra conclusión sobre la institucionalidad dual, como una connivencia de lo formal/informal, legal/ilegal. Pero para llegar a presentar dicha conclusión principal todavía hace falta mayor elaboración, la aplicación de la batería conceptual: larga duración, ruta dependiente, rendimientos crecientes, y otros términos que se presentan más adelante.

Siguiendo las que Hodgson considera cuatro etapas de la obra de North, el multicitado autor, al hablar de la cuarta, la de maduración intelectual, la ve así: «North, como muchos otros autores, no plantea su diferencia entre “formal” e “informal” de manera suficientemente clara»; (p. 34). Advierto, escribe, que uno de los ángulos contradictorios de sus definiciones ocurre «cuando North intenta explicar sus definiciones de regla y restricción. North (1990, 1991, 1994)» (p. 34).

Hodgson sostiene que North escribió sobre todo de las restricciones formales e informales, mucho más que de reglas formales e informales, «pero no indicó por qué dejó de utilizar la palabra “regla” y tampoco si las restricciones son o no reglas. North escribió con frecuencia sobre “reglas formales” pero no sobre “reglas informales”» (p. 34). Esto, aunque algunos autores interpretan a North, asegura Hodgson «como alguien que hace la diferenciación entre las reglas formales y las informales (por ejemplo, Schout, 1991)» (p. 34).

Los ejemplos que da North de las «restricciones formales» es que son «reglas, leyes, constituciones» y de las «restricciones informales»: «normas de comportamiento, convenciones, códigos auto-impuestos de conducta» (North, 1994: 360). Esto le crea un problema más a North. Si todas las reglas son formales, y las instituciones *son esencialmente reglas, entonces todas las instituciones son formales*. (Hodgson, 2011, p. 34)

Recuadro 10.1

¿Qué son las instituciones? (extractos)

Las instituciones dependen al mismo tiempo de las actividades de los individuos y las restringen y moldean, con esta retroalimentación positiva las instituciones cuentan con unas características fuertes de auto-reforzamiento y auto-perpetuación. Las instituciones se eternizan puesto que delimitan y moldean las aspiraciones de los individuos y crean una base para su existencia entre las muchas mentes individuales que afectan, con sus convenciones.

Esto no quiere decir, sin embargo, que las instituciones estén separadas del grupo de individuos vinculados; las instituciones dependen de los individuos para poder existir, de sus interacciones y de sus patrones compartidos de pensamiento. No obstante, un individuo nace en un mundo institucional pre-existente que lo confronta con sus reglas y normas.

[...] La historia proporciona los recursos y las limitaciones, tanto materiales como cognitivas, en las que pensamos, creemos y actuamos. De esta forma, las instituciones son al mismo tiempo estructuras objetivas «allá afuera» y fuentes subjetivas de agenciamiento humano «en la cabeza humana». Las instituciones nos ofrecen un vínculo entre lo ideal y lo real. Los conceptos gemelos de hábito e institución nos pueden ayudar a superar el dilema filosófico entre el realismo y el subjetivismo en las ciencias sociales. El actor y la estructura institucional, aunque diferentes, están así conectados en un círculo de interacción e interdependencia mutua.

Fuente: Hodgson (2011, p. 30).

Sostiene el autor citado que cuando North redefine a mediados de los años noventa del siglo pasado las instituciones «básicamente» como restricciones más que reglas, «planteó la cuestión de una posible diferencia entre restricciones formales e informales» (p. 34). La definición de North de 1995 de lo que es una institución, niega, desde la perspectiva de su crítico «el aspecto potencializador de las instituciones al hacer énfasis únicamente en las restricciones. [Pero] North regresa como ya vimos a una concepción

de las instituciones como “las reglas de juego de una sociedad” (North, 1997: 6)» (p. 35). Vamos terminando nuestra larga referencia al análisis sistemático de Hodgson que deja abierto el camino para continuar la elaboración sobre la evolución de las teorías de las instituciones hasta arribar a nuestra propia formulación conclusiva mayor.

North identificó «las reglas formales» con las reglas legales «impuestas por los tribunales» (octubre 7 de 2002; ver apéndice). Por el contrario, «las Normas informales son impuestas, generalmente, por los colegas u otros que nos imponen costos si no vivimos con ellas». A pesar del persistente énfasis analítico del trabajo de North sobre el poder de las relaciones informales y acostumbradas, sus definiciones le llevan a identificar las reglas y las instituciones con las reglamentaciones «formales» (legales).

Esta limitación del concepto de institución a los sistemas de reglas legales se puede criticar puesto que excluye los órdenes sociales que no están expresados legalmente desde la categoría de una institución. *Un énfasis exclusivo en las reglas legales puede minimizar el significado de la existencia de las reglas y de las instituciones que también pueden restringir y moldear el comportamiento humano de manera significativa.* [Cursivas añadidas] (Hodgson, 2011, p. 34-35)

Pero Hodgson mismo no da el paso siguiente: permanece en el plano abstracto en el año 2006, fecha de la primera difusión de su trabajo en inglés, posición que mantiene en la versión en español del 2011 que comentamos, como si no se conociera la existencia de la connivencia de las reglas y las instituciones y organizaciones informales *ilegales* con las legales en diversos ámbitos como la institucionalidad estatal y privada⁹.

5. Definiciones teórico-metodológicas

No se hará una recapitulación de lo que fue desarrollado ampliamente en el volumen I, especialmente en los capítulos teóricos 1, «Enfoque sistémico y cooperación interdisciplinar»; y volumen II, capítulo 5, «Costa Rica y Guatemala: trayectorias contrapuestas». Se hará referencia a los más relevantes componentes del marco teórico-metodológico para hacer más comprensivas las conclusiones. En la siguiente sección se abordará la teoría de sistemas, sus relaciones con el enfoque socioecológico y el metabolismo social. El tercer componente, el neoinstitucionalismo histórico, de donde se toman los conceptos de ruta dependiente y rendimientos crecientes, será abordado en la sección homónima.

5.1 La teoría de sistemas, el enfoque socioecológico y el metabolismo social (MS)

Se complementan las definiciones anteriores de Duverger sobre sistema y régimen político con las de Easton. En la introducción general y también en el capítulo 1, se citó a David Easton y su poderosa pregunta: ¿cómo logran persistir los sistemas políticos en

⁹ Se informa al inicio de la versión en español «Este artículo fue publicado por primera vez en: *Jei Journal of Economic Issue*, Vol. XL, N.º 1, marzo de 2006» (Hodgson, 2011, p. 1). No conocemos otro trabajo posterior que pueda refutar lo dicho arriba.

un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio? Lo hacen, respondió, mediante ciertos procesos considerados «vitales a los sistemas políticos», pero también con las «formas corrientes de respuesta» mediante las que los sistemas logran mantenerlos (Easton, 1982, p. 227). El autor escribe que la vida política opera como un sistema que es, a la vez, «abierto» y «adaptativo»; por lo tanto, es analíticamente inviable pretender establecer «estancos» entre el mundo de lo político y los otros subsistemas que hacen parte de su entorno (o ambiente) tal lo que los rodea: los entornos biológicos, sociales, psicológicos, y ambientales (que operan como *inputs* y *outputs*). Los sistemas políticos no funcionan «en el vacío» (p. 227). Y el corolario metodológico de lo anterior, que: «*Los procesos políticos no acaban en los productos que se producen en el sistema político. Tienen la función de retroalimentarlos conformando su conducta posterior*» (Easton, 1984, p. 230). Un sistema político que funciona regularmente como parte intrínseca de la corrupción sistémica; o peor aún como expresión de la configuración cooptada del Estado, tenderá a retroalimentar a los productos que genera.

Veamos ahora cómo se expresa la idea de sistema abierto en el método socioecológico. El concepto del sistema socioecológico en la versión de Gallopin (2006), distingue cuatro subsistemas principales, el social, el económico, el institucional y el ambiental:

El *social*, definido en sentido amplio incluye las variables de la calidad de la vida (satisfacción de las necesidades materiales y no materiales del ser humano), de la renta y de su distribución, y de los aspectos demográficos. El subsistema *económico* incluye la producción y el consumo de bienes y servicios, el comercio, el estado general de la economía, la infraestructura y los asentamientos humanos (el ambiente construido) y los desechos generados por el consumo y la producción.

El subsistema *institucional* contiene las instituciones *formales e informales* de la sociedad, las leyes y las regulaciones, y las políticas, y también incluye las estructuras y los procesos societales principales (agentes sociopolíticos, procesos políticos, estructuras de poder, etc.) y el conocimiento y los valores de la sociedad. El subsistema *ambiental* incluye el ambiente natural en sus aspectos de recursos naturales, procesos ecológicos, condiciones de soporte vital, y la biodiversidad. [Cursivas añadidas] (Gallopin, 2006, pp. 11-12)

Dice el autor –con importante influencia en medios académicos latinoamericanos entre los que se incluye a Guatemala– que entre los cuatro subsistemas ocurren distintos procesos de flujos, interrelaciones o acoplamientos funcionales, lo cual ilustra en su artículo con gráficos que permiten una mirada «holística» (p. 12), como la llama. De nuevo, y como se ha observado en los autores de las anteriores secciones que se refieren a las instituciones, Gallopin –un autor que conoce muy bien América Latina, y su larga historia de golpes de Estado– no va más allá de mencionar la existencia de las «instituciones formales e informales», aunque haga referencia a «estructuras de poder», como se observa en su definición.

En relación con el subsistema ambiental y su sostenibilidad, Matteucci (2017), en *Un poco de información y algunas reflexiones en torno al estado del ambiente natural y social en Latinoamérica*, nos provee un argumento importante sobre las

dificultades de los sistemas: «En cualquier sistema complejo (aun en algunos de tipo físico-químico), [...] suele existir una incertidumbre inherente, no erradicable con más observaciones; una verdadera indeterminación» (p. 269). Eso, obviamente, pasa mucho más en los sistemas socioecológicos formados por humanos en interacción con el ambiente natural. Se trata de una «incertidumbre inherente, ontológica», sentencia (p. 269). Aquí hay fuerzas fuera de control del orden natural y social (instituciones y organizaciones formales e informales, legales e ilegales, como los depredadores de bosques o de recursos marinos, minerales etcétera), que operan como se ha constatado en diversos países –África es el peor ejemplo de este fenómeno–, con respaldo de la institucionalidad formal/legal de Estados, gobiernos locales, asociados a grupos privados que contribuyen a esa incertidumbre e indeterminación. De nuevo pregunto, ¿por qué no incorporar las reglas ilegales explícitamente en las definiciones?

Puede verse que esta perspectiva está estrechamente relacionada con las ideas del metabolismo social –MS–, ya comentado con amplitud en el volumen I capítulo 2. Recordamos y agregamos algo más.

Toledo (2013), en su trabajo «El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica», hace una reconstrucción del surgimiento de tan productivo concepto. Rastreado su origen, encuentra que «Marx, no solamente había leído extensamente a los naturalistas de su época, también había abrevado de un autor decisivo en el tema; se trata de Jacob Moleschott (1822-1893), de quien derivó el concepto clave que le permitió construir su teoría crítica sobre el capitalismo: el de *Stoffwechsel*, que significa intercambio orgánico o metabolismo» (pp. 42-43). De esa lectura

Marx utilizó ese concepto en dos principales sentidos: como una analogía o metáfora biológica para ilustrar la circulación de las mercancías, y de manera más general como un «intercambio entre hombre y tierra», o un «intercambio entre sociedad y naturaleza». (Toledo, 2013 p. 44)

Dice Toledo que «la conexión que hace Marx de su teoría económica con los procesos naturales, surge de una distinción clave entre valor de uso y valor de cambio» (p. 44), y lo cita:

Como creador de valores de uso, como trabajo útil, el trabajo es por lo tanto una de las condiciones de existencia del hombre independiente de las formas sociales, constituye una necesidad natural eterna para mediar el metabolismo entre el hombre y la naturaleza, y por lo tanto la vida humana (Marx, *El capital*, tomo 1, 47). (p. 44)¹⁰

10 Por ello Marx les llama, respectivamente, la forma natural prosaica, concreta y particular del trabajo; y la forma supra natural, abstracta y general del trabajo. Esta distinción permite a su vez hacer una diferencia tácita entre *intercambio ecológico* e *intercambio económico* (Toledo 1981), lo que resulta crucial en la construcción de una teoría económico-ecológica.

De todo lo anterior se deriva una afirmación, que se adelanta como un vaticinio epistemológico a las actuales propuestas interdisciplinarias: «Las ciencias de la naturaleza subsumirán igualmente en el futuro a las ciencias del hombre, así como las ciencias del hombre a las ciencias de la naturaleza; habrá una sola ciencia» (Marx, *Nationalökonomie und Philosophie*). (Toledo, 2013, pp. 44-45)

Más adelante, Infante-Amate *et al.* escriben que el metabolismo social actualmente se define como

el modo en que las sociedades organizan su intercambio de energía y materiales con su medio ambiente (Fischer-Kowalski y Haberl 1993, 1997; Fischer-Kowalski 1998, 2002; Giampietro y Mayumi 2000; Giampietro *et. al.* 2011), con el propósito de revertir el proceso entrópico al que, como todos los seres vivos, están sujetos.

A escala social, el conjunto de individuos articulados a través de relaciones o nexos de diferentes tipos se organizan para garantizar su subsistencia y reproducción y extraen también materia y energía de la naturaleza por medio de estructuras colectivas y artefactos, y excretan toda una gama de residuos o desechos. (2017, p. 131)

Aunque Toledo hace en su trabajo cuatro referencias a las instituciones, en ninguna las diferencia. Inicia observando que «casi sin excepción» el proceso general de metabolismo ha sido abordado como un fenómeno «meramente material» (p. 51) debido a que sus principales analistas han sido economistas de la nueva corriente de la economía ecológica. En la primera mención a las instituciones sostiene que desde las sociedades tecnológicamente más simples el proceso metabólico material ha estado «embebido, dentro de determinadas relaciones sociales, es decir *siempre ha estado condicionado por diversos tipos de instituciones*, formas de conocimiento, cosmovisiones, reglas, normas y acuerdos, saberes tecnológicos, modos de comunicación y *de gobierno y formas de propiedad*» [Cursivas añadidas] (Toledo, 2013, p. 51).

En la segunda mención del concepto institución, afirma que los cinco procesos metabólicos se articulan «a lo largo del tiempo» (p. 51), lo que posibilita las formas específicas de articulación entre ellos y con la naturaleza, asunto ya presentado en el volumen I, capítulo 1.

Y son las instituciones, que expresan relaciones estrictamente sociales como la familia, el mercado, las reglas de acceso a los recursos, el poder político, la fiscalidad, el parentesco, el apoyo recíproco, etcétera, junto con otras dimensiones igualmente intangibles como las que hemos señalado [las que normalmente tienen a su cargo organizar] socialmente dicha articulación de los procesos metabólicos. (Toledo, 2013, p. 51)

Todo MS cuenta con un *hardware* y un *software*, escribe; los cinco primeros procesos metabólicos «apropiación (A), transformación (T), circulación (C), consumo (Co) y excreción (E)» (Toledo, 2013, p. 47), son la parte dura, y las instituciones «y sus consiguientes sistemas simbólicos, reglas jurídicas y/o sociales la “parte blanda” invisible e inmaterial», el *software* (p. 51), siendo esta la tercera mención. Finalmente, la cuarta y última mención es para informar de los grupos de académicos que están desarrollando nuevas ideas y que pertenecen a diversas «instituciones» (Toledo, 2013, p. 64).

Concluyo esta sección que permitió tener una referencia general de los conceptos originales del enfoque socioecológico y del MS muy rápidamente presentados con el fin de ilustrar la conexión naturaleza-sociedad, y específicamente su uso inicial en la biología, y mostrar la ausencia de referencias a las instituciones informales/ilegales

operando con las formales/legales. Si hay entropía más allá de la segunda ley de la termodinámica, tal el caso de la entropía social, hay instituciones. Como ya dijo Toledo, el proceso metabólico material ha estado «embebido, dentro de determinadas relaciones sociales, es decir *siempre ha estado condicionado por diversos tipos de instituciones [...] de gobierno y formas de propiedad*» [Cursivas añadidas] (p. 51).

Y es precisamente en estos espacios en donde anidan precisamente reglas e instituciones informales, operando en connivencia con las formales. En el caso de las operaciones de saqueo de los recursos naturales a escala local, nacional o global, muchas veces en forma violenta que ocurren sobre todo en países del tercer mundo, y que rompen las delicadas relaciones que permiten la sostenibilidad del intercambio sociedad-naturaleza por la fuerza de su poder político sobre gobiernos, instituciones a cargo y el control de los recursos materiales, son organizaciones y/o instituciones (legales e ilegales) las que protagonizan estas actuaciones; muchas veces, –de lo contrario no podrían actuar en flagrancia–, operando en *connivencia* con actores que pertenecen a instituciones estatales, legales/formales.

5.2 Estudios teóricos y empíricos sobre las instituciones informales y política comparada

Un ejemplo que destacamos porque es una revisión de la literatura sobre transiciones democráticas en la región que muestra las omisiones en estudios recientes respecto de las instituciones en connivencia formales/legales/ informales/ilegales lo encontramos en el trabajo de Serafinoff, *El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema* (2007)¹¹. La autora informa a los lectores que en el marco de un proyecto generado por la revista *Nueva Sociedad* que busca reflexionar sobre el estado democrático en América Latina y el Caribe (ALC), «el presente trabajo se propone realizar una revisión del debate actual sobre el tema, para lo cual se analizarán algunos de los principales abordajes y proposiciones que ofrece la literatura especializada». Informa además que en su preparación se efectuó «una revisión de material bibliográfico, teórico y empírico, desarrollado principalmente por académicos de la región, o bien, por quienes sin ser originarios de esta región se han referido en sus trabajos al contexto de ALC» (p. 1). En este trabajo el término informal/legal se usa cinco veces.

Comentando a O'Donnell (1998, 2004), Serafinoff escribe que los países democratizados en la tercera ola no se están encaminando hacia regímenes democráticos representativos e institucionalizados, sino que se consolidan como

poliarquías de un tipo diferente. En principio, en función del concepto abarcante seleccionado, la diferencia de estas poliarquías obedece a que los estados son incapaces de promulgar regulaciones para la vida social que sean eficaces a lo largo de todas sus jurisdicciones y sistemas de estratificación. (2007, p. 12)

¹¹ Según se lee en la página 1 del trabajo, este fue dirigido y revisado por Oscar Oszlak –un reputado experto conocedor de los gobiernos, las políticas públicas y de la administración pública de la región–.

Sin embargo, O' Donnell (1996) plantea que, a diferencia de otros autores, «no se trata de que estas nuevas poliarquías no están consolidadas por su débil institucionalización». Por el contrario, agrega, estas poliarquías tienen dos instituciones «extremadamente» importantes (p. 12). 1) Las elecciones «altamente formalizadas pero intermitentes y no siempre materializadas en organizaciones formales en continuo funcionamiento; 2) *El particularismo –clientelismo–, institución informal, permanente y ubicua que coexiste en permanente tensión con y dentro de las instituciones y reglas formales del complejo institucional de la poliarquía*» [cursivas añadidas] (Serafinoff, 2007, p. 12), fenómeno este que ubicamos como una manifestación del neocorporativismo.

A continuación, Serafinoff sintetiza el diagnóstico sobre las democracias latinoamericanas de O'Donnell expuestas en su trabajo «Otra institucionalización» (1996):

El desdibujamiento de los límites entre las esferas pública y privada, la obstrucción a los mecanismos de *accountability*, la baja transparencia, la falta generalizada de controles que protege y retroalimenta viejas prácticas autoritarias, los fuertes sesgos a favor de los intereses de los más poderosos, la extensión de las prácticas delegativas, no representativas y de la autoridad política. (p. 14)

La segunda vez que se menciona la informalidad (legal), es la cita a pie de página número 36 referida al mismo tema abordado inmediatamente antes. Allí se dice que, para O'Donnell, se trata de «poliarquías informalmente institucionalizadas, las cuales se caracterizan como democráticas e incluso fuertemente mayoritarias, cuando –como a menudo ocurre– incorporan el componente plebiscitario del gobierno delegativo, pero en las cuales los componentes liberal y republicano son muy débiles» (Serafinoff, 2007, p. 14).

Excepción hecha de lo ya citado, como se dijo, la autora menciona únicamente cinco veces la expresión informal/informalidad/legal. Las otras tres ocasiones en un mismo párrafo, para referirse a los mecanismos de responsabilización en la gestión pública (p. 17).

El texto «Why the rule of law matters» [Por qué el Estado de derecho importa] de O'Donnell (2004) fue publicado por el *Journal of Democracy* dicho año. Este trabajo y el que se cita más adelante, «Democracia delegativa» (2010) son muy importantes porque el autor está muy escéptico de lo que él mismo escribiera sobre las transiciones hacia la democracia y el Estado de derecho –ámbitos propios de la poliarquía– a lo largo de su carrera¹².

En ese contexto, desliza sus lamentaciones ante las fallas de la democracia y de la naturaleza de los hombres:

12 Como se recuerda, Robert Dahl (1915-2014) desarrolló la definición de poliarquía.

Es una triste ley de la naturaleza humana que, cuando los individuos se colocan en la parte superior de las relaciones marcadamente desiguales, tienden a olvidar que su derecho a ejercer la autoridad deriva de los de «abajo», que son portadores de derechos y deben ser tratados con total consideración y respeto. (O'Donnell, 2004, p. 39)

Pero recobra el carácter del pensador sistemático:

Cualquier ley sancionada formalmente que exista se aplica de manera intermitente, si es que lo hace. Más importante aún, esta ley intermitente está abarcada por la ley informal promulgada por los poderes privatizados (patrimoniales, sultanistas o simplemente como gánsters) que realmente gobiernan esos lugares. (p. 39)

Esto lleva a situaciones complejas que implican una renegociación continua de los límites entre las legalidades formales e informales, situaciones en las *que es vital comprender la interacción entre ambos tipos de leyes y las relaciones desiguales de poder que se desarrollan*. El sistema legal informal resultante, marcado por reintroducciones temporales de lo formal, apoya un mundo de violencia extrema, como lo demuestran abundantes datos de las regiones rurales y urbanas. Estas «áreas marrones» son sistemas de poder subnacionales que tienen una base territorial y un sistema legal informal bastante efectivo, pero que coexisten con un régimen que, al menos en el centro político nacional, es democrático. [Cursivas añadidas] (O'Donnell, 2004, p. 41)

Esa poderosa descripción posiblemente sea la formulación más avanzada de O'Donnell; entrando en contacto con otros estudios que no es posible por razonabilidad de espacio incluir ahora, puede ser consistentemente empleada para describir cómo funciona un país con un régimen y un sistema político que ha llegado a ser definido como narco-paramilitar como es el caso de Colombia.

Entre sus últimas obras está *Democracia delegativa* (2010). Usamos la versión resumida a manera de ensayo que publicó el *Journal of Democracy* en español que contiene algunos ajustes respecto de la versión publicada en inglés, para hacer unos comentarios breves. Se le da espacio adicional a su trabajo por la profunda influencia que el autor tuvo en las universidades latinoamericanas, especialmente en las públicas y las privadas con orientación filosófica liberal y sus cambios de pensamiento muestran que necesitamos otros enfoques para entender la democracia.

En el trabajo mencionado, el autor hace críticas a Robert Dahl, específicamente sobre su concepto de poliarquía y los estudios sobre la consolidación de los regímenes democráticos; de sus argumentos se deriva que, en América Latina, sus democracias no siguieron el camino de las democracias europeas, como muchos –él mismo entre otros tantos– llegaron a pensar; éstas se han mantenido aún con la presencia de instituciones informales que no corresponden a la poliarquía (p. 8). Sostiene que el lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan *otras prácticas no formalizadas*, «pero fuertemente operativas a saber; el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción» (O'Donnell, 2010, p. 12); pero dicho esto, no llega a desarrollar específicamente ninguna formulación sobre las instituciones y organizaciones

informales no legales, ni planteamientos más avanzados como los que él mismo hizo antes y ya fueron citados; pero que además están más documentados en los numerosos estudios sobre la captura de los Estados, la economía de captura, etcétera, con lo cual no logra estar entre los autores que descubren el enorme potencial analítico de la dualidad institucional formal ilegal y legal trabajando «juntas», como lo prueba la literatura en América del Sur, tal el caso notable de Colombia. Para entonces, O'Donnell estaba de vuelta en su país natal Argentina después de su largo exilio en Estados Unidos¹³.

Pero O'Donnell llegó a reconocer, como lo escribimos en la presentación general sobre la existencia de *la hipocresía en la institucionalidad, de la* «manifiesta hipocresía de muchos de los rituales» que se producen en el Congreso, los tribunales y en algunas acciones del Ejecutivo de Estados Unidos, «*como si las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía fueran la principal guía de los comportamientos*» (O'Donnell, 1996, p. 234).

En el artículo, «*On informal institutions, once again*» [Sobre las instituciones informales una vez más], O'Donnell (2006) –el conocido experto en regímenes burocráticos autoritarios– hace unos breves comentarios sobre el libro con un título que ya anuncia su contenido: *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* [Instituciones informales y democracia. Lecciones de América Latina], editado por Helmke & Levitsky (2006).

O'Donnell en una crítica a los autores les recuerda que veinte años antes de dicha publicación él –que se había ido alejando de la ciencia política procedimental e institucional tradicional para comprender el proceso democrático, y latinoamericano– ya había realizado estudios sobre el tránsito en varias ciudades del mundo *donde ponía en evidencia los cursos informales sistemáticos* que seguían los conductores para tener ventajas; no siendo pues, un tema «nuevo», en sentido estricto esto de las instituciones informales (2006, pp. 285-286)¹⁴.

Por su parte, Kestler *et al.* (2015) en su trabajo *Comparative Politics and Comparative Research on Latin America in Germany* [Política comparada e investigación comparada en Alemania sobre América Latina], hacen un repaso del estado de situación del uso de los enfoques institucionalistas históricos en América Latina, Estados Unidos y Alemania aplicados a la comparación, y sintetizan en un estudio reciente (2019) que aquellos se aplican menos en estudios comparativos sobre América Latina. Sin embargo, precisan, por los desarrollos de

13 Hay otros temas, como la ausencia o las referencias marginales de los pueblos indígenas en las democracias occidentales como si no fueran actores estratégicos en la formación de los Estados donde sobre todo son minorías muy significativas.

14 Guatemala es citada marginalmente por los compiladores en la primera parte del libro *The Informal Politics of Executive-Legislative Relations*, recordando cómo «los intentos estatales de imponer “instituciones legales” nacionales en las comunidades mayas rurales durante las décadas de 1970 y 1980 interrumpieron los patrones preexistentes del derecho consuetudinario, fracasando en consolidar un nuevo sistema legal (p. 24)» (Kestler *et al.*, 2019, p. 286).

James Mahoney (2001), el institucionalismo histórico se ha vuelto cada vez más popular entre los investigadores norteamericanos y latinoamericanos (por ejemplo, Nogueira-Budny 2013; Falletti 2010).

Además de Rovira Kaltwasser (2009), que analiza las élites latinoamericanas desde una perspectiva histórica e intenta explicar los diferentes resultados por caminos históricos, casi no hay estudios de este tipo en Alemania¹⁵. (Kestler *et al.*, 2019, p. 94)

Parece obvio decir que es un error concluir que todas las instituciones y todas las reglas informales, en todas las circunstancias tienen un efecto adverso sobre la posibilidad de construir gobiernos, sistemas sociales en los que predominan la legalidad, las reglas y las instituciones formales por sobre las informales. Pero la revisión de la literatura que se ha venido adelantando no deja de sorprender por su abordaje, vamos a llamarlo, tan cauteloso, y una vez aceptada tal constatación como la descrita arriba, dar el paso siguiente.

Precisamente en relación con ambos tipos de reglas, Helmke & Levitsky (2006) derivan de su estudio sobre un importante y diverso número de países que, en unos casos, las reglas informales contribuyen a darle estabilidad a la institucionalidad democrática; pero en otros «crean incentivos que la subvierten» (p. 274). En un momento reconocen que ¡«las reglas informales importan»! (p. 274). Esto se reconoce tan tarde como el 2006.

En las conclusiones sobre el libro explican:

Los capítulos [...] desafían la noción de que la informalidad es *uniformemente* corrosiva para las instituciones democráticas. *Si bien la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo siguen siendo generalizados y altamente consecuentes en América Latina [con el tipo de sistemas prevalecientes], su «perversidad» no debe ocultar la existencia de instituciones informales que fortalecen el desempeño o la calidad de la democracia.* [Cursivas añadidas] (p. 275)

Se reconoce el efecto corrosivo y la perversidad de la corrupción, pero no se mencionan las reglas ni mucho menos las instituciones informales ilegales, dejando la idea de que son fenómenos aislados, no sistémicos.

En un estudio previo, Helmke & Levitsky (2003) –también formados en la escuela del institucionalismo estadounidense tradicional del cual con sus nuevos estudios se alejan– publican *Informal institutions and comparative politics: A research agenda* [Instituciones informales y política comparada: una agenda de investigación]. Allí sostienen que durante los años noventa la investigación comparativa sobre las instituciones políticas se concentró primordialmente en las reglas formales (p. 1).

15 Continúan:

Aunque la escuela de análisis histórico-empírico de Heidelberg tiene una larga tradición en la investigación sobre América Latina (Ortiz 2004), las innovaciones más recientes en el campo del análisis histórico comparativo [son las de] (p. ej. Pierson 2004; Mahoney / Rueschemeyer 2009) [que] no han ido incorporadas mayormente. (Kestler *et al.*, 2019, p. 94)

Sin embargo, estudios recientes sugieren, escriben que un foco exclusivo sobre las reglas formales habitualmente es insuficiente y que las instituciones informales, desde las normas burocráticas y legislativas hasta el clientelismo y el patrimonialismo, suelen tener resultados importantes.

Ignorar a estas instituciones informales entraña así el riesgo de perder de vista muchos de los incentivos y las restricciones «reales» que subyacen al comportamiento político. Este artículo procura desplazar a las instituciones informales desde los márgenes hacia el centro de la investigación en política comparada. El texto desarrolla un marco inicial para el estudio de las instituciones informales y, significativamente, para su integración al análisis institucional comparativo (Helmke & Levitsky, 2003, p. 1).

Tabla 10.1

Tipología de instituciones informales

	Instituciones formales efectivas	Instituciones formales inefectivas
Objetivos compatibles		Sustitutivas
Objetivos incompatibles	Coexistencia*	Competitivas

Nota. *Accommodating en la versión en inglés. Fuente: Helmke & Levitsky (2004, p. 728).

Entre las áreas mencionadas por los autores están las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; las reglas electorales, las políticas judiciales, los regímenes políticos. Instituciones informales efectivas y no efectivas –según sean los objetivos–, competidoras, instituciones informales complacientes, instituciones informales complementarias, sustitutivas.

Interesa especialmente su definición, las que denomina *instituciones informales reactivas*: distinguimos las instituciones informales reactivas, o aquellas que son endógenas a las estructuras institucionales formales, de las instituciones informales espontáneas, o aquellas que emergen independientemente de esas estructuras. Las instituciones informales reactivas se establecen en respuesta directa a los incentivos creados por las reglas formales. Ya sea que se creen para «llenar los vacíos», mitigar los efectos, sustituir o subvertir las reglas formales, estas instituciones informales son creadas por actores motivados por un resultado esperado asociado con las estructuras formales relevantes. Una variedad de normas burocráticas, legislativas, judiciales, dentro del partido y otras normas de la organización entran en esta categoría, al igual que muchos de los acuerdos informales para compartir el poder que rigen el comportamiento de la élite dentro de los regímenes democráticos (Helmke & Levitsky, 2003, párr. 36).

Al igual que las instituciones formales, las instituciones informales generalmente se crean en un contexto en el que el poder y los recursos se distribuyen de manera desigual, y al igual que sus contrapartes formales, tienden a producir ganadores y perdedores. [Y concluyen:] es probable que las explicaciones del surgimiento institucional informal impliquen conflicto y coerción, en lugar de coordinación [Cursivas añadidas] (Helmke & Levitsky, 2003, párr. 39).

Recuadro 10.2**Instituciones informales y política comparada: Una agenda de investigación**

(breves extractos)

El argumento para tomar en serio las reglas informales depende del impacto que esas reglas puedan tener en los resultados institucionales formales. Si las instituciones formales (IF) producen resultados similares (X) en presencia o ausencia de una institución informal particular (II), entonces hay poca necesidad de ir más allá de un enfoque exclusivo en las reglas formales.

$$\text{IF (+ II)} = \text{X}$$

$$\text{IF (- II)} = \text{X}$$

Sin embargo, si se puede demostrar que la presencia de una institución informal (II) en un contexto institucional formal (IF) particular produce un resultado (Y) que es distinto del generado en su ausencia (X), entonces al incorporar las instituciones informales se fortalecen las formales.

$$\text{IF (- II)} = \text{X}$$

$$\text{IF (+ II)} = \text{Y}$$

Un conjunto de investigación emergente sugiere que las reglas informales de hecho dan forma a los resultados institucionales formales de manera significativa, e incluso sistemática. De hecho, estos patrones han surgido en áreas que tradicionalmente han sido el dominio exclusivo del análisis institucional formal (párrs. 5-7).

Las instituciones informales deben distinguirse del concepto más amplio de cultura. Muchos académicos han señalado el papel de la cultura en la configuración de las instituciones informales, y la frontera entre las «instituciones informales» y la cultura es un área crítica para la investigación. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la mejor manera de llevar a cabo esta agenda es definir instituciones informales en términos relativamente limitados. Específicamente, abogamos por un enfoque cognitivo que defina «institución informal» en términos de *expectativas compartidas en lugar de valores compartidos*. Distinguir entre valores compartidos y expectativas compartidas nos permite analizar posibles relaciones causales entre la cultura y las instituciones informales, como por ejemplo si los valores sociales refuerzan o socavan instituciones informales particulares.

Finalmente, las instituciones informales deben distinguirse de las organizaciones informales. Aunque los académicos a menudo incorporan organizaciones en su definición de institución, es útil, siguiendo a North, separar las «reglas» de los «jugadores». Así como las organizaciones formales (como los partidos políticos o los sindicatos) pueden distinguirse de las instituciones formales, las organizaciones informales como clanes, mafias y redes de parentesco deben distinguirse de las instituciones informales. Sin embargo, las reglas informales pueden estar integradas dentro de estas organizaciones, y así como las organizaciones políticas formales se estudian ampliamente dentro de la rúbrica general de «institucionalismo», clanes, mafias y otras estructuras informales pueden incorporarse de manera útil en el análisis institucional informal (párrs. 22-23).

Fuente: Helmke & Levitsky (2003).

Es posible constatar que para el 2003, los autores concluían que «Así como las organizaciones formales (como los partidos políticos o los sindicatos) pueden distinguirse de las instituciones formales, las organizaciones informales como clanes, mafias y redes de parentesco deben distinguirse de las instituciones informales». Pero hasta donde sabemos tampoco fueron mucho más allá que asumir por el peso de las evidencias que «clanes, mafias y otras estructuras informales pueden incorporarse de manera útil en el análisis institucional informal» (Helmke & Levitsky, 2003, párrs. 22-23).

Es el caso del enfoque del institucionalismo histórico que empleamos por ser considerado actualmente como un marco potente para formular explicaciones usando otro tipo de herramientas especialmente para la política comparada de interés central en este estudio: se trata de instrumentos de análisis «más sofisticados de secuencias, temporalidad y coyunturas críticas y de trayectorias dependientes (Pierson, 2004; Mahoney y Thelen, 2010; Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016)» (p. 142). En ese contexto, abundan Munck y Snyder, economistas políticos y economistas «también revivieron la tradición del institucionalismo económico y usaron sus propios marcos de teoría para contribuir a la política comparada (Mazzuca, 2015)» (p. 142), de forma que posibilitaron la cooperación interdisciplinar de manera efectiva.

El marco teórico de la presente investigación está vinculado a las teorías mencionadas. Se explicó que el institucionalismo histórico, que nació inspirado en Douglass North (1990b) (1920-2015), ampliamente referido en este y otros capítulos, en tanto un referente obligado, fue criticado en su obra pionera por su desdén hacia los actores como protagonistas; pero en sus trabajos de su última etapa intelectual, fue mucho más allá de sus aportes primigenios sobre el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones al incorporar en su batería conceptual –aunque con muy diverso nivel de importancia– conceptos provenientes de diversas disciplinas como la coyuntura crítica (ciencia política), la coyuntura-estructura (sociología histórica), los actores (sociología), la larga duración (historia) y, desde el mundo de la economía, la ruta dependiente y los rendimientos crecientes, un nuevo concepto –con un uso muy diferente–, frente al empleado tradicionalmente en economía conocido como rendimiento marginal decreciente, enriqueciendo las opciones analíticas para contribuir a comprender el presente¹⁶.

16 Se ha empleado, además, para darle forma a nuestro marco argumental, o para poner en evidencia argumentos contrafácticos y perspectivas disímiles, a Aníbal Quijano (1928-2018), autor de *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* (2000); y Gino Germani (1911-1979), y su estudio «La estratificación social y su evaluación histórica (1970)» (2010), con su método sobre la modernización económica y los regímenes políticos. Seymour Lipset (1922-2006) y Jason M. Lakin y su trabajo *The Democratic Century* [El siglo democrático] (2004) pionero en la definición de lo que es una coyuntura crítica; Paul Pierson y Theda Skocpol (2008), con su estudio *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea* que nos pone al día sobre el estado de esta teoría; y el trabajo de Pierson (2017), *Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política*, Ruth Collier y David Collier (1991), *Shaping the political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America* [Dando forma a la arena política. Coyunturas críticas, el movimiento obrero y las dinámicas del régimen en América Latina], reconocidos por su aporte extraordinario al uso del término coyuntura crítica en América Latina; se menciona finalmente a Mahoney (2001, 2011) y Yashar, (1996), especialmente por sus estudios comparados sobre Guatemala y Costa Rica, que en su conjunto constituyen nuestro marco analítico.

6. Poder económico y poder político. Estructuras de larga duración y coyunturas

Debe ahora hacerse referencia a las conexiones de las instituciones con el poder, tanto económico como político, y con las estructuras de larga duración y con las coyunturas.

El orden social, dice Uvalle, no se entiende sin referirlo

al espacio de las interacciones y los procesos que se vinculan con la distribución de los beneficios [...] En él, el Estado, el mercado y los agentes públicos participan de manera activa para dar cuerpo a las acciones que se orientan a crear y distribuir la riqueza de la sociedad. (2001, p. 18)

Para este autor, la institucionalidad determina «las reglas del juego [...] de las actividades sociales, privadas y públicas [para que] se desarrollen con certidumbre [...] en lo político, la institucionalidad da certidumbre [a] las reglas [...] que permiten dar cauce a los procesos del poder» (p. 18). Resulta ilustrativa su definición de la institucionalidad como «el puente que comunica a la sociedad, el Estado, el mercado y los ciudadanos» (p. 26).

Su definición parcialmente realista, como la llamo, no deja de ser una formulación con rasgos funcionalistas desde el derecho, o del viejo institucionalismo; conviniendo con él sobre la función en general de las instituciones de operar como «reglas del juego». Su definición no da cuenta de forma explícita de las tensiones que se producen en el juego político (y económico, naturalmente) en las disputas por el control del mercado entre los empresarios; y entre el régimen político y el Estado. Pero la definición tiene el mérito de mostrar que la institucionalidad se conecta en sus subsistemas político-institucional y económico-social, en las acciones—que en ciertas condiciones nacionales ha sido de disputa— por la distribución de la riqueza.

Una perspectiva formulada desde la ciencia política está en Zurbriggen (2006). Nos basamos en las derivaciones teóricas del institucionalismo histórico y sociológico para entender y explicitar los contextos del poder que anidan en las instituciones; tal los planteamientos de Hall y Taylor (1996) y Zurbriggen.

Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. [...] Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf, 1997: 39). (Zurbriggen, 2006, p. 74)

Para la autora, las instituciones —políticas, sociales o económicas— «son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en el vacío, o en un espacio neutro, ocurren en un espacio estructurado por relaciones de “poder”» (p. 76).

Para los actores no son sólo las reglas formales, los procedimientos o las normas, es también lo que opera en las acciones humanas; también lo hacen los sistemas simbólicos, los guiones cognitivos y las estructuras morales. Todos actúan para dar significado a las acciones humanas (Zurbriggen 2006, p. 76, a partir de Scharpf y Maynts, 1997).

Cuando los autores hablan de que cada actor está institucionalmente constituido, dado que «emerge basado en reglas preexistentes», nos refiere a la historia larga de las instituciones y organizaciones. Los nuevos actores que se suman o suplantán a otras e «ingresan» en ellas, como expresión de la dinámica de la institucionalidad dual estructural, «tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación». Una fórmula muy simple que sin embargo despeja dudas sobre las relaciones que pueda haber entre estructura y actor.

Lo anterior encuentra otra entrada en la línea de una perspectiva teórica posiblemente más cercana a la visión neoclásica liberal. De acuerdo a la reseña sobre el institucionalismo que realiza Brismat (2014) en su trabajo, dice que desde la perspectiva racional, existe relación entre agencia y agente:

En la medida en que los actores sociales son agentes; es decir, son capaces de comprender el mundo, reflexionarlo y transformarlo con su acción (Bourdieu, 2002; Giddens, 1993). [...] el impacto de las instituciones no siempre es unilateral: los actores sociales son capaces de desplegar procesos de resistencia abiertos o larvados, de corta o larga duración; incluso, pueden generar altos grados de oposición en (y en contra de) los marcos institucionales. [Cursivas añadidas] (p. 35)

Y más adelante abunda:

La relación de agencia implica la aparición del riesgo moral: la posibilidad de que el agente (gestor político o gestor empresarial) busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (el ciudadano o el accionista).

Habrà una pérdida de eficiencia siempre que los costos y perjuicios ocasionados por una decisión no recaigan sobre el individuo que decide (Ayala, 1996). Finalmente, el concepto de oportunismo consiste en la procuración con dolo del propio interés; esto es cuando los individuos realizan promesas falsas o vacías en el intercambio con otros (Williamson, 1991). (Brismat, 2014, pp. 35-36)

Volvamos ahora a una perspectiva más sistémica que enfatiza en el enfoque de la larga duración para comprender el poder económico y político. Mahoney (2010) dice que las instituciones son

instrumentos distributivos que asignan recursos de forma desigual y que, de ese modo, ayudan a construir actores colectivos asimétricos. [...] Esta orientación pone las consideraciones de poder en el centro de la discusión y destaca el conflicto distributivo entre actores agregados como una fuerza motriz de la historia. (pp. 5 y 15)

La historia es la que posibilita reconstruir cómo se han articulado las «determinaciones» o estructuras, la historia «es la herramienta que permite leer tanto al “acontecimiento” como a la “estructura”, en su forma “coyuntural”» (p. 61).

Con lo dicho se van desarrollando tanto las definiciones como las conexiones de las instituciones con las estructuras de larga duración; y de estas con el poder, tanto económico como político. Falta referirnos a las coyunturas para pasar después a las definiciones con base en las cuales se demostrará la existencia de un hilo conductor en la historia nacional que explica la regeneración del sistema: ruta dependiente y los rendimientos crecientes. Relacionado a estos temas, en la segunda parte del presente capítulo se incluyen unas últimas reflexiones con respecto a la historia de España y el tipo de economía como mezcla de capitalismo y mercantilismo, y su relación con la propia historia de Guatemala.

La larga duración no es en todas las circunstancias unívoca. Un ejemplo de uso de la teoría de la larga duración y cómo una larga coyuntura, puede, a la inversa, y dadas ciertas condiciones, dar origen a los rasgos de una nueva estructura lo ofrece Nettel (1988) comentando la vasta obra de Huggete y Chaunu (1988), *Sevilla y el Atlántico*, en la cual se pueden ver las conexiones del tiempo largo con las estructuras, las coyunturas, las relaciones del hombre con la naturaleza, el desarrollo del capitalismo mercantil para concluir con el «surgimiento» de América:

Estructura y coyuntura están articuladas por el concepto de tiempo, con ritmos diferentes: el tiempo corto (los acontecimientos), el tiempo de duración media (de las fluctuaciones económicas) y el tiempo de larga duración (la tendencia secular). Pero el tiempo, abstracción del movimiento de lo real debe estar ligado a la noción de espacio para encontrar el espesor de la historia concreta.

Encontramos también en la obra de Pierre Chaunu la noción espacio-tiempo, que deriva de la heterogeneidad del tiempo en el recorrido de los espacios marítimos debido a los diferentes niveles de dificultad en cada zona del Atlántico americano frente a un nivel dado de desarrollo de las técnicas de navegación.

Resumiendo, se puede decir: espacio como noción geográfico-histórica. Tiempos, sobre todo bajo su acepción econométrica: los ritmos de la coyuntura, que se encuadran en la larga duración. Espacio-tiempo articulado con el nivel del desarrollo de las técnicas marítimas. [La autora estudia las series y los ciclos del comercio marítimo internacional]. Finalmente, la noción de tiempo creador de estructuras, el tiempo de las estructuras profundas de las sociedades: el movimiento de lo real histórico que debe ser aprehendido por el historiador por medio de una aproximación global.

La coyuntura es el resultado de los métodos de investigación de la historia serial, que se interesa especialmente por el elemento repetido de las series homogéneas, y que nos permite cuantificar, medir la realidad histórica con el fin de salir de las nociones vagas para llegar a una percepción más concreta del proceso social. Se trata de la reconstrucción de un pasado humano en su movimiento, que da cuenta de las desigualdades y de sus ritmos: expansión, estancamiento, crisis. (p. 51)

La coyuntura es un ejercicio que la autora define como una buena lección de historia porque nos posibilita tener conciencia del tiempo y sucesión «y de las proporciones en la duración, de la interacción del hombre con la naturaleza en el proceso de producción y reproducción social» (p. 49). Por ello redondea, el tiempo no solo es un dato de orden lineal. Es en cambio, expresión del movimiento «y el cambio de las estructuras sociales del hombre con la naturaleza en el proceso de producción y reproducción social» (Nettel, 1988, p. 50).

Desde el plano del mercado de capitales y el capitalismo de la época, Nettel reseña que «Los poseedores del capital mercantil son los “empresarios privados” de “la gran empresa” del descubrimiento y de la conquista del Nuevo Mundo: en Sevilla, es el proveedor de capitales, el propietario del barco, el factor comerciante» (p. 51). El propietario del transporte marítimo es el que asume el riesgo mayor de un viaje de conquista. Fueron los portadores del capital comercial en las nuevas tierras descubiertas quienes

crearon la «América». Una América a la medida de las necesidades de Europa. En las palabras de Pierre Chaunu, una América que será una simple prolongación transatlántica del Extremo Occidente Cristiano.

[...] El tiempo creador de un espacio nuevo, que se estructura a medida que se dan las pulsaciones de la coyuntura «Sevilla América». El tiempo es el creador de estructuras. La coyuntura es estructura en la primera América. (Nettel, 1988, p. 50)

En *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado Moderno*, clásico texto de Gramsci citado desde diversas corrientes de la filosofía política para documentar su posición sobre las relaciones entre estructura y coyuntura, entre lo orgánico (como llama a lo estructural) y lo ocasional, el autor sostiene que es un error frecuente en el análisis histórico-político «no saber encontrar» la relación justa entre ambos momentos:

Se llega así a exponer como inmediatamente activas causas que operan en cambio de manera mediata, o por el contrario a afirmar que las causas inmediatas son las únicas eficientes. [...] La distinción entre «movimientos» y hechos orgánicos y de «coyuntura» u ocasionales debe ser aplicada a todas las situaciones, no sólo a aquellas en donde se verifica un desarrollo regresivo o de crisis aguda, sino también a aquellas en donde se verifica un desarrollo progresivo o de prosperidad y a aquellas en donde tiene lugar un estancamiento de las fuerzas productivas. El nexo dialéctico entre los dos órdenes de movimientos y, en consecuencia, de investigación, es difícilmente establecido con exactitud. (Gramsci, 1972, p. 54)

Finalmente, una última referencia sobre larga duración, estructuras poder y coyunturas, la ofrece Portantiero (1979). Reconociendo el esfuerzo de Gramsci por alejarse del marxismo mecánico y para abrir precisamente espacio a la historia y la contingencia, y en general alejarse de los esquematismos advirtió que, en el contexto de una coyuntura, «La política es, de hecho, en cada ocasión el reflejo de las tendencias de desarrollo de

la estructura, *tendencias que no tienen por qué realizarse necesariamente*» [cursivas añadidas] (p. 54). Y sobre el «proceso en acto», concluye que solo pueden trazarse hipótesis, pero no prever la «necesidad» de un desenlace determinado (p. 72).

7. Institucionalización y neopatrimonialismo

Guatemala tiene varias formas a través de las cuales integrantes de instituciones y organizaciones informales, *legales e ilegales realizan*, o buscan realizar sus objetivos materiales (acceso a dinero y a poder) y de otra índole. No son únicamente aquellas que, en los últimos años, producto de las abundantes evidencias reunidas en el marco de la lucha contra la corrupción por la Cigic y el Ministerio Público, llamamos redes político-empresariales. Como ya se ha venido documentando, las redes son una parte de un fenómeno mucho más complejo; que, en el hilo argumental de la investigación desde el método del tiempo largo, resumo en el tránsito del *patrimonialismo histórico, hacia el neopatrimonialismo, y de este a la reconfiguración cooptada del Estado*. Los argumentos que presentan Lauth (2000), Resico (2015) y Mascareño *et al.* (2016) darán la imagen más cercana a este tránsito.

El clientelismo es una de las redes más importantes y atraviesa a la sociedad horizontal y verticalmente. Por ello es importante el trabajo de Lauth (2000) (citado en el volumen I, en la «Introducción general»), cuando explica los factores distintivos entre las instituciones formales e informales. Clasifica cinco tipos básicos de las últimas, examina cómo funcionan y discute su relevancia en términos de la teoría de la democracia. Cada tipo se caracteriza por la forma en que se expresan sus respectivos medios de influencia política: clientelismo, intercambio de material (corrupción), intentos de influencia violenta (amenaza de golpe de Estado), resistencia civil (desobediencia civil) y de la práctica jurídica (derecho consuetudinario). Para este estudio interesan las dos primeras.

Tabla 10.2

Matriz: Clasificación de las formas de clientelismo

Centro de dominación/ Influencia sobre el sistema político	Sistema social	Tipo de Estado
Indirecta	Tipo I parentesco	Tipo IV nepotismo/patronazgo
Directa	Tipo II mafia	Tipo III a) [camarillas o] clicas autocráticas b) partidos clientelares

Fuente: Lauth (2000, p. 29).

El anterior es el único cuadro clasificatorio que presenta el autor en su trabajo, pero es una matriz que permite prever derivaciones, tal como lo hace adelante. El argumento central de Lauth es que *un estudio diferenciado de las instituciones informales* es crucial para abordar el tema. «La diferenciación tipológica necesaria nos permite hacer una evaluación apropiada –una que no se manifiesta en una simple elección clara de respuestas positivas o negativas–» (p. 29)¹⁷.

Como ya se dijo, a Lauth le preocupan las implicaciones negativas de la participación informal bajo condiciones de organizaciones tipo mafia fuertemente institucionalizadas, que considerando las evidencias «parecen serias en verdad» (p. 34). En el marco del clientelismo, la explotación observable de las estructuras democráticas se interpreta como una verdadera práctica democrática. Por lo tanto, una «creencia en las instituciones» no puede establecerse (p. 34).

Especialmente en las democracias incipientes, dice Lauth, dicha explotación puede interrumpir severamente el proceso de la teoría de la consolidación democrática y de los elementos mencionados anteriormente, una comparación de las diversas formas produce la siguiente sucesión (p. 34), misma incluida en la «Introducción general», pero por su importancia para las conclusiones se trae de nuevo a cuenta:

Camarillas autocráticas	Mafia	partidos	> parentesco
>	>	clientelares	> nepotismo /
[en el original <i>autocratic cliques</i>]			patronazgo [en el original <i>patronage</i>]*

* En el contexto, control del poder para obtener una variedad de objetivos.

La discusión desde la teoría democrática sobre las consecuencias de la corrupción bien podría terminar siendo breve, ya que gran parte de esta discusión se deriva de las discordancias de la participación clientelista (tipos II, Ila y IV). Sus efectos, sin embargo, son más serios en varios aspectos. Las decisiones se manipulan de tal manera que satisfagan intereses particulares con la ayuda del uso de recursos públicos. *El daño más extenso y a más largo plazo se hace a través de la infravaloración del Estado de derecho, al romper las reglas formales lógicas en varios aspectos.* No solo

17 El trabajo citado de Lauth (2000) hace parte del proyecto de investigación «Drawing on data from the Varieties-of-Democracy-Project (V-Dem)», y ofrece información de más de 170 países entre 1900 y 2018 [último año que aparece en la página al ser consultada el 4 de abril del 2020]. Nació en el curso del proyecto de investigación de la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* –DFG–, por sus siglas en alemán [Comunidad de Investigación Alemana] y de la Cátedra de Política Comparada y Gobierno alemán, de la Universidad de Würzburg. Se planteó como un esfuerzo alternativo a los índices que se publican como *Freedom House and Polity*, empleando una matriz de quince campos sobre la democracia. Información sobre el proyecto puede verse en: <https://www.democracymatrix.com>. Para más información sobre el tanque de pensamiento estadounidense de tendencia libertaria *Freedom House* que produce el informe mencionado, y sobre otros de amplia influencia en América Latina, ver Valdez (2015).

los procesos políticos y administrativos se ven afectados por esto, sino también el sistema de justicia [...]. La consecuencia de esto sería el surgimiento de una «cultura de corrupción», capaz de desarrollar su propia dinámica de autoperpetuación [cursivas añadidas] (Lauth, 2000, p. 35).

Resico (2015), en su examen de las relaciones entre patrimonialismo y neopatrimonialismo, formula que se puede entender al clientelismo junto con el patronazgo, como una parte constitutiva del neopatrimonialismo, un fenómeno más amplio. El primero se desarrolla como una red de relaciones políticas patrón-cliente, extendida y fluctuante, que implica un intercambio o mediación de servicios y recursos específicos por apoyo político en forma de votos. Se construye en una relación entre desiguales. En cambio, el neopatrimonialismo, se asienta sobre la base del vínculo patrón-cliente, pero incluye además una serie de prácticas concomitantes como el nepotismo, la corrupción, el tribalismo o el uso de la etnicidad entre otras cuestiones (Erdmann y Engel, 2006: 13-14 como se cita en Resico, 2015, p. 61).

Para Resico, el neopatrimonialismo y el patronazgo-clientelismo se retroalimentan.

Hoy importa menos cuánta tierra tienen los terratenientes (patrimonialismo), y más el acceso a cargos, recursos y privilegios del gobierno. La cooptación de los procesos electorales es un instrumento. El patrimonialismo se ve continuado en lo que se está llamando neopatrimonialismo, ante las tendencias actuales de concentración del poder y de los recursos ante la emergencia del Estado moderno y de la globalización con todas sus implicaciones (Resico, 2015, p. 72).

Una última referencia para terminar de trazar los insumos conceptuales que han sido útiles para continuar la presentación del argumento que hilvana las conclusiones a lo largo de los tres volúmenes, la ofrecen Mascareño *et al.* (2016), en su trabajo *Redes informales e instituciones democráticas*. La hipótesis de su trabajo es que en el contexto latinoamericano «es posible identificar analíticamente, y desde un punto de vista sociológico, tres tipos de redes informales que denominamos *redes paraformales*, *redes de corrupción* y *redes de criminalidad*» (p. 685). Los autores emplean el concepto de redes informales «como una categoría general de relaciones sociales acopladas de manera suelta (Weick, 1976) y que, por medio de diferenciaciones internas, se relacionan con las instituciones democráticas de modos distintos» (p. 685); pero, además, agrego, con objetivos diferentes, algunos de los cuales son, o podrían ser, legítimos:

- a) Las redes paraformales producen una relación de *integración* con las instituciones democráticas. Son *paraformales* en el sentido de que, siendo informales, *están junto* a instituciones formales con las cuales coevolucionan y se integran de manera sinérgica. Contribuyen al funcionamiento reflexivo de estas instituciones (incluso en relación de oposición) alertando sobre sus debilidades y evaluando permanentemente sus rendimientos en cuanto formas de realización de derechos fundamentales o humanos. Ellas son un elemento constitutivo del orden democrático y, por tanto, son indispensables para el funcionamiento reflexivo de las instituciones modernas. Se trata de movimientos

sociales, de protestas, comunidades epistémicas y agrupaciones políticas, comunitarias o de públicos, las que de manera legítima llaman la atención sobre los vacíos de las instituciones democráticas o complementan sus operaciones.

b) Las redes de corrupción, a su vez, se *superponen* a las instituciones democráticas. Estas redes se constituyen como estructuras parasitarias que intervienen en el funcionamiento autónomo de las instituciones democráticas, utilizan los rendimientos de esas instituciones en su propio beneficio y dificultan la concretización equitativa de los derechos fundamentales. Se trata, por ejemplo, de formas de corrupción privado-pública, de redes entre delincuentes y policía, de favores y privilegios de acceso a instancias públicas, que se instalan sobre estructuras democráticas, se ocultan en ellas y obtienen rendimientos de manera ilegítima.

c) Por su parte, las redes de criminalidad producen un *desacoplamiento* de las instituciones democráticas y establecen un predominio en un espacio social determinado. Con ello acontece una suspensión mayor (aunque no absoluta) de los derechos fundamentales propios del ordenamiento democrático y, en su lugar, se activan estructuras normativas de carácter particularista que se oponen, generalmente de manera violenta, al orden democrático. Ejemplos de esto son las redes de narcotráfico y crimen organizado. (Mascareño *et al.*, 2016, p. 685)¹⁸

Como se ha documentado en diversos capítulos del volumen II, desde los años sesenta y especialmente de los setenta, he venido observando la conformación de las redes de corrupción y las redes de criminalidad. Funcionando como una institucionalidad dual, en connivencia o confabulación con estructuras de los gobiernos militares realizan sus objetivos de captura de recursos públicos y otros bienes. Aunque los autores hablan de las redes de corrupción que se *superponen* a las instituciones «democráticas», en la historia política contemporánea guatemalteca de esos años la figura democracia no ha estado presente; en tales circunstancias adoptan sus propios mecanismos de relacionamiento con las estructuras autoritarias. Grupos de paramilitares, jefes militares, jefes de partidos políticos, exguerrilleros y empresarios, confabulados o no, pueden ser las figuras ejemplares. Pero ambos tipos de redes, a partir de 1986, ya en los gobiernos civiles y por las razones que se han expuesto en el volumen II, capítulo 8, «Años ochenta: guerra, transición a la democracia y dualidad institucional» pasan a funcionar en formas más cercanas a las que presentan Mascareño *et al.*

Finalmente, los autores comentados sostienen que tanto las redes de corrupción como las de criminalidad poseen un *alto grado de institucionalización y operación*;

en su dinámica, los límites entre lo formal y lo informal y lo lícito y lo ilícito, comienzan a hacerse difusos para los participantes (Silva Telles, 2007, 2009). Por una parte, pues esas mismas redes emplean y, a la vez, ocultan su acción tras una fachada

18 Los autores afirman que su estudio introduce

una perspectiva sociológica que considera el espacio social en el que la relación entre redes e instituciones democráticas tiene lugar, sus formas de coordinación social y sus características normativas. Con ello complementamos la observación de la ciencia política, generalmente de énfasis institucional (Helmke y Levitsky, 2006), acerca de estas relaciones. (Mascareño *et al.*, p. 686)

procedimental, y por otra, *porque los discursos justificadores en espacios criminales o de corrupción legitiman el mundo propio ante un orden democrático que se percibe injusto, discriminatorio y desigual* (Feltran, 2010; Machado da Silva, 2010; Silva Telles, 2010) [cursivas añadidas] (p. 706).

En la segunda parte del capítulo se ampliará al respecto de las relaciones entre corrupción y clientelismo acudiendo a estudios de caso.

Pero, a grandes rasgos, ¿cómo ocurre el proceso de institucionalización? Una respuesta se puede localizar en los trabajos de la tradición filosófica de la fenomenología de Berger & Luckmann (1967) citados por Tolbert & Zucker (1996), en *The Institutionalization of Institutional Theory* [La institucionalización de la teoría institucional]. De acuerdo con su lectura, Berger & Luckmann identificaron la institucionalización como un proceso central en la creación y perpetuación de grupos sociales duraderos. En tanto una institución sería el resultado o estado final de un proceso de institucionalización «una tipificación recíproca de la acción habitual por tipos de actores (1967: 54; siguiendo a Schutz 1962; 1967)»¹⁹.

En esta definición, la acción habitual se refiere a comportamientos que han sido desarrollados empíricamente y adoptados por un actor o un conjunto de actores para resolver problemas recurrentes. Tales comportamientos se habitúan en la medida en que los actores los evocan con un mínimo esfuerzo de toma de decisiones en respuesta a estímulos particulares. La tipificación recíproca, en su uso, implica el desarrollo de definiciones o significados compartidos que están vinculados a estos comportamientos habituales (ver Schutz 1962; 1967). (Tolbert & Zucker, 1996 p. 180)

Pero sin comportamientos habituales los significados compartidos –por reiterados, interiorizados y por su capacidad de resolver– las expectativas de los participantes, sean legales o ilegales, difícilmente pueden establecerse tales significados. Esto si lo posibilita la corrupción sistémica, histórica: la tipificación recíproca, en su uso, implica el desarrollo de definiciones o significados compartidos que están vinculados a estos comportamientos habituales (ver Schutz 1962; 1967) (p. 181). Puesto que las tipificaciones conllevan clasificaciones o categorizaciones de los actores con los que están asociadas las acciones, continúan los autores «este concepto implica que los significados atribuidos a la acción habitual se han generalizado, es decir, son independientes de los individuos específicos que llevan a cabo la acción (p. 181).

Zucker (1977) se refirió a este proceso de generalización del significado de una acción como «objetivación», y lo identificó como uno de los procesos componentes clave de la institucionalización (pp. 180-181).

Los análisis fenomenológicos anteriores de las instituciones, entonces, sugieren al menos dos procesos secuenciales involucrados en la formación inicial de las instituciones y en su difusión: la habitualización, el desarrollo de conductas de

19 Se refieren al clásico trabajo de Peter Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*; dicho de paso, muy cuestionado desde las teorías libertarias al atribuírsele un presunto enfoque de constructivismo social.

resolución de problemas y la asociación de tales conductas con estímulos particulares; y la objetivación, el desarrollo de significados sociales compartidos generales vinculados a estos comportamientos, un desarrollo que es necesario para el trasplante de acciones a contextos más allá de su punto de origen (Tolbert & Zucker, 1996, p. 181).

Apoyándose en el marco argumental que toman de Berger & Luckmann, Tolbert & Zucker explican que la intersubjetividad, ese entendimiento recíproco de los participantes de una institución o una organización, supone tres momentos: la *habituación*, como representación del proceso de adaptación y de adopción práctica por un actor con el propósito de tener salidas a problemas que son recurrentes; la *objetivación*, como el nivel de consenso social y la adopción de este acuerdo respecto del valor de la estructura existente que tienen las organizaciones; y la *sedimentación*, que se refiere a la *continuidad histórica de la estructura* –perpetuada por un largo periodo dicen– y de su supervivencia mediante la transmisión a los miembros de la organización de las siguientes generaciones lo que aseguraría darle profundidad y amplitud a dicha estructura (pp. 180-181).

En un momento posterior de su análisis, Berger & Luckmann sugieren un aspecto adicional de la institucionalización, también identificado por Zucker y denominado «exterioridad». La exterioridad se refiere al grado en que las tipificaciones «se experimentan como poseedoras de una realidad propia, una realidad que confronta al individuo como un hecho externo y coercitivo (1967: 58)». Así, la exterioridad estaría relacionada «con la continuidad histórica de las tipificaciones (Zucker, 1977) y, en particular, con la transmisión de las tipificaciones a los nuevos miembros que, al no conocer sus orígenes, pueden tratarlas como «herencias sociales» (Berger & Luckmann, 1967; Tolbert, 1988). En tales circunstancias los procesos las acciones adquieren la calidad de exterioridad como sedimentación (p. 181).

En un estudio experimental temprano, Zucker (1977) demostró que a medida que aumentaba el grado de objetivación y exterioridad de una acción, también aumentaba el grado de institucionalización (expresado por la conformidad de los individuos con el comportamiento de los demás), *y que cuando la institucionalización es alta, la transmisión de la acción, el mantenimiento de esa acción a lo largo del tiempo y la resistencia de esa acción al cambio también son altas*.

El análisis de Berger & Luckmann se centró en la ocurrencia de procesos de institucionalización entre actores individuales, no actores organizacionales. La investigación experimental de Zucker extendió el análisis a las organizaciones, pero aún a nivel micro. Los actores organizacionales se distinguen por una serie de propiedades (autoridad jerárquica, vida potencialmente ilimitada, responsabilidades legales únicas, etc.) (Ver Coleman 1980), que probablemente afecten la forma en que se desarrollan los procesos de institucionalización. Estos procesos a menudo se desarrollan entre organizaciones y dentro de ellas. Por lo tanto, consideramos la extensión de este análisis. Específicamente a los flujos institucionales entre organizaciones formales (Tolbert & Zucker, 1996, p. 181)²⁰.

20 Coincidiendo con el análisis que se ha venido desarrollando sobre los límites de la teoría institucional clásica, hacemos notar que en el trabajo de Tolbert y Zucker (1996) hay únicamente una mención a las instituciones y/o a las organizaciones informales.

8. Ruta dependiente y rendimientos crecientes

Con el bagaje teórico y conceptual que nos provee el amplio recorrido ya realizado es posible pasar a dos conceptos adicionales que nos proveyeron un muy consistente aporte para dilucidar nuestros problemas de estudio que, sin ellos, no pueden explicar plenamente por sí mismos ni las estructuras ni los sistemas políticos.

David, uno de los pioneros de la teoría de la trayectoria dependiente o condicionada escribió que a veces no es posible descubrir la lógica (o ilógica) del mundo que nos rodea sin comprender cómo tomó ese camino (2006b, p. 23). En el ámbito de la economía, donde sitúa inicialmente el concepto, sostiene que

una secuencia de cambios económicos se denomina dependiente de la trayectoria cuando los *acontecimientos remotos desde un punto de vista temporal*, incluyendo sucesos dominados por elementos de azar en vez de por fuerzas sistemáticas, pueden tener una gran influencia sobre los resultados finales.

En dichas circunstancias los «accidentes históricos» ni pueden ser pasados por alto ni pueden ser puestos hábilmente en cuarentena para los propósitos del análisis económico; el proceso dinámico en sí mismo adopta un carácter esencialmente histórico. [Cursivas añadidas] (David, 2006a, p. 23)

David escribió en otra publicación: Un concepto dinámico *cuya evolución está gobernada por su propia historia* es dependiente de la trayectoria (David, 2006b, p. 1)²¹.

En tanto Pierson (2017), en su trabajo «Rendimientos crecientes, trayectorias crecientes y el estudio de la política», sostiene que la dinámica de los rendimientos crecientes captura dos elementos clave

para el sentido intuitivo de la mayoría de los analistas de la trayectoria dependiente. En primer lugar, señala cómo los costos de cambiar una alternativa a otra aumentarán notablemente en determinados contextos sociales a lo largo del tiempo. En segundo lugar, centra su atención sobre cuestiones de tiempo y secuencia, distinguiendo los momentos formativos o coyunturas de los periodos que refuerzan trayectorias divergentes (pp. 4-5).

He dicho antes que el empleo de los conceptos ruta o camino dependiente y rendimientos crecientes debe ser articulado —este es el que refuerza el camino—; al observar los fenómenos recurrentes según las definiciones fue posible identificar el hilo conductor de la historia de Guatemala desde 1839, antes de la declaración de la República en 1847 y seguirlo hasta los años ochenta del siglo XX. Pero he dicho además que estos conceptos no tienen todo el poder explicativo por sí mismos; y aquí precisamente está la singularidad del aporte: es la compleja articulación del enfoque del tiempo largo observando las estructuras que se *prolongan de un siglo al otro o a lo largo de un tiempo equivalente*.

21 La trayectoria dependiente es un concepto importante para los científicos sociales dedicados a estudiar los procesos de cambio, como lo es para los estudiantes de fenómenos dinámicos en la naturaleza. Un concepto dinámico cuya evolución está gobernada por su propia historia es dependiente de la trayectoria. El concepto, por lo tanto, tiene un alcance muy general, que se refiere igualmente a secuencias de desarrollo (sea en biología evolutiva o física) como a dinámicas sociales económicas o políticas que se caracterizan por reacciones positivas y dinámicas de autorrefuerzo. (David, 2006b, p. 1)

Una coyuntura de larga duración es analizada en lo que llamo precisamente en el caso de estudio «La larga coyuntura de 1900 a 1944» (volumen II, capítulo 6), examinada en su relación concreta con las instituciones duales, legal/ilegal; formales/informales, los actores y todo el entramado jurídico es lo que nos deja entenderla actuando en un tiempo (siglo XX) y espacio (especialmente los espacios que ocupan las instituciones y los poderes en la capital del territorio nacional donde concurren todos los actores más influyentes) operando –en la eficaz connivencia ya explicada–. Sin embargo, las institucionalidades duales han venido desarrollándose a nivel local y regional, como se verá en la segunda parte del capítulo.

Esta manera de abordar los fenómenos refiere a la institucionalidad público-privada que coincide en torno al Estado. Los subsistemas político institucional y económico-social se «anudan» en la institucionalidad dual para resolver cada uno sus necesidades sistémicas.

El siguiente esquema analítico permite entender el alcance del enfoque de la ruta dependiente en la versión de Mahoney (2001), cuya aplicación se ha llevado a término en el volumen II capítulo 5, al comparar las experiencias históricas disímiles de Guatemala y Costa Rica. El autor señala tres momentos que determinan una ruta dependiente, momentos que están relacionados con los rendimientos crecientes.

- 1 Cómo las elecciones de los actores crean instituciones en momentos críticos,
- 2 Cómo estas instituciones a su vez moldean los comportamientos subsecuentes de los actores, y
- 3 Cómo estas respuestas de los actores a su vez culminan en el desarrollo de nuevos patrones institucionales. (Mahoney, 2001, p. 115)

Veamos de nuevo un ejemplo que ya citado en el capítulo 5 que permite comprender estos conceptos en la dinámica de la historia de dos países. Viales (2001) cita a Samper; este habla sobre Guatemala y Costa Rica refiriéndose al periodo de las reformas liberales del siglo XIX. Obsérvense con detenimiento las consecuencias para los subsistemas que integran la institucionalidad público-privada –es decir del sistema social todo–, que implican dos caminos divergentes:

Mario Samper señaló que el cultivo del café –el producto motor del desarrollo agrario capitalista en Costa Rica y Centroamérica– había tomado una forma oligárquica en un país como Guatemala, puesto que la concentración del poder y la riqueza era bastante alto, excluyendo a los campesinos; mientras que en Costa Rica el cultivo del café, al menos hasta fines del siglo XIX, fue un poco más democrático, puesto que el campesino tuvo acceso a la tierra y esta posibilidad dio origen al pequeño y mediano productor, concentrándose eso sí la actividad del procesamiento –beneficiado– del grano, el crédito y la comercialización. (Viales, 2001, pp. 14-15)

El análisis anterior de Samper descubre sucintamente dos evoluciones distintas, dos *trayectorias dependientes* divergentes. Las consecuencias de esta trayectoria distinta de ambos países, que esboza la cita anterior, ya se ha comprobado en el capítulo 5

apoyándome en estudios previos. Pero no puede haber ruta dependiente si no hay, a la vez rendimientos crecientes o autorrefuerzos a dicha ruta o vía. En la segunda parte de este capítulo se ampliará al respecto.

9. El hilo argumental

Avanzamos poco si acusamos a las ideas liberales de falsas. ¿Acaso se podía descartarlas? Más interesante es acompañar su juego simultáneo con la verdad y la falsedad. (García Canclini, 1989, p. 74)

En la trilogía *Guatemala: las entrañas del Estado*, mediante estudios de caso de un largo periodo que va del último cuarto del siglo XIX a mediados de los años ochenta del siglo XX, estudiados con todo detalle, se considera haber probado en cada caso cómo en circunstancias extraordinarias, en coyunturas críticas, las élites civiles y militares, dirigentes de la Iglesia y otros grupos con capacidad de determinar los hechos, o de respaldarlos, como fue el caso en diversos momentos de la historia el activismo de grupos indígenas que regularmente contribuían a respaldar a caciques militares ladinos como una estrategia para preservar sus propios intereses y/o los de sus comunidades. Todos fueron formando un Estado patrimonialista, algunos de cuyos rasgos relevantes se prolongan al presente, evolucionando algunos de ellos en lo que se denomina el neopatrimonialismo y que fueron abordados en el volumen III, capítulo 9, «Del patrimonialismo a la reconfiguración cooptada del Estado», respecto del cual se abundará en otra sección.

Ese tipo de Estado resume la naturaleza de *ruta dependiente edificada a lo largo de siglo y medio*; es expresión de las opciones de actuación y las decisiones adoptadas por la dirigencia en cada caso estudiado, las cuales mostramos con la evidencia histórica disponible y que en resumen la reforzaron hasta el punto en que en diversas circunstancias, ese mismo sistema creado deviniera en incontrolable para sus propios protagonistas en ciertas coyunturas de cada época, rebasando el propio poder de los actores que a lo largo del tiempo impusieron dicho sistema.

No fue la sola institucionalidad dual legal/ilegal/formal/informal estrictamente público-estatal actuando (caciques militares, ministros y funcionarios superiores, congresistas y miembros de las asambleas constituyentes y magistrados); era también la institucionalidad privada representada por el Consulado de Comercio –CC–, cuyo futuro institucional dependía en última instancia de su poder de influir en el destino de los recursos del Estado especialmente en la obra pública, y en el control del comercio local e internacional, teniendo poderes incluso de impartir justicia en estas materias. El CC fue la más importante institución de la élite económica metropolitana entre 1793 y 1871 –con un periodo de interrupción entre 1829 y 1839–; pero antes de su creación lo fueron las familias históricas como los Aycinena –profusamente estudiada–, otros influyentes comerciantes y miembros de la alta curia eclesiástica que fueron identificados en volumen II, capítulo 4, «Los rasgos originarios del Estado», influyendo notablemente en la determinación de la ruta dependiente, tema trascendental ya estudiado en el lugar indicado.

Bertrand (2002), citando el trabajo de Woodward «El Consulado de Comercio, 1793-1821», valora que lo singular de su trabajo estriba en la atención especial que asigna al Consulado de Guatemala entre 1839 y 1871; un periodo que «presupone una *continuidad entre los periodos coloniales y republicanos de la institución*. Este acercamiento le permite subrayar la continuidad de intereses –tanto sociales como económicos y políticos entre sus miembros a lo largo de un siglo de existencia» [cursivas añadidas] (Bertrand, 2002, p. 37).

A estas fuerzas que modelaron el Estado en su fase formativa, considerada, a efecto de nuestras conclusiones a partir de los años anteriores a la declaración de fundación de la República de Guatemala en 1847, se agregan otros hechos y otros actores y agentes, civiles y militares desde el final del siglo XIX y a lo largo del siglo XX que continúan reforzando la dualidad institucional.

10. Poder y derecho. Eficacia y legitimidad, poder constituyente y poder constituido

En un país cuya historia está plagada de ciclos de dictadores, golpes y contra golpes de Estado, asambleas constituyentes y constituciones, y de nuevo golpes militares, asambleas constituyentes y largas dictaduras protagonizadas por caciques civiles y militares, temas como los que anuncia el nombre de esta sección pueden parecer una pérdida de tiempo, o a lo más, un ejercicio intelectual intrascendente. Al menos en cuanto a la historia desde la fundación de la República hasta mediados de los años ochenta. Pero desde la perspectiva del análisis sistémico que venimos siguiendo, sería una notable omisión no abordarlos así sea someramente advirtiendo que no es nuestra especialidad el derecho ni nos planteamos un abordaje jurídico profesional de los mismos. Esta primera parte del capítulo se limita a presentar en forma breve cuatro referencias contrastantes; y en la segunda parte, dos estudios de sendos autores nacionales.

Un referente obligado es Hans Kelsen (1881-1973); en su *Teoría general del derecho y del Estado* (1988), al examinar el principio de legitimidad dice que

la validez de las normas jurídicas puede ser limitada en el tiempo, y es importante advertir que el principio, lo mismo que el fin de tal validez, encuéntrase determinados únicamente por el orden al cual las normas pertenecen.

Permanecen válidas mientras no son derogadas en la forma que el mismo orden jurídico determine. Este es el principio de legitimidad.

Tal principio, sin embargo, únicamente vale en determinadas circunstancias. Deja de valer en el caso de una revolución, entendida esta palabra en su sentido más general, de manera que abarque el llamado *coup d'État*. (p. 139)

Pero a pesar de lo antedicho, «todas las normas del viejo orden son privadas de su validez por el movimiento revolucionario [incluido el socorrido recurso al golpe de Estado], en forma que no concuerda con el principio de legitimidad. Y tales normas no pierden su validez únicamente *de facto* sino también *de jure*» (p. 139).

Todo jurista habrá de presumir que el viejo orden –al cual ya no corresponde realidad política alguna– ha dejado de ser válido, y que todas las normas que tienen validez dentro del nuevo, reciben ésta en forma exclusiva de la nueva Constitución. De lo anterior se sigue que las del viejo orden no pueden reputarse como válidas. (p. 139)

Para Kelsen, finalmente, la eficacia del derecho pertenece

al reino de lo real y es llamada a menudo *poder del derecho*. Si sustituimos la eficacia por el poder, entonces el problema de la validez y eficacia se transforma en la cuestión más común del «derecho» y el «poder».

En tal supuesto, la solución aquí ofrecida resulta simplemente la afirmación de la vieja verdad de que si bien el derecho no puede existir sin el poder, derecho y poder no son lo mismo. De acuerdo con la teoría presentada en estas páginas, *el derecho es un orden u organización específica del poder*. [Cursivas añadidas] (Kelsen, 1988, p. 142)

Escribió Bobbio (1909-2004) que donde el derecho es impotente, la sociedad corre el riesgo de caer en la anarquía y donde el poder no es controlado, corre el riesgo opuesto del despotismo. A Norberto Bobbio se le ha conocido como un sociólogo político y filósofo político que define que el derecho y la política son la contracara uno del otro. Veamos su perspectiva. En su *Teoría general del Derecho* (1987), sostiene que son tres los criterios para el estudio de las reglas jurídicas de conducta, no solo para la teoría general del derecho –sobre todo después de Kelsen, dice–, sino también para la filosofía y la lógica contemporáneas. El primer punto que hay que tener «bien claro es si toda norma jurídica puede ser sometida a tres distintas valoraciones, y si estas valoraciones son interdependientes entre sí» (p. 20).

Bobbio sostiene que ante cualquier norma jurídica hay un triple orden de problemas: 1) de *justicia*, si es justa o injusta; 2) de *validez*, si es válida o inválida; 3) y de *eficacia* (p. 20). El problema que la justicia desarrolla es el problema de la «mayor o menor correspondencia entre la norma y los valores superiores o finales que inspiran un determinado orden jurídico» (pp. 20-21).

El problema de si una norma es o no justa es un aspecto de la oposición entre mundo ideal y mundo real, entre lo que debe ser y lo que es: norma justa es lo que debe ser; norma injusta es lo que no debería ser. Plantear el problema de la justicia de una norma equivale a plantear el problema de la correspondencia ente lo que es real y lo que es ideal.

El problema de la validez es el problema de la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio de valor sobre su contenido de justicia. Mientras el problema de esta se resuelve con un juicio de valor, el problema de la validez se resuelve con un juicio de existencia o de hecho²². (Bobbio, 1987, p. 21)

22 «Mientras que para juzgar la justicia de una norma es necesario medirla según un valor ideal, para juzgar su validez se requiere realizar investigaciones de carácter empírico-racional» (Bobbio, 1987, p. 21).

Bobbio fija además tres criterios para determinar si una norma es válida:

- primero, la autoridad promulgante de la norma ¿tenía el *poder legítimo* para promulgarla?;
- segundo, descartar que no haya sido derogada y;
- tercero, que no sea incompatible con otras normas del sistema. (p. 21)

Se han planteado ya justicia y validez; resta en cuanto al tercer problema: el de la *eficacia*. Este dice el autor, «es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige [...] y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto» (p. 22).

Una norma puede ser justa sin ser válida, válida sin ser justa, válida sin ser eficaz, eficaz sin ser válida, justa sin ser eficaz, y eficaz sin ser justa. «La justicia es independiente de la validez, pero también es independiente de la eficacia» (Bobbio, 1987, pp. 23-24).

De acuerdo con la cita que de él hace Montoya (2005), «“el ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto, es un entrelazado de normas y poderes, de poderes que producen normas y de normas que a su vez dan vida a nuevos poderes”» (p. 91).

Así las cosas, considerando la eficacia como requisito del derecho, se tiene que la eficacia vale como alternativa de la validez si se considera el largo plazo, pues la eficacia termina convalidando la norma; ahora bien, si de lo que se trata es de establecer la justicia de una norma, puede afirmarse que (en la larga duración) la eficacia es una prueba o argumento a su favor.

De otro lado, si se considera la efectividad como requisito del poder, puede afirmarse que (de nuevo en el largo plazo) el poder efectivo puede ser una alternativa frente al poder legal en cuanto la efectividad se convierte en fuente de una nueva legalidad. (p. 93)

El autor, un conocedor de la obra de Bobbio, advierte que

Bobbio parece tener un mayor cuidado con la sustitución de la legitimidad por la efectividad: «respecto al problema de si un poder es o no legítimo, en cambio, la efectividad del poder, es decir, el hecho de que aquel poder cuya legitimidad está en discusión sea habitualmente obedecido, *es una prueba, solamente una prueba, de su legitimidad*». [Cursivas añadidas] (Montoya, 2005, p. 93)²³

23 Dice Montoya a manera de cierre de su trabajo:

Las grandes afirmaciones que hacen muy difícil pensar en la actualidad la política y el derecho por separado son las siguientes: a) puede trazarse un paralelo de equivalencias entre la teoría general del derecho y la teoría general de la política, que pone de presente los presupuestos y elementos que componen cada una de ellas: jerarquía piramidal, poder y norma, validez, eficacia y justicia, legalidad, legitimidad y efectividad; b) el poder es el elemento más importante que comparten el derecho y la política, y por tanto, aquél que las convoca sobre un mismo campo; c) el derecho (por lo menos el del Estado liberal) es el ordenamiento acerca de la fuerza en cuanto se caracteriza por determinar quién, cuándo, cómo y hasta dónde la ejerce; [y formula una excepción], d) y sin embargo, para el Estado de Bienestar debe considerarse una función del derecho que logra obediencia sin basarse primordialmente en la fuerza, sino en la promoción mediante incentivos de conductas que se consideran valiosas para la sociedad. (2005, pp. 114-115)

A partir de muy laxas interpretaciones, una vez legitimado este (por voto o imposición, mediando a veces la simulación de los procesos legales del caso), emana una nueva legalidad constitucional.

Las definiciones anteriores tienen una relación temática y conceptual con la cuestión del poder constituyente, especialmente en un país donde la historia de la formación del Estado, hecho especialmente notorio a partir de su promulgación como una República en 1847, es la historia perenne de los golpes de Estado intercalándose con asambleas constituyentes, constituciones en un fluir interminable de congresos de diputados y caciques militares o civiles conspirando y armando alzamientos, y contragolpes, hecho que se prolonga al menos hasta 1985; intercambiando aliados e incluso adversarios para la consecución del objetivo: el poder y todo lo que conlleva tenerlo.

Como se ha documentado en el volumen I, capítulo 4, «Los rasgos originarios del Estado», especialmente en el numeral 2, «Guerras, religiones, feudalismo y patrimonialismo; tránsito al capitalismo y formación del Estado», una constante de la historia de la formación de los Estados es la violencia y la inestabilidad política y jurídica –conspiraciones y golpes y contragolpes, constituyentes, constituciones, etcétera–. En la perspectiva del tiempo largo, la cuestión no es esa, sino si esos rasgos devinieron a través del tiempo en una institucionalidad donde la eficacia se logró conciliar, razonablemente, con la legitimidad, lo que, por ejemplo, en América Latina consiguieron países como Uruguay, Costa Rica y Chile, muy temprano en el siglo XX²⁴.

Me pregunto, ¿cuál es la *eficacia* que el Estado de Guatemala logró edificar? Si como dice Bobbio al referirse al tercer problema, precisamente el de la eficacia, este «es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige [...] y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto» (1987, p. 22), es posible constatar que los gobernantes de nuestras largas dictaduras han acudido precisamente al uso de la violencia para hacer respetar «sus» normas. Sin apelar de momento al principio de justicia nos parece muy limitado el alcance de lo que se entiende por eficacia tanto en la perspectiva de Kelsen como en la de Bobbio y muchos otros juristas, toda vez que eficacia, según el diccionario de la RAE, se entiende como la «capacidad de lograr el efecto que se desea o espera». Son definiciones desde la perspectiva y el ejercicio del poder que impiden construir un Estado, una institucionalidad que los habitantes hagan suya, y la vivan en consecuencia como algo que les es externo, tal lo que ocurre con amplios sectores de la población indígena pero también ladina.

24 La trayectoria que han seguido los países mencionados durante el siglo XXI, especialmente Chile, no desdice la afirmación anterior, pero sí nos advierte sobre el carácter dinámico de las formaciones estatales; e incluso, de la posibilidad de la reversión de alguna o varias de sus características que le otorgaron estabilidad.

Escribe Nogueira: «Nunca un poder autocrático podrá legitimarse acudiendo a la noción de poder constituyente, ya que este sólo es expresión del cuerpo político de la sociedad que se manifiesta organizadamente en forma democrática» (2017, p. 329).

Bobbio advirtió en varios de sus trabajos sobre la importancia de reducir la distancia entre las perspectivas de abordaje entre la ciencia política y el derecho en su análisis del Estado. Los problemas de poder y derecho, eficacia y legitimidad, y poder constituyente y poder constituido, analizados en el marco de la historia nacional, deben ser revisados por los especialistas en lo que consideramos una excesiva concesión hacia los actos que son o puedan ser probadamente ilegítimos como competentes para producir nuevo derecho; pero además, a la luz de la historia jurídica nacional, incapaz de construir un Estado de derecho, empírica y teóricamente poco o nada eficaces para producir tal tipo de Estado, según las propias definiciones tanto de Kelsen como la de Bobbio.

Se presentan dos perspectivas contrastantes sobre el poder constituyente de autores latinoamericanos antes de citar dos perspectivas complementarias de la creciente producción intelectual de autores nacionales. El primero es Nogueira recién citado. En su trabajo *Poder constituyente, reforma de la constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad*, sostiene que,

El poder constituyente es la potencia originaria, extraordinaria y autónoma del cuerpo político de una sociedad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica, pudiendo sustentar o cancelar la Constitución en su pretensión de validez. Esta potestad es la «suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico». (Sánchez, 1957, como se cita en Nogueira, 2017, p. 328)

Así, el *poder constituyente en cuanto potestad originaria*, no deriva de ningún otro poder jurídico preexistente al interior de la sociedad. El poder constituyente sería un poder prejurídico en el plano de la sociedad política concernida. El poder constituyente originario es aquel que organiza y da forma jurídica a un Estado o permite que éste vuelva a refundar su orden jurídico luego de un proceso revolucionario o de un golpe de Estado, o de una decisión pacífica del cuerpo político de la sociedad, constituyendo una erupción de la libertad política del pueblo para dotarse de un nuevo orden jurídico fundamental».

[...] *La concepción de poder constituyente admite únicamente al pueblo en cuanto cuerpo político de la sociedad como sujeto titular de ella, excluyendo todo intento de atribuir el poder constituyente a determinados individuos, sectores e instituciones, como ha ocurrido por los gobiernos autocráticos emanados de golpes militares en nuestra América Latina, quienes se auto atribuyeron el poder constituyente vaciándolo de su contenido esencial e irrenunciable que es ser expresión del cuerpo político de la sociedad expresado en forma democrática.* [Cursivas añadidas] (Nogueira, 2017, pp. 328-329)

Kelsen y Bobbio hacen descansar la última ratio de sus argumentos, en lo que atañe a justicia y validez del derecho en la eficacia. Pero el segundo matiza:

«respecto al problema de si un poder es o no legítimo, [...] la efectividad del poder, es decir, el hecho de que aquel poder cuya legitimidad está en discusión sea habitualmente obedecido, *es una prueba, solamente una prueba, de su legitimidad*». (Bobbio, 1990, 304, como se cita en Montoya, 2005, p. 93) [Cursivas añadidas]

Nogueira sostiene que «Nunca [un poder autocrático] podrá legitimarse acudiendo a la noción de poder constituyente, ya que este sólo es expresión del cuerpo político de la sociedad que se manifiesta organizadamente en forma democrática» (2017, p. 329).

Finalmente, este autor defiende que la reforma constitucional «dentro del Estado constitucional sólo es legítima cuando sus fines y medios sean democráticos»; pero además que sean compatibles con la idea de derecho básica, «con el contenido fundamental o la fórmula política contenida en la carta fundamental» (Nogueira, 2017, pp. 331-332).

En otra perspectiva, Hernández (1993) en *El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional*, sostiene que:

Hoy día es pacíficamente aceptada la tesis de que el constituyente es un poder absoluto y total. En palabras del mismo Sieyès: «El poder constituyente todo lo puede... No se encuentra de antemano sometido a ninguna Constitución...».

Por ello, para ejercer su función ha de verse libre de toda forma y todo control, salvo los que a él mismo «le plug[u]jera adoptar». En otros términos, el poder constituyente es inicial, autónomo e ilimitado. Es decir se caracteriza por su libertad total. (p. 142)

En todos los casos de los golpes y contragolpes militares; de todas las derogatorias de la Constitución vigente, en todas las convocatorias a la elección de una asamblea constituyente y las consiguientes asambleas legislativas, como se la ha llamado, la constante ha sido una: se hacen en nombre de la legalidad y restablecimiento del orden como puede verse en cada uno de los «acuerdos y decretos gubernativos». El resultado «práctico», el balance histórico más allá de todas estas discusiones jurídico-políticas, es que Guatemala no pudo edificar un Estado como sí lo hizo Costa Rica. El más eficaz, el más legítimo de Centroamérica.

No puedo dejar de mencionar lo que se conoce como nuevo constitucionalismo plurinacional y las razones de su surgimiento; en gran parte, precisamente por el descontento con las definiciones predominantes en la teoría del derecho y en varias perspectivas de la ciencia política.

Países como Bolivia y Ecuador, pero no únicamente estos dos, han experimentado dramáticos cambios en la correlación política y nuevas coaliciones en el control de los gobiernos, por razones que no se van a comentar aquí. Sus experiencias revolucionarias en el ámbito constitucional fueron una fuente de inspiración para lo que se ha venido conociendo como el nuevo constitucionalismo plurinacional, arrojando la idea de la refundación del Estado, un término polisémico, y con una clara pretensión

descolonizadora como lo describen quienes lo proponen. Se hacen dos referencias breves a sendos estudios de especialistas nacionales. Antes, unos comentarios sobre lo que considero parte de las razones de su surgimiento.

En primer lugar la prolongación a lo largo del tiempo del no reconocimiento de que países como Bolivia y Ecuador –al igual que Guatemala– son países multiétnicos, multilingües y pluriculturales; tratados en sus constituciones, institucionalidad estatal y prácticas políticas como si fueran países homogéneos, en donde los poderes históricos neutralizaron de diversas formas «legales» e ilegales las iniciativas para reformar la legislación mayor, hasta que se dieron sus experiencias revolucionarias. En segundo lugar, en el marco de la insatisfacción por los pobres resultados de las transiciones democráticas latinoamericanas de la década de los años ochenta, tanto en expansión de las libertades ciudadanas, asociadas éstas a una mejor calidad de vida y no simplemente a la emisión del pensamiento en donde sí se ha ganado espacio, particularmente en las ciudades y los centros urbanos más grandes, no así en las zonas rurales, o del ritual del voto que solo restablece el *statu quo*; y en tercer lugar, como consecuencia del destructivo poder del ajuste estructural llevado al extremo en varios países latinoamericanos, expresado entre otras consecuencias en el debilitamiento de la densidad institucional observable de manera dramática en salud, educación, y otras áreas de la administración pública y gobierno; un debilitamiento llevado más allá de la comprensible y necesaria racionalización del gasto, porque era parte de la creación de las condiciones políticas e institucionales que posibilitaran la privatización de los servicios públicos; en ese complejo marco, observamos el surgimiento de las experiencias políticas conocidas como el socialismo del siglo XXI para referirse especialmente a Venezuela, Ecuador y Bolivia y menos, pero también, a Brasil y Argentina.

En el caso guatemalteco se menciona en primer lugar el trabajo de Mónica Mazariegos (2018), *Refundación del Estado: Asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de ruptura epistémica*, que sitúa perfectamente el *focus* de la cuestión que nos interesa en este capítulo. Escribe que:

En Latinoamérica, a diferencia del modo en que el poder constituyente se pretendió configurar en la modernidad con una «autonomía de lo político» frente a lo económico, traducida en la fuerza jurisdiccional de las constituciones, la acción económica y la política han avanzado juntas, se han hibridado continuamente. Por esa razón los debates refundacionales, continúa «han implicado un análisis cruzado de las definiciones de carácter político e institucional del Estado, con las mutaciones en su matriz económica y colonial, que *reconducen a una noción relacional, no únicamente del Estado sino del propio poder constituyente*» [Cursivas añadidas] (p. 7)

Se trataría de un nuevo paradigma, que «implica la descentralización de la producción y aplicación normativa por parte del Estado, y rompe con el paradigma positivista de la estructura piramidal kelseniana, con la identidad Estado-derecho y la idea unitaria del “Estado nación”» (p. 7).

Este «sentido común» permitiría, siguiendo a Griffiths, reivindicar las realidades empíricas e históricas como «realidades legales». Posibilitaría concebir, como parte del Estado, esos canales «no oficiales» (sistemas empíricos de organización, instituciones y normas) a través de los cuales discurre y se resuelve la vida en el mundo real. (p. 7)

Los procesos constituyentes no comienzan ni terminan con el momento del ejercicio del «poder originario» en asamblea constituyente, pues no serían posibles sin los sujetos que cuestionaron desde mucho tiempo atrás el *statu quo* hasta llegar a constituirse en «fuerzas destituyentes» del orden constitucional anterior; que hasta entonces abrigaba importantes residuos del constitucionalismo liberal e individualismo posesivo. (Mazariegos, 2018, p. 9)

El nuevo constitucionalismo latinoamericano, nos recuerda la autora, parte de las movilizaciones políticas gestadas «desde abajo» (Mazariegos, 2018, p. 10), lo que lo hace distinto del neoconstitucionalismo de raigambre europea que reclama la efectividad del Estado benefactor, todo en el marco de liberalismo.

Por su parte Fonseca (2018), cuyo trabajo citado principalmente rastrea en el plano de las experiencias de la lucha política de las organizaciones campesinas, al examinar las diversas iniciativas promotoras de la refundación dice que, en el caso del Comité de Desarrollo Campesino –Codeca–, su propuesta es «“una nueva Guatemala intercultural, con un Estado Plurinacional”» (p. 4).

Codeca distingue entre una Asamblea Constituyente Originaria que «se reúne para fundar o rediseñar un nuevo Estado» y una Asamblea Constituyente Derivada «cuando una Asamblea se reúne para hacer reformas permitidas y establecidas por la Constitución Política del Estado en vigencia». De la primera forma de Asamblea Constituyente obtiene Codeca la noción de una «fundación» del Estado plurinacional «sin ninguna restricción de temas preestablecidos en la Constitución Política en vigencia». (Fonseca, 2018, p. 5)

Finalmente, se hace notar que, en su texto, rico en análisis e información que no ha sido posible reflejar con esta brevísima nota, Fonseca proporciona al lector una muy completa referencia sobre las diversas propuestas en el tema.

11. La eficaz dualidad

En la *connivencia funcional y eficaz de la simulación de legalidad con el derecho positivo y vigente*, expresión que resume por qué el sistema se regenera, ambos momentos, lo legal y lo ilegal, la institucionalidad formal e informal, *son funcionales y complementarias entre sí y respecto del sistema*. Con las adecuaciones necesarias, se destacan los puntos principales presentados en la introducción al volumen I.

- a) Las reglas y las instituciones, en el largo plazo, trascienden a los sujetos, aunque éstos las produzcan. La connivencia es *funcional* en el sentido de contribuir a que los otros elementos funcionen como un todo; y estos, a su vez, a que la connivencia funcional y eficaz cumpla su cometido. Y es *eficaz* por su capacidad de lograr el efecto o el resultado que se desea o espera.

- b) Un sistema político como el que se fue configurando a lo largo del tiempo en Guatemala (dual *formal/legal e informal/legal/ilegal*), no puede transitar hacia otro que se basa prioritariamente en la institucionalidad formal/informal/legal –todas las instituciones y organizaciones capaces de apuntalar un Estado de derecho presentan este último tipo de dualidades–, sin enfrentar el riesgo del desorden y la tendencia hacia su disolución; en términos de estabilidad y arreglo entre los actores estratégicos, de moverse hacia la ingobernabilidad con altos costos para los participantes. En este contexto, para corregir esta dinámica del modelo que tenemos, hacen falta, siguiendo la definición de Prats, actores estratégicos, entendidos individuos, organizaciones o grupos «con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos» (Prats, 2006, p. 12).
- c) La *dualidad institucional* formal/informal (legal e ilegal) edificada a lo largo de la historia está en la base de la explicación de carácter histórico-estructural de la capacidad del sistema de regenerarse; de absorber los cambios que con el paso del tiempo se van sucediendo; es decir la capacidad de contener y corregir aquellos rasgos que, de materializarse más allá de un cierto punto, lo harían inviable.
- La persistencia de ese *modus operandi* del sistema político durante toda la primera mitad del siglo XX, mediando las dos dictaduras de Estrada Cabrera y Ubico Castañeda mantuvo al país rezagado en materia de libertades y desarrollo social, neutralizando asimismo la edificación de un Estado adecuado a las características multiétnicas de la sociedad guatemalteca.
- d) Pero el agravamiento de estos fenómenos fue tomando otras formas, abiertamente criminales. A partir de la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, se derivó al surgimiento del crimen organizado y otras formas perversas de influencia sobre el Estado; las que, a medida en que se fueron perfeccionando, alcanzaron la calidad de lo que en la última década se le conoce como la *reconfiguración cooptada del Estado*.

Como ejemplo contrastante, Costa Rica y Guatemala, viniendo desde la Colonia de condiciones históricas similares en múltiples aspectos (esto se discute en profundidad a lo largo del capítulo 5) optaron, en coyunturas críticas también similares, por decisiones distintas cuando se enfrentaron a sus respectivas revoluciones liberales de finales del siglo XIX, y a sus revoluciones sociales de los años cuarenta del siglo XX; lo que explicaría el que hayan tenido *trayectorias dependientes* contrapuestas. Costa Rica, de acuerdo con los más importantes índices internacionales, logró construir una sólida democracia liberal, lo que incluye un Estado de derecho respetable, así como un reconocido desarrollo social; Guatemala en los tres ámbitos avanzó de forma muy discreta; y en los últimos años presenta múltiples evidencias de un declive generalizado.

Nada expresa mejor lo que O'Donnell llama la «hipocresía de los rituales de las instituciones» por simular que las *reglas formales* son las únicas o las más importantes. Se trata del juramento de Rafael Carrera y con mayores o menores cambios se repite a lo largo de la historia nacional hasta el presente que debemos citar de nuevo:

- e) Artículo 16 del Acta Constitutiva de 19 de octubre de 1851: El presidente de la república al tomar posesión, prestará en manos del muy reverendo arzobispo metropolitano, quien para este acto presidirá la cámara, el juramento siguiente:

¿Prometeis conservar la integridad e independencia de la república, y gobernar al pueblo según las disposiciones del acta constitutiva, las leyes vigentes y costumbres de Guatemala? –R. «Prometo».

¿Prometeis emplear todo el poder que la nación os ha conferido, para que las leyes sean observadas y administrada la justicia? –R. «Prometo». [Con apego al original] (Pineda de Mont, 1869, p. 84)

En la presentación general del capítulo 10 se incluyen breves citas de los juramentos que toman los presidentes que asumen sus cargos, indistintamente de la forma de haber llegado a esa posición. Al inicio del capítulo se citan los juramentos de Rafael Carrera al asumir como presidente de la naciente República de Guatemala y a Castillo Armas como líder del golpe que derrocó al gobierno constitucional de Arbenz Guzmán en 1954; citamos, además, el caso del general Mejía Víctores presidente de facto al dirigir en 1983 los Tribunales de Fuero Especial –TFE– y a quien una delegación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, encabezada nada menos que por su presidente, llegaba al Palacio Nacional, a las oficinas del Ministerio de la Defensa, a requerirle información al jefe del gobierno *de facto* sobre los casos de presos políticos; ¿por qué? porque los TFE estaban por encima incluso del Estatuto Fundamental de Gobierno, decretado por el propio gobierno militar. Nunca se había visto tan claramente a la institucionalidad de la justicia legal/ilegal actuando simultáneamente. En estos tres ejemplos tenemos nada menos que un largo ciclo de más de 120 años. Todos juraron en su momento la defensa de las leyes. Y lo siguen haciendo.

Los casos mencionados son una muestra de cómo un acto solemne deviene en una simulación que se repite –el acto solemne y la respectiva simulación–, con muy pocas excepciones, cuando haga falta. No estamos hablando ahora de la moralidad o de la ética de los protagonistas en tanto individuos, que sin duda ocupan un espacio en el fenómeno conductual, asunto que nos rebasa y está fuera del plan de trabajo. Estoy hablando de cómo funcionan los sistemas duales que logran la connivencia eficaz legal/formal/ilegal/informal por todas las razones ya expuestas.

PARTE 2

Constataciones históricas y empíricas

1. La formación autoritaria del Estado

«Abrir las fuentes de riqueza pública para desterrar la miseria que dispone a los que la sufren a revoluciones en que esperan variar su suerte; multiplicar el número de propietarios para aumentar el de verdaderos ciudadanos [...] [que repartan] en pequeñas suertes a los mulatos e indios honrados que no fuesen propietarios, las tierras que pudiesen conceder sin perjuicio de tercero, proporcionándoles caudales del fondo de comunidades para los primeros gastos de cultivo». Capitán General Bustamante y Guerra, 1813. (Martínez, 2015, pp. 46-47)

No va a repetirse lo que ya se ha documentado en la trilogía. Solo se destaca que un importantísimo rasgo constitutivo de la formación del Estado guatemalteco, una constante en la historia del país y que se prolonga al pasado reciente, lo ha sido la forma en que fueron aprobadas las constituciones. Todas han sido precedidas de un golpe de Estado cruento o incruento²⁵. A continuación, el cacique militar o civil de turno –generalmente de facto– y sus aliados, designan parte de los miembros de las asambleas constituyentes, y éstas, de acuerdo con la usanza de los tiempos se constituyen en un «poder constituyente». Cuando la convocatoria fue hecha por la asamblea o por un congreso de la República, las constituyentes han sido integradas por una mezcla de diputados: unos electos en elecciones relativamente (o nada) libres y otras claramente manipuladas; y otra parte integrada por diputados elegidos e impuestos por el gobernante. Como ocurrió con la Constituyente que dio origen a la ilegítima Constitución de 1965.

En esa línea de continuidad del esquema de gobierno-golpes-contragolpes-ANC-nuevas constituciones, la ANC de turno es definida como el «poder constituyente», o poder soberano, no importando los móviles de los rompimientos, ni la legitimidad de quien convoca. En los golpes de Estado siempre se impone el criterio político; solo secundariamente, el jurídico. Así lo dicen los juristas. Como ya lo vimos en la primera parte, para juristas como Kelsen y Bobbio, lo que importa y provee la legitimidad,

²⁵ Según el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas, golpe de Estado es «La usurpación violenta de los poderes públicos, en especial del ejecutivo: absorción por éste de la función legislativa y sojuzgamiento de la judicial» (1993 p. 145).

es la *eficacia de la nueva norma constitucional*; aunque este último tímidamente agregara que

«respecto al problema de si un poder es o no legítimo, [...] la *efectividad* del poder, es decir, el hecho de que aquel poder cuya legitimidad está en discusión sea habitualmente obedecido, *es una prueba, solamente una prueba, de su legitimidad*» (como se cita en Montoya, 2005, p. 93). [Cursivas añadidas]

En la Constitución de 1851 (conocida como Acta Constitutiva), se lee en el artículo 5º:

El presidente de la República será elegido cada cuatro años, por una asamblea general compuesta de la cámara de representantes [55 miembros], del muy reverendo arzobispo metropolitano, de los individuos de la corte de justicia y de los vocales del consejo de estado; y podrá ser reelecto. (Pineda de Mont, 1869, p. 80)

Esta acta es singular porque describe con detalle la opción corporativista del régimen, en medio de la centralización del poder a cargo del dictador Carrera. Se establece en el artículo 10 del Acta: «Del consejo de estado. Integración del Consejo de Estado»:

Tienen voz y voto en el consejo de estado y pueden ser llamados á él por el presidente de la República, el muy reverendo arzobispo metropolitano y los obispos que hubiere en la capital, los gobernadores del arzobispado, el regente de la corte de justicia, el presidente del cabildo eclesiástico, el rector de la universidad, el prior del consulado, el presidente de la sociedad económica y el comandante general ó el gefe militar que designe el presidente Carrera. [Con apego al original] (Pineda de Mont, 1869, p. 82)

Otras constituciones son las de: 1825, ya mencionada; la de 1879, con sus múltiples reformas (en 1887, 1897, 1903 –de solo un artículo y nueve palabras, «el periodo de la presidencia será de seis años»–; 1921 –que incorpora avanzadas prestaciones sociales–, las de 1927, 1935 y 1941; luego se promulgan las Constituciones de 1944, 1957, 1965 y 1984 (García Laguardia, 2015). El golpe de Estado en 1993 que da lugar a una reforma constitucional no es considerado en nuestro estudio.

Pero ¿cómo llegó al poder Rafael Carrera? No se van a repetir los detalles de la historia ya presentada en el volumen I. Basta mencionar ciertos detalles adicionales para ilustrar posteriores afirmaciones. Luego de derrocar militarmente a sus opositores (notablemente a Mariano Gálvez y a Francisco Morazán) contando en diversos momentos con el apoyo de grupos indígenas del occidente, pero en especial campesinos del oriente del país, en 1839 toma el control de la ciudad y restituye a Mariano Rivera y Paz como gobernador; este a la vez lo nombra general en jefe del Ejército; pero más tarde en medio de la inestabilidad política Carrera debió dejar el mando, renunciando solo para preparar finalmente su arribo definitivo al poder. La inestabilidad y activa oposición de grupos armados era recurrente. En 1844, un movimiento rebelde de unos 2000 campesinos «montañeses» como se les llamaba, se congregaron en Pinula y Aceituno, cerca de la capital, declarando su oposición al gobierno. Carrera se movió hacia la capital desde la costa del Pacífico, haciéndose cargo de la defensa del debilitado

gobierno «lanzando lo que parecía ser un ataque de apariencias contra los insurgentes», según lo califica Woodward (2011, p. 251). En el ínterin y como parte del intenso juego político del momento, se ausenta de las manifestaciones del día 6 de marzo con ocasión de la celebración por la consagración del arzobispo en la Catedral, que congregaba a gran parte de la élite, con lo cual mandaba un gesto de desaire al partido clerical. Juan José de Aycinena, la pieza clave del gobierno agonizante, renuncia el día 7 de marzo.

Después de «unas escaramuzas, el día 11 rápidamente se acordó una paz en la Villa de Guadalupe» (Woodward, 2011, p. 251)²⁶. Carrera en ese momento era el jefe militar. Pineda de Mont (1868, p. 114) documenta en su reseña oficial que en ese año se «obligó» a Carrera a suscribir un «convenio» el 11 de marzo en el Cuartel General en la Villa de Guadalupe, con los «jefes de las dos divisiones de los pueblos aliados que operaban hostilmente sobre la capital» (p. 114). [Se respeta la redacción original]. Lo trascendente es cómo reaccionó nada menos que la Asamblea Constituyente, y apenas 72 horas después ante dicho convenio, con extensas consecuencias para las siguientes décadas de la vida político-institucional del país.

Decreto de la Asamblea constituyente del estado de Guatemala de 14 de marzo de 1844, ratificando el convenio del 11 del mismo mes y año, entre el gobierno y los gefes de las fuerzas pronunciadas.

1°. –Queda ratificado en todas sus partes el convenio celebrado por el teniente general comandante de las armas del estado, señor Rafael Carrera, con los gefes de las fuerzas pronunciadas.

2°. El gobierno en uso de las amplias facultades de que queda investido, arreglará todos los ramos de la administración según mejor convenga al bien de los pueblos.

3°. *En consecuencia queda disuelta la asamblea*, dejando encargados de los destinos del estado y de sus habitantes al mismo gobierno y al señor general Carrera. [Cursivas añadidas] (Pineda de Mont, 1869, p. 114) [Todas las citas de Pineda de Mont se transcriben con apego al original].

Convenio a que se refiere el decreto precedente.

Dice Carrera: «hemos convenido en obsequio de la paz pública y de la sangre centro-americana, en que atendiendo las peticiones racionales de dichos gefes y los intereses del estado bajo los puntos siguientes:»

1°. La autoridad de la asamblea constituyente debe ser subrogada por un consejo de gobierno con tanta autoridad como la misma asamblea. Este cuerpo constituirá el estado, será electo popularmente y se compondrá por un individuo por cada departamento. Para ser electo miembro de este consejo tendrá las cualidades siguientes:

2°. ser propietario, para que esta circunstancia lo constituya en conservador de la paz.

26 Véase en la obra de Woodward, la historia detallada de tal conflicto y sus consecuencias para la entronización de Carrera, a partir de la página 250.

3°. Qué al presidente del estado se le dén bastantes facultades por la asamblea actual antes de disolverse. (Pineda de Mont, 1869, p. 114)

En el convenio que seguimos se establece que un segundo consejo, ahora con dos representantes por departamento, será la instancia que sancione la constitución.

4°. Como la administración de justicia está algo desvirtuada, y los pueblos creen que por el interés de les despoja de ella, es indispensable que estos destinos y el de los escribanos sean servidos puramente por sueldos y sin cobrar cosa alguna y por personas que se renovarán según su buena ó mala administración por el mismo consejo, el que también nombrará los letrados de propiedad y honor que deben dirigir á las partes beligerantes en sus asuntos, pues de esto resultará mas prontitud en el despacho, menos parcialidad y mas rectitud en la administración de justicia. [...]

9°. Que los eclesiásticos no se mezclen en cosas políticas y por consiguiente no podrán ser electos para destino públicos, para que la verdadera religión no pierda su prestigio y reverencia. (Pineda de Mont, 1869, pp. 115-116)

Woodward (2011), en su investigación *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1821-1871*, señala que Carrera procedió a convocar a una Asamblea para «fijar el periodo del cargo del presidente y el procedimiento para su nominación», como respuesta de la recomendación formulada por sus ministros en mayo de 1851, recomendación que él mismo había inducido (p. 403). La Asamblea Legislativa –AL–, había sido suspendida el 25 de abril de 1849. La Asamblea encargada de redactar la nueva Constitución se reunió el 16 de agosto de 1851.

La Asamblea, electa de una manera que aseguraba el control conservador, incluía 45 representantes departamentales [...] más diez representantes por las cinco «corporaciones», –dos de cada una del cabildo Eclesiástico, de la Corte Suprema, el Consulado [de Comercio], la Universidad y la Sociedad Económica.

Los representantes no estaban obligados a residir en el departamento que representaban, por lo que «muchos de ellos fueron miembros de la élite de la capital».

Esta Asamblea actuó sin demora y en octubre promulgó una nueva Constitución. La Constitución de 1851 era un documento simple que establecía un gobierno autoritario para ser encabezado [...] por el caudillo Carrera. Se establecía la continuada representación de las «corporaciones» en la legislatura. [...] En adición a una Cámara de Representantes se establecía un Consejo de Estado.

Dicho Consejo era sucesor del Consejo Asesor, influyente instancia sobre el Ejecutivo, creado antes de que la Asamblea se reuniera en agosto de 1849, en el cual las cabezas de cada corporación actuaban como asesores *ex officio*. (Woodward Jr., 2011, p. 403)

El inicio de su mandato se adelantó en dos meses, a noviembre de 1851. Carrera reorganizó su gabinete y emitió un manifiesto «en el que prometía justicia, libertad seguridad y paz» (p. 405). En 1854, Carrera es declarado presidente vitalicio luego de «auscultar» a miembros de la Asamblea, del Cabildo, caciques del Ejército y

especialmente de las cinco corporaciones. La única opinión en contra fue la del rector de la Universidad, el clérigo Basilio Zeceña. Documenta Woodward que con el apoyo de catedráticos universitarios, en las consultas, votan en contra, objetando no el fondo del asunto que era establecer una «virtual monarquía», ciertamente inconsistente con el republicanismo –como lo dicen–, sino sobre todo el procedimiento: argumentaron que tal decisión «exigía una reforma constitucional» (Woodward, 2011, p. 414).

En el Acta de 21 de octubre de 1854, se «aclama» como «presidente perpetuo» a Rafael Carrera (Pineda de Mont, 1869, p. 87).

En el Acta no se establece ninguna potestad de ese tipo; no era potestad *propia* de alguno de los órganos del Estado, y fue más bien una operación concertada de reciproca conveniencia; el Congreso no sería clausurado por el dictador, y este obtendría lo que buscaba: prolongar por un tiempo su existencia lo cual consigue. Se lee en el documento: «por favor de la Divina Providencia y voluntad de la nación, [el mandato del proclamado] no debe tener limitación de tiempo, aclamándose en consecuencia su perpetuidad» (p. 88); y que, en consecuencia, se lee, debe ser modificada «el acta constitutiva, por el orden establecido en ella misma, para que esté en armonía con este suceso» (Pineda de Mont, 1869, p. 88).

El siguiente texto describe la magnitud del carácter dictatorial del gobierno de Carrera:

Ley 19^a. Decreto de la Cámara de Representantes, como ley fundamental adicional, de 20 de enero de 1855, reformando varios puntos del acta constitutiva de 1851, y derogando radicalmente otros de ella misma.

Don Rafael Carrera, capitán general del ejército, caballero gran cruz de la orden pontificia de San Gregorio magno, en la clase militar; gran cruz de la de Guadalupe de Méjico; comendador de la de Leopoldo de Bélgica; presidente de la república de Guatemala &c, &c, &c. (p. 90)

A continuación, se establece un procedimiento para las reformas tal como sigue:

REFORMAS

1^a. –Siendo vitalicia la autoridad que ejerce el presidente de la república, capitán general don Rafael Carrera, *son responsables solamente por los actos oficiales los ministros del despacho y consejeros de estado* que concurran á ellos con su voto, conforme el acta constitutiva. [Cursivas añadidas]

2^a. El presidente de la república tiene las prerrogativas siguientes: [...] –Cuarta: Suspender ó diferir las sesiones de la cámara [de diputados] por medio de un mensaje; y aun en casos graves, convocar de acuerdo con el consejo de estado, á nuevas elecciones [...] *Quinta Nombrar é instituir á los magistrados y jueces, los cuales permanecerán en el ejercicio de sus funciones mientras dure su buen desempeño; siendo provistas por el presidente las vacantes que resulten al terminar el periodo para que fueron electos.* [Cursivas añadidas] (Pineda de Mont, 1869, p. 91)

Posteriormente, (como se documenta con más detalle en el capítulo 6 del volumen II) ante la muerte de Carrera en abril de 1865, el influyente ministro de Relaciones Exteriores, Pedro de Aycinena, toma la iniciativa para que la Asamblea organice las elecciones. Vicente Cerna (1816-1885), el favorito del caudillo muerto, las gana y ocupa la presidencia de mayo de 1865 a junio de 1871. El segundo periodo de Cerna se interrumpió violentamente en 1871 por la derrota militar ante García Granados y Justo Rufino Barrios, quienes lograron capitalizar la falta de un liderazgo conservador que pudiera sustituir a Carrera²⁷. Se trató de una nueva ruptura del orden constitucional y el inicio de otra dictadura que algunos autores la llaman la (larga) dictadura democrática (García Laguardia, 2015, pp. 59-62), encabezada por Justo Rufino Barrios, comerciante cafetalero reconocido como un liberal radical²⁸.

En el «hilo» de los argumentos que se ha venido presentando, interesa destacar especialmente un hecho histórico en la vida de la dualidad legal/ilegal institucional del país. Siguiendo lo establecido en la ley, tras la muerte de Justo Rufino Barrios en 1885, asume brevemente (por cuatro días) Alejandro Sinibaldi, en tanto primer designado; a este le sucede el segundo designado, general Lisandro Barillas (1845-1907); concluido su mandato, entrega el cargo al también general Reina Barrios (1854-1898) en marzo de 1892, contrariando la historia precedente de la reiterada interrupción, o del cambio de la duración de los mandatos y su traspaso, según la legislación de la época.

Como ya se señaló, entre 1847, año de la declaración de la República, y 1949, año de la finalización del mandato del presidente Arévalo Bermejo, con excepción del caso de Lisandro Barillas, un traspaso «en ley», no había sucedido en *102 años*. Un muy claro ejemplo de la connivencia eficaz de lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal: Barillas se mantiene en el cargo de presidente rechazando las elecciones por un golpe de Estado; pero luego cumple el ritual y entrega legalmente el mando. Sin embargo, previamente, en 1886 como presidente electo en funciones «manipula nuevas fuerzas políticas, presentándose como un hábil gobernante»; (p. 66), logra concitar un movimiento en su disputa con la Asamblea Legislativa, «la cual disuelve por decreto el 26 de junio de 1887, asumiendo la dictadura provisional y convocando a una nueva constituyente» (García Laguardia, 2015, p. 66).

27 Pueden verse detalles de las circunstancias políticas y los resultados de las elecciones en las que participó Cerna en Woodward (2011, pp. 492-504).

28 Los miembros de la Cámara de Representantes fueron:

L. Batres, vice-presidente. *Juan José de Aycinena*, vice-presidente. *F. Benites*. *José E. Aparicio*. *José M. Escamilla*. *Juan José Balcárcel*. *Camilo Idalgo*. *J. A. Azmitia*. *P. J. Valenzuela*. *Ignacio Gonzalez*. *Buenaventura Lambur*. *Luis Pavon*. *José Montúfar*. *Juan G. Parra*. *Marcos Dardon*. *Pedro N. Arriaga*. *Miguel Ruiz*. *P. de Aycinena*. *José Nájera*. *Cayetano Batres*. *Pedro V. Gonzalez Batres*. *Mariano Córdova*, *Manuel F. Pavon*. *José Milla*. *Manuel Echeverría*, secretario. *Juan Andreu*, secretario. *José Farfán*, secretario. *Doroteo José de Arriola*, secretario. (Pineda de Mont, 1869, pp. 91-92)

Tras el asesinato de Reina Barrios, asume ese mismo año el abogado Manuel Estrada Cabrera en tanto primer designado. No le faltarían los recursos políticos y las apelaciones a la ley para lograr ganar elecciones fraudulentas por dos décadas. Logra la modificación de la Constitución para poder ser reelecto tantas veces como fuera posible lo que le permite sumar veintidós años en la presidencia hasta su derrocamiento en 1920 por la acción popular y el alineamiento de amplios sectores multclasistas, cuando se establecen nuevas modificaciones constitucionales poniendo límites a la reelección. De nuevo en 1927, otra modificación constitucional, ciertamente con inspiración reformista introduciendo importantes avances sociales y en materia de derechos, impulsados por el presidente, general Lázaro Chacón (1873-1931), durante su mandato entre 1926 y 1930; los dos primeros años de forma interina.

Pero muy pronto Ubico Castañeda, a partir de 1931, luego de simular la realización de un «plebiscito» no ortodoxo –figura inexistente en la Constitución que regía, según nos ilustra García Laguardia–, «orquestado por sus funcionarios –encabezados por el alcalde y el Partido Liberal Progresista– y que arrojó como era natural, una abrumadora mayoría en su favor» (p. 81), con el objetivo simple de facilitar la prolongación de su mandato. «Y la asamblea, obediente y presurosamente, aprobó el pliego de reformas propuesto por el ejecutivo», sin tocar el artículo 66 sobre la duración del mandato, sino mediante un eufemismo en el artículo 1 de las disposiciones transitorias: «La presidencia del general don Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1943 y con tal fin queda en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución» (García Laguardia, 2015, p. 82); cambios que le posibilitan la reelección hasta sumar catorce años en 1944 cuando ese modelo de institucionalidad dual inicia a ser parcialmente desmontado entre octubre de ese año y junio de 1954, con la Revolución de Octubre. Fue un ciclo repetitivo, un fortalecimiento continuo de una ruta dependiente: la simulación de la legalidad.

De nuevo, en 1944, la anulación de la Constitución. Entonces y como en 1920 por la vía de una insurrección popular; a esto le sigue la convocatoria a una ANC y la aprobación de una nueva constitución (1945) de pocos años de duración al ser derogada en 1957 por el gobierno de facto del coronel Castillo Armas, la que a su vez será sustituida por la de 1965 –declarada ilegítima por el Colegio de Abogados– (García Laguardia, 2015), vigente hasta 1984, cuando es derogada por otro golpe militar, y es sustituida por un Estatuto Fundamental de Gobierno.

En esta ocasión es colocado a la cabeza del golpe militar otro militar: el general Efraín Ríos Montt, cuyos aliados de ocasión derrocan al fraudulento e ilegal gobierno de Lucas García en 1982 y quien sucedió al también general Laugerud García impuesto en elecciones a su vez fraudulentas pero declaradas legales por el Congreso de la República en 1978, mediante el cumplimiento de todos los rituales y la parafernalia institucional. Ríos Montt a su vez es derrocado poco después por su inmediato superior, el también general Humberto Mejía Víctores que convoca en 1984, siguiendo la tradición, a una asamblea constituyente parcialmente condicionada en su actuación, tal lo documentado en el capítulo 8.

Volvamos al gobierno de Barrios para observar otros ángulos del fenómeno del poder dual. Tras la clausura de las actividades del Consulado de Comercio en 1872 por dicho gobierno –espacio indiscutido del poder de los comerciantes–, se instituye el ministerio de Fomento ese mismo año; será la instancia, el espacio del gobierno –con mucho menos poder que el CC–, particularmente dedicado a atender los requerimientos del nuevo modelo; el de agroexportación, liderado por Justo Rufino Barrios, que se impone en el poder, aprovechando la institucionalidad dual, legal/ilegal. Su régimen logra constituir un nuevo grupo gobernante altamente centralizado que desplaza relativamente a la oligarquía comercial, que fusiona más que antes los intereses privados con los públicos, mediante un modelo socioeconómico y político que por ello no altera sustancialmente el carácter patrimonialista del Estado, pero en cambio lo refuerza, y en el cual el Estado tendrá una fuerte rectoría y poder centralizado, necesarios para lograr implantar el nuevo modelo económico que reclama fuerza de trabajo intensiva y profusión de tierras, recursos especialmente alineados al servicio del principal producto: el café. Estos rasgos continuarían en las largas dictaduras de Estrada Cabrera y Ubico Castañeda con los matices mayores y menores, especialmente los factores de orden internacional, como la Gran Depresión económica de 1929-1930 y la Primera Guerra Mundial que les impone cada coyuntura, pero también por su personalidad y grupos de poder de cada quien, hechos que ya se examinaron detenidamente en el volumen II, capítulo 6.

Dice Conde (2007), en *Apuntes para la Historia Institucional del Ministerio de Fomento de Guatemala 1871 – 1935*, que la disolución del CC efectuada por el gobierno liberal de 1871, ocurrió cuando una «facción de pequeños y medianos propietarios rurales del occidente del país arribó al poder» (p. 33). La desaparición del Consulado de Comercio constituye sostiene, una «ruptura filosófica de la concepción económica de carácter mercantilista, iniciando acciones para la apertura financiera relativa, cortando con la tradición de restricción de las exportaciones agrícolas características del período hispánico» (Conde, 2007, p. 33).

La desaparición del Consulado, abunda el autor, «encarnó la ruptura con la política económica propia del periodo formativo de la república, pues a partir de la creación de Fomento los esfuerzos de modernización fueron emprendidos por el Estado, que asumió funciones judiciales en el ramo comercial» (Conde, 2007, p. 33).

Ubico, descartó los planteamientos y demandas de tipo político y social, situó el interés prioritario de su gobierno en la construcción de los servicios estatales correspondientes, tales como transporte, telecomunicaciones, y servicios de energía y agua potable. Sin embargo, ambas esferas, la sociopolítica y la construcción de obras públicas se ligaban entre sí en la concepción positivista del gobernante: era necesario producir primero resultados tangibles, que contribuyeron a la glorificación de su gestión, y con objetivos adicionales de asegurar el poder político del Estado y beneficiar los intereses económicos de los finqueros. (p. 43)

El autor concluye que la trascendencia de los objetivos del Ministerio de Fomento, «se debe en parte a que incluía entre sus facultades la protección y progreso del comercio, el mejoramiento de la agricultura, ganadería, artes, industria, obras públicas, líneas telegráficas, caminos, puentes, puertos y otros medios de comunicación» (Conde, 2007, p. 51), actividades que en lo general continuó llevando a cabo la dictadura estrada cabrerista; y después, la ubiquista, todas ciertamente necesarias en la edificación de cualquier Estado, aunque con excesiva frecuencia mediante el empleo de trabajo forzoso. Lo relevante del cambio operado esos años estriba en que, como dice Conde, «su función no era competir con el sector privado en el área de servicios, ni tampoco influir directamente en sus actividades [como sí lo hacía el CC] sino más bien su labor consistía en incentivar y asistir para garantizar el éxito de sus empresas» (2007, p. 51). El Ministerio de Fomento permanecería durante toda la dictadura estrada cabrerista. Tras su caída y con cierto impulso del breve gobierno del presidente Herrera, se daban las condiciones iniciales para que el naciente capital nacional y extranjero tomara por sí y para sí parte de las riendas del poder desarrollando su capacidad de representación directa, como lo hacen en su momento grupos de propietarios de tierras con la creación en 1920 la Asociación General de Agricultores –AGA–, a la que le seguiría la Cámara de Comercio. Ya en el gobierno de Ubico, en 1929, surgiría brevemente la Asociación de Industriales de Guatemala –AIG–, que, en el marco de la gran crisis económica, se fusionaría en 1932 con la Cámara de Comercio, emergiendo la Cámara de Comercio e Industria de Guatemala –CCIG–.

Pero simultáneamente a la existencia del Consulado de Comercio, y como ya lo abordamos en otro capítulo, se encontraba la moderada Sociedad Económica de Amigos de País (creada en 1795), que durante su existencia en el siglo XIX fue objeto de actos arbitrarios. Uno de sus exdirectivos contemporáneos es Lionel Toriello y esto es lo que comenta en la presentación al tomo I de la *Historia General de Guatemala*²⁹.

Recuerda varias de las iniciativas que promovió la Asociación de Amigos del País: la necesidad de la diversificación económica, introduciendo la seda y el café «a contrapelo del añil y el cacao entre otros» (p. 2); el estudio *Memoria sobre los medios para destruir la mendicidad y de socorrer a los verdaderos pobres de esta Capital* (1797); o las iniciativas para la diversificación de oficios y conocimientos. Esta «ebullición intelectual», sostiene Toriello, «despertaba resquemores políticos» (p. 2). Documenta que la Sociedad fue objeto de cinco disoluciones en menos de doscientos años, las que califica de arbitrariedad gubernamental; pero además, la Sociedad, asegura, «diríamos ahora [fue] más o menos *infiltrada* por el poder público, y por grupos muy conservadores, como el Consulado de Comercio, permanentemente temerosos de un desbordamiento de su celo reformador» (p. 2).

29 Institución que produjo la notable *Historia General de Guatemala*, en seis tomos, elaborada por unos 150 académicos de diversa formación académica e ideológica. Diversos historiadores lo consideran el más sistemático esfuerzo en la materia realizado hasta la fecha en el país. El primero fue publicado en 1999.

Pero también al interior de la Asociación, continúa, se expresaron dos vertientes: «una claramente liberal, normalmente dominante, y otra, conservadora, pero siempre presente; lo cual provocó un clima de sana tensión intelectual interna, que de alguna manera cabe reconocerlo, persiste hasta hoy» (Toriello, 1999, p. 3).

Barrios tenía más de Oliver Cromwell o de Napoleón Bonaparte, que de Tomás Jefferson. Su supuesta filosofía liberal era más el tributo rendido públicamente a los vocablos políticos de moda que una auténtica profesión de fe ciudadana.

La duplicidad estatal/federal, las tensiones de los poderes locales vs la capital, los representantes de provincia en consonancia con los capitalinos «fiebres» cercenaron progresivamente a favor de los Estados el poder federal. (p. 17)

[...] El régimen de Barrios tuvo un indiscutible impacto en la sociedad guatemalteca, pues fue el contradictorio producto de un *demócrata* con fuste. De esos para los que la separación de Iglesia y Estado, por ejemplo, pasaba por la expulsión de los jesuitas y la cárcel para los *cachurecos*. De *esos liberales* que para garantizar la producción exportable del país, no titubeaban en usar la coerción con la mano de obra indígena. De esos que sin parar mientes en las contradicciones a su supuesta filosofía política, otorgaban privilegios y concesiones a las inversiones prometedoras. [...]

Los gobiernos que le sucedieron, hasta bien entrado el siglo XX, continuaron con el programa *barrista*, haciendo énfasis en el desarrollo de la infraestructura, los grandes negocios y el comercio internacional. Sin embargo, en forma análoga a lo que sus *parientes* políticos, los del *porfirismo*³⁰, hacían en el vecino país azteca, el desarrollo que propiciaban se sustentó en una creciente polarización social, en la desigual promoción del capital extranjero en sectores extranjeros de la economía nacional, y en una hipócrita y constante transgresión de los principios democráticos que decían sustentar. (Toriello, 1999, p. 18)

Eso, sostiene, incluye al «epítome de ese género de hipócritas dictaduras *liberales*: el tiránico régimen del oscuro y resentido Manuel Estrada Cabrera, el del justamente repudiado *señor Presidente*» (p. 18), en alusión a la célebre obra homónima de Miguel Ángel Asturias (1899-1974). Más adelante, afirma que

Arbenz, encabezó un gobierno agresivamente reformista, cuyos ocasionales excesos [como la inconstitucional destitución de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sostiene, producidos en el marco de la aplicación del Dto. 900] generaron airadas reacciones particularmente ominosas en el cargado clima *de guerra fría* que internacionalmente enfrentaba a los Estados Unidos de América con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. (p. 20)

Al llegar a la historia contemporánea, de la segunda mitad del siglo XX al presente, motivados por la experiencia de la Revolución de 1944 y la afectación de los intereses de varios sectores del capital, pero además dado el desarrollo de las empresas y el surgimiento de un número de empresarios suficientes y politizados por la experiencia de la década revolucionaria, los empresarios consiguen agruparse en 1957 en el

30 Se refiere al dictador mexicano Porfirio Díaz (1884-1911).

Cacif, siendo por algunas de sus funciones, especialmente en primerísimo lugar, por su poder concentrado, la incidencia en la relación con los gobiernos, una especie de actualización del Consulado de Comercio para el siglo XX, sin el poder de ejercer justicia en las relaciones entre comerciantes, pero sí, como ya fue documentado en el capítulo anterior, en la sección «Poder economía y democracia», tener al menos cincuenta y ocho representaciones formales, públicas, en sendas instancias del Estado, en las cuales se materializa lo que Uvalle (2001) llama al referirse a la institucionalidad, el puente entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Se ha venido siguiendo un hilo continuo: la cadena de operaciones golpistas, confabulaciones palaciegas, guerras y alzamientos armados entre aliados y adversarios, todos buscando preservar el control del poder central; con excepción de la Reforma Liberal, previamente no fueron para promover una estrategia que se planteara una transformación del país. En estos años experimentamos lo que constituyó una coyuntura crítica ante la cual el grupo al mando del poder tomó sus opciones, mismas que fueron la materia principal a partir de lo cual una nueva ruta dependiente empezó a conformarse, cuestión ya demostrada en el volumen II, capítulo 5, tema sobre el cual se volverá en este capítulo más adelante.

En los actos mencionados encontramos actores y agentes provenientes del ámbito público-gubernamental y también del ámbito privado representados por los ministros y otros funcionarios provenientes del sector privado. ¿Cómo se relaciona la institucionalidad estatal con otras institucionalidades y organizaciones? Una definición muy importante por su fuerza descriptiva al relacionar el mundo de la economía y la política la ofrece Uvalle, citado antes: actúa como un puente.

Todos los sistemas sociales tienen institucionalidades duales; típicamente se refieren a las funciones que se duplican o entrecruzan y son comunes en el ámbito de las políticas sociales, o en la administración pública y en otros ámbitos más generales como la vida sociocultural que, como dice García Canclini (1990), en contextos multiétnicos son duales, híbridos, funcionando en una especie de multitemporalidades. No son estas dualidades las que nos interesan en primer lugar, sino aquellas que se originan en los subsistemas económico y político-institucional operando en la interacción —una especie de interfaz— entre las instituciones del Estado —lo público— y las organizaciones del mundo privado.

Los casos más graves de sociedades que viven en circunstancias de crisis recurrentes, pero con capacidad de regeneración cíclica, se caracterizan por la convivencia positiva (de retroalimentación) sucedida en el tiempo largo, de *ambos tipos* de instituciones: formales e informales, donde los actores actúan con reglas propias y las del marco de la legalidad establecida; son reglas y comportamientos reiterados, practicados sistemáticamente, que con el paso del tiempo se convierten en *las reglas* institucionales, las que distinguen a unas instituciones de otras.

No existe el «100 % ilegal»; además del ámbito de la ilegalidad (con o sin violencia), para que reditúen a quienes las practican a pequeña, mediana o gran escala –esto es fundamental–, deben tener su parte que las complementa; su «contracara»: la legalidad y la simulación. Esto ocurre incluso en las formas extremas de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y el crimen organizado: el ejemplo más ilustrativo es el lavado de dinero y los emprendimientos de todo tipo.

Irónicamente, podríamos especular que quienes conducen y participan de esta destructiva estrategia saben cómo debe actuar el Estado y cómo debe funcionar la economía privada para seguir que la ruta dependiente se regenere con los rendimientos crecientes. En ese esquema cada cual aporta lo que le es propio según su función social principal: empresario, político, abogado, sindicalista, jurista, etcétera, preservando en todo lo posible aquellas instituciones y organizaciones cooptadas en los nuevos parámetros que requiere la corrupción estructural, para que les sea un negocio perdurable en el tiempo y que resista el escrutinio público y jurídico.

Lauth (2000) nos ofrece las advertencias de hacia dónde vamos si el país sigue en la misma ruta. Hablando de las consecuencias de la corrupción y de «las consecuencias de la participación informal bajo condiciones de organizaciones tipo mafia fuertemente institucionalizadas» (p. 34).

Las decisiones se manipulan de tal manera que satisfagan intereses particulares con la ayuda del uso de recursos públicos. El daño más extenso y a más largo plazo se hace a través de la infravaloración del Estado de derecho, al romper las reglas formales lógicas en varios aspectos.

No solo los procesos políticos y administrativos se ven afectados por esto, sino también el sistema de justicia [...]. La consecuencia de esto sería el surgimiento de una «cultura de corrupción», capaz de desarrollar su propia dinámica de auto perpetuación. (Lauth, 2000, p. 35)

Rastreamos, acudiendo a un método de política comparada, los casos en los que Guatemala aparecía al centro encontrando estudios de caso producidos por autores extranjeros y, en mucha menor medida, nacionales, en los que se compara la evolución de los siglos XIX y XX, donde se encuentra que, de acuerdo con los cánones de la política comparada, Costa Rica era el país a estudiar.

Una de las preguntas de investigación era descubrir en dónde se encuentra la explicación de lo que llamo el poder de regeneración de la institucionalidad del Estado expresada en esa fortísima resistencia a los cambios progresivos de las estructuras sociales y la persistencia de las correlaciones políticas favorables al sostenimiento del *statu quo*, y de los rasgos continuos del subsistema económico-social que lo posibilitan sucediendo simultáneamente o no, a los conflictos y las rupturas entre grupos de poder militar, político o económico. Pero como se verá en la lectura, planteo ir mucho más allá de lo que los estudios existentes –gran parte de ellos citados a lo largo de los tres volúmenes– han logrado documentar, cuidando en todo caso el facilismo de apegarnos dogmáticamente a cualquiera de las grandes teorías como el liberalismo y el marxismo que dan por resueltos todos estos problemas.

2. La reconfiguración cooptada del Estado. Argumentos adicionales

Para dar una respuesta profunda a este grave fenómeno que considerara todas las facetas de su complejidad, era necesario un estudio que fuera hasta antes del origen mismo del Estado. ¿Por qué? Al respecto, en los últimos años, especialmente a partir de 2014-2015, con el destape de la gran corrupción pública y privada, han surgido diversas teorías para explicar cómo fue posible que la corrupción alcanzara tales niveles al punto de encarcelar al presidente y a la vicepresidenta de la República en funciones. ¿Era un asunto de personas corruptas, de moralidad pública, o de una coyuntura electoral que permitió que líderes corruptos tomaran el gobierno? O como otros lo sostenían: el fenómeno fue «descubierto» gracias al trabajo de la Cicig y el Ministerio Público; en esa medida era un fenómeno de la coyuntura que se formó en esos años. Otros, aceptando que no podía negarse lo anterior, entendían que si se hablaba como ya se hacía entonces de la captura del Estado, debíamos retrotraernos en el tiempo e indagar los posibles orígenes del fenómeno. Algunos investigadores se ubicaron en los años setenta del siglo XX, en las décadas de los gobiernos militares. Aunque nos beneficiamos de algunos de dichos estudios, era necesario un método distinto a los que se han empleado hasta ahora. Se optó por un camino mucho más ambicioso. No bastaba con retrotraernos al conflicto armado interno, o a la contrarrevolución de 1954, ni siquiera a las dictaduras de Ubico o Estrada Cabrera. Ese es el profundo y remoto origen del principal problema nacional. Ya nos hemos referido prolijamente a dicho problema principal, que se resume en la reconfiguración cooptada del Estado.

Pero mucho tiempo antes ya se hacían advertencias muy sólidas sobre los grupos paralelos, aunque sin llegar todavía a una formulación más compleja, la cual no ha sido fácil lograr para los científicos sociales por múltiples razones.

Por ejemplo, en las conclusiones del estudio «Marco teórico y metodológico» que publicó como parte del trabajo *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, su autora, Dinorah Azpuru (2007) concluye que:

Al desagregar una a una [las cinco] dimensiones y hacer el análisis específico por país, se observa que por ejemplo, en la dimensión Estado de Derecho, hay avances importantes con relación con los derechos políticos y las libertades civiles, pero en esa misma dimensión se dan debilidades que hacen cuestionar la misma esencia de la democracia, *en particular la persistencia de la impunidad y la penetración de las estructuras de seguridad del estado por grupos paralelos, en especial en el caso de Guatemala.* [Cursivas añadidas] (p. 583)

Y más adelante, señala que a pesar de los avances ya indicados,

persisten múltiples dificultades, algunas mucho más complejas que otras. Dichas dificultades son más evidentes en el caso de Guatemala, país en el cual la penetración de las estructuras de seguridad por parte de grupos paralelos y el narcotráfico hacen que se cuestione la misma esencia de la democracia.

Debe recordarse que no existen garantías de irreversibilidad, aun en las dimensiones e indicadores en los que se muestran mayores avances, por lo cual debe continuarse trabajando en el fortalecimiento de los mismos a la vez que se avanza en solventar los déficits existentes. (Azpuru, 2007, p. 589)

Debemos ahora referirnos a los fenómenos que ocurren en los niveles de los gobiernos locales, y sus conexiones con el poder central.

Clientelismo político, corrupción y baja estatalidad a nivel local

El fenómeno de la dualidad institucional legal/ilegal no es exclusivo de cómo opera el sistema político y jurídico en la cúspide del poder; estas formas se replican en la escala local y regional, y pueden tener o no conexiones directas y/o indirectas con aquella, en doble vía como ya fue examinado en el capítulo 9, a través del caso del Pacur, que operó entre el 2005 y el 2012, pero luego tomaría otros nombres más «técnicos». El Pacur es sin duda de particular importancia para comprender en gran medida la aceleración del surgimiento de lo que allí denominé los empresarios-políticos y los políticos-empresarios –expresión de una muy importante y perversa mutación de los empresarios y de los políticos, y sus roles funcionales en toda sociedad–, mutación ocurrida en el contexto del despliegue de la triada de leyes sobre la descentralización que tuvo por protagonistas principales a funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia del gobierno del presidente Berger, diputados y un muy significativo número de alcaldes y empresarios de todos los departamentos del país, unos más que otros³¹.

Según informa Waxenecker (2019c) en *Redes ilícitas y crisis política: La realidad del Congreso guatemalteco*, para la Cíciq, los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad –Ciacs– evolucionaron hacia redes político-económicas ilícitas (RPEI) (p. 6). «La disputa por el poder se trasladó al escenario electoral y el poder (ex) militar y los aparatos clandestinos crearon instrumentos políticos para ser partícipes» (Waxenecker, 2019c, p. 6). Para tener un entendimiento más complejo de estas mutaciones, a este fenómeno debe agregarse a otros como el Pacur –que hasta donde entendemos no fue un paso calculado para fortalecer a las mafias, sino para tener cierto control o influencia sobre los cacicazgos locales dirigidos por diputados distritales sobre los cuales, al cabo, el poder central terminó perdiendo control–.

Concluye el autor:

Los pactos subyacentes y las redes de poder en el organismo legislativo han distorsionado la democracia guatemalteca, extendiendo sus alcances e influencias hacia la institucionalidad en casi todo el país.

31 Para un análisis detallado de un caso prominente de clientelismo, política y corrupción en la municipalidad de Guatemala, ver el estudio de Waxenecker *et al.* (2019), *Impunidad y redes ilícitas: Un análisis de su evolución en Guatemala*. El estudio incluye también numerosos casos de diputados, políticos, empresarios, abogados y militares.

La fuerza legislativa acumulada del núcleo duro está integrada por al menos 56 legisladores de 9 bancadas distintas [se refiere a la composición de la legislatura que terminó sus funciones en enero del 2020], y se entreteje, con las redes de carácter regional que incluyen unas 43 figuras políticas consolidadas y 17 en formación, cuya presencia alcanza los 22 departamentos del país. (Waxenecker, 2019c, p. 33)

El texto de Waxenecker constituye un avance en el reconocimiento de lo legal/ilegal actuando conjuntamente. Como se ha venido demostrando, aquí estribaba —y sigue estribando—, precisamente la debilidad de los estudios sobre la democracia y los partidos políticos en América Latina, producidos por el institucionalismo original e incluso por múltiples autores adscritos a las nuevas perspectivas del neoinstitucionalismo, así como en los informes preparados por expertos de la Organización de Estados Americanos (OEA), o agencias de Naciones Unidas, pero no únicamente. Estudios nacionales de importantes instituciones tienen esa misma debilidad que por el peso de las evidencias está siendo subsanada.

Escribe Waxenecker: «Las RPEI —tanto las de alcance nacional como las de carácter regional—, son entramados complejos y transicionales, que se desplazan entre lo público y lo privado, entre lo gubernamental y lo empresarial, entre lo lícito y lo ilícito y entre lo formal y lo informal» (p. 33).

Estos entramados tienen por finalidades lograr, cita, «“a) poder indebido (político y/o económico), b) influencia indebida (política y/o económica, c) impunidad para sus acciones ilícitas y d) enriquecimiento indebido” (Cicig/MP, 2015)» (p. 33).

Estas realidades de poder han desnaturalizado la institucionalidad y los equilibrios del sistema democrático, pues, la «finalidad» del ejercicio de poder no se caracteriza por los preceptos constitucionales del bien común, sino por simples intereses y beneficios particulares.

El poder se realiza de forma indebida. Es decir, *no es exclusivamente lícito o ilícito, sino se sirve de ambos extremos*; de la misma manera que se realiza en los conductos formales/transparentes e informales/secretos de la institucionalidad. [Cursivas añadidas] (Waxenecker, 2019c, p. 33)

Es en el nivel local y/o regional, sobre todo, en los casos de países que, como Guatemala, se caracterizan por una débil densidad institucional local, en donde podemos constatar las fluidas relaciones entre redes de variado grado de formalidad legal/ilegal; relaciones que algunos autores denominan mutualismo, entendido como redes que se superponen, se comunican entre ellas y se benefician entre sí, como sostienen Moya y Paillama en su documentado estudio *Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista* (2017).

Dicen los autores en el *abstract* de su trabajo:

los conceptos de clientelismo político y corrupción son entendidos como un fenómeno social que quebrantan la formalidad de los procesos y, por tanto, no se circunscriben a fenómenos que necesariamente están ligados a la ilegalidad. En otras palabras, son conceptos que se entienden desvinculados de una connotación moral. (Moya y Paillama, 2017, p. 1)

Moya y Paillama (2017) citan un estudio de caso en varios municipios chilenos realizado por Moya y Dueñas (2015) en el cual fueron examinadas las relaciones sociales que hacen posible la corrupción. En su trabajo se evidencia la forma en que ambos fenómenos, corrupción y clientelismo, «en determinados contextos, se superponen y actúan de manera conjunta» (p. 76). Los principales hallazgos de los autores se refieren a que las redes clientelares posibilitan la corrupción, dentro y fuera del municipio, «mediante el establecimiento de vínculos fuertes que operan a través de un *sistema de intercambio basado en códigos de lealtad y favores recíprocos*» [cursivas añadidas] (p. 76). Este fenómeno, continúan, «se refleja en la concesión de obras públicas a empresas privadas mediante contratos irregulares y la obtención de patentes y permisos municipales también irregulares» (p. 76).

Para los autores, la corrupción es comprendida como una práctica social «que quebranta las normativas y la lógica de los procesos formales de las instituciones y servicios públicos» (p. 79). En dicha práctica social se obtienen bienes materiales o simbólicos; se trata de una red de contactos que se funda en la confianza «y el intercambio de favores que se llevan a cabo mediante la interacción de los actores implicados en la red (Moya & Dueñas 2015; Luhman 1998; Mujica 2004, 2011; Lomnitz 2003; Auyero 2002)» (p. 79). Desde este enfoque, continúan, el desarrollo de vínculos sociales «se torna un elemento central junto con la ruptura de los procesos formales más allá de la obtención deliberada de beneficios materiales y simbólicos. Aquellos se pueden obtener, pero no necesariamente por motivo de un plan racional o búsqueda consciente» (Moya y Paillama, 2017, p. 79). Y más adelante:

la penetración del mercado en la política local ha marcado una nueva tendencia en lo que se refiere a las prácticas corruptas, y que también reforzaría la preponderancia de las relaciones clientelares.

Por otra parte, aun cuando los gobiernos no ejercen control sobre las empresas, los políticos pueden politizar los procesos de regulación que afectan al funcionamiento de las empresas privadas. Incluso las empresas pueden ayudar a «entregar los votos a sus políticos favorecidos e indirectamente supervisar el intercambio clientelar» (Kitschelt & Wilkinsons 2007, p. 299). (Moya y Paillama, 2017, p. 82)

Dicen los autores del estudio sobre tres municipios chilenos, en las conclusiones de su estudio sobre los vínculos empíricos de los fenómenos en la región de la Araucanía, una zona de baja densidad estatal:

La evidencia teórica señala que ni el clientelismo ni la corrupción pueden ser consideradas como causa o consecuencia de la otra, puesto que como se ha mencionado anteriormente, ambos fenómenos son distintos. Esto no significa que estos fenómenos no puedan actuar de manera conjunta, por el contrario, *se superponen de manera constante*, de esta forma se da origen a una asociación mutualista tremendamente beneficiosa para ambos. (Cursivas añadidas)

La evidencia obtenida da cuenta de lo anterior, puesto que se observa que mediante la recurrencia frecuente a prácticas ilegales por parte de los integrantes de la red (contratación arbitraria de funcionarios municipales, obtención de patentes y licitaciones de manera irregular) como parte del intercambio clientelar, se permite asegurar un adecuado funcionamiento y efectividad de la red en un determinado contexto o territorio, mientras que por otro lado, a través de la relación y vinculación de los diversos actores que forman parte de las redes clientelares y del capital social que en ella circula de manera constante, la corrupción se consolida a través del uso instrumental de los vínculos, los cuales se rigen bajo un sistema de intercambio basado en códigos de lealtad y favores recíprocos. (Moya y Paillama, 2017, p. 94)

En ese esquema de operación, sostiene, los actores que participan de los intercambios cuentan con mayores posibilidades de verse beneficiados. «Esto demuestra cómo la asociación de dos fenómenos distintos supone la obtención de beneficios para ambos, esto se conoce como mutualismo» (p. 94).

Recuadro 10.3

Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista

Máiz (2003) [...] entrega elementos que permiten visualizar de mejor manera la relación entre clientelismo político y corrupción, en este sentido, él señala que «la relación entre el vínculo clientelar y la corrupción es la de redes superpuestas, esto es, circuitos que si bien son autónomos pueden entrar en contacto y llegar a solaparse en determinadas circunstancias contextuales» (Máiz 2003, p. 26). Asimismo, agrega que la red clientelar es una institución resistente y tiende a durar en el tiempo, pero aun así hay factores que la hacen vulnerable, estos son: «la competencia interna y externa al circuito clientelar de otros proveedores de bienes (surgimiento de nuevos brokers), y la reconfiguración del escenario institucional mediante la fragmentación multinivel del gobierno (descentralización)» (Máiz 2003, p. 28). Este punto que aporta Máiz es crucial, ya que esta superposición permitiría que la corrupción y el clientelismo político operaran de forma mutualista, por ejemplo, que los actos de corrupción se sostienen en redes conformadas por lógicas clientelares o para subsistir, las redes clientelares necesitan desarrollar actos de corrupción.

Por ejemplo, para hacer frente a los elevados costos de las campañas políticas, los partidos políticos necesitan recursos para mantener la red clientelar, como lo señala Torres (2007 p. 109) «las redes requieren de un importante caudal de recursos que aceiten su mecanismo». En este sentido, Tosoni (2007) analizando el rol de los intermediarios en la estructura de la red, señala que la interrupción del flujo de recursos

al interior de la red implica ni más ni menos que su desaparición (Torres 2007, p. 61). Es por esto que, ante la necesidad de recursos para financiar la red clientelar, el líder o los partidos políticos recurren a otras fuentes ilegales de financiamiento para poder mantenerse y perdurar en el tiempo.

Fuente: Moya y Paillama (2017, p. 83).

Por su parte, Aguirre (2013), citado por Moya y Paillama (2017, p. 79), argumenta que las redes clientelares nacen como una forma alternativa de vinculación entre los ciudadanos y el Estado producto del fracaso de este último en garantizar la igualdad y universalidad en el acceso a políticas de bienestar. En tanto, Torres (2007), citado por los mismos autores, señala que cuando

el Estado aparece como incapaz de imponerse y marcar presencia en todo el territorio nacional, los espacios que quedan vacíos son ocupados por caudillos locales los cuales se mueven con una lógica puramente clientelar mientras buscan mantener sus espacios de poder (p. 79).

Una última referencia sobre las relaciones entre clientelismo y corrupción. Queda en evidencia que ambos fenómenos se nutren el uno del otro; hacen parte de la expresión del neopatrimonialismo contemporáneo, en donde política, programas sociales y campañas electorales son tres incentivos para las redes y el grado de su eficacia en el aprovechamiento de los recursos que potencialmente generan está relacionada con mayor o menor densidad estatal y el fracaso mayor o menor del Estado en el cumplimiento de sus funciones.

Moya y Paillama (2017) sostienen que

las causas que dan origen a la corrupción también son múltiples, ya que como lo señala Tanzi (1998 p. 587) «la corrupción es un fenómeno complejo que casi nunca se explica por una sola causa». Echebarría (2004 p. 4) identifica tres, «la primera de ella hace referencia a la incapacidad de un Estado para controlar a los funcionarios públicos, proteger los derechos de propiedad, proveer instituciones que aseguren un Estado de Derecho efectivo y definir los límites entre el Estado y la sociedad al igual que los intereses públicos y privados. Segundo, la interacción entre Estado –mercado, ya que la corrupción es una forma de obtener beneficios o de reducir costes de transacción. Tercero, están las pautas culturales, ya que estas pueden afectar los umbrales de lo que es tolerable o no, más allá de las fórmulas legales que estén en vigor». (p. 80)

Nos parece oportuno mencionar ahora que, tras la salida ilegal de la Cicig en el 2018, el gobierno del presidente Giammattei cuando asumió en enero del 2020 optó por una vía muy menor para controlar la corrupción: creó una comisión presidencial contra la corrupción, que no podrá, por su origen mismo, ir mucho más allá de lo que sus miembros puedan ver desde sus oficinas. Como lo advirtieron Arellano *et al.* (2015) en su estudio sobre el caso de la Agencia Anti Corrupción en Argentina, con veinte años de existencia, en un país de larga tradición en materia de clientelismo. Si se trata de corrupción sistémica,

una AAC enfrentará un duro desafío si tiene como base de acción un diseño que simplifica el comportamiento organizado de un fenómeno complejo a un mero problema de *principal-agente*. Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas que una AAC ejerce, sin atender los nexos, estrategias y percepción banalizada de complicidad corrupta, es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica no son reactivos. Por el contrario, son estratégicos, cambian, se adaptan, son resistentes. (p. 84)

[...] Es ineludible cambiar el enfoque de un problema racional-instrumental y de principal-agente a uno de perspectiva compleja, vinculado a la confianza y con características de un *problema perverso*, de acción colectiva entre individuos, entre organizaciones y entre ambos. La *sociabilidad* de la corrupción implica ampliar las perspectivas hacia donde no todo es una batalla de «buenos» contra «malos», sino una mezcla social más rica y dinámica. Donde, por ejemplo, el secreto, la opacidad y la hipocresía son incorporados como espectros reales y necesarios de la acción en una sociedad compleja y abierta (Goffman, 1981; Simmel, 1906; Arellano, 2010)³². (Arellano *et al.*, 2015, p. 99)

3. Trayectorias de desarrollo

Matthew Lange, James Mahoney y Matthias vom Hau, autores de *Colonialism and Development: A comparative analysis of Spanish and British colonies* [Colonialismo y desarrollo: Análisis comparado de España y las colonias británicas] (2006) formularon un método para hacer teoría política comparada y la aplicaron a las experiencias colonizadoras de Inglaterra y España y se hacen la pregunta que definen como una de las interrogantes cruciales de la macrosociología: «¿Qué explica las diferencias en los niveles de desarrollo en el mundo no europeo?» (p. 1449), asunto que fue examinado en el citado volumen II, capítulo 5 y que ahora refiero como una de las constataciones históricas y empíricas de cuán importante es la larga duración, la ruta dependiente y los rendimientos crecientes para explicar los distintos desenlaces en la historia de los países.

Un país colonizador como Inglaterra, que destaco porque en este estudio sirve para compararlo con la experiencia colonizadora española, en su vocación conquistadora también dejó su profunda impronta en las colonias bajo su dominio; y en el caso de Irlanda, profundas divisiones que subsisten. Ambas experiencias colonizadoras, la española y la inglesa –violentísimas, expoliadoras como toda conquista–, consideradas en perspectiva histórica, no tuvieron sin embargo a lo largo del tiempo los mismos resultados en términos de ciudadanía, democracia y desarrollo económico para los países bajo su sujeción, al compararse las condiciones demográficas y de desarrollo iniciales con las que presentaban los países analizados al inicio del siglo XX.

32 Probablemente sea la visión sobrenormatizada, de visiones reduccionistas del individuo y de la ética lo que está evitando que se comprenda mejor un fenómeno social como la corrupción. La variable organizacional, por ejemplo, aparece en nuestro estudio como una menos instrumental y más grupal, colectiva, diacrónica. Tal vez de esta manera, al ampliar la visión y evitar el simplismo moralista con que a veces se estudia este fenómeno, será que se pueda avanzar por nuevos derroteros teóricos y prácticos para comprender y enfrentar el dilema social de la corrupción (Arellano *et al.*, 2015, p. 99).

Estos resultados distintos están asociados a interminables discusiones sobre los tipos de capitalismo y mercantilismo y el tipo de instituciones democráticas o patrimonialistas que habrían posibilitado u obstaculizado unos y otros modelos societales. Obsérvese la tabla 10.3 que ha sido simplificada al reducir el número de países comparados, conservando los que tienen que ver en el caso de Centroamérica, a Guatemala y Costa Rica. Como hemos dicho, la tabla completa y su análisis ya fue presentada antes.

Tabla 10.3

Traectorias de desarrollo: colonias españolas y británicas

País	Nivel de desarrollo precolonial	Nivel de colonialismo	IDH (1975)	IDH (2000)
Colonias españolas				
Argentina	bajo	bajo	.79	84
Uruguay	bajo	bajo	.76	83
Chile	bajo	bajo	.70	83
Costa Rica	bajo	bajo	.75	82
Guatemala	alto	alto	.51	63
Colonias británicas				
Australia	bajo	alto	.84	94
Canadá	bajo	alto	.87	94
Estados Unidos	bajo	alto	.86	94
Nueva Zelanda	bajo	alto	.85	92
Hong Kong	alto	intermedio-alto	.76	89

Nota. Los puntajes del índice de desarrollo humano (IDH) son de las Naciones Unidas (2002). Fuente: Lange *et al.* (2006, pp. 1449-1450).

La tabla presenta cuatro ámbitos de análisis: grado de desarrollo en que se encontraba el país en el periodo precolonial, profundidad del colonialismo implantado y el índice de desarrollo humano –IDH–, para 1975 y 2000. Costa Rica partiendo de un bajo nivel de desarrollo colonial y baja profundidad de implantación colonial, explicada en parte por las dificultades de las autoridades coloniales para tener una relación más continua y profunda dada su ubicación geográfica, tiene un IDH de 82 para el 2000, notablemente más alto que Guatemala que apenas obtiene 63.

Por su parte, Guatemala, partiendo de lo que los autores califican alto grado de desarrollo por la complejidad de la civilización maya, y un nivel alto de colonización, presenta sin embargo niveles notablemente menores en materia de IDH.

Países de América del Sur como Chile y Uruguay con nivel bajo de desarrollo precolonial, y bajo colonialismo, lograron sin embargo seguir una trayectoria que les permitió tener altos índices de DH: 83.

En el caso de las colonias inglesas en América, Canadá y Estados Unidos, resulta llamativo que los cuatro países que incluimos tengan ambos bajo desarrollo precolonial y bajo nivel de colonialismo, pero alcanzan altos índices de DH.

Luego de examinar las variables mencionadas, los autores dicen: «Nuestro argumento muestra específicamente que los procesos históricos a través de los cuales las instituciones coloniales se instalaron y dieron forma al desarrollo posterior difirieron dramáticamente para el colonialismo español y británico» (p. 1450).

España, dicen Lange *et al.*, colonizó la mayoría de las regiones precoloniales que eran prósperas porque estas áreas ofrecían el mayor potencial de acumulación «bajo un modelo económico mercantilista» (p. 1450). Según su línea argumental, no era el caso de Inglaterra, país que en cambio habría colonizado la mayoría de las regiones precoloniales por ser menos complejas y ofrecían, sostienen, «el mayor potencial para la acumulación capitalista» (p. 1450).

A su vez, las áreas que fueron fuertemente colonizadas por España vieron la introducción de importantes instituciones mercantilistas, y estas instituciones se convirtieron en importantes impedimentos para el desarrollo poscolonial. Las áreas que fueron fuertemente colonizadas por Gran Bretaña vieron la introducción de importantes instituciones liberales, y estas instituciones se asociaron positivamente con el desarrollo. Por tanto, tanto el colonialismo español como el británico revirtieron la suerte de las regiones precoloniales, pero lo hicieron de formas muy diferentes. (Lange *et al.*, 2006, p. 1450)

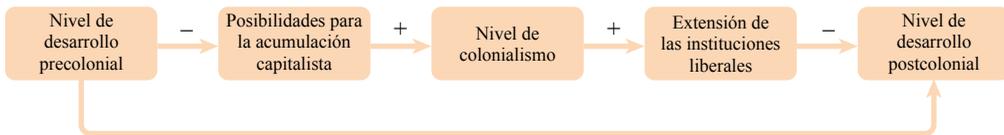
Esto me lleva a la presentación de su síntesis gráfica que, al igual que la tabla anterior fue presentada ya en el capítulo 5, y además en el caso del patrimonialismo español, desarrollado en el volumen I, capítulo 4, «Los rasgos originarios del Estado», por lo que ahora no requiere mayor explicación. Obsérvese que, por su tradición teórica liberal, en el caso de España los autores prefieren hablar de mercantilismo y no de patrimonialismo.

Figura 10.1
Colonialismo mercantilista

a. Colonialismo mercantilista: España



b. Colonialismo liberal: Bretaña



Fuente: Lange *et al.* (2006, p. 1451).

4. Coyunturas críticas, ruta dependiente y rendimientos crecientes

La última referencia comparativa es mostrar la síntesis elaborada por Yashar que permite observar con toda claridad los desenlaces distintos que siguieron Guatemala y Costa Rica como resultado de decisiones diferentes adoptadas en coyunturas críticas, destacando dos de ellas: Las reformas liberales de fin del siglo XIX, es la primera; y durante la década de 1940 y 1950, las reformas sociales y democráticas, la segunda. Este muy importante asunto ameritó un extenso capítulo completo en el volumen II en donde se analiza la trayectoria histórica de ambos países.

En el caso de Costa Rica, observamos que en la década de 1870, en el marco de las reformas liberales se derivó en lo que la autora llama autoritarismo oligárquico (1870-1941); Guatemala hacia el autoritarismo militar. Pero será en la ya mencionada década de 1940-1950 cuando los caminos de ambos países se distanciarán profundamente. Costa Rica logra consolidar su revolución social –en un proceso que no estuvo exento de violencia, esta fue de corta duración– y los consensos permitieron desarrollar sus instituciones sociales y políticas necesarias para convertirse en un país democrático con amplias garantías sociales y un Estado de derecho. Como es harto sabido, en Guatemala, con la conducción de los Estados Unidos fue derrocado el gobierno reformista de Árbenz, anulando gran parte de las acciones emprendidas entre 1944 y 1954 para implantar un capitalismo modernizador, un Estado social y una democracia liberal. Las consecuencias fueron de largo alcance.

Ya antes nos hemos referido profusamente a este hecho en el volumen II, capítulo 6. Solo se mencionará a un importantísimo ángulo adicional a lo dicho, se trata del aspecto relacionado con la creación de un Estado que diera cuenta de lo que somos: un país pluricultural, multiétnico y plurilingüe; si la visión de la «modernización revolucionaria» no incluía una visión compatible con un Estado de esa naturaleza, ni fue impulsada estrategia alguna con decisión, ni era, como suponemos, parte de la convicción íntima de sus líderes –como la historia prueba que no lo fue–, durante las largas dictaduras, mucho menos lo sería luego de la caída de Arbenz. En lo que atañe al reducido grupo de comunistas en el poder, estos solo privilegiaban la cuestión de la clase social, lo étnico lo desdijeron hasta muchos años después, cuando otras organizaciones revolucionarias como la Organización del Pueblo en Armas –ORPA–, no aferrada a dogmas marxistas, ponen al centro la cuestión. Como sea, las consecuencias para el país han sido profundas, como la discriminación, que llegan al presente.

Informa Monzón (1946-2020) en su trabajo *La política, y las políticas educativas en la contrarrevolución guatemalteca 1954-2000*, (2016) que todo lo relacionado con el informe de la misión Britnell [que envió en 1950 a Guatemala el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) en funciones exploratorias] tiene una gran importancia en la medida que pedía al Estado guatemalteco enfatizar el «papel protagónico de la iniciativa privada y la reducción del Estado en un contexto en que ni siquiera se miraba como larvario el consenso de Washington» (p. 21). En este periodo gubernamental tiene especial relevancia, continúa, el Primer Congreso Nacional de Educación celebrado en el país el 6 de febrero de 1955, ya en el gobierno de Castillo Armas (Monzón, 2016, p. 81). Los funcionarios del Ministerio de Educación, el presidente y «aún el Agregado Cultural de la Embajada de los Estados Unidos, Mr Wilian Warner. M. [sic] definieron las orientaciones del mismo, en los discursos inaugurales y en las diversas intervenciones que tuvieron» (Ministerio de Educación Pública, 1955, p. 21).

La temática fue establecida usando la forma imperativa del «debe» como se verá más adelante. Varias de las resoluciones tomadas en el Congreso fueron asumidas por el presidente como principios orientadores de la Política Educativa.

El congreso abarcó varias temáticas, pero es importante destacar que el primer tema se refería explícitamente a la política educativa nacional, uno de cuyos subtemas se llamó Educación y Democracia; los incisos que abarcó dicho subtema fueron planteados en forma imperativa, de tal manera que más parecían resoluciones a priori. Dichos incisos son los siguientes:

Democracia como un sistema filosófico-político y como un sistema de vida:

La escuela debe preparar a la juventud para un régimen y un sistema de vida democrática.

La Escuela debe dar una respuesta a las exigencias de la humanidad, y a la infiltración del comunismo y otras tendencias totalitarias. (Monzón, 2016, p. 81)

«El carácter conservador, anticomunista, idealista y militarizante de la posición oficial mantenida en dicho congreso» (p. 50), sostiene Monzón, se puede ver con completa claridad en

los planteamientos expresados por el Ministro de Educación, licenciado Jorge del Valle Matheu, (1906- [influyente intelectual del liberacionismo], en el discurso inaugural:

La solución de la cuestión indígena no es meramente económica sino sociológica y psicológica (Ministerio de Educación Pública, 1955, pág. 50).

Se conceptúa al indígena como atrasado, pagano, idolátrico, mágico «deben crearse los centros que capacitarán a las familias para comprender las inmensas ventajas que ofrece la cultura europea y europeoamericana sobre la cultura precolombina que ocupa todavía gran parte del espíritu de nuestros indígenas». (Ministerio de Educación Pública, 1955, pág. 44, como se cita en Monzón, 2016, p. 82)³³

Con semejantes convicciones se entiende más fácilmente por qué luego, en los años setenta y especialmente los ochenta, el Ejército y otras instituciones estatales realizaron acciones genocidas. Los desenlaces, o las consecuencias de las decisiones adoptadas por cada régimen, son pues dramáticamente diferentes.

Pero debemos precisar que, en esta materia tan relevante, la élite costarricense –no importando si los pueblos indígenas «eran numerosos o pocos»– no tuvo tampoco especial interés ni convicción en ir más allá del reconocimiento de ciertos derechos. Al rasgo universal del expolio colonial como fuente de acumulación capitalista, se agregan otros hechos posteriores ya en los años de la independencia. Gutiérrez Slon, en su trabajo *Pueblos indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial* (2018), documenta que en 1821, con el inicio del período independiente de Costa Rica, la marginalidad indígena y el despojo, así como los desplazamientos desde sus tierras, continuaron siendo «la forma como los poderes políticos y económicos dominantes se relacionaban con los pueblos indígenas. Esta relación de dominio y desposesión territorial se agudizó con la expansión de los cultivos de exportación y su consecuente consolidación del modelo capitalista» (p. 172), lo cual entre otras consecuencias conllevó «una modificación las zonas comunales en donde habitaban los pueblos indígenas» (Chacón y Guevara, 1992, como se cita en Gutiérrez Slon, 2018, p. 172).

Con esta consolidación del modelo económico, la expansión del Estado y del nacionalismo conservador y liberal, se fomentó la aculturación sustituyendo estructuras cacicales indígenas por nuevas expresiones de territorialidad, lo que implicó una versión negativa de las comunidades indígenas que, frente a la expansión del Estado, eran consideradas pueblos atrasados que debían integrarse –o por lo menos sus tierras– al desarrollo y producción, en el cual:

33 La fuente de Monzón es Ministerio de Educación Pública. *Memoria del Primer Congreso Nacional de Educación, Desarrollado en la ciudad de Guatemala el 31 de enero al 6 de febrero de 1955*. Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública, 1955.

«las relaciones entre sociedad dominante y pueblos indios se modificó sustancialmente, pasándose de un primer momento de exaltación patriótica que pretendió reconocer a estos pueblos como costarricenses con derechos civiles por lo menos iguales al de otros compatriotas, a la consideración de dicha población, ya entrado el siglo XX, bajo perspectivas neo-colonialistas, en que los indios volvieron a concebirse como aberraciones humanas destinadas a la extinción». (Chacón y Guevara 1992, 45, como se cita en Gutiérrez, 2018, p. 172)

Las acciones de protección llevadas adelante por el Estado creando zonas exclusivas, o introduciendo cambios progresivos en la legislación en varios momentos del siglo XX, si bien contribuyeron a mejorar sus condiciones de vida, no alcanzaron, hasta la fecha, a constituirse en una verdadera solución histórica.

Como indican los autores, para el siglo XX continúa la visión del indígena como población improductiva, se adhería la intención de que debían ceder sus tierras para la generación de actividades económicas nacionales, sin que se privilegiara nunca un modelo compartido de convivencia con las tierras habitadas por pueblos originarios. (Gutiérrez, 2018, pp. 172-173)

Más allá de lo dicho para «desmitificar» el caso de Costa Rica, este país, a pesar de lo señalado, construye su democracia política liberal-conservadora y un robusto sistema de bienestar social que reforzó continuamente a lo largo del siglo XX. En Guatemala, sus élites militares y civiles con su autoritarismo militar optaron siempre por la vía de la eliminación del adversario, el saqueo de los recursos públicos, la ausencia de acciones estratégicas que dieran lugar a la formación de una sociedad multiétnica, poseedora de un amplio estado de bienestar.

Todo lo contrario, y tal como lo hemos documentado, su sistema político ha actuado para la reiteración y el fortalecimiento de la ruta dependiente expresada en institucionalidad dual legal/ilegal que hasta el día de hoy ha impedido que este país tenga un Estado de derecho, más allá de la simulación y de los rituales cuatrienales al elegir gobiernos o integración de las cortes del sistema de justicia. El resultado es contar con los peores indicadores sociales de la región latinoamericana y haber sufrido el largo conflicto armado interno que produjo graves disidencias sociales.

Recuadro 10.4

El setenta por ciento (extractos)

Amigos conservadores «moderados», que los hay, me indicaron que en mi columna de la semana pasada «se me fue la mano» al decir que «... (a)...los conservadores les debemos que se haya roto el hilo constitucional durante la Presidencia de Árbenz y que de ahí se hayan derivado setenta años de confrontación». Señalan, con propiedad, que Árbenz había roto previamente ese «hilo constitucional» al orquestar la defenestración, a través del Congreso (1953), de varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia

(entre ellos al recordado patriota don Arturo Herbruger Asturias), por, para utilizar el léxico hoy en boga, «amparar» a unos finqueros que alegaban excesos ilegales en la aplicación de la Ley de la Reforma Agraria (Decreto 900). Es más, puede alegarse que «el hilo constitucional» se había roto aún antes, cuando Arévalo orquestó que una oscura «comisión del Congreso» fuera a «arrestar preventivamente» a Francisco Javier Arana, para enjuiciarlo «por sedicioso» *in absentia*, dando lugar a los trágicos sucesos del «Puente de la Gloria» (1949). Por supuesto, «la derecha» dice que el incidente fue un asesinato premeditado «para dejarlos sin su candidato vencedor» para las elecciones de 1950 y «la izquierda» dice que «Arana estaba preparando un golpe», rompiendo aún antes que Arévalo el «hilo constitucional»... Así de vieja es esta confrontación entre la «izquierda» y la «derecha» en Guatemala y así de intensas las pasiones políticas que le dieron lugar. Lo que quise decir, sin embargo, es que habiendo pasado lo ya pasado, si el pensamiento conservador local, que contó con el auxilio material de nada menos que de la Presidencia de los EE. UU. y sus más allegados colaboradores (los hermanos Dulles y Henry Cabot Lodge), blandiendo las «variadas armas» de la poderosa CIA, no hubiese derrocado al gobierno a la fuerza en 1954, «otro gallo nos cantara». Especulo que un candidato «de derecha» habría ganado las siguientes elecciones, moderando, pero no destruyendo, dentro del cauce constitucional (el de la Constitución de 1945), la Reforma Agraria arbencista (volviendo a sus beneficiarios pequeños propietarios capitalistas, como hizo MacArthur en Taiwán, Corea y Japón), y que de ahí habría surgido una amplia clase media que habría transformado en otra, muy distinta, la Historia reciente de nuestro hoy aún atribulado país.

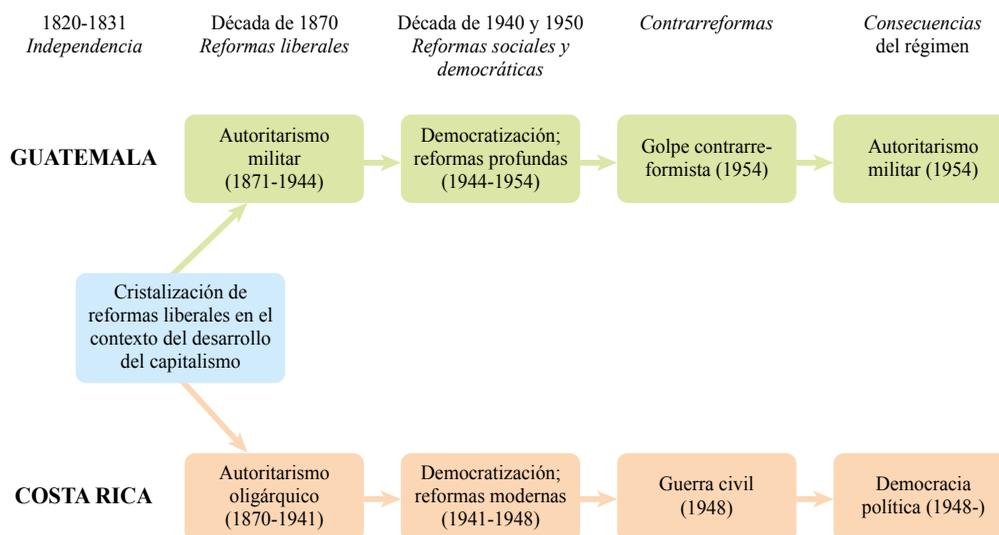
Es más: insisto en que el pensamiento conservador guatemalteco ha logrado aquí prevalecer, «siempre, por astucia o por la fuerza», sobre todos los demás movimientos políticos renovadores de nuestra Historia y que por eso, Guatemala sigue estando tan atrasada. Lo repito: (i) en 1839, tras recuperarse de su vergonzoso y entreguista papel durante la Independencia y Anexión al «primer» Imperio Mexicano, propiciaron, «para que un puñado de «aristócratas» conservara el monopolio del comercio exterior», una guerra civil, ostensiblemente encabezada por «el indio» Carrera, aherrojándonos así a «la noche de los treinta años»; (ii) cuando su miopía y descrédito ya no pudo contener los impulsos renovadores de la Reforma Liberal iniciada en la región por Benito Juárez, el pensamiento conservador astutamente infiltró y corrompió a los nuevos gobiernos «liberales»; dándonos, en la práctica, un «capitalismo de plantación» –que preservó los rasgos feudales de nuestra sociedad– dirigido por hipócritas dictaduras de lenguaje liberal, y que se impuso hasta la Revolución de 1944; y finalmente, (iii) en 1954, el pensamiento conservador impidió que siguiéramos el rumbo de los futuros «tigres asiáticos» y en vez de eso, logró hacernos regresar a esa sociedad semi-feudal, provinciana y retrógrada que a algunos tanto agrada, pero que es un infierno para la mayoría. Recientemente, ese mismo tozudo, pertinaz y miope pensamiento conservador, abortó la lucha contra la corrupción sistémica que ha ahogado al país desde 1985, al lograr, pese a la tímida pero subyacente oposición mayoritaria, expulsar a la CICIG.

Fuente: Toriello (2020).

Desde la década de los años veinte del siglo XX, el entonces autoritario régimen costarricense supo abrirse a todas las fuerzas políticas e ideológicas, incluido el Partido Comunista (o partido Vanguardia Popular –PVP–), el que, aunque durante periodos cortos fue objeto de actos represivos, incluido el asesinato selectivo de militantes y líderes, fue un actor social que a lo largo de dicho siglo jugó un importante papel en la resolución de la crisis que se produjo durante la guerra civil, siendo flexible y funcionando de forma más independiente respecto del movimiento comunista internacional, y a la fecha continúa siendo parte del sistema político partidista con un peso electoral marginal.

En cambio, en Guatemala, la prohibición y persecución sistemática e implacable de los comunistas organizados en el Partido Guatemalteco del Trabajo –PGT– fue la opción de los gobiernos militares y sus aliados civiles, lo que incluyó el secuestro de numerosos de sus miembros, su dirección nacional completa, pero también fue la opción para eliminar toda oposición incluyendo a militantes del muy moderado socialcristianismo y miles de civiles ajenos a toda posición política. Esa opción de los gobiernos de facto de 1954 en adelante, creó un ambiente de polarización que propició las condiciones para la radicalización de las fuerzas políticas moderadas y la de los propios comunistas, y el largo y sangriento conflicto armado interno que devino en una catástrofe nacional.

Figura 10.2
Guatemala-Costa Rica: trayectorias contrapuestas



Fuente: Yashar (1996, p. 5).

5. El problema principal de Guatemala y el hallazgo mayor

Llegados a este punto, luego de concluir la trilogía me pregunto: ¿en dónde está el aporte específico a las ciencias sociales, la economía y la historia de una obra más sobre la historia como la que estoy concluyendo? Encuentro dos de alcance sistémico. En primer lugar, defino lo que considero es el principal problema de Guatemala.

El problema principal de Guatemala, debo repetirlo al llegar al último capítulo, es el fenómeno del continuo declive del Estado hasta su conversión en los últimos años en un conjunto de instituciones más o menos cooptadas en los tres poderes, por redes mafiosas público-privadas y por expresiones del crimen organizado; estas sobre todo a nivel local. Pero además, y esto es lo extraordinario, en medio de ese continuo declive, entendido como retroceso en todos los indicadores importantes del país, el sistema, sus estructuras económicas y su sistema político se caracteriza por su capacidad de resistir todo intento de ser reformado, regenerándose, absorbiendo las presiones para reformarlo, y que los propios poderes legales/formales, e ilegales y/o criminales/informales eventualmente se proponen para asegurar su continuidad y mejor servir a sus objetivos.

Como hemos dicho en varias ocasiones a lo largo de la trilogía, las instituciones son más duraderas que los actores y agentes que las pueblan y lideran; estos entran y salen de las estructuras de la institucionalidad dual; pero no son solo más duraderas sino más resistentes a los cambios, incluso cuando intentan reformarlas sus propios protagonistas.

Y a la pregunta en dónde está el aporte específico a las ciencias sociales, la economía y la historia de esta obra, respondemos que el hallazgo más importante y sistemático que presenta la trilogía *Guatemala: Las entrañas del Estado. Historia de sus crisis, dualidad institucional y capacidad de regeneración*, es haber documentado y conceptualizado mediante un marco teórico innovador, el «hilo conductor» que atraviesa la historia de la formación estatal guatemalteca a lo largo de casi dos siglos: la *dualidad institucional legal/formal/ilegal/informal* en connivencia eficaz.

Ese es el gran mecanismo que la historia del Estado guatemalteco, sus instituciones y actores, sin que estos necesariamente tuvieran plena conciencia de las consecuencias de sus actos, mediante la repetición de las decisiones y prácticas, forjaron como una ruta dependiente –con muy breves interludios como el de 1944-1954 cuando se intentó por primera y única vez una reforma estructural fallida por todas las razones ya presentadas en el volumen II, capítulo 6–, que consolidó la capacidad del sistema para su continua regeneración.

Encontrar ese «hilo» a la luz del estado del país y de la información cualitativa de la que ahora se dispone en materia de operación de las redes criminales podrá parecer a algunos una obviedad. Pero lograr la definición y sobre todo poder demostrarla requirió abundantes pruebas como resultado de un esfuerzo conceptual formulado con un visión sistémica e interdisciplinar que ofrece una mirada de conjunto lo más completa posible a la que se le articuló como se dijo antes un innovador marco teórico sobre la formación del Estado guatemalteco.

Sin duda las conclusiones que se han venido presentando requerirán de la crítica, de su eventual desarrollo y depuración descubriendo omisiones y/o errores de fuentes y análisis.

El estudio ha irrumpido en ciertos ámbitos y mediante métodos poco o nada explorados por los especialistas nacionales; pienso haber hecho un aporte innovador a las ciencias sociales del país y posiblemente de la región, entre las cuales incluyo a la economía y a la propia historia política, afirmaciones tal vez pretensiosas frente a las que por supuesto solo los lectores tendrán la última palabra.

Se ha demostrado en la trilogía que un importantísimo rasgo constitutivo de la historia formativa del Estado; una constante en la historia del país que se prolonga al presente, lo ha sido la forma en que fueron aprobadas la gran mayoría de las constituciones; ya sea las aprobadas por sustitución total o por reformas parciales, todas han sido precedidas de un golpe de Estado cruento o incruento. A continuación, el cacique militar o civil de turno y sus aliados designan parte de los miembros de las asambleas constituyentes a las que un gobierno de facto les otorga un «poder constituyente». Cuando la convocatoria a una ANC fue hecha por el Congreso de la República, generalmente a petición (forzosa la mayor parte de las veces) de la cabeza del Ejecutivo, las constituyentes han sido integradas en parte por personas electas en elecciones relativamente (o nada) libres y otras claramente manipuladas; y otra parte por personas elegidas e impuestas por el gobernante como ocurrió en la Constituyente que dio origen a la Constitución de 1965, para solo mencionar el caso más evidente del siglo XX. Luego, la nueva ANC es definida como el «poder constituyente», o poder soberano, no importando los móviles de los rompimientos, ni la legitimidad de quien convoca.

Ya hemos leído de los especialistas jurídicos que en los golpes de Estado siempre impera el criterio político: el poder; solo secundariamente, el jurídico. Lo que cuenta es *la eficacia*, es la que provee la legitimidad. No al revés. Pues bien, a los efectos prácticos de hacer un balance de la historia constitucional nacional, expresada en la reiteración de esta doctrina a lo largo del siglo XX, lo menos que debemos hacer todos, incluidos los jurisconsultos, es constatar algo que hoy día es una obviedad: que no tenemos y no hemos podido construir un Estado de derecho; solo el perfeccionamiento de las ceremonias, las que incluso, a la luz de la crisis integral, sistémica, más grave que haya vivido el país en su historia, ya no son ni podrán tener el mismo poder de atracción, de credibilidad.

Recuadro 10.5**Se perdieron las distancias**

(extractos)

En la elección de Cortes siempre ha existido la interferencia de quienes poseen el poder. En este importante proceso hemos visto desfilar celestinos de toda estirpe y pedigrí, corrompiendo el sistema para que el péndulo de la justicia esté a favor de sus patrocinadores. Sin embargo, los mecanismos que lubricaban el sistema eran «rumores», medias verdades, incluso leyendas urbanas. De hecho, sectores que por años se adueñaron de jueces y magistrados, lo hicieron en el anonimato y sin el reflector que acarrearón en tiempos recientes otros considerados «emergentes». Sin duda alguna, las motivaciones de todos estos, independientemente de su origen, eran el poder y el dinero. A quienes dinero no les hacía falta, el control de la justicia les garantizaba el poder; quienes no tenían nada que perder, sería a través de esta cooptación que encontrarían el camino del dinero rápido y el poder desmedido. Aunque con el mismo objetivo, cada cual mantenía la distancia e iba por su propio lado; la brecha entre sectores era evidente. Esta brecha hacía posible que en la lucha de poderes existieran la crítica, la censura y en muchos casos las ideologías. Estas servían de balance, por lo que secuestrar por completo la justicia era imposible.

Los resultados de la lucha en contra de la corrupción y la impunidad dejaron en evidencia el hilo conductor entre los sectores influyentes y los funcionarios de los tres poderes del Estado. La corrupción es endémica y hoy, todos trabajan por el mismo objetivo: librarse de la justicia. Para lograrlo necesitan trabajar en sintonía y luchar por cooptar las posiciones que les confieren poder de cualquier forma.

Fuente: Porras (2020).

Zucker (1977) demostró que a medida que aumenta el grado de «objetivación» y sentido de «exterioridad» de una acción –entendidas como la conformidad de los individuos con el comportamiento de los demás–, en este caso de los que, desde las redes de connivencia de lo legal e ilegal conducen los rituales «legales», también aumentaba el grado de institucionalización. Pero esto, para decirlo rápidamente, si no se produce una reforma del Estado, ya no podrá ser. ¿A quién le ha servido la aplicación de la doctrina? ¿Quiénes han sido los ganadores del más de siglo y medio de practicarla, de conducir los procesos y finalmente de consagrar la doctrina?

6. El sistema político

En la Agenda Nacional Compartida, suscrita por todos los partidos legalmente inscritos en el 2007, acordaron entre muchas promesas más, «considerar al proceso de paz como base de un Gran Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad Democrática» (p. 31). Y en el apartado «Fortalecimiento de la legislación e institucionalidad en derechos humanos»:

Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad

- Definir y ejecutar una política de Estado, consensuada y con visión multipartidaria, con el propósito de erradicar la impunidad y fortalecer el Estado de derecho, eliminando así la injerencia y el accionar de poderes al margen de la autoridad legítimamente constituida.
- Apoyar, de manera prioritaria, la acción efectiva e independiente de la Comisión para la Investigación de Cuerpos ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), hasta que desaparezcan las condiciones que propician su creación. (Agenda Nacional Compartida, 2007, p. 33)

Varios de sus protagonistas están en la cárcel o sujetos a procesos legales; la mayoría de partidos dejaron de existir, o transformaron sus siglas y nuevos grupos financistas se hicieron con ellos. Como era previsible ahora que entendemos cómo opera la institucionalidad dual, en ningún momento pasaron de las palabras a los hechos.

Transcurridas casi tres décadas de la aprobación de la Constitución vigente, se observa un profundo retroceso en el sistema y régimen político. Ya he presentado antes los vínculos entre clientelismo y corrupción que son una expresión de lo que sucede en la política local. A nivel más estructural (general) debemos abundar sobre la reconfiguración cooptada del Estado y temas concurrentes. La pieza más sensible y funcionalmente más apta para ser instrumento privilegiado de intereses privados legales e ilegales son los partidos políticos por su posición en el régimen político.

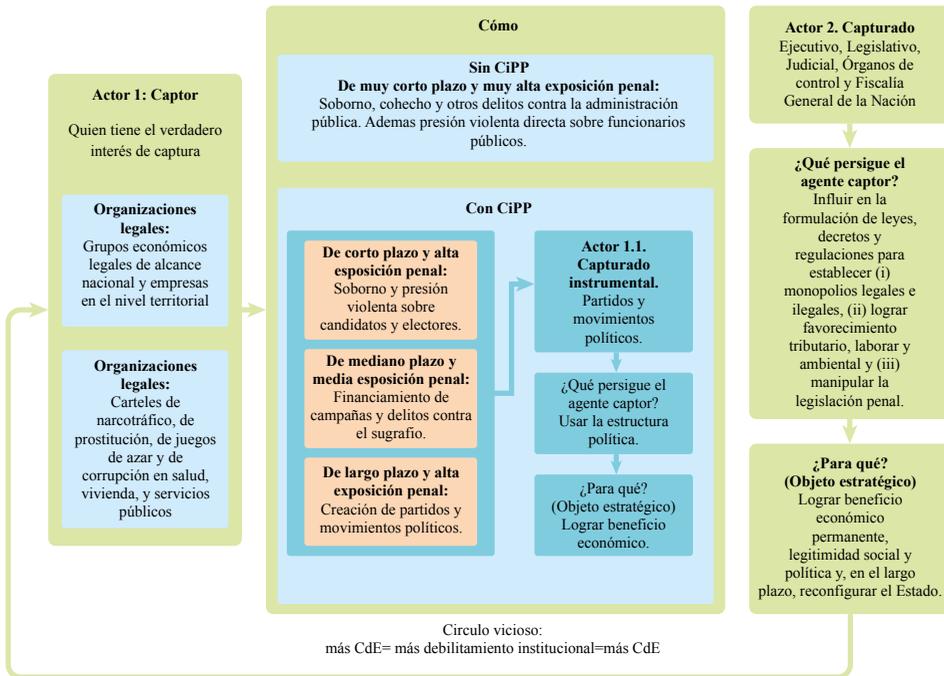
Cuando el sistema electoral tiene graves fallas y hay desorden en la estructura electoral de un Estado, se abre el camino para que los partidos existentes funcionen con una elevada injerencia de intereses privados.

[...] Cuando esto sucede, los partidos se convierten en la plataforma para las primeras etapas de la Captura del Estado, es decir, para que grupos de interés, legales e ilegales, ingresen a la maquinaria estatal. Así, a mayor debilidad institucional de los partidos, mayor la posibilidad de que sean capturados y en una etapa de alta complejidad, cooptados, y entre más capturados o cooptados, más débiles serán institucionalmente. (Garay *et al.*, 2008, p. 79)

El gráfico que sigue muestra cómo el fenómeno de *más captura del Estado*, como lo dicen los autores, *provoca más debilidad institucional, y por ello más captura, convirtiéndose, de no ser roto, en un círculo vicioso que lo atraparé indefinidamente.*

Figura 10.3

Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura Económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE)



Nota. *CiPP: Captura instrumental de los partidos políticos. Fuente: Garay *et al.* (2008, p. 80).

En las discusiones sobre si la corrupción y los fenómenos del clientelismo a gran escala eran parte de la coyuntura o un fenómeno estructural, o incluso producto de un grupo de políticos, muchas voces, incluso honorables pero ingenuas, advirtieron que para que la polarización social se distendiera dados los riesgos que corría la «institucionalidad» democrática, había que suspender la presión que sobre los políticos y empresarios corruptos investigados llevaron adelante la Cicig y el MP entre el 2014 y el 2018. En ese contexto, observamos cómo los intereses por la defensa del *statu quo* tienen éxito relativo y temporal en dividir a la opinión pública sobre el diagnóstico de lo que ha venido sucediendo en el país, apelando incluso a la desacreditada amenaza del resurgimiento del comunismo.

Esto es explicable por el arraigo histórico de un fenómeno que benefició, en distinta medida y responsabilidad, a generaciones tanto de miembros de gremios privados como partidos políticos, empresas, grupos sindicales, estructuras militares, etcétera e incluso a organizaciones e instituciones de la sociedad civil no comprometidas con acto alguno de corrupción que con fondos de la cooperación internacional trabajaban a favor del fortalecimiento del sistema de partidos políticos. ¿Por qué la tardanza en comprender que importantes dirigentes de partidos ya estaban en el juego dual?

Voy a citar dos estudios de sendas instituciones. Uno producido por uno de los más conocidos centros de pensamiento como lo es Asías; y el otro de la OEA. Ambos producidos en el 2011. Como lo prueban los diversos estudios de los más variados medios académicos y de observadores independientes, o los informes sobre la democracia en la región, para entonces todavía existía la creencia predominante (y la corrección política) de que la crisis política en el país era de orden coyuntural; es decir del despliegue de los actores y agentes presionando la débil institucionalidad democrática dada la falta de institucionalidad de los partidos políticos; la necesidad en consecuencia de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

Apenas en menos de dos años después eran encarcelados un presidente y general, Otto Pérez Molina, y la vicepresidenta Roxana Baldetti desvelando una inmensa corrupción de operación en redes. Los protagonistas de la institucionalidad dual, políticos, jueces, abogados, y algunos empresarios con el apoyo de diversos actores que no hacían parte de la misma fueron amedrentados con la amenaza del «riesgo que corría el Estado de Derecho» y la polarización por la presencia de una institución internacional como la Cicig³⁴.

Presionados por el peso insólito de los golpes dados a las estructuras corruptas de cuello blanco, las redes logran reacomodar con rapidez sus piezas y aliados circunstanciales –los encuentran incluso en Washington aprovechando la coyuntura del desorden del Departamento de Estado producida por la llegada de Trump y su equipo; el respaldo a Israel y la instalación de la embajada casi solitaria de Guatemala en Jerusalén– y, como premio –no sin el pago de una empresa de *lobby* por parte de un puñado de algunos de los mayores capitalistas del país– la concreción de la coalición para lograr la salida de la Cicig en el 2018.

34 Los que siguen son extractos de dos discursos de toma de posesión presidenciales recientes. El primero, del general Pérez Molina, dado ante el Congreso de la República al asumir el cargo el 14 de enero del 2012:

Con la bendición de Dios y la voluntad del pueblo de Guatemala el cambio ha comenzado, el cambio ha llegado. [...] Ante Dios y con la Constitución Política de la República en la mano, hoy comenzamos a cumplir esa palabra y ese compromiso con los cambios necesarios e impostergables que necesita nuestro país. [...] El desarrollo social y el desarrollo integral para los que verdaderamente más lo necesitan y el desarrollo económico para todos, al cual nos comprometimos y todo ello por un esfuerzo general de transparencia y desempeño por resultados concretos para rescatar las instituciones públicas del desorden y la corrupción que las tiene infectadas. [...] En todo ello, les repito, durante la campaña les di mi palabra y voy a cumplir con mi palabra. (Pérez M., 2012, párrs. 1, 3, 4 y 6)

Finalmente, extractos del discurso de toma de posesión del expresidente Morales Cabrera el 15 de enero del 2016:

En un día tan especial como hoy, mi corazón me mueve a iniciar con palabras de agradecimiento, gracias Dios mío por el privilegio que me has dado de servir a mi pueblo y a mi nación, gracias pueblo de Guatemala por haber depositado su fe en mí, un ciudadano común que abriga un sueño y el anhelo de que las cosas que en Guatemala han estado mal cambien, gracias a todos los que lucharon contra la corrupción y la forma tradicional de hacer política en el país, a los que lucharon porque no se rompiera el orden constitucional de nuestra joven democracia, a los que caminaron, a los que se plantaron en plazas, a los que entregaron rosas, a los que abogaron por las elecciones, a los que creyeron, gracias a ustedes el mundo entero volteó a ver la verdadera cara de Guatemala. (Morales, 2016, párr. 1)

Por eso, Madariaga (2018) recordó que en el análisis del tipo de capitalismo (y al cabo tipo de democracia) que los países se han dado, debe tomarse en cuenta las coaliciones que han permitido unos u otros arreglos, y esto vale para los Estados capturados o no:

Resulta fundamental no separar el estudio de las instituciones económicas y políticas, del estudio de las coaliciones que les dan origen y que están en la base de su reproducción y cambio en el tiempo. Al respecto, cabe destacar la importancia de notar no sólo la coincidencia entre coaliciones dominantes y conjuntos institucionales en un determinado periodo, sino también mostrar la manera específica o los mecanismos con que los unos afectan a los otros. Asimismo, resulta fundamental que al identificar el efecto positivo o negativo de un conjunto discreto de políticas e instituciones sobre el desempeño económico o social de un país, no se olvide con ello el contexto sociopolítico en que dicho desempeño tiene lugar. (p. 461)

Comprender la gravedad de la situación nacional ha tomado años a los académicos; ha sido seductora la creencia en que el fortalecimiento de la democracia pasaba por el cumplimiento de los rituales electorales cuatrianuales. Un sólido padrón electoral, un Tribunal Supremo Electoral independiente, una razonable participación ciudadana y, claro está, un sistema de partidos políticos duraderos bastaba para que el sistema político diera sus frutos y la democracia madurara. Los acontecimientos nos han desmentido. Debieron suceder múltiples escándalos de la gran corrupción para que los guatemaltecos comprendiéramos el alcance, la magnitud de lo que ya he dicho es el problema principal de Guatemala. Los análisis de hábiles analistas prueban que, a pesar de su gravedad y el reconocimiento público de la existencia de la «corrupción», el entendimiento profundo del fenómeno ha sido gradual.

En su trabajo *Hacia la construcción del Estado de derecho en Guatemala: una tarea de todos e inconclusa*, sus autores Balcárcel *et al.* (2011), luego de elaborar sobre teoría constitucional y Estado de derecho, y exponer los severos déficits que se presentan en estas materias en el país, proponen una importante hoja de ruta para avanzar en las tareas que el título de su trabajo anuncia. Era un esfuerzo más para adelantar una moderada reforma del Estado. En ese contexto, sostienen que en Guatemala se han registrado una serie de aspectos normativos que «a lo largo de su historia constitucional se han tenido como formalmente válidos» (p. 23), cuando a la luz de los hechos han operado como instrumentos «que se han limitado a validar formalmente dictados autoritarios por parte de sectores políticos, militares y económicamente poderosos, en especial bajo la vigencia de la Constitución de 1965» (p. 23). Y precisan:

No se debe olvidar que como regla el estado autoritario guatemalteco utilizó la ley y el sistema judicial como medio de represión y violación a los derechos humanos durante el conflicto armado. (Balcárcel *et al.*, 2011, p. 23)

La reforma política que el país necesita se sostiene en el estudio, es *un debate profundo que, en el contexto de la aprobación de la Constitución vigente, no existió*. Es el debate sobre una agenda mínima, que

tal como se estableció en los Acuerdos de Paz, aborde lo relativo a la **Reforma Constitucional y del Régimen Electoral**, permitiendo a los actores iniciar el proceso de diálogo y de presentación de propuestas para decisiones legislativas.

En el período previo a la aprobación y sanción de la Constitución Política vigente, importantes sectores se negaron a comprometerse con el proceso democrático, recogiendo la historia la oposición de un fuerte sector empresarial y de la insurgencia en su conjunto. Por ello el hecho histórico que registra la voluntad constituyente en el marco de un orden estatal militarizado, no implica poder constituyente: **el único poder constituyente que se puede aceptar como legítimo, es el del pueblo soberano**, que delegó su soberanía en sus representantes constituyentes, tal como ocurrió en Guatemala, pudiéndose concluir que el primer ejercicio democrático en años, como lo fue la integración de la Asamblea Nacional Constituyente, tuvo significativos resultados al poder brindar una Constitución legítima. (Balcárcel *et al.*, 2011, p. 33)

En cuanto al tema de instituciones y/u organizaciones y redes *informales*, únicamente las citan una vez, sin ir más allá de referirlas como ejemplo de lo que sucede en el ámbito del servicio civil, cuya caracterización era uno de sus intereses; pero lo cual deja de lado muy importantes fenómenos que lo trascienden como muy rápidamente uno puede derivar de la conclusión:

Es necesario enfatizar que el estado de situación del servicio civil, arroja conclusiones *cuasi catastróficas*.

Existe un sistema de reglas no escritas que generan un subsistema según el cual los derechos adquiridos en quince regímenes autónomos del servicio público han sido y son coto feudal de los partidos políticos y de sectores y camarillas de poder, todo lo cual descansa en una red de mecanismos informales de concertación, que tienden a mantener el estado de cosas, e impiden mediante una red de intereses ilegítimos, la generación de decisiones políticas de corto, mediano y largo plazo, motivadas a remontar la situación actual, con el propósito de contribuir decisivamente al efectivo cumplimiento del Estado Constitucional de Derecho. [Cursivas añadidas] (Balcárcel *et al.*, 2011, p. 43)

Incluso expertos conocedores de América Latina erraron en sus análisis sobre la transitoriedad de estos fenómenos. Menciono tres estudios:

En el trabajo de la Organización de Estados Americanos –OEA–, *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas* (2011), coordinado por Dante Caputo (1943-2018), en todo el documento de 163 páginas –por cierto, dedicado a Guillermo O’Donnell, que he citado ampliamente–, la palabra «ilegal» aparece siete veces y la palabra informal una, referida al trabajo. Además, aunque se reconoce que la fuente de la cooptación del Estado es el crimen organizado, especialmente el dedicado a las drogas, entre los casos documentados aparece Estados Unidos. Al exponer sobre Guatemala en el capítulo dedicado al financiamiento de la política (Tabla 7, p. 104), para explicar el hecho se responde a cuatro de las variables que los autores seleccionaron: «presuntos agentes del Estado cooptado» (corporaciones); principales

fuentes de financiamiento político ilegal (ganancias legales); principales instituciones blanco (agencias reguladoras de industrias importantes); expresión territorial de la cooptación del Estado (ninguna) (p. 104).

Dice el informe con optimismo, que sorprende viniendo de especialistas, que se ganó en el esfuerzo por asegurar que la democracia se instalara y no volviera el autoritarismo. «Supimos triunfar en este desafío» (p. 17), pero como es natural, continúan, «nuestros horizontes y desafíos cambiaron [...] otras cuestiones llaman al desarrollo de nuevas estrategias [...] entre ellas una de importancia decisiva para la sostenibilidad de nuestra organización política: el vínculo entre dinero, poder y democracia» (p. 17). El edificio democrático puede derrumbarse, continúa, si el voto se decide «más como resultado del dinero gastado en propaganda política masiva o por el que aportan quienes dictan las decisiones del Estado» (Caputo, 2011, p. 17). De nuevo la resistencia al reconocimiento de la dualidad legal/ilegal eficaz.

El segundo caso lo encuentro en un artículo de Daniel Zovatto, director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), publicado por la *Brookings Institution* en septiembre del 2014. La mención de dicho especialista tiene relieve en las siguientes páginas de esta sección porque hace parte de instituciones que como IDEA Internacional, la OEA, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria –NIMD–, el Instituto Nacional Demócrata, –NDI– o el Instituto Nacional Republicano –NRI–, por sus siglas en inglés respectivamente, entre otras pocas más, dedicadas a la temática del desarrollo de la democracia, tuvieron durante años un intenso trabajo de formación de capacidades con la institucionalidad del régimen político, y en particular, con los líderes de los partidos políticos y las autoridades electorales, impulsando además investigaciones sobre los problemas de la democracia en Guatemala. Algunas llegaron tarde, otras, como la OEA no parecen haber llegado al entendimiento/reconocimiento de que la base de la corrupción está en la institucionalidad dual legal/ilegal eficaz.

Al no estar en su brújula conceptual, dichas instituciones y el país perdieron valioso tiempo y recursos que habrían podido contribuir a atajar las redes político-empresariales que controlaban entonces y ahora la política, mucho antes del 2015, y no propiciar como se hizo, su reconocimiento social, a través de la promoción de pactos políticos con la sociedad, con las campañas de empadronamiento, de voto, de legislación para incrementar los derechos de los partidos y del financiamiento público electoral, etcétera. No pretendo atribuirles una responsabilidad directa, inmediata que sin duda no era suya. Pero quizá, si hubiesen entendido la profundidad del fenómeno, podrían haberse activado alarmas tempranas, en términos de sus planes de trabajo, contra lo que se venía configurando muy rápidamente al menos desde los años setenta: la reconfiguración cooptada del Estado.

Estas instituciones nutridas con expertos conocedores de América Latina, como es el caso de Zovatto, erraron en sus análisis sobre lo que venía ocurriendo con las democracias de la región, al visualizar la transitoriedad de los fenómenos como la corrupción como una expresión de las transiciones inconclusas a la democracia y al Estado de derecho:

América Latina es hoy radicalmente diferente a la de hace tan solo tres décadas y media. En nuestros días, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno que se practica en la región, aunque con un alto grado de heterogeneidad³⁵. (Zovatto, 2014, párr. 8)

Por desgracia estaba parcialmente equivocado al no reconocer a las fuerzas actuantes que impedirían que en muchos países de la región las democracias se consolidaran. En todo el informe, Zovatto hace apenas tres menciones a la palabra informal.

En efecto, nuestras democracias exhiben importantes déficits y síntomas de fragilidad, así como serios desafíos. Las asignaturas pendientes abarcan los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, el fenómeno de los hiperpresidencialismos y de las reelecciones, la corrupción, las limitaciones a la libertad de expresión, el funcionamiento deficiente de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, la falta de equidad de género, así como graves problemas de inseguridad ciudadana, factores que generan malestar con su funcionamiento. (Zovatto, 2014, párr. 10)

Posteriormente, Zovatto pronunció en Guatemala en agosto del 2019 la conferencia «La situación de la democracia en América Latina y sus principales desafíos», en el contexto del seminario internacional de la Cicig, *El Combate a la Corrupción e Impunidad en Guatemala. Juntos lo Hicimos*, como parte de sus actividades de retiro del país forzado por el gobierno de Jimmy Morales, poderosos aliados del sector privado, y un eficaz *lobbying* en Washington.

En ese encuentro, Zovatto reconoce la gravedad de la corrupción sin exponer ningún análisis específico al respecto, únicamente menciones a los desafíos como el «financiamiento político irregular, incluida la penetración del narcodinero y del crimen organizado en las elecciones y en la política» (párr. 52). En un seminario convocado por Cicig donde se habló muy claro –como era previsible–, su presentación, aunque no dejara de referirse a la gravedad de la corrupción y su impacto sobre las democracias,

35 Dice en el primer párrafo del trabajo:

El año pasado, América Latina celebró el 35 aniversario del inicio de la “tercera ola” democratizadora en la región. Asimismo, y en un clima de bastante normalidad, se inició la segunda fase (2013-2016) de una inédita maratón electoral, que determina que en un periodo de tan solo ocho años (2009-2016) se llevarán a cabo 34 comicios presidenciales, de los cuales a la fecha ya se han celebrado 26. Nunca antes la región había experimentado una agenda electoral tan intensa e importante en un lapso tan corto. (Zobatto, 2014)

Poco tiempo después, las mayores crisis políticas de la segunda década del siglo XXI ocurrirían en países tan diversos y tan parecidos a la vez, como Colombia, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Brasil, Argentina, Chile, Guatemala, Honduras...

puede considerarse como «políticamente correcta», extrañándose la ausencia de referencias a todo lo que atañe a las instituciones informales ni legales ni ilegales (las palabras «informal» e «ilegal» no se mencionan en ningún lugar del discurso). Conocedor de la historia política reciente de Guatemala, por ello sorprenden las limitaciones de su discurso, quizá como parte de una autocensura —¿cómo saberlo?—, y excepto por una frase al final de las citas de su discurso, donde menciona la palabra «cooptación», en su perspectiva el país ha tenido tres oportunidades «para dar un salto cualitativo tanto en materia de democracia como de desarrollo: en 1985 con el inicio de la transición democrática; en 1996 con la firma de los acuerdos de paz; y en abril de 2015 con la primavera democrática» (Zovatto, 2019, párrs. 4-5).

Equipado con este conocimiento y experiencia sobre la realidad guatemalteca, observo con preocupación y tristeza la salida forzada de la CICIG de Guatemala. Su partida constituye, en mi opinión, un grave error que conlleva el riesgo de producir un fuerte retroceso y un serio debilitamiento (no solo para Guatemala sino para toda la región) en la cada vez más urgente y necesaria lucha frontal contra la corrupción y la impunidad, en un momento en que esta lucha experimenta, en varios países de América Latina una contra ola dirigida a debilitar, desprestigiar y desandar los importantes avances logrados en este terreno. El movimiento anticorrupción tanto a nivel regional como en el ámbito específico de Guatemala está actualmente en riesgo. Su continuidad no está garantizada, por el contrario, se encuentra seriamente amenazada. (Zovatto, 2019, párr. 50)

«Por todo ello, la salida de CICIG constituye un campanazo de alerta» (párr. 51). Frente a este grave riesgo, continúa, se plantean cuatro acciones: 1) proteger el legado de la Cicig; 2) instar a las nuevas autoridades y al Ministerio Público, a trabajar «con alto nivel de compromiso y profesionalismo en la lucha contra la corrupción y la impunidad» (párr. 51); 3) darle facilidades al trabajo de la Fiscalía Especial contra la Impunidad —FECI—, para asegurar que se da continuidad a las investigaciones que está llevando a cabo «sobre actos de corrupción de alto nivel» (párr. 51), y 4) potenciar la movilización ciudadana para «resistir cualquier intento de retroceso o debilitamiento, y para exigir a las nuevas autoridades y al Ministerio Público cumplir con sus promesas. [...] Los próximos años dirán si estábamos en lo cierto o no» (párr. 51).

Con relación a los desafíos, planteó que se debe fortalecer el Estado de derecho y la lucha frontal contra la corrupción y la impunidad. «Seamos claros: no será posible avanzar en una democracia de mejor calidad si al mismo tiempo no avanzamos en la reducción de la corrupción y de la impunidad. La relación entre democracia y corrupción es de doble vía» (párr. 78). Llegado a este punto, Zovatto reconoce la profundidad del fenómeno de la corrupción, al afirmar que niveles altos de corrupción y de impunidad debilitan y deslegitiman la democracia, «y una democracia débil, cooptada por grupos mafiosos, es incapaz de hacer frente y derrotar a la corrupción y a la impunidad» (p. 78).

Sin embargo, cuatro años antes, en el 2015 había sucedido algo extraordinario que supuso un importantísimo avance en el entendimiento de cómo operan las democracias en países con institucionalidad dual. En la reseña del informe final del VI Foro de la

Democracia Latinoamericana, patrocinado por el Instituto Nacional Electoral –INE– de México, la OEA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, IDEA International, entre otras instituciones. Allí se sostiene que en América Latina, hoy en día, dentro de las democracias latinoamericanas, si existe un factor que divida

y haga más lejano el vínculo entre poder político y sociedad civil, es sin lugar a dudas el de la corrupción. Ésta es el origen de la debilidad institucional que lacera la representación política y que culmina con los altos índices de impunidad que finalmente fragmentan el tejido social. (p. 19)

El Informe que emplea tres veces la palabra ilegal, fue realizado en diciembre del 2015, con posterioridad a la renuncia y captura de la vicepresidenta de Guatemala en mayo; y del presidente en septiembre del 2015. Nada se dice al respecto en el Informe³⁶, pero sí, debe reconocerse que, a la luz del mismo, algún ponente o alguna de las instituciones patrocinadoras dieron un salto en la comprensión o simplemente expresaron su resignación de que era imposible continuar hablando de consolidación de las democracias ignorando los temas más profundos, de orden estructural, manteniendo su análisis y recomendaciones en los procedimientos electorales tradicionales –que gozan de tanto interés entre politólogos, abogados y activistas–, como si allí estuviera la salida de semejantes problemas, sin comprender el carácter estructural del fenómeno.

Esta es una afirmación que en el caso de Guatemala ha quedado completamente demostrada por el fracaso de los procedimientos electorales para depurar a los grupos que operan para mantener el control de las instituciones, y que en cambio, dichos procedimientos, en última instancia bajo su control, son funcionales a la institucionalidad dual; sus actores y agentes circulan (es el caso de numerosos diputados al Congreso de la República y de alcaldes), se reciclan en las redes locales y/o regionales sobre todo en aquellas que pueden ofrecer los incentivos suficientes en la lógica de la corrupción y el clientelismo; y los que incursionan por primera vez en la política nacional o local, aprenden muy rápidamente cómo funcionan las redes legal/ilegales a las que muchos de ellos terminan adhiriéndose como lo prueban las actuaciones de la legislatura 2020-2024.

El siguiente texto, tomado del Informe ya mencionado, habla de ese salto conceptual que logra, ahora sí, eludir la «corrección política». Comprendemos que, por la gravedad de los señalamientos, estas instituciones no pueden nombrar a los países de forma específica: «La diseminación ideológica y el colapso del viejo sistema de partidos es el reflejo de una fractura estructural mucho más profunda que engarza el Estado, el poder económico y la sociedad» (p. 21). Frente a esta realidad, la gobernabilidad democrática, continúan, «ha perdido espacios de influencia y, nuevas formas –legales e ilegales–, han aprovechado esos resquicios en que la cohesión social se ha fragmentado» (INE, OEA, PNUD, 2015, p. 21).

36 Por Guatemala, uno de los ponentes fue el expresidente Vinicio Cerezo Arévalo.

Desde otro ángulo de análisis, un autor cuyos estudios tienen un gran valor empírico arrojando la información más valiosa producida los últimos años para que comprendamos lo que es y cómo funciona la economía de captura, es Harald Waxenecker, ya referido. En su estudio *Desigualdad y poder en Guatemala. Economía de captura* (2019a), informa haber investigado «298,927 licitaciones realizadas entre el 2004 y el 2017, en los mercados público-privados de infraestructura, salud, alimentos, transporte y seguridad» (p. 5). Repetimos una cita de su trabajo para recordar que en nuestro estudio son los fenómenos de orden estructural, aquellos producidos en la historia de la larga duración, los que condicionan la ruta crítica y los rendimientos crecientes:

La estructura económica en Guatemala es extremadamente desigual. El excedente de explotación –una de las cuatro categorías en las que el Banco de Guatemala divide la distribución del PIB, y que se refiere a las ganancias netas de las empresas– no sólo ha aumentado en proporción a la remuneración salarial y los impuestos, sino que además se encuentra altamente concentrado. En un extremo, el 3 % de las empresas (empresas grandes) captan el 65 % del excedente de explotación y, en el otro extremo, el 56 % de las empresas (las microempresas) solamente absorben el 4 %. Se trata de una distribución de riqueza/activos extremadamente desigual, similar a la de la tierra.

Esta concentración de riqueza genera desigualdad de poder, la cual a su vez genera las condiciones para la Captura de Estado (CdE) y la Economía de Captura. (p. 4)

Waxenecker (2019a) dice que si se habla de captura debe especificarse «qué se captura».

De esta forma, se puede hablar de captura de la democracia, del Estado, de un organismo gubernamental, de las políticas, del debate público, etcétera. En segundo lugar, se debe tener en cuenta quién captura y con qué fin.

La captura puede ser promovida por un grupo político, representantes de un grupo corporativo, un ejército o una organización mafiosa, entre otros. Todos ellos son elementos que deben ser considerados sabiendo que la captura política es fruto de una connivencia entre élites y responsables de instancias públicas encargados de decidir sobre una política determinada. (Cortés e Itriago 2018, p. 15-16). (p. 24)³⁷

Una economía de captura solo se sostendrá mientras el incentivo comercial monetario (ICM), y la ganancia extraordinaria sean positivos. La generación de estos excedentes extraordinarios solo es posible –según Hellman, Geraint y Kaufmann (2000)–, una vez que se ha alcanzado un umbral sombrío de la Captura del Estado dentro de un país determinado. Por lo tanto es una confluencia sistémica de acumulación, pero también es un equilibrio frágil y no exento de contradicciones. (p. 26)

37 El ‘composite index of state capture’ de Hellman, Jones y Kaufmann (2000) mide la CdeE a partir de: i) Captura legislativa: venta de votos parlamentarios y de decretos gubernamentales a favor de intereses privados; ii) Captura del banco central: manejo inadecuado de fondos del Banco Central; iii) Captura legal: venta de decisiones judiciales en casos penales y comerciales; y iv) Financiamiento electoral no transparente: contribuciones ilícitas pagadas por intereses privados a partidos políticos y campañas electorales. (Waxenecker 2019a, p. 24)

Además, incluye la contratación clientelar de «funcionarios públicos que contratan amigos y familiares para cargos oficiales (p. 24).

El tema es obviamente mucho más complejo y las fuentes prolijas; seguramente hay estudios que se anticiparon a lo que sucedería en América Latina y en particular en Guatemala que no fue posible documentar; pero con lo referido creo que es suficiente para el propósito: por una parte, documentar las dificultades de comprensión o autocensura de diversas instituciones internacionales para referirse a la lógica formal/informal/legal/ilegal; y segundo, con los datos disponibles producidos por fuentes especializadas, demostrar cómo la eficacia de la institucionalidad dual potencialmente impera, con diverso grado de eficacia, en la mayoría de sistemas políticos latinoamericanos, advirtiendo que sería un grave error pretender extrapolar, sin más, nuestros hallazgos sobre Guatemala a toda una región.

7. La corrupción: freno al crecimiento e impulso a la desigualdad

Palacios (2014), en *Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico. Un análisis empírico internacional*, encuentra que existen relaciones positivas y negativas entre corrupción y crecimiento. Para Huntington, el autor del influyente *El orden político en las sociedades en cambio*, y uno de los miembros de la ya mencionada Comisión Trilateral³⁸, ahora citado por Palacios, la corrupción ayuda a superar barreras burocráticas, las que reducen la inversión y distorsionan los precios. Ante una inversión que es eficiente por su propia naturaleza,

la corrupción permite que aquella se lleve a cabo a un coste menor que el que resultaría de superar sin ésta las barreras impuestas por el Estado. En el enfoque, la corrupción es vista como *acelerador de las inversiones y por ende del crecimiento económico, pero no como un acto éticamente correcto*. [Cursivas añadidas] (Palacios, 2014, p. 114)

Palacios cita el estudio de Gyimah-Brempong & Muñoz de Camacho (2006), *Corruption, Growth, and Income Distribution: Are there Regional Differences?* [Corrupción, crecimiento y distribución del ingreso: ¿Existen diferencias regionales?], enfocado sobre varias regiones del mundo. Estos autores indican que los casos de los países africanos y de Latinoamérica presentan un alto impacto de la corrupción en el crecimiento económico, y estiman que un descenso del 10 % de la corrupción puede generar incrementos en la tasa de crecimiento de hasta el 2.6 % para el caso de los países latinos (2014, p. 118). Argumenta el autor que, con base en estudios del Banco Mundial: «En el entorno latinoamericano la mayoría de países obtuvieron un índice de percepción menor a 4, lo cual refleja la existencia de altos niveles de corrupción percibidos especialmente en países como Venezuela (2.6) y Guatemala (3.2)» (p. 118). Una de las conclusiones de Palacios es que, en todo caso, actuar limpiamente parece tener un costo de oportunidad alto, lo cual hace muy rentables las acciones corruptas: «Las personas jurídicas y naturales incluyen implícitamente en sus costos de inversión, los de los probables sobornos, lo que finalmente desincentiva su relación con el Estado» (2014, p. 123).

38 Ya comentado en el volumen I, capítulo 3, «Las crisis y las influencias teórico-políticas».

Respecto de otros estudios sobre la temática, como el de Hwang *et al.* (2011), comentados por Palacios (2014), este subraya que, buscando hacer más comparables los estudios entre países, los autores definieron un índice de fraccionamiento étnico (IFE), y crearon dos submuestras con grupos de países. La conclusión general de los autores es que es negativa la correlación entre crecimiento y corrupción. En países con IFE bajos, encontraron asociación negativa entre crecimiento y corrupción; y pocas evidencias de que en los países con un IFE más alto, propio de países más homogéneos, sea muy diferente. En ambos casos, es la falta de transparencia lo que permite la permanencia del fenómeno y su agravamiento. Los autores, como la gran mayoría, y esto es parte de sus debilidades, definen la corrupción desde el punto de vista de la acción primera de un cargo público que abusa en su relación con otro para obtener un beneficio privado (Palacios, 2014, p. 113), sin ir mucho más allá en el análisis de cómo el proceso puede ser justamente a la inversa.

Como parte de la muestra de perspectivas sobre corrupción y desarrollo, recordamos el trabajo de Torsello & Venard (2015), *The Anthropology of Corruption* [Antropología de la corrupción]. Dicen los autores que ese tipo de antropología sugiere algunos temas cruciales para futuras investigaciones. El primer tema es la necesidad de una investigación de ciencia cruzada:

Como mencionó Jain (2001), la investigación sobre la corrupción está muy fragmentada y los investigadores muestran muy poca comprensión del trabajo en disciplinas académicas fuera de su campo.

Una vía de investigación clave debería ser llevar a cabo programas de investigación desde diferentes ángulos al mismo tiempo. Al utilizar múltiples enfoques científicos, una visión interdisciplinaria presta más objetividad al estudio y ofrece nuevas ideas creativas que conducen a un mejor modelado de la corrupción.

Los autores sostienen que el trabajo antropológico ha demostrado que los enfoques que se centran en la corrupción pública, o en las implicaciones políticas de la corrupción, «tienen que tratar otros aspectos que no son inextricables, como las formas de intercambio social, las diferentes demandas morales y las transacciones del sector privado» (p. 36).

La ética empresarial puede obtener información importante de los resultados de las investigaciones etnográficas que, por un lado, apoyan la idea de que la gran diversidad en las prácticas de corrupción en todo el mundo está imbuida de las implicaciones culturales y sociales particulares de este fenómeno.

Por otro lado, redondean que el enfoque holístico puede sugerir formas de interpretar estas prácticas que no pueden reducirse simplemente a las infracciones de la ley o las prácticas contra el mercado, ya que tales prácticas obedecen a sus propios fundamentos y producen beneficios percibidos que no son fácilmente cuantificables en términos meramente económicos (Torsello & Venard, 2015, p. 36).

Se observa que la mayoría de los estudios enfatizan en el crecimiento/inversión como la variable principal a investigar. La variable democracia no aparece o se menciona solo en referencia a instituciones gubernamentales. En el caso de Guatemala, crecimiento y vida democrática han sido gravemente afectadas por la corrupción a gran escala.

Mucho más allá de la corrupción normalizada, el verdadero alcance del fenómeno mayor, la captura del Estado, está siendo documentado por investigaciones y condenas judiciales. Más allá de la generalizada y conocida corrupción «menor» que se da en todos los sectores sociales, las investigaciones de la Cicig y el MP, y las resoluciones de los propios juzgadores nos ponen, *no* frente a un tipo de corrupción menor como el problema mayor del país, *sino frente a la corrupción estructural como el problema mayor*. Es un tipo de corrupción conformada a lo largo del tiempo, solo posible de existir por la captura y reconfiguración cooptada del Estado que ha sido descrita.

Blackburn & Forgues-Puccio (2006), al cerrar su argumentación sobre las varias formas de corrupción, dijeron que: «Al igual que un médico debe examinar e identificar los síntomas de un paciente enfermo antes de recetar el remedio apropiado», se debe repetir que la sintomatología fue hecha de forma pública y sistemática, desde los Acuerdos de Paz de 1996. Y el diagnóstico final, con poderosísimas evidencias de diversa clase, lo dio la Cicig en los años 2015, 2016 y 2017.

Recuadro 10.5

Relación corrupción/inversión (extractos)

En este estudio, el Icefi [Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales] propone formas de dimensionar los costos económicos y sociales de los casos presentados en términos de gasto público no realizado que sufre la ciudadanía de la región. Los resultados del análisis sugieren que el 20.0 % del monto total correspondiente a las asignaciones de gasto aprobadas en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de Guatemala para 2015 son vulnerables a la corrupción, de manera que el costo de la corrupción estaría ascendiendo al 6.0 % del total del presupuesto.

Se analiza a continuación la relación existente entre la corrupción y la actividad económica en Guatemala, utilizando el enfoque subjetivo. Para ello, se emplea como medida de corrupción el IPC [Índice de Percepción de la Corrupción] que publica anualmente Transparencia Internacional. Adicionalmente, para identificar la relación entre dicho índice y la actividad económica se toma en cuenta dos variables: la inversión como porcentaje del PIB y el PIB per cápita. En este sentido, el análisis se basa en los trabajos de Mauro (1995) y Rahma (2017).

Siguiendo a los autores, se plantean como variables dependientes de los modelos estimados la inversión (como proporción del PIB) y el PIB per cápita, mientras que como variables independientes se incluye el IPC (la variable de interés) y variables de control adicionales (el gasto público como proporción del PIB, la inacción, el

crecimiento poblacional y la apertura comercial). Los resultados de las estimaciones se encuentran resumidos en la tabla 1 [no incluida].

Los resultados de la estimación sugieren que la relación entre corrupción e inversión es negativa, de modo que su efecto sobre la actividad económica también es negativo (a través del canal de la inversión). Adicionalmente, la relación entre corrupción y crecimiento económico en términos per cápita también es negativa. Cabe indicar que el IPC está construido en una escala de 0 a 100 puntos, de modo que cuando un país tiene una nota de 100 puntos esta se asocia con la ausencia de corrupción, lo cual explica el signo positivo del coeficiente vinculado con el IPC.

Además, los resultados muestran que, para el caso de Guatemala, un incremento de una desviación estándar en su IPC (que corresponde a una mejora en su calificación respecto al nivel de corrupción percibido) estaría relacionado con un incremento del 0.94 % en el PIB per cápita, así como con un aumento del 0.8 % de la inversión como proporción del PIB. De esa cuenta, la evidencia estadística derivada de la estimación econométrica sugiere refutar la hipótesis nula sobre la inexistencia de relación entre corrupción e inversión. En consecuencia, se sugiere que el principal canal de transmisión de la corrupción sobre la actividad económica es la inversión, debido a que una porción significativa de los efectos de la corrupción sobre el producto se presenta a través de esta. Del mismo modo, esta evidencia muestra que la corrupción, en el caso de los países de la región centroamericana, no es la «grasa» que permite que los engranajes de crecimiento económico se muevan con mayor soltura (y, por lo tanto, lo impulsen), sino la «arena» que los entorpece. Adicionalmente, los resultados ofrecen evidencia favorable a la hipótesis de que la corrupción tiene efectos negativos sobre el crecimiento del PIB per cápita.

El análisis realizado en este documento respalda que han sido los factores estructurales y de corto plazo los que han generado la disminución en el ritmo de crecimiento de la actividad económica durante 2017. Además, se presenta evidencia econométrica sobre el efecto negativo que la corrupción genera sobre la economía centroamericana en general, y la economía guatemalteca en particular. De esa cuenta, es posible descartar un impacto negativo de las acciones anticorrupción sobre la actividad económica puesto que este efecto estaría siendo registrado a través del canal de expectativas de los agentes económicos.

Por consiguiente, el efecto negativo en la confianza de los agentes económicos (que está asociada con menores niveles de inversión privada y, por lo tanto, con un menor ritmo de crecimiento económico) ante los mayores niveles de incertidumbre por la inestabilidad política que se registra en el país es responsabilidad, por un lado, de aquellos involucrados en actos de corrupción; por el otro, dicha responsabilidad también recae en los poderes Ejecutivo y Legislativo ante su falta de voluntad para realizar cambios estructurales que apoyen y complementen las acciones anticorrupción emprendidas hasta la fecha, de modo que generen un ambiente estable y propicio para la inversión.

Fuente: Figueroa y Alvarado (2018, pp. 48-51).

Y pregunto en ese contexto si es sostenible atribuirle al modelo económico esa historia de estéril lucha de intereses como la llaman algunos autores. ¿Es acaso que, sin más, la economía determina los acontecimientos políticos? Las respuestas, advertimos, son muy complejas; y para tener esa actitud investigativa, debía presentar la argumentación, lo cual incluyó precisar *qué* entiendo por ese «modelo económico» y la matriz económica, que es la forma analítica de presentarlo. Modelo económico y matriz económica, como se prefiera, en los capitalismo jerárquicos no son un subsistema estanco del sistema social; todo lo contrario, son espacios de intensa interacción con la vida política, en sentido estricto del poder, porque en ella se define mucho de lo que no pasa por la auténtica economía de mercado, no hay prácticamente cortapisas para su funcionamiento, y teóricamente la política está fuera de las decisiones de los actores.

En las condiciones de países con Estados cooptados, como el guatemalteco, la intensidad de las interacciones política-economía-gobiernos, instituciones privadas y estatales, tienen el agravante de producirse de forma creciente entre estructuras informales e ilegales, lo cual dio lugar al surgimiento y desarrollo, a lo largo de décadas, de las llamadas redes económico-políticas, como fueron llamadas por la Cicig (2015); una condición necesaria, aunque no suficiente, para la conformación de ese sistema a lo largo del tiempo.

8. La paradoja asiática y la corrupción normalizada

8.1 La paradoja asiática

Una revaluación de los factores que derivaron en la grave crisis financiera de la economía de Asia oriental de 1997 llevó a Haber (2002) a afirmar que la explicación se encuentra en el capitalismo de amiguetes. En *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America* [El capitalismo de amiguetes y el crecimiento económico en América Latina], Haber documenta que en ese sistema los hacedores de política pública están cerca de los responsables políticos y sus entornos; estos reciben favores que les permiten obtener rendimientos por arriba del valor de mercado, fenómeno que no se limita a Asia. Hay sistemas de «compinches» en todo el mundo. Sin embargo, en su perspectiva en ninguna otra región del planeta este sistema es tan importante como en las economías de América Latina.

El autor considera que el capitalismo de compinches, en primer lugar, fomenta una mala asignación de recursos. Pero el punto central de este tipo de capitalismo

es que el gobierno designa un conjunto de políticas económicas que proporciona a algún grupo privilegiado de titulares de activos una tasa de rendimiento lo suficientemente alta como para inducirlos a invertir sin la seguridad de un gobierno limitado. (p. XV)

En segundo lugar, el hecho de que los sistemas de compinches en última instancia dependen de las conexiones personales de los titulares de activos y los actores del gobierno significa que los compromisos del gobierno son creíbles solo mientras ese gobierno particular esté en el poder.

Tercero, el capitalismo de compinches tiene consecuencias negativas para la distribución del ingreso. (p. XVI)

Más recientemente, y como parte del debate sobre las implicaciones de la corrupción sistemática, el estudio de Blackburn & Forgues-Puccio (2008), *Why is Corruption Less Harmful in Some Country Than in Others?* [¿Por qué la corrupción es menos dañina en algunos países que en otros?], sostiene que está fuera de discusión que muchos países del mundo han sufrido

y continúan sufriendo, como resultado de un mal gobierno generalizado. Sin embargo, también es cierto que hay algunos países en los que los altos niveles de corrupción parecen hacer poco para dañar las perspectivas de crecimiento.

Los ejemplos más destacados se encuentran en el sudeste asiático, motivando lo que Wedeman (2002a) ha calificado de «paradoja del este asiático». Países como China, Indonesia, Corea del Sur y Tailandia han disfrutado de un crecimiento considerable en sus ingresos per cápita, mientras soportan la reputación de estar sumidos en la corrupción. Incluso hay algunos países desarrollados (especialmente Italia) que comparten la misma notoriedad. La relación entre corrupción y desarrollo es mayor de lo que uno suele creer. [Pero] de hecho, parecería que, en algunos casos, esta relación es bastante frágil y tenue. (p. 2)

Por su parte, en el documentado trabajo de Rock & Bonnett (2004), *The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment* [La política comparada de la corrupción: Las cuentas de la paradoja asiática en los estudios empíricos sobre corrupción, crecimiento e inversión], presenta un conjunto los resultados empíricos de su estudio que se cita adelante. Las evidencias «proporcionan un apoyo estadístico sustancial para nuestras dos hipótesis centrales» (p. 1010).

Rock & Bonnett derivan de sus estadísticas que «la corrupción tiende a mejorar el crecimiento en los grandes países de reciente industrialización de Asia Oriental». (p. 1010). En conjunto, aseguran, los resultados empíricos les brindan un apoyo estadístico para poder fundamentar sus dos hipótesis sustantivas, a saber:

- 1 Es probable que la corrupción sea mucho más perjudicial para la inversión y el crecimiento en los países pequeños en desarrollo en comparación con los grandes; la corrupción tiende a ralentizar el crecimiento y/o la inversión en la mayoría de los países en desarrollo, pero aumenta el crecimiento en las grandes economías recientemente industrializadas de Asia oriental.
- 2 En segundo lugar, existe evidencia de que la corrupción sostenida entre las elites políticas y las grandes empresas en el Este de Asia socavó la legitimidad política de los estados de desarrollo de la región. Dado que ningún gobierno puede gobernar por mucho tiempo sin una legitimidad política sustancial, esta pérdida de legitimidad es particularmente preocupante. (p. 1010)

Estos autores argumentan también que con gobiernos «horizontales de largo plazo», esos países pudieron construir redes de beneficiarios de la corrupción centralizadas en las que participan sus grandes socios. Sus evidencias dan apoyo empírico a la literatura sobre casos regionales y nacionales; y, más importante, explicaría la paradoja del Este asiático: la combinación de alta corrupción y alto crecimiento se deduce por los términos «de intercambios de privilegios promocionales estables y mutuamente beneficiosos». (Rock & Bonnett, 2004, p. 1010).

Sin embargo [advierten], como muestran también nuestros resultados, los gobiernos del resto del mundo en desarrollo no han tenido mucho éxito en el uso de redes de corrupción para mejorar la inversión y el crecimiento.

Si tenemos razón, esto puede deberse a que con demasiada frecuencia los gobiernos de otras partes del mundo en desarrollo no han logrado ejercer el control monopolístico sobre las redes de corrupción [...].

Los regímenes de crecimiento de la corrupción en el sudeste asiático, particularmente en Indonesia, Malasia y Tailandia, parecen haber apoyado la acumulación primitiva y/o el aprendizaje tecnológico en industrias simples que requieren mucha mano de obra, en lugar del aprendizaje tecnológico en habilidades e industrias intensivas como en Japón, Corea del Sur y Taiwán. (p. 1010)

Después de explicar que Malasia, Tailandia e Indonesia son países que se caracterizan por tener economías más débiles, pero también por ser menos autónomos respecto de los grupos empresariales organizados, a los autores no les queda claro que estas naciones en desarrollo «más blandas» del sudeste asiático puedan usar sus vínculos corruptos con las empresas para generar el aprendizaje tecnológico de alta velocidad en habilidades intensivas. Si no pueden, concluyen, sus regímenes de crecimiento de la corrupción y la corrupción pueden demostrar, a largo plazo, que son más un inhibidor que un incubador para un mayor crecimiento (Rock & Bonnett, 2004, p. 2011).

Blackburn & Forgues-Puccio (2008), por su parte, sostienen que los países que han logrado enfrentar la corrupción tienen en común una red de corrupción organizada; y cuando no la hay surge una suerte de caos: cada burócrata exige su propio pago de sobornos mientras ignora las externalidades negativas de su actuación en la capacidad de soborno de otros.

En presencia de tal red, la burocracia colectiva internaliza estas externalidades y, al hacerlo, atempera la demanda de sobornos. El resultado es que los pagos de sobornos son menores, la innovación es mayor y el crecimiento es mayor en el caso de este último que en el de la primera. (p. 26)

A pesar de lo anterior, estos autores aceptan que la corrupción «siempre es mala» para el crecimiento y en esto, aseguran, hay consenso entre los expertos (p. 26). Pero después matizan: si la gravedad del efecto puede depender de la forma en que se realiza la corrupción, unas formas son peores que otras. Entonces las instituciones a

cargo de la anticorrupción deben entender el tipo de corrupción que enfrentan antes de tratar de curarla, «al igual que un médico debe examinar e identificar los síntomas de un paciente enfermo antes de recetar el remedio apropiado» (Blackburn & Forgues-Puccio, 2008, p. 26).

8.2 La corrupción normalizada

Antes, unas estadísticas sobre el trabajo y su vínculo con la concentración de los ingresos como una variable interviniente en el fenómeno de la institucionalidad dual que hablan por sí mismas, por lo que no entramos a comentarlas. Solo mencionamos que la corrupción prebendal, que se presenta en el mundo local, encuentra en las carencias materiales un incentivo poderoso y a veces inevitable para construir redes de corrupción, tanto en el mundo de la economía formal como informal. Prado (2017), en su trabajo *Evolución del empleo asalariado en Guatemala, 2002-2016*, presenta las siguientes conclusiones:

- Los ingresos promedio de los asalariados respecto al salario mínimo indican más de 10 puntos porcentuales en 2016 en lo que respecta a aquellos que en 2002 reciben el salario mínimo o menos, mientras que se redujo el porcentaje de los que perciben más de un salario mínimo, lo que evidencia el deterioro de los ingresos de los trabajadores en relación de dependencia con respecto al salario mínimo (p. 91).
- Los trabajadores asalariados en la rama de actividad agrícola y minas canteras eran los de menor ingreso en 2002, que aproximadamente representan la sexta parte del ingreso de los asalariados en la actividad de electricidad y agua, los de mayores ingresos en ese mismo año. En 2016 los trabajadores agrícolas continúan siendo los de menores ingresos, recibiendo aproximadamente la tercera parte del sueldo de los asalariados en la actividad de administración pública, los de mayores ingresos en ese año (pp. 91-92).
- Tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia en 2016 muestran un menor porcentaje de su población en los rangos de salario mínimo mayor a uno, respecto a 2002, lo que evidencia la precariedad de los salarios y pérdida de su valor adquisitivo. También es importante mencionar que este deterioro se observa en las distintas categorías ocupacionales y ramas de actividad económica analizadas (p. 93).
- En 2002 el 32 % de los menores asalariados se localizaba en el área urbana y el 68 % en el área rural. El 70 % era de hombres y el 30 % de mujeres. El 45 % se desenvolvía en la categoría ocupacional de jornaleros o peones y 43 % lo hacía como empleado privado. El 48 % era indígena y el 52 % no indígena. Por rama de actividad económica, la agricultura concentraba el 42 % de los menores asalariados (p. 93).

- En 2016 el 34 % de los menores asalariados se localizaba en el área urbana y 66 % en el área rural. El 72 % correspondía a hombres y el 28 % a mujeres. Por categoría ocupacional 53 % se desempeñaba como jornalero o peón y 40 % como empleado privado. El 51 % era indígena y 49 % no indígena. Por rama de actividad económica la agricultura comprendía el 49 % de los menores asalariados (p. 93).
- Para el 2002, «el salario promedio nacional de los menores de edad era de Q 548.88, con un promedio de Q 877.87 para el área urbana y Q 447.80 para el área rural. El salario promedio nacional fue de Q 856.76, con un promedio de Q 936.79 en el área urbana y Q 815.04 en el área rural» (Prado, 2017, p. 93).

En la perspectiva de la «corrupción normalizada», Torsello & Venard (2015) citan a Hasty (2005), quien estudió a los funcionarios anticorrupción en Ghana, a los que describe como «burócratas que trabajan en oficinas anticorrupción que se esfuerzan por mantener la autodisciplina y la integridad a pesar de las muchas formas de “deseo” que pueden conducir a la corrupción» (p. 14). Hasty documenta que los funcionarios que se negaron a recibir regalos de comida y bebida, «excepto los refrescos», a pesar de ser ésta una práctica extremadamente común en varios contextos africanos, fueron descritos por sus informantes como «retirados, antisociales y moralmente sospechosos por la población local» (p. 14). Los autores encuentran que estas prácticas descritas por Hasty contrastan «con los estándares de moralidad aceptados localmente», según los cuales la convivencia, la participación «en banquetes lujosos», entre otras prácticas, se consideran «un aspecto natural y moralmente no problemático de la riqueza y el poder materiales» (p. 14).

Además, los autores citan los trabajos de Pardo (2004) y Miller (2004), que estudiaron la corrupción en el sur de Italia. Una de las conclusiones de aquellos sobre el uso del dinero para pagar a funcionarios públicos, específicamente médicos, es que uno de los casos abordados

conduce a un delicado balance entre los compromisos morales del corto plazo y el largo plazo. [...] «Miller es un magistrado con vasta experiencia en casos de corrupción en Italia. [Él] sugiere que el intercambio de poder por dinero se considera una conducta inmoral (2004)».

Sin embargo, esta conducta inmoral podría clasificarse en dos tipos: relaciones personales a corto plazo, que son meramente instrumentales, y personales a largo plazo, que son más aceptables desde el punto de vista moral (Miller, 2004: 53-55). Esto se apoya en los resultados en Europa del Este (Humphrey & Sneath, 2004; Rigi, 2004). (Torsello & Venard, 2015, p. 14)

Al describir el caso de Letonia, «Sedlenieks sugiere que la corrupción se vuelve moralmente aceptable a nivel social cuando hay un uso extenso de remesas monetarias (2004)» (Torsello & Venard, p. 14). Aquí estaríamos ante un caso de corrupción normalizada.

En Letonia, el dinero se considera «fértil» y la corrupción es moralmente aceptable cuando produce relaciones personales duraderas. La corrupción menor puede ser más fácilmente condenada y considerada como «dinero estéril» cuando beneficia solo al individuo en lugar de a la comunidad social. Se plantean puntos similares en contextos latinoamericanos, como México y Colombia, donde la esperanza pública es que los beneficios sociales surgirán de la dinámica política de la corrupción. (Gledhill, 2004; Lazar, 2005). (Torsello & Venard, 2015, p. 14)

De los hallazgos mencionados, la principal conclusión es que «los valores de mercado contrastan y se entrelazan con los órdenes morales existentes»; esto es algo que, por así decirlo, se ha planteado desde mucho tiempo atrás con expresiones como «la corrupción es un asunto generalizado» (p. 14). Torsello & Venard (2015) también señalan que las evidencias que arroja el estudio que realizaron «requieren nuevas interpretaciones, a menudo contradictorias, de lo que constituye una conducta moral en relación con la corrupción» (p. 14).

9. Derechos humanos y corrupción

A continuación, se hacen unas referencias sobre las tendencias en materia de los vínculos jurídicos entre derechos humanos y corrupción, basadas en Anne Peters (2015) y Marie-Christine Fuchs (2018).

Anne Peters es responsable del Instituto de Derecho Público Comparado y Legislación Internacional del reputado centro Max Plank, con sede en Alemania. Su trabajo en los últimos años ha contribuido, justamente, a fundamentar la relación jurídica entre derechos humanos y corrupción. A continuación, unas breves referencias sobre sus ideas. Más adelante puede leerse el inserto con extractos de su razonamiento.

El siguiente es uno de los argumentos principales de Peters sobre el vínculo entre derechos humanos y corrupción: «A primera vista, el Derecho penal sobre la corrupción y el de los derechos humanos sirven a objetivos distintos», afirma. En la legislación penal alemana, la criminalización del cohecho tiene por objetivo «proteger el funcionamiento de la administración pública y la confianza pública en la objetividad e independencia de la conducta administrativa» (2015, p. 27).

El objetivo es, por tanto, proteger la institución del servicio público y, por ende, un bien público fundamentalmente importante. En este sentido, ¿puede considerarse la corrupción como un ataque contra los derechos humanos, el bien individual legalmente protegido por excelencia?

Mi respuesta es que sí, porque, por supuesto, los intereses del individuo son los que sustentan al Estado y al servicio público protegidos por la criminalización del cohecho. (Peters, 2015, p. 27)

Por su parte, Marie-Christine Fuchs (2018), quien al momento de preparar este estudio coordina el programa de la Fundación Konrad Adenauer, Estado de Derecho de

América Latina, documenta que apenas entre el 2017 y el 2018 una correlación entre derechos humanos y corrupción ha sido planteada con vigor en la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH); es decir, se desarrolla jurisprudencia que vincula corrupción y derechos humanos. La autora documenta que, en el *Informe temático sobre pobreza y derechos humanos de las Américas* de la CIDH, se sostuvo que la corrupción era un desafío para la efectividad de los programas de reducción de la pobreza [CIDH, 2017a, párrs. 485, 487, 491 y Recomendación 4]; que la malversación de los fondos y la impunidad en estos casos «ha generado obstáculos para la reducción de las brechas sociales» (Fuchs, 2018, párr. 14).

Además, da cuenta de que en las resoluciones 1/17 y 1/18 de la misma Comisión [CIDH, 2017b y 2018], cuando se asienta la correlación entre lucha contra la corrupción/ejercicio y disfrute de los derechos humanos (Fuchs, 2018, párrs. 15 y 16), y se definen los ejes para llevar adelante un esfuerzo más integral; todo lo cual otorga una base jurídica para la defensa de los derechos de decenas de miles afectados por la corrupción a gran escala, y se reconoce como de naturaleza estructural.

En la Resolución 1/17 se señaló que la lucha contra la corrupción está correlacionada con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, resaltando la importancia de la justicia independiente e imparcial, así como del control ciudadano para fomentar la transparencia en las acciones de gobierno. (párr. 14)

Durante el año 2018, en el informe temático sobre políticas integrales de protección de personas defensoras de derechos humanos, la CIDH estableció la relación entre corrupción y violencia contra defensores. En ese mismo sentido emitió recomendaciones para combatir estructuralmente estas dinámicas. Y finalmente, al inicio de 2018, la CIDH vio la necesidad de profundizar la relación entre corrupción y derechos humanos en la Resolución 1/18 [CIDH, 2018] dedicada al tema, en la cual planteó que el abordaje del problema debe hacerse a partir de cuatro ejes temáticos para hacerlo de manera integral: i. Independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia; ii. Transparencia, acceso a la información y libertad de expresión; iii. DESCA [Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales]; iv. Cooperación internacional. (párr. 16)

La impunidad, señala la Comisión de Política Criminal de Colombia, cita Fuchs (2018):

Es entendida como la incapacidad del Estado, o su mera debilidad, para hacer cumplir las normas que lo rigen. Esto desemboca en la existencia de múltiples instancias de poder que, generando sus propias reglas, crean patrones de justicia diferenciados a los estandarizados legalmente y, así mismo, jerarquías en las que los fuertes ejercen una gran influencia sobre los débiles. De esa manera, la impunidad es un elemento que involucra la discusión de la eficiencia de las instituciones administradoras de justicia, pero también la trasciende hasta las competencias y responsabilidades del Estado de Derecho, de sus demás instituciones y de la sociedad que lo integran. Además, propicia la repetición y perpetuación de los actos de corrupción. (párr. 51)

Adicionalmente, según la perspectiva de la autora, en América Latina no existen mecanismos expeditos para medir la impunidad y sus impactos.

Tal vez esa sea una de las razones por las que abordarla pareciese más un debate de análisis de percepciones sobre la injusticia. Es precisamente en este punto en donde una lectura desde los derechos humanos puede cambiar el discurso: La visibilización del daño que los actos de corrupción causan respecto al goce efectivo de los derechos humanos de cada uno de los ciudadanos los puede motivar a aumentar su participación en el combate del fenómeno. (Fuchs, 2018, párr. 51)

Citamos dos extractos de las conclusiones de la autora:

Los escándalos de corrupción que salieron a la luz pública en Latinoamérica en los últimos años y el cambio de la naturaleza misma del fenómeno más allá de la vieja coima, hacia un régimen político y estructural de corrupción, un verdadero sistema de dominación [Schamis, 2018] demuestran que los esquemas clásicos para combatir el fenómeno con medidas entre la prevención y la persecución penal no son suficientes. Necesitamos un discurso nuevo que aplique criterios diferenciales para el combate del fenómeno de la corrupción. Está en el centro mismo del enfoque de derechos humanos comprender las implicaciones concretas que tiene el fenómeno sobre las víctimas, en su mayoría grupos vulnerables, y plantear claridades sobre las consecuencias que puede tener su continuidad.

Cada vez más tenemos que entender la corrupción como la antítesis o la perversión absoluta de todo tipo de Estado Social de Derecho y el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, la independencia judicial e institutos como la libertad de prensa, como las herramientas más valiosas para promoverlo. Finalmente, es perentorio articular las reformas institucionales con procesos de transformación de cultura política. Esperamos que en Latinoamérica en los próximos años se logre un cambio de paradigmas en este sentido. (Fuchs, 2018, párrs. 54 y 55)

10. Las estadísticas y el declive continuo

Dados sus múltiples medios de divulgación, propios o de su entorno, de manera relevante empresarios militantes organizados, directamente o a través de voceros institucionales, afirman que los juicios emprendidos en contra de grandes casos de corrupción se constituyen en un factor de «incertidumbre» y en una «señal negativa para los agentes económicos».

El World Economic Forum [Foro Económico Mundial] –WEF, por sus siglas en inglés–, centros académicos y tanques de pensamiento que coproducen los índices anuales sobre competitividad global, y que son reconocidos por las organizaciones empresariales del país agrupadas en el Cacif³⁹, tienen otra perspectiva acerca de las múltiples crisis instaladas en Guatemala a lo largo del tiempo.

Las clásicas tres principales calificadoras: Standard & Poor's, Fitch y Moody's son parte de las instituciones internacionales que argumentan sobre la necesidad de reformas en el país, más allá de que renueven o cambien un escalón en su tabla de valores. En

39 La Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa) es la contraparte del WEF, encargada de la elaboración del «Capítulo Guatemala»: www.fundesa.org

los exámenes del 2020, la influencia del covid-19 es claramente un factor relevante. Pero estas mismas instituciones, en años anteriores que no vamos a comentar, se han referido específicamente a la crisis política provocada por la corrupción.

- Standard & Poor's: «Desde que empezó la administración del presidente Alejandro Giammattei en enero de 2020, ha mantenido políticas económicas para fomentar una mayor participación del sector privado en la economía. Sin embargo, un entorno político desafiante limita la capacidad del gobierno para avanzar en reformas significativas. Nuestra evaluación de la gobernabilidad de Guatemala refleja los débiles pesos y contrapesos entre las instituciones, la percepción de corrupción y un historial de una débil implementación de las políticas» (Standard & Poor's, 2020, p. 3).
- Fitch ha bajado las calificaciones de perspectiva de Guatemala en varios momentos. La última de estable a negativa (abril 2020).
- Moody's, en cambio, confirmó la calificación de riesgo (2020).

Los datos de los reportes anuales no pueden cambiar en corto tiempo, salvo cuando se mueve unilateralmente alguna de las variables o sucede algún hecho extraordinario en la vida de los países. Lo primero es lo que sucedió al comparar el reporte 2016-2017 con el índice del 2019, en el cual ya no aparece la mención a la institucionalidad privada, solo la pública, como sí lo hacía todavía el reporte anterior. En el reporte del WEF 2016-2017 sobre la competitividad global, Guatemala ocupó el lugar 138 sobre 140, a 50 lugares de Costa Rica (con la posición 87). La crítica variable «crimen organizado» ubica al país en la posición 138 de un total de 140 países analizados⁴⁰.

En otros ámbitos, el reporte 2016-2017 muestra el tamaño de las carencias de la institucionalidad pública y privada de Guatemala: en la variable «ética y corrupción» las *instituciones públicas* ocupan el puesto 119 de 140, mientras que las *instituciones privadas* detentan la posición 90 de 140; en tanto Honduras y Costa Rica, en la misma variable, se posicionaron en los lugares 70 y 60, respectivamente. La corrupción ocupó el segundo lugar entre los obstáculos para los negocios con el 17.7 %. El primer lugar el rubro «crimen y robo» con el 19.7 %. Otros datos reveladores: en «independencia

40 Para conocer los criterios para cada variable se puede consultar el sitio web del World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, en <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>. El 30 % de la información es proveída por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala –Fundesa–; y el 70 % por el Foro Económico Mundial –FEM– con base en los informes de diversos organismos internacionales. En 2019, los cuestionarios fueron respondidos por 82 personas. En Chile, el socio del FEM para la redacción del informe es la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez; en Uruguay, el informe está a cargo de la Universidad ORT (p. 648); en Colombia es preparado por el Departamento Nacional de Planeación y dos organizaciones privadas. Costa Rica no es socio para producirlo. Tampoco lo son El Salvador, Honduras y Nicaragua. En México, además de las instituciones privadas, participa en la preparación del informe nacional el Ministerio de Economía (p. 645). Para un estudio metódico sobre el funcionamiento del WEF, ver Valdez (2015).

judicial» nuestro país está en el puesto 97 de 138; en el indicador «favoritismo en las decisiones de los funcionarios gubernamentales», ocupa el puesto 116 de 138; en «transparencia de los hacedores de política pública» se ocupa el puesto 76; en «comportamiento ético de las empresas», puesto 96; en «protección de los intereses de los accionistas minoritarios», en la posición 101, y en «fortaleza de la protección del inversor», puesto 133; en todos estos casos, sobre 138 países considerados (WEF, 2017, p. 192).

En el reporte del 2019 del WEF, el último disponible al finalizar este estudio, ya no existe en el pilar «instituciones» el subíndice «ética y corrupción» y sí lo hay sobre «crimen organizado» e «incidencia de la corrupción». En el primer pilar, «instituciones», «crimen organizado», Guatemala ocupa el puesto 137 retrocediendo respecto de los resultados de años anteriores. En «independencia judicial» continuó empeorando: ocupó el puesto 100 de 141; en «gobernanza corporativa» (regulación de conflicto de intereses), puesto 133; «gobierno de accionistas», el 132. Pero en «derechos de propiedad» ocupa el puesto 88 con una nota de 4.2 de 7 posibles. En «transparencia» –incidencia de la corrupción–, de 0 a 100, 27.0 puntos, para ocupar el puesto 121 retrocediendo respecto del informe anterior (WEF, 2019, p. 252). Contrástese con Colombia, otro país con graves índices de violencia y corrupción: en «crimen organizado» que ocupó el puesto 132; en «independencia judicial», el lugar 111 (p. 159). En «incidencia de la corrupción» ocupó el lugar 85. Costa Rica, en el mismo rubro, el puesto 44 (p. 167), y finalmente, en cuanto al crimen organizado, este país se situó en el puesto 44 sobre 141 países. Globalmente, Guatemala ocupó el puesto 98 de 142 países considerados por el índice del 2019, retrocediendo dos posiciones.

En el rubro «capacidad de innovar», la calificación global pone al país en la posición número 94; al desagregar el pilar, quedan estos datos: coinventiones internacionales, 123; gasto en I+D 123; patentes, 113; publicaciones científicas 112; centros de investigación reconocidos, 117 (p. 253). En competitividad global, Costa Rica se ubicó en el puesto 62, perdiendo 7 posiciones (WEF, 2019, p. 159). Abajo el resumen en el que Fundesa, socia en la elaboración del Informe, presenta una visión de conjunto de las desventajas competitivas:

Recuadro 10.6

Desventajas competitivas

Crimen organizado (2.5/7) valor 25.2/100

Conectividad vial (38/100) valor 38/100

Regulación sobre conflicto de interés corporativo (3.3/10) valor 33/100

Políticas activas aplicables al mercado laboral (1.9/7) valor 15.7/100

Respuesta del Gobierno a cambios (2.4/7) valor 23.6/100

Calidad de la infraestructura vial (2.4/100) valor 24.1/100

Suscripción a banda ancha móvil por cada 100,000 (16.5)
Visión de largo plazo del Gobierno (2.2/7) valor 20.2/100
Tasa de homicidios por cada 100 000 hab. (26.1) valor 13.2/100
Fuente Fundesa (2019, p. 13).

Según el informe del BID (2017) sobre los costos de la violencia y el crimen sobre el bienestar en América Latina, «en Guatemala ese costo equivale al 3 % de su PIB» (Jaitman, 2017, p. 71). Así como la corrupción, la desigualdad estructural acumulada es escandalosa y explica la indignación colectiva y las reivindicaciones sociales de grupos organizados o no: el 76 % de las personas no pueden cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios; el 73 % no cuenta con un seguro de salud; casi la mitad de los niños menores de cinco años están desnutridos (Velásquez, 2017). En tanto, según fuentes empresariales, el país es uno de los que tiene la más alta relación de naves aéreas por cabeza: una por cada 26 000 personas (Paiz, 2014). En el informe del WEF se lee que los dos obstáculos mayores para hacer negocios eran el crimen y el robo (20.4 %), y la corrupción (16.4 %). En cuarto lugar, después de la infraestructura (11.4 %), se ubicó como obstáculo la «ineficiencia de burocracia del gobierno» con el 11.4 %. Es extremadamente llamativo que solo 10.4 % mencionara la inadecuada educación de la fuerza de trabajo, pero más lo es que apenas 1.5 % considerara el «pobre sistema de salud pública» como un problema para los negocios (2019, p. 196).

Transparencia Internacional (TI) por su parte, en su índice de percepción de la corrupción 2016 –y lo ha dicho en informes posteriores de diversas maneras–, según cita la parte conducente del informe una publicación del grupo empresarial uruguayo, Polo Logístico Ruta 5:

Con 71 puntos otorgados nuestro país ocupa el primer puesto a nivel latinoamericano y el 21 a nivel mundial entre los países con menor grado de corrupción.

En las conclusiones se indica que los resultados de este año «ponen de relieve la conexión entre la corrupción y la desigualdad, que se alimentan mutuamente para crear un círculo vicioso entre la corrupción, la distribución desigual del poder en la sociedad, y la distribución desigual de la riqueza». Agrega que los países de más alto rango tienden a tener mayores grados de libertad de prensa, mayor acceso a la información sobre el gasto público, normas más fuertes acerca de la integridad de los funcionarios públicos y sistemas judiciales independientes. (2016, párr. 1)

Ese año, Guatemala se situó en la posición 136 de 176 países examinados, la peor del denominado Triángulo Norte, pues Honduras se situó en la posición 123 y El Salvador en la 95 (Transparencia Internacional, 2016)⁴¹.

41 De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción 2016, urge abordar el círculo vicioso de corrupción. Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca y Nueva Zelanda se encuentran entre los menos corruptos de mundo, lo cual no es ninguna sorpresa.

En el reporte Global Corruption Barometer Latin América & Carriibbean 2019, Cícizen's Views and experiences of Corruption, (2019) preparado por Pring & Vrushi (2019), se informa que en América Latina y el Caribe únicamente en Barbados y Guyana la mayoría de ciudadanos tienen confianza en el gobierno, las cortes y la policía; en tanto que en Venezuela, Colombia, Guatemala, El Salvador, Panamá y Perú, 90 % o más de sus ciudadanos no creen o tienen muy poca confianza en dichas instituciones (p. 4). En un duro examen reporta que de los encuestados en Guatemala el 87 % opinó que el presidente (Jimmy Morales) es corrupto; y también lo serían el 38 % de los parlamentarios, el 84 % de los oficiales del gobierno, el 82 % de los oficiales de los gobiernos locales, el 80 % de los jueces y magistrados, el 79 % de los líderes religiosos, el 27 % de las ONG, el 35 % de los ejecutivos de negocios, el 58 % de los banqueros, y el 26 % de los periodistas (Pring & Vrushi, 2019, p. 18).

11. Palabras finales

La *ruta dependiente* del país en materia de historia legal y constitucional se resume en la *connivencia funcional de la simulación de la legalidad, con la legalidad*, que se prolonga al presente con sus obvias adecuaciones. En ello estriba –¡vaya paradoja!– el poder de regeneración de lo que llamamos la institucionalidad del Estado.

Cualquier reforma capitalista del Estado que busque darle una salida a la crisis sistémica descansa necesariamente en atender lo que es el núcleo duro del modelo: Un modelo económico caracterizado por al menos tres grandes rasgos: concentrador de los *bienes productivos*, *concentrador de las utilidades* –incluido el PIB geográfico– y *concentrador del poder* formal e informal, legal e ilegal expresado en instituciones y organizaciones públicas y privadas. El modelo opera en los más importantes giros productivos en forma de oligopolios, otros como monopolios (naturales o no) como ya fue descrito, y se complementa con el control de amplias parcelas de dicha institucionalidad.

Esta combinación de características es el mayor incentivo para los beneficiarios y la base de su resistencia por todos los medios a las reformas, incluso las más pequeñas; pero el modelo es, ha sido, un inmenso obstáculo para los emprendedores, para los empresarios schumpeterianos auténticos, frente al poder de las élites tradicionales y frente a los llamados empresarios emergentes, ya todos conceptualizados en el capítulo anterior. Los schumpeterianos intentando participar de los productos de la vida económica en forma legítima, ofertando limpiamente como proveedores, resistiéndose a pagar coimas en las aduanas, distanciándose de sus cúpulas gremiales y de los empresarios-políticos.

Otros muchos más: aquellos que querían dejar de ser «simples» militares, asalariados, burócratas, diputados o profesionales liberales, etcétera, necesitaron encontrar las «rendijas» que dejaban los grandes poderes para tomar por los medios que fuera una porción de la riqueza nacional y, con el tiempo, mediante métodos corruptos, llegarían a disputarle el poder al gran capital.

Con muy importantes excepciones, en todos los sectores de busca rentas, nadie quedó fuera. Al inicio fue un dilema moral. Para la mayoría no era la opción más deseada, sino una estrategia temporal de sobrevivencia. Con el tiempo, los incentivos y la connivencia eficaz los reunió resolviendo lo uno y lo otro.

Se ha abordado profusamente cada uno de estos aspectos en diversos lugares de esta investigación. Nuestra conclusión es que ninguna política pública podrá de manera aislada romper el modelo. Y el declive continuará. Si esto es así, toda reforma del Estado, para que le otorgue viabilidad de largo plazo al futuro del país, requerirá una mezcla de ajustes progresivos a su modelo económico y político, ganándole centímetro a centímetro espacio a las redes mafiosas: específicamente, expandiendo: 1) el acceso a los bienes productivos; 2) mejorando la distribución geográfica de las utilidades socialmente producidas, y 3) materializando nuevas formas para distribuir el poder, mediante medios formales e informales mucho más allá de los partidos políticos. No es para nada una agenda fácil. Como no lo es el diagnóstico de país. El talento político de los sectores no comprometidos con la corrupción sistémica, de derechas e izquierdas, liberales y conservadores, neomarxistas y demás identidades ideológico-políticas deberá, ojalá, encontrar los resquicios para abocarse a semejante tarea. Tanto la Agenda Centroamericana para la Competitividad como los Acuerdos de Paz son todavía dos herramientas importantes, ciertamente no suficientes, para iniciar a reconstruir consensos.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2005). Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica. *Revista de Economía Institucional*, (7), 17-57. https://www.researchgate.net/publication/24047402_Los_origenes_coloniales_del_desarrollo_comparativo_una_investigacion_empirica
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Porqué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Grupo Planeta/Ediciones Deusto.
- AGM Abogados. (2019). ¿Qué es el abuso de posición dominante? <https://www.agmabogados.com/abuso-posicion-dominante/>
- Alonso, R. (Coord.). (2008). *Sistema Productivo Local del municipio de Almolonga, Departamento de Quetzaltenango*. Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales, Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Amazon.com. (s.f.). *Editorial Reviews*. About the author. Lawrence Lessig. <https://www.amazon.com/Republic-Lost-Version-Lawrence-Lessig/dp/1455537012>
- Andrés, A. y Rodríguez, M. (2017, 23 de noviembre). La deuda pública y el BI, el mayor comprador y el que paga menos impuestos. *Nómada*. <https://nomada.gt/pais/la-deuda-publica-y-el-bi-el-mayor-comprador-y-que-paga-menos-impuestos/>
- Arellano D., Hernández, J. F. y Lepore, W. (2015, febrero). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina de Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61, 75-106. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535434001>
- Arévalo de León, B. (2015). *Del Estado violento al Ejército político. Violencia, formación estatal y ejército en Guatemala, 1500-1963* [Tesis doctoral, Universidad de Utrecht].
- Aricó, J., Murmis, M y Scaron, P. (2007). Presentación. En K. Marx, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858* (20.^a ed., pp. vii-x). Siglo XXI de España Editores. https://www.nodo50.org/gpm/Einstein/Grundrisse_Tomo_I.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1965). *Constitución Política de la República de Guatemala*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/26.pdf>
- Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles (Vestex). (2019). *Nosotros*. <http://www.vestex.com.gt/index.php>
- Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles (Vestex). (s.f.). *Productos*. <http://www.vestex.com.gt/productos.php>
- Asociación Guatemalteca de Exportadores de Guatemala (Agexport). (2013). *Arveja y vegetales*. <https://export.com.gt/publico/comite-arveja-y-vegetales>

- Asociación Guatemalteca de Exportadores de Guatemala (Agexport). (s.f.). *Cardamomo*. <https://export.com.gt/publico/comite-de-cardamomo>
- Asociación Nacional del Café (Anacafé). (s.f.a.). *Ampliación del Fideicomiso para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco permitirá atender demanda crediticia y reactivará la economía rural*. Información fideicomiso. <https://www.anacafe.org/articulos/ampliación-del-fideicomiso-permitirá-atender-demanda-crediticia-y-reactivará-la-econom%C3%ADa-rural/>
- Asociación Nacional del Café (Anacafé). (s.f.b.). *Fideicomiso. Apoyo financiero para los productores del sector guatemalteco*. <https://www.anacafe.org/productores/fideicomiso/>
- Asselbergs, F. (2018). *Los conquistadores conquistados. El lienzo de Quauhquechollan. Una visión nahua de la conquista de Guatemala* (2.ª ed.). Plumssock Mesoamerican Studies; Centro de Investigaciones de Mesoamérica (Cirma).
- Association France Press (AFP). (2016, 25 de julio). Suspenden al vicepresidente del comité organizador de Alemania 2006. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/deportes/futbol-internacional/suspenden-al-vicepresidente-del-comite-organizador-de-alemania-2006/>
- Azpuru, D. (2007). Marco teórico y metodológico. En D. Azpuru, L. Blanco, R. Córdova Macías, N. Loya Marín, C. G. Ramos y A. Zapata., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador* (pp. 1-51). Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies); Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo; F&G Editores.
- Banco de Guatemala (Banguat). (2007a). *Proceso de suspensión de operaciones del Banco del Café, S.A.* <https://www.banguat.gob.gt/es/page/proceso-de-suspension-de-operaciones-del-banco-del-cafe-sociedad-anonima>
- Banco de Guatemala (Banguat). (2007b). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93–, Año Base 2001 (Aspectos Metodológicos)* (tomo I). Banguat.
- Banco de Guatemala (Banguat). (2013). Procesos recientes de intervención administrativa de bancos, adelantos y líneas de crédito contingentes. 1998-2013. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/Bancos_intervenidos_al_31-10-13.pdf
- Banco de Guatemala (Banguat). (2017a). *Guatemala en cifras 2017*. Banguat. <https://banguat.gob.gt/es/page/guatemala-en-cifras-2017>
- Banco de Guatemala (Banguat). (2017b). *Guatemala: ingreso de divisas por Remesas Familiares. Años 2010-2017*. https://www.banguat.gob.gt/estaeco/remesas/remfam2010_2017.xls
- Banco de Guatemala (Banguat). (2018a). *Producto Interno Bruto medido por el origen de la producción. Años 2001-2018. (Millones de quetzales a precios constantes de 2001)*. https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2001/2.1_PIB_por_AE_constantes.pdf

- Banco de Guatemala (Banguat). (2018b) *Departamento de estadísticas Macroeconómicas. Sección de Estadísticas de Balanza de Pagos. (2017). Guatemala: Ingresos de divisas por ingresos familiares. Años 2010-2017. En miles de US dólares.* Banguat.
- Banco Mundial. (2010). *Desarrollo de las pymes en Guatemala: Facilitar el florecimiento de 10,000 empresas.* Unidad de Finanzas y Desarrollo del Sector Privado, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. <https://silo.tips/download/desarrollo-de-pymes-en-guatemala-facilitando-el-florecimiento-de-10000-empresas#>
- Banco Mundial. (2017a). *Guatemala. Panorama general.* Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Banco Mundial. (2017b). *Datos PIP per cápita.* Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>
- Balcárcel, M. A., Balsells, A., Gómez, R. y Maselli, C. (2011, diciembre). *Hacia la construcción del Estado de derecho en Guatemala: Una tarea de todos e inconclusa.* Fundación Konrad Adenauer. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e058d43b-478a-a876-b9d8-c07a8b5d066b&groupId=252038
- Barrientos, R. (2015). Guatemala: poder de veto a la legislación tributaria y captura fallida del negocio de la inversión pública. En R. Barrientos (Coord.), *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas* (pp. 25-127). Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; Center for Latin American And Latino Studies; F&G Editores.
- Bertrand, M. (2002, 13 de julio). El consulado colonial de Guatemala: fuentes para su historia. *América Latina en la Historia Económica*, 9(17/18), 33-51. <https://dialnet.unirioja.es/revista/16662/V/9>
- Blackburn, K. & Forgues-Puccio, G. (2008). Why is Corruption Less Harmful in Some Countries Than in Others? *Journal of Economic Behavior and Organization*, 72(2), 797-810. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2009.08.009>
- Bobbio, N. (1987). *Teoría general del derecho.* Editorial Temis.
- Bourricaud, F. (1969a). Notas sobre la oligarquía peruana. En F. Bourricaud, J. Bravo, H. Favre y J. Piel, *La oligarquía en el Perú. 3 ensayos y una polémica* (pp. 13-54). Francisco Moncloa Editores. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro4.pdf>
- Bourricaud, F. (1969b). La clase dirigente peruana: oligarcas e industriales. En F. Bourricaud, J. Bravo, H. Favre y J. Piel, *La oligarquía en el Perú. 3 ensayos y una polémica* (pp. 149-166). Francisco Moncloa Editores. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro4.pdf>
- Bourricaud, F., Bravo, J., Favre, H. y Piel, J. (1969). *La oligarquía en el Perú. 3 ensayos y una polémica.* Lima, Perú: Francisco Moncloa Editores. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro4.pdf>
- BPO Guatemala. (s.f.). *Quiénes somos.* <https://bpoinnovations.com/es/quienes-somos/>

- Braudel, F. (1970). *La historia y las Ciencias Sociales* (2.ª ed.). Alianza Editorial. https://www.academia.edu/8831189/La_historia_y_las_ciencias_sociales_Fernand_Braudel
- Bravo, J. (1969). El poder en el Perú. A propósito de las tesis del sociólogo François Bourricaud, del antropólogo Henry Favre, así como de los comentarios del historiador Jean Piel. En F. Bourricaud, J. Bravo, H. Favre y J. Piel, *La oligarquía en el Perú. 3 ensayos y una polémica* (pp. 192-231). Francisco Moncloa Editores. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro4.pdf>
- Briscoe, I. & Rodríguez Pellecer, M. (2010). *A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100913_cru_publication_ibriscoe.pdf
- Brismat, N. M. (2014). Instituciones: una mirada general a su historia conceptual. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12(2), 31-40. <https://doi.org/10.21500/22563202.60>
- Buján Pérez, A. (2018). *Modelo económico*. Enciclopedia Financiera. <http://www.encyclopediainanciera.com/definicion-modelo-economico.html>
- Bulmer-Thomas, V. (2011). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Fundación Soros Guatemala; Editorial Cara Parens.
- Bull, B. (2008). *Globalización, Estado y privatización: proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica*. Flacso-Costa Rica.
- Bull, B., Castellaci, F. & Kasahar, Y. (2014). *Business groups and transnational capitalism in Central America. Economic and Political Strategies*. Palgrave MacMillan.
- Cabanellas de Torres, G. (1993). Golpe de Estado. En G. Cabanellas de Torres, *Diccionario jurídico elemental* (11.ª ed., p. 145). Editorial Heliasta. <https://es.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalguillermocabanellas>
- Cabezas, H. (2009). *Independencia centroamericana. Gestión y ocaso del «Plan Pacífico»*. Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala. https://www.academia.edu/8336268/Independencia_Centroamericana_Gestión_y_ocaso_del_Plan_Pac%C3%ADfico?auto=download
- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)* [Informe de investigación]. Iguales; Oxfam Internacional; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf
- Caputo, D. (Coord.). (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Fondo de Cultura Económica (FCE); Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría General. https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf
- Cardoza y Aragón, L. (2002). *Guatemala: las líneas de su mano*. Editorial Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Casasola, S. (2003). El núcleo de la élite colonial de Santiago de Guatemala: un bloque cohesivo. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 5(10), 80-102. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/3235/2803>
- Casaús, M. E. (2002). *La metamorfosis del racismo en Guatemala*. Editorial Cholsamaj.
- Castiglioni, R. (2015). La Política Comparada en América Latina: Algunas reflexiones Generales. En M. Geary, J. B. Lucca, y Pinillos, C. (Comps.), *Política latinoamericana comparada*, 188-193. UNR Editora. <https://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Pol%C3%ADtica%20comparada%20latinoamericana.pdf>
- Castro, M. (2013). *El aporte de los emigrantes españoles a la economía, cultura y educación de Guatemala en los años 1900-1968* [Tesis doctoral, Universidad Pontificia de Salamanca].
- Castro, N. (2003). *Sistemas, estructuras y desarrollos*. Universidad Estatal a Distancia (EUNED).
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). (2010). *Micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala. Lineamientos de política económica, social y de seguridad 2012-2020*. CIEN. <https://www.findevgateway.org/es/publicacion/2010/05/micro-pequenas-y-medias-empresas-en-guatemala>
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (del Incae) y Harvard Institute for International Development (HIID). (1999). *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. Bases para una discusión sobre el futuro de la región*. <https://www.incae.edu/sites/default/files/cen1000agenda.pdf>
- Cerroni, U. (1992). *Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Siglo XXI Editores.
- Contrapoder* (2014). Gustavo Alejos. Bajo fuego. *Revista ContraPoder*, (45), 10-14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1979). *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra*. Cepal. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25077/S7900508_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1983). *Industrialización en Centroamérica 1960-1980* [Estudios e informes de la Cepal, 30]. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7960/S8399998_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *La matriz de desigualdad en América Latina* [Documento presentado en la Conferencia Regional sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, noviembre de 2015]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Comisión Europea. (2012). *Competencia. Abuso de posición dominante*. http://ec.europa.eu/competition/consumers/abuse_es.html

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala* [Informe]. Cicig. https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017a). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017b). *Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-17-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018, 2 de marzo). *Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos*. OEA. <https://www.refworld.org.es/docid/5e2f1aa84.html>
- Comité Técnico del «Fideicomiso Apoyo Financiero para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco». (2018, junio). *Resolución Número 02-2018*. <https://www.anacafe.org/uploads/file/4ec41014be9944c790ddbdc6c50f23b/Resolucion-numero-02-2018.pdf>
- Conde Roche, A. (2007). Apuntes para la Historia Institucional del Ministerio de Fomento de Guatemala 1871-1935. *Diálogos*, 8(2). https://www.researchgate.net/publication/28182372_Apuntes_para_la_Historia_Institucional_del_Ministerio_de_Fomento_de_Guatemala_1871_-_1935
- Congreso de la República de Guatemala. (1972). Decreto Ley 46-72. *Ley Orgánica de Corfina*. *Diario de Centroamérica*. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/1972/gtdcx00461972.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2001). *Decreto No. 31-2001*. *Diario de Centroamérica*. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2001/gtdcx31-2001.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Decreto No. 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/LEY%20DE%20LOS%20CONSEJOS%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20Y%20RURAL.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2013, 30 de octubre). *Decreto 12-2013*. *Diario de Centroamérica* (n.º 21, tomo CCXCVIII). https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decreto12_301013.pdf
- Corte de Constitucionalidad (CC). (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*. <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>
- Corte Suprema de Justicia (CSJ). Sentencia núm. 181-2010 de Corte Suprema de Justicia-Contencioso-Administrativo de 24 de mayo de 2011. <https://gt.vlex.com/vid/-457314886>

- Coyoy, E. y Rayo, M. (2015). *Fortalecimiento de la recaudación tributaria, transparencia aduanera y reducción del comercio exterior ilícito*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes).
- David, P. A. (2006a). Clio y la economía del Qwerty. *Revista Asturiana de Economía*, (37), 23-31. http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/37/23_32David.pdf
- David, P. A. (2006b). Path dependence – a foundational concept for historical social science. <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp06005>. https://personal.utdallas.edu/~liebowitz/knowledge_goods/david2.htm
- De la Peña, J. F. y López, M. T. (1981). Comercio y poder –Los mercaderes y el cabildo de Guatemala– 1592-1623. *Mexicana*, 30(4), 469-505. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2628/2139>
- Deguate.com (2009, 23 de enero). *Cooperativistas iniciaron acciones legales para integrar Junta Monetaria*. <https://gt.vlex.com/vid/-424064802>
- Díaz, G. (2017). *La estructura y funcionamiento de los mercados: sus efectos en la competencia y el bienestar de la sociedad*. Idies; Universidad Rafael Landívar; Editorial Serviprensa.
- Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala, 1871-1994*. Editorial Piedra Santa; Fundación Soros Guatemala.
- Downs, A. (1980). Una teoría económica de la acción política en una democracia. En Casahuga, A. (Coord.), *Democracia y economía política* (pp. 195-230). Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales.
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1982). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel.
- Easton, D. (1982). Categorías para el análisis sistémico de la política. En D. Easton (Comp.), *Enfoques sobre teoría política* (pp. 216-231). Amorrortu Editores.
- Empresa Eléctrica de Guatemala S. A. (Eegsa). (s.f). *Vientos de cambio que dieron lugar a una nueva era*. Historia. <https://eegsa.com/conozcanos/historia/>
- Escalón, S. (2017, 17 de abril). Informe oficial de EE.UU. acusa a Repsa de contaminar el río La Pasión. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/informe-oficial-de-eeuu-acusa-repsa-de-contaminar-el-rio-la-pasion>
- Escoto, J. y Marroquín, M. (1992). *La AID en Guatemala: poder y sector empresarial*. CRIES; Avanco.
- estrategiaynegocios.net. (2015). *Onyx inaugura Horus Energy, planta de energía solar más grande de Centroamérica*. <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdelodia/791508-330/onyx-inaugura-horus-energy-planta-de-energ%C3%ADa-solar-m%C3%A1s-grande-de-centroam%C3%A9rica>

- eumed.net. (s.f.). «Excedente de explotación». Enciclopedia virtual. <https://www.eumed.net/diccionarios/conceptos/e/excedentes.html>
- Figuerola, W. y Alvarado, C. (2018). *El impacto económico y fiscal de la lucha contra la corrupción en Guatemala. Un análisis empírico y documental*. Icefi. <https://www.icefi.org/publicaciones/resumen-impacto-economico-y-fiscal-de-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-guatemala>
- Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120519075421/filgueira.pdf>
- Financial Action Task Force (FATF). (2019). 30 years. 1989/2019. [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-\(1989-2019\).pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-(1989-2019).pdf)
- FitchRatings (2018, 15 de junio). *Fitch Affirms Cementos Progreso's 'BB+' IDRs; Local-Currency Outlook Positive*. Rating Action Commentary. <https://www.fitchratings.com/site/pr/10034935>
- Flores, L. (2009, 18 de febrero). Eligen a representantes de los empresarios ante Junta Monetaria. *La Hora*. <https://hemeroteca.lahora.gt/eligen-a-representantes-de-los-empresarios-ante-junta-monetaria/>
- Fonseca, M. (2018). *La idea de la Refundación: Actores, propuestas y cuestiones el Estado en Guatemala*. Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE); Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP); Editorial Cara Parens. <https://marcofonseca.files.wordpress.com/2018/03/fonseca-la-idea-de-la-refundacion-ebook.pdf>
- Fuchs, M. C. (2018). *Los derechos humanos como herramientas en la lucha contra la corrupción*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Fuentes Destarac, M. (2012, 21 de junio). Fata Morgana. Los neopopulistas son expertos en vender espejismos. *Diario El Periódico*. https://gt.transdoc.com/pagina_interna/22519
- Fuentes Knight, J. A. (2011). *Rendición de cuentas*. F&G Editores.
- Fuentes Knight, J. A. (2016, 5 de junio). Así se captura el Estado en el capitalismo jerárquico. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/asi-se-captura-el-estado-en-el-capitalismo-jerarquico>
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). (2019). Índice de competitividad global 2019. https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/2019_INDICE_DE_COMPETITIVIDAD_GLOBAL.pdf
- Gafilat. (2018). *Tercer informe de seguimiento intensificado de Guatemala*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-Spanish-3rd-Follow-Up-Report-Guatemala-2018.pdf>
- Gallopín, G. C. (2006). *Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: cifras y tendencias Honduras*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3536/1/S2006305_es.pdf

- Gamarro, U. (2020, 3 de enero). Lavado de dinero: Se dispara el monto por transacciones sospechosas en 2019. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/lavado-de-dinero-se-dispara-el-monto-por-transacciones-sospechosas-en-2019/#:~:text=Monto%20estimado,de%20Q2%20mil%20356.9%20millon>
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método; Fundación Avina y Transparencia por Colombia. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>
- García Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo. https://monoskop.org/images/7/75/Canclini_Nestor_Garcia_Culturas_hibridas.pdf
- García Laguardia, J. M. (2015). *Breve historia constitucional de Guatemala*. Colección Libro de Texto Universitario, Editorial Universitaria, USAC. 3ª. edición.
- García, M. V. (2009). *Escala y territorios del comercio K'iche'. Una mirada desde San Francisco El Alto, Totonicapán 1930-1970*. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avancso).
- Gramajo, J. (2017, 3 de abril). La impunidad supera el 97 % en Guatemala. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-impunidad-supera-el-97-en-guatemala/>
- Gramsci, A. (1972). *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado Moderno. Cuadernos de la Cárcel 6*. (V. Garretana, ed., vol. 3). Instituto Gramsci; Ediciones Era; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Gremial de Palmicultores de Guatemala (Grepalma). (2020, 5 de junio). *Producción responsable y sostenible de aceite de palma en Guatemala*. Grepalma. <https://www.grepalma.org/noticia/produccion-responsable-y-sostenible-de-aceite-de-palma-en-guatemala/>
- Gutiérrez, J. A. (2018). Pueblos Indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial. *Revista Rupturas* 8(2), 169-192. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2>
- Haber, S. (Ed.). (2002). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America Theory and Evidence*. Hoover Institution Press; Stanford University.
- Helmke, G. & Levitsky, S. (2003, septiembre). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda* [Working Paper n.º 307]. Kellogg Institute. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf
- Helmke, G. & Levitsky, S. (Eds.). (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. John Hopkins University Press.
- Hernández Sánchez-Barba, M. (coord.). (1989). *Historia General de España y América. Reformismo y progreso en América (1840-1905)* (tomo XV). Ediciones RIALP.

- Hernández Valle, R. (1993). El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (37), 143-155. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79478.pdf>
- Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *CS*, (8), 17-53. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; Editorial Icesi. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1128/1491
- Hwang, J., Jung, K. & Lim, E. (2011). Corruption and Growth in Ethnically Fragmented World. *The Journal of Developing Areas*, 44(2), 265-277. <https://doi.org/10.1353/jda.0.0099>
- Imbert, P. y Morales, P. (2008). *Crony capitalism: El empresariado como un actor de cambio hacia el neoliberalismo en Chile*. *Pléyade*, (2), 66-74. <https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiTg6qxjKrWAhUG5yYKHUofANoQFgg3MAI&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2788092.pdf&usq=AFQjCNFTCKPLvi55sF6se5m6RV5KdTKAyA>
- Infante-Amate, J., González de Molina, M. y Toledo, V. M. (2017, diciembre). El metabolismo social. Historia, métodos y principales aportaciones. *Revista iberoamericana de Automática e Informática industrial*, 27, 130-152. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://raco.cat/index.php/Revibec/article/view/335101>
- Instituto Nacional Electoral (INE) de México, OEA, PNUD e International Idea. (2015, diciembre). *VI Foro de la Democracia Latinoamericana* [Informe final]. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2015/Informe_final_VIForo.pdf
- Jaitman, L. (Ed.). (2017). *Los costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). http://www.casade.org/BibliotecaCasade/Novedades-PDF/CostosdelCrimenyViolencia_BID.pdf
- Jones, M. P. (2011). Weakly Institutionalized Party Systems and Presidential Democracy: Evidence from Guatemala. *International Area Studies Review*, 14(4), 3-30. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/223386591101400402>.
- Kayayan, V. (2014, 29 de noviembre,). Los primeros árabes en Guatemala. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-primeros-arabes-en-guatemala>
- Kelsen, H. (1988). *Teoría general del derecho y del Estado*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones.
- Kestler, T., Lauth, J. –J. y Mohamad-Klotzbach, C. (2015). Comparative Politics and Comparative Research on Latin America in Germany. En M. Geary, J. B. Lucca y C. Pinillos, (Comps.), *Política Nacional Comparada*, (pp. 88-99). https://www.researchgate.net/publication/295854989_Comparative_Politics_and_Comparative_Research_on_Latin_America_in_Germany/link/5cf18579299bf1fb184e74cf/download
- Kestler, T., Lauth, J. –J. y Mohamad-Klotzbach, C. (2019). *The informal politics of executive-legislative relations*.

- Lange, M., Mahoney, J. & Vom Hau, M. (2006). Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies. *American Journal of Sociology*, 111(5), 1412-1462. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1086/499510>.
- Lauth, H.-J. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization* 7, 21-51 Universidad de Würzburg. <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>
- Lessig, L. (2014; [2011]). *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*. <https://lessig.org/product/republic-lost-v1/>
- Lessig, L. (2015). *Republic, Lost 2.0. The Corruption of Equality and the Steps to End It*. Grand Central Publishing. <https://lessig.org/product/republic-lost-v2/>
- Lin, L. y Milhaupt, C. J. (2013). Los grandes grupos empresariales chinos: entendiendo los mecanismos del capitalismo de estado en China. *Revista Chilena de Derecho*, 40(3), 801-858. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372013000300004
- Lucca, J. B. (2019). Los conceptos en la política latinoamericana comparada. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(74), 9-48. Universidad de Guadalajara. <http://dx.doi.org/10.32870/espinal.v26i74.7055>
- Madariaga, A. (2018). Variedades de capitalismo y sus contribuciones al estudio del desarrollo en América Latina. *Política y Gobierno*, 25(2), 441-468. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v25n2/1665-2037-pyg-25-02-441.pdf>
- Maravall, J. A. (1979). *Poder, honor y elites en el siglo XVII*. Siglo XXI.
- Marx, K. (2002). *El Capital. Tomo I. El proceso de Producción del Capital*. Siglo XXI Editores.
- Mascareño, A., Stamford da Silva, A., Loewe, D. y Rodríguez, D. (2016). Redes informales e instituciones democráticas. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, 59(3), 683-718. <http://www.scielo.br/pdf/dados/v59n3/0011-5258-dados-59-3-0683.pdf>
- Matteucci, S. D. (2017). Un poco de información y algunas reflexiones en torno al estado del ambiente natural y social en Latinoamérica. En W. A. Pengue (Comp), *El pensamiento ambiental del Sur. Complejidad, recursos y ecología política latinoamericana* (pp. 273-293). Universidad Nacional de General Sarmiento; Ediciones UNGS. https://www.researchgate.net/profile/Bernardo_Aguilar2/publication/324209645_Economia_ecologica_y_ecologia_politica_ciencia_socioambiental_critica_y_participativa_ante_las_politicas_publicas_en_la_America_Latina_de_hoy/links/5ac4d250458515564eafe59c/Economia-ecologica-y-ecologia-politica-ciencia-socioambiental-critica-y-participativa-ante-las-politicas-publicas-en-la-America-Latina-de-hoy.pdf
- Mazariegos M. (2018). Refundación del Estado: asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de ruptura epistémica. *Eutopía* 3(5), 3-49. Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP); Editorial Cara Parens.

- Melgar, C. (2015). *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; Oxfam.
- Mendoza, K. (2018, 5 septiembre). *Piden, a jefes de bloque, ampliación de fideicomiso para sector cafetalero*. Congreso de la República. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/2483/2018/5
- Mendoza, P. A., Montaner, C. A. y Vargas, Á. (1996). *El manual del perfecto idiota latinoamericano*. Plaza & Janés.
- Micoope. (2019). *Memoria de labores 2018*. <https://www.micoope.com.gt/quienes-somos-2/memoria-de-labores>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Gobierno de la República de Guatemala. (2016). *Programa de Agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía*. FAO, Amexcid.
- Ministerio de Economía (Mineco), Gobierno de la República de Guatemala. (s.f.a.). Respuestas a preguntas frecuentes sobre DR-CAFCA. https://portal.mineco.gob.gt/sites/default/files/preguntas_frecuentes.pdf
- Ministerio de Economía (Mineco), Gobierno de la República de Guatemala. (s.f.b). *Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala. Año base 2015*. <https://docplayer.es/63595362-Sistema-nacional-de-informacion-mipyme-guatemala.html>
- Ministerio de Economía (Mineco), Gobierno de la República de Guatemala. (2015). *Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala. Año base 2015*. <https://docplayer.es/63595362-Sistema-nacional-de-informacion-mipyme-guatemala.html>
- Monsiváis, A., y Del Río, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(58), 37- 66. <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v20n58/v20n58a2.pdf>
- Montoya Brand, M. (2005). Derecho y política en el pensamiento de Bobbio: una aproximación. *Estudios Políticos*, (26), 89-115. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429054005.pdf>
- Monzón García, S. A. (2016, octubre). La política, y las políticas educativas en la contrarrevolución guatemalteca 1954-2000. *Revista Política y Sociedad*, 40(53), 72-112. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS), Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Morales C., J. (2016, 14 de enero). *Discurso de investidura*. <https://www.soy502.com/articulo/discurso-investidura-presidente-jimmy-morales>
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccion_al_pensamiento_complejo.pdf
- Morin, E., Ciurana, E. y Motta, R. (2003). *Educación en la era planetaria*. <https://edgarmorinmultiversidad.org/>

- Moya Díaz, E. y Paillama Raimán, D. (2017, 1 de diciembre). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256406>
- Munck, G. L. y Synder, R. (2019). La política comparada en la encrucijada. Problemas, oportunidades y perspectivas desde el norte y el sur. *Política y Gobierno*, 26(1), 139-158. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1233/965>
- Navarrete, C. A. (2016). Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47), 286-306. <https://doi.org/10.18504/pl2447-003-2016>
- Nettel, P. (1988). Sevilla y el Atlántico de Huette y Pierre Chauuu: una lectura. *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos*, (20), 49-66. http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_20_49-66.pdf
- Nogueira Alcalá, H. (2017). Poder constituyente, reforma de la constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales*, (36), 327-349. <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n36/1405-9193-cconst-36-327.pdf>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, 3(2), 219-244. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814>
- O'Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy* 15(4):32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- O'Donnell, G. (2006). On informal institutions, once again. En H. Gretchen & S. Levitsky (Eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lesson from Latin America* (pp. 285-288). John Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. (2010). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, 7-23. https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas (OCSE), Mipyme Guatemala, Ministerio de Economía (Mineco). (2015). *Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala. Año Base 2015*. <https://docplayer.es/63595362-Sistema-nacional-de-informacion-mipyme-guatemala.html>
- O'Kean, J. M. (1991). *Empresario y entorno económico*. Ediciones Deusto.
- Olmstead, G. (2018, 9 de julio). Tres años después del ecocidio: Repsa quiere escuchar, pero no tiene respuestas. *Nómada*. <https://nomada.gt/identidades/guatemala-rural/tres-anos-despues-del-ecocidio-repsa-quiere-escuchar-pero-no-tiene-respuestas/>

- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas: Guatemala 2016*. <https://reliefweb.int/report/guatemala/encuesta-sobre-migraci-n-internacional-de-personas-guatemaltecas-y-remesas-2016>
- Ortega, M. R. (2009). *Golpe de Estado, constitución y poder constituyente*. Ediciones Guardabarranco.
- Paiz, Salvador. (2014). *A better future for Guatemala's indigenous people*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2014/08/guatemala-indigenous-people-poverty>
- Palacios, J. M. (2014). Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico. Un análisis empírico internacional. *Contexto*, (2), 109-126. <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/138>
- Papadópolo, M. (1995). *Del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución. Análisis jurídico-constitucional del Golpe de Estado del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies); Universidad Rafael Landívar. <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/papadopolioo.pdf>
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social. Estudio de teoría social, con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*. Ediciones Guadarrama. <https://dokumen.pub/la-estructura-de-la-accion-social-vol-i.html>
- Pellicó, J. (2006, 1 de marzo). Piden declarar «non grato» a funcionario de la OIM en Guatemala. *Albedrío 3*.
- Pérez, A. (2013, 16 de abril). Anacafé, pública o privada según las necesidades. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/anacafe-publica-o-privada-segun-las-necesidades>
- Pérez, A. y Espina, C. (2012, 21 de septiembre). Una reforma constitucional de Q 24.9 mil millones en intereses. Diario Digital *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/una-reforma-constitucional-de-q249-mil-millones-en-intereses>
- Pérez de Antón, F. (1979). *La libre empresa*. Editorial Académica Centroamericana EDITA.
- Pérez M., O. (2012, 14 de enero). *Discurso de investidura*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/discurso-de-investidura-de-otto-perez-molina>
- Peters, A. (2015). *Corrupción y derechos humanos*. Basel Institute on Governance, University of Basel. https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/corruption_and_human_rights_spanish.pdf
- Pierson, P. (2017). Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 6(2), 3-41. https://www.academia.edu/36158098/Pierson_Paul_2017_2000_.Rendimientos_crecientes_trayectorias_dependientes_y_el_estudio_de_la_pol%C3%ADtica.pdf

- Pineda de Mont, M. (1869). *Recopilación de las leyes de Guatemala, compuesta y arreglada por Don Manuel Pineda de Mont* (tomo 1, edición oficial hecha en conformidad del acuerdo particular de la Cámara de Representantes de la Nación). Imprenta de la Paz. <https://archive.org/details/recopilacindelast01guat/mode/2up?view=theater>
- Parque Industrial. (s.f.). *Uruguay: menor índice de corrupción en América Latina según Transparencia Internacional. Ruta 5*. <https://www.polologisticoruta5.com/transparencia-2016/>
- Porrás Zadik, E. (2020, 7 de julio). Se perdieron las distancias. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/07/07/se-perdieron-las-distancias/>
- Portantiero, J. C. (1979). Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas). *Revista Mexicana de Sociología*, 41(1), 59-73. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://elpaginaslibres.files.wordpress.com/2012/10/gramsci-y-el-anc3a1lisis-de-coyuntura2.pdf>
- Prado Sánchez, J. C. (2017). Evolución del empleo asalariado en Guatemala, 2002-2016. *Revista Asíes* (1). Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes); Konrad Adenauer Stiftung. http://asies.org.gt/pdf/2017_Revista_1_Evolucion_del_empleo_asalariado_en_Guatemala.pdf
- Prats, J. (2006). Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico. En C. Binetti y F. Carrillo-Flórez (Eds.), *Democracia con desigualdad. Una mirada de Europa hacia América Latina* (pp. 3-34). Institut Internacional de Govenabilitat; Red de Gobernabilidad; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Europea. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419942>
- Pring, C. & Vrushy, J. (2019). *Global Corruption Barometer Latin América & Caribbean 2019, Citizen's Views and Experiences of Corruption*. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- Programa de Diálogo Multipartidario. (2007). *Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del Siglo XXI. Resumen Ejecutivo*. Magna Terra Editores.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Más allá del conflicto. Luchas por el bienestar* [Informe de Desarrollo Humano 2016].
- Real Academia de la Lengua Española (RAE). (2019a). Confabulación. En *Diccionario de la Lengua Española*. Asociación de Academias de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/confabulación#4FpZM8Y>
- Real Academia de la Lengua Española (RAE). (2019b). Connivencia. En *Diccionario de la Lengua Española*. Asociación de Academias de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/?w=connivencia&origen=REDLE>
- Revista Summa*. (2015, 4 de noviembre). Corporación Banco Industrial y Seguros El Roble presentan servicio de salud en Guatemala.

- Resico, M. F. (2015). Neo-patrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revisión temática de literatura. *Cultura Económica*, (90), 60-75. https://www.researchgate.net/publication/315024717_Neo-patrimonialismo_y_Patronazgo-clientelismo_Una_revision_tematica_de_literatura
- Reyes Illescas, M. Á. (1998). *Patrimonialismo y participación. Del control estatal a la lucha de los pueblos. Guatemala: 1970-1998*. Flacso Guatemala.
- Rivera, M. (1997). Aproximación a la propuesta teórica de Jon Elster. *Política y Sociedad* (35), 128-138.
- Rock, M. T. & Bonnett, H. (2004). The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment. *World Development*, 32(6), 999-1017. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.12.002>
- Rodríguez, L. F. y Naveda, E. (2018, 30 de enero). Empresarios con poder: al menos 58 instancias del Estado en las que las cámaras tienen voto o voz. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/empresarios-con-poder-58-instancias-del-estado-en-las-que-las-camaras-tienen-voz-y-voto>
- Romero, W. y Ramírez, E. (2018). *Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516060215/Informe_Guatemala_vf.pdf
- Rousseau, J.-J. (1999). *El contrato social. O principios de derecho político*. elalhep.com. http://www.sect.cl/upfiles/documentos/01082016_923am_579f698613e3b.pdf
- Rubin, P. H. (2015). Crony Capitalism. *Supreme Court Economic Review*, 23, 105-120. <https://doi.org/10.1086/686474>
- Salter, M. S. (2014). Crony Capitalism, American Style: What Are We Talking about Here? Edmond J. Safra [Working Paper n.º 50]. Harvard University; Edmond J. Safra Center for Ethics. https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/15-025_c6fbbbf7-1519-4c94-8c02-4f971cf8a054.pdf
- Samper, K. M. (1993). Café, trabajo y sociedad en Centroamérica (1870-1930): una historia común y divergente. En V. H. Acuña (Comp.), *Historia General de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras. 1870-1945* (tomo 4, pp. 167-253). Sociedad Estatal Quinto Centenario; Flacso; Ediciones Siruela.
- Schamis, H. (2018, 5 de agosto). Corrupción sistémica. El tiempo en el poder y la impunidad. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/08/05/actualidad/1533432039_145785.html
- Schedler, A. (2015). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Fondo de Cultura Económica (FCE).

- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. <https://www.jstor.org/stable/27744166?seq=1>
- Schneider, B. R. (2012). *Hierarchical Capitalism: Business, Labor, and the Challenges for Equitable Development in Latin America*. Cambridge University Press. <https://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Apresentação%20Schneider%20-%20Hierarchical%20Capitalism.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2012). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano* [Folleto informativo]. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región*. Fundación Friedrich Ebert; F&G Editores.
- Serafinoff, V. (2007). El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema. *Nueva Sociedad* (42), 1-26.
- <https://1library.co/document/q0558kgy-estado-democratico-america-latina-estado-arte-sobre-tema.html>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (s.f.). *República Dominicana Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)*. OEA. http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/USA_CAFTA_s.ASP
- Solano, L. (2017). El Estado guatemalteco, la contrainsurgencia y el crimen organizado. *El Observador* [Informe especial n.º 8]. <https://elobservadorgt.org/wp-content/uploads/2016/03/Informe-Especial-No.-8-El-Estado-Guatemalteco-La-Contrainsurgencia-y-El-Crimen-Organizado.pdf>
- Soto, C. y Zynn, R. (2015). Subordinación de la cadena de suministro global al comercio minorista: Wal-Mart Stores Inc. *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, 10(1), 71-95. Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. https://ziladoc.com/download/subordinacion-de-la-cadena-de-suministro-global-al_pdf
- Spalding, R. J. (2017). Los empresarios y el estado posrevolucionario: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (43), 149-188. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/31556/31163>
- Stein, E., Schwarzbauer, A. y Rayo, M. (2015). Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica. Fundación Konrad Adenauer; Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f5461a20-d8fc-44ce-7071-c4bba9b0274d&groupId=252038

- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Coords). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina* [Informe 2006]. Banco Interamericano de Desarrollo (BID); David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University; Planeta. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Superintendencia de Bancos de Guatemala. (2010). *Sector azucarero. Análisis cuatrimestral de sectores económicos*. Departamento de Análisis Económico y Estándares de Supervisión, Área de Análisis Económico y Financiero.
- Taracena, A. (2011). *Invención criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala de región a Estado (1740-1871)* (3.^a ed.). Biblioteca Básica de Historia de Guatemala; F&G Editores.
- Tilly, C. (2005). La democratización mediante la lucha. *Sociológica*, (57), 35-59. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024871003.pdf>
- Tischler, S. (2001). *Guatemala 1944: crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal* (2.^a ed.). F&G Editores.
- Tolbert, P. S. & Zucker, L. A. (1996). The institutionalization of institutional theory. En S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, (pp. 175-190). Cornell University; ILR School; SAGE. <https://core.ac.uk/download/pdf/5132446.pdf>
- Toledo V. M. (2013). El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica. *Relaciones* (136), 41-71. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rz/v34n136/v34n136a4.pdf>
- Toriello, L. (1999). La historia de esta Historia. En J. L. Muñoz (dir. general) y M. P. de Hatch (dir. del tomo 1), *Historia General de Guatemala. Época Precolombina*, (tomo 1, pp. 1-22). Fundación para la Cultura y el Desarrollo. <https://fundacionhcg.org/index.php/conocer-a-guatemala-para-amarla/2-uncategorised/50-historia-general-de-guatemala-tomo-i> Asociación de Amigos del País.
- Toriello, L. (2020, 28 de julio). El setenta por ciento. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/07/28/el-setenta-por-ciento/>
- Torsello, D. & Venard, B. (2015). The anthropology of corruption. *Journal of Management Inquiry*, (25), 34-54. <https://doi.org/10.1177/1056492615579081>
- Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Prealc. https://enriquedussel.com/txt/Textos_200_Obras/Filosofia_politica/Actores_sociales-Alain_Touraine.pdf
- Transparency International. (2017, 25 de enero). *Corruption perceptions index 2016*. http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- Tratado Clayton Bulwer*. (1850, 19 de abril). Estados Unidos de América y Gran Bretaña. Sobre construcción y protección del Canal Interoceánico. <https://www.oas.org/sap/peacefund/belizeandguatemala/timelinedocuments/April%2019%201850%20Clayton-Bulwer%20Treaty%20copy.pdf>

- Valdez, J. F. (2003). *El ocaso de un liderazgo. Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo*. Editorial de Ciencias Sociales; Flacso-Guatemala.
- Valdez, J. F. (2009). *Competitividad y organizaciones gremiales privadas: un mundo en transición*. PNUD.
- Valdez, J. F. (2015). *El gobierno de las élites globales. Cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte*. Editorial Cara Parens.
- Valdez, J. F. (2017). Élités globales, monopolios, cárteles... ¿Es posible la competencia en la globalización? Primeras reflexiones. En W. Romero (coord.), *La estructura y funcionamiento de los mercados: sus efectos en la competencia y el bienestar de la sociedad* (pp. 29-40). Konrad Adenauer Stiftung; Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies); Universidad Rafael Landívar; Editorial Fotomecánica De León.
- Valdez, J. F. y Monzón, I. (2007). *Política, empresa y cambio social: El potencial de la responsabilidad social empresarial*. Universidad Rafael Landívar; F&G Editores.
- Valdez, F. y Palencia, M. (1998). *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*. Flacso-Guatemala.
- Valdez, J. F. y Romero, W. (2015). Breve caracterización del modelo y de las élites económicas en Guatemala [Consultoría para el PNUD].
- Velásquez, L. E. (2017, 1 de febrero). *Pobreza multidimensional: la pobreza más allá del ingreso*. [Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2015/2016]. PNUD.
- Verdesoto Custode, L. (2000). *El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social*. Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes); Ediciones Abya-Yala.
- Vilar, P. (1999). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico* (6.ª ed.). Editorial Crítica. <https://docs.google.com/file/d/0B2c0PCKe2W55Nno1Y3AtUVotejg/edit?resourcekey=0-7MR77B8OuNgMB4Naks5ReA>
- Vlex Guatemala. (2011). Sentencia no. 181-2010 de Corte Suprema de Justicia—Supreme Court de 24 de mayo de 2011. https://gt.vlex.com/vid/709004025?_ga=2.196161196.1005462881.1592766913-855226238.1592766913
- Wagner, R. (2001). *Historia del café de Guatemala*. Villegas Asociados.
- Waxenecker, H. (2019a). *Desigualdad y poder en Guatemala. Economía de captura*. Paraíso Desigual.
- Waxenecker, H. (2019b). *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco*. Fundación Myrna Mack; Comisión Internacional contra la Impunidad (Cicig); *Nómada*. http://www.myrnamack.org.gt/images/redes_ilicitas/Documento_RedesIllicitasVF-1.pdf

- Waxenecker, H., Pérez, R. y Javalois, A. (2019). *Impunidad y redes ilícitas: Un análisis de su evolución en Guatemala*. Fundación Myrna Mack; Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig); Heinrich Böll Stiftung San Salvador. https://myrnamack.org.gt/historial/images/redes_ilicitas/Layout_Impunidad_Redes_Ilicitas_MM.pdf
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1988). *La ética protestante y el espíritu capitalista*. Editorial Premia.
- Webre, S. (1981). El Cabildo de Santiago de Guatemala en el siglo XVII: ¿Una oligarquía criolla cerrada y hereditaria? *Mesoamérica*, 2(2), 1-19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4009549>
- Wittman, D. (1980). Los partidos como maximizadores de utilidad. En A. Casahuga (ed.), *Democracia y economía política* (pp. 267-291). Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales.
- Woodward, R. L. Jr. (2011). *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1821-1871*. (2.ª ed.). Edición Biblioteca Básica de Historia de Guatemala; Editorial Cara Parens.
- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Wortman, M. (2012). *Gobierno y sociedad en Centroamérica 1680-1840* (2.ª ed.). Editorial Cara Parens.
- Zabludovski, G. (1986). Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (124), 75-96. <https://ginazabludovsky.files.wordpress.com/2011/07/max-weber-y-la-dominacion3b3n-patrimonial.pdf>
- Zovatto, D. (2014). *El estado de la democracia en América Latina*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/es/opinions/el-estado-de-la-democracia-en-america-latina/>
- Zovatto, D. (2019, 20 de agosto). La situación de la democracia en América Latina y sus principales desafíos. <https://www.cicig.org/noticias-2019/conferencia-zovatto/>
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83. <https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7834/7342>

APÉNDICE

Instituciones del sector público con representación legal de organizaciones del sector privado

Siglas	Gubernamentales o mixtas
AMM	Administrador del Mercado Mayorista (Servicio Eléctrico)
AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y el Lago de Amatitlán
AMSCLAE	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural, Sociedad Anónima
CCPL	Comité Coordinador de Producción más Limpia del Ministerio de Ambiente
CCUOEXMET	Comisión Ad Hoc para la Administración de las Cuotas de Exportación de Desperdicios y Desechos de Metal, presidida por la DACE-Mineco
CDUR	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CES	Consejo Económico y Social de Guatemala
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CNCC	Consejo Nacional de Cambio Climático
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNS (Salud)	Consejo Nacional de Salud
CNS (Salario)	Comisión Nacional del Salario
CODEPETI	Comités Departamentales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CODEX	Comité Nacional del Codex Alimentarius
COGUANOR	Consejo Nacional de Normalización
COINCON	Consejo Interinstitucional para la Prevención, Combate a la Defraudación Fiscal y al Contrabando Aduanero
COMIECO	Comisión interinstitucional para la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica
CONADES	Comisión Nacional de Desechos Sólidos
CONADIE	Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
CONALFA	Comisión Nacional de Alfabetización
CONAPEX	Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones
CONASSO	Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional

CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Concyt/CIB	Concyt/Comisión Intersectorial de Biotecnología
Concyt/CIC	Concyt/Comisión Intersectorial de Calidad
Concyt/CIE	Concyt/Comisión Intersectorial de Energía
Concyt/CII	Concyt/Comisión Intersectorial de Industria
Concyt/CIMA	Concyt/Comisión Intersectorial de Medio Ambiente
Concyt/CIP	Concyt/Comisión Intersectorial de Popularización
Concyt/CIRH	Concyt/Comisión Intersectorial de Recursos Humanos
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados
COPEREX	Comité Permanente de Exposiciones
CoST	Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
CPN	Comisión Portuaria Nacional
CPSMnoAgri	Comisión Paritaria de Salarios Mínimos para las Actividades no Agrícolas
CRPDVA	Comisión del Reglamento de Pesos y Dimensiones de Vehículos Automotores de Carga y sus Combinaciones
DACE	Dirección de Administración del Comercio Exterior
EMPORNAC	Empresa Portuaria Santo Tomas de Castilla
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
FHA	Fondo de Hipotecas Aseguradas
FONTIERRA	Fondo de Tierras
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IRTRA	Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
JM	Junta Monetaria
MRP	Mesa Riesgo País
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad de Guatemala
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
ZOLIC	Zona Libre Santo Tomas de Castilla

Siglas	Empresariales
AGA	Asociación General de Agricultores
AGEXPORT	Asociación de Exportadores de Guatemala
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
AVLA	Agencias de Viajes, Líneas Aéreas
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAEM	Cámara Empresarial
CAMAGRO	Cámara del Agro de Guatemala
CAMTUR	Cámara Guatemalteca de Turismo
CCG	Cámara de Comercio de Guatemala
CECOMS	Cámara de Empresas de Comercio y Servicio
CENGICAÑA	Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña de Azúcar
CFG	Cámara de Finanzas de Guatemala
CGC	Cámara Guatemalteca de la Construcción
CIG	Cámara de Industria de Guatemala
CONGECOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GREMIEXT	Gremial de Industrias Extractivas
JDBPN	Juntas Directivas de los Bancos Privados Nacionales
RAC	Representantes Agentes Comercializadores
RAD	Representantes Agentes Distribuidores
RAG	Representante Agentes Generadores
RAT	Representantes Agentes Transportistas
RGU	Representantes Grandes Usuarios
RP	Representantes de los Patronos
SA	Sector Agropecuario
SC	Sector Comercial
SPA	Sector Privado Agrícola

Fuente: elaboración propia con base en Romero y Ramírez (2018).

Esta publicación se distribuye de forma digital,
fue finalizada en marzo de 2024.



J. Fernando Valdez Gordillo (1951-2021)

Politólogo guatemalteco, doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México, y con especializaciones en Gerencia Política, Gerencia Social, Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad de Florida (EUA).

Parte de su trayectoria académica se desarrolló en el exilio en México y en empresas y organismos internacionales. A su retorno al país de origen, en 1999, fundó el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep), de la Universidad Rafael Landívar (URL), del que fue director hasta el 2016; además, fue investigador de esta casa de estudios hasta abril de 2021. A través del Ingep, lideró varios proyectos de gerencia política de alto nivel y de formación de liderazgos jóvenes en los diferentes departamentos del país. El programa más ambicioso y de amplia cobertura fue el de Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción, apoyado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI/Embajada de Suecia), a través del cual se formó a miles de jóvenes en la apuesta por lo que se denominó «la generación del cambio».

Su constante interés por el estudio del poder, el Estado, la economía, el desarrollo, la democracia, las élites políticas, económicas y empresariales; de la producción del consenso, el consentimiento, la dominación y la hegemonía –entre otros abordajes– a lo largo de tres décadas, se tradujo en una producción de primer orden, a partir de un vasto material documental y de fuentes primarias –sobre todo entrevistas–, renovados enfoques teóricos-metodológicos, así como recursos y aparatos conceptuales de múltiples disciplinas, disolviendo las fronteras para propiciar la cooperación interdisciplinar en lo que el autor entiende como *los cada vez más complejos fenómenos del mundo actual*.

Entre sus publicaciones más relevantes, cabe destacar *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria* (con Mayra Palencia, publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –Flacso–, en 1998); *La viabilidad de un pacto fiscal para los empresarios y la sociedad civil* (Flacso, 2000); *El ocaso de un liderazgo. Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo* (Flacso, 2003); *Política, empresa y cambio social. El potencial de la responsabilidad social empresarial* (con Iván Monzón, URL, 2007); *La fascinación por la Moncloa. Del pacto entre élites al acuerdo social. Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala* (URL, 2009); *Organizaciones gremiales privadas: implicaciones para el desarrollo de Guatemala* (en Cuadernos del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008, PNUD); *De las promesas electorales de 2011 a la realidad. Costos y desafíos para financiar los planes de gobierno de Guatemala, 2012-2016* (coautor, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Ingep-URL y Unicef, 2011); *El agotamiento del modelo político del 85. Explorar nuevos (¿o viejos?) caminos* (URL, 2012); *El gobierno de las élites globales: cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte* (URL, 2015).

ISBN: 978-9929-54-624-0



9 789929 546240



Universidad
Rafael Landívar
Identidad Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
CARA
PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR



Grupo de
Editoriales
Universitarias
AUSJAL