

# EL OBSERVADOR

Análisis Alternativo sobre Política y Economía

Año 1, No. 2

Guatemala, septiembre 2006

## Editorial

Desde hace más o menos 25 años se está experimentando en Guatemala, la construcción de un nuevo proyecto político y económico por parte de grupos de capital que han sido denominados emergentes y/o modernizantes, cuya característica fundamental fue haberse ligado, primero a actividades económicas que, viniendo de la vieja matriz agrícola y cafetalera, generaron procesos de agroindustria tales como la producción de azúcar a gran escala, y después, vinculándose a las nuevas exportaciones no tradicionales provenientes del agro guatemalteco, los servicios financieros y de comunicación, así como al comercio de nuevo tipo.

En su parte económica, el proyecto se funda sobre el fracaso del modelo agroexportador tradicional, legitimado por el Ejército, primero, como institución que expresaba los intereses de la oligarquía cafetalera, y después, como poder hegemónico mediante la contrainsurgencia. Desaparecido el conflicto y estando de moda la apertura democrática en la mayoría de países del continente, sobreviene una serie de reajustes dentro de las elites económicas y políticas que configuran el componente político del proyecto, a saber, el salto de los empresarios al manejo de la gestión gubernamental así como su entrada a la política partidaria electoral, en el marco, por un lado, de la pérdida de cuotas de poder y de hegemonía que los agroexportadores tradicionales, fundamentalmente cafetaleros, algodoneros y cafetaleros habían mantenido; y, por otro, el cambio en el papel del Ejército y la cesión de los espacios hegemónicos que éste había generado durante el conflicto armado, lo que da lugar precisamente, a que los empresarios de nuevo cuño estén en capacidad de disputar la hegemonía dentro de los bloques gobernantes.

De fondo está una especie de cambio estructural que ha venido experimentando la economía guatemalteca en ese lapso de tiempo, caracterizado por la conformación paulatina de otro modelo igualmente agroexportador y que, al igual que el anterior, sigue anclado a la economía capitalista mundial, sólo que esta vez lo hace prioritariamente a través de la apertura comercial a ultranza, el financierismo y las múltiples alianzas entre capitales nacionales y transnacionales.

También se encuentra el agotamiento del actual sistema político inaugurado hace 20 años, lo que da cabida a la discusión que en el presente año ha surgido entre bambalinas, acerca de la necesidad de ejecutar una reforma del actual sistema político, la cual está siendo liderada, hasta ahora, por lo menos por dos iniciativas promocionadas desde dos fracciones del capital nacional que, precisamente, compiten por la hegemonía del proyecto político y económico ya esbozado: el Grupo Pro-Reforma, y el proyecto Visión-Misión Guatemala. Ambos planteamientos tienen la característica de estar siendo discutidos y negociados en círculos políticos muy cerrados y, por lo tanto, sus contenidos y sus intereses poco conocidos para el común de los guatemaltecos/as.

Los ensayos publicados en la presente edición intentan explicar los ejes, los intereses y las lógicas que subyacen a estos procesos políticos y económicos que están teniendo lugar, a fin de configurar un marco de interpretación que encuentre el hilo conductor de las temáticas que hoy abordamos.

## Contenidos

<b>El bloque histórico y el bloque hegemónico en Guatemala</b>	
- Primera parte - .....	2
<b>La economía guatemalteca y sus tendencias: una interpretación del cambio estructural</b> .....	12
<b>Razones y dilemas de la reforma política en Guatemala</b>	
- Primera parte - .....	19

# El bloque histórico y el bloque hegemónico en Guatemala

- Primera parte -

Luis Solano y Fernando Solís<sup>1</sup>

En Guatemala no es muy común hablar del bloque histórico y del bloque hegemónico<sup>2</sup> para referirse a las elites económicas y políticas que han dominado y gobernado al país desde siglos y décadas atrás.

En el espacio de un poco más de un siglo, hablar de bloque histórico era referirse a la predominancia del modo de producción imperante, por lo menos desde finales del siglo XIX, que ha sido el capitalista pero fuertemente combinado con resabios de relaciones de producción precapitalistas que caracterizaron, por ejemplo, la gran producción cafetalera para la agroexportación, realizada en la gran hacienda sobre la base de formas de explotación como el trabajo forzado primero, y la aparcería, el colonato y el usufructo después.

Aunque estas formas han ido desapareciendo gradualmente desde mediados del siglo XX a la fecha, a la par de la relación latifundio-minifundio, debido a la introducción de relaciones más capitalistas en donde media el salario y existe un proceso de proletarización acelerado que acompañó la introducción de otros cultivos de exportación además del café, tales como el algodón, el hule, el cardamomo, la caña de azúcar, aún persisten estos resabios.

A nivel de la supraestructura social, el poder y la hegemonía era ejecutado por la oligarquía terrateniente cafetalera, que siendo la clase portadora de la Reforma Liberal de 1871, se fue anquilosando y convirtiéndose en conservadora a lo largo de las primeras décadas del siglo XX.

## Consejo Editorial

Mario Sosa  
Fernando Solís  
Raúl Cuellar  
Alfredo Ankermann

## Coordinación de información, análisis y edición

Fernando Solís

## Diagramación

Alvaro Morales

2a. Calle 4-50  
Barrio Moderno Zona 2  
Teléfonos: 2250-1072  
2250-1073

Fax: 2251-4182

E-mail: [elobservador@itelgua.com](mailto:elobservador@itelgua.com)

1 Economistas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, analistas e investigadores sociales.

2 El bloque histórico puede ser definido de forma clásica como el conjunto, la unión, de la estructura y de las superestructuras, cimentada por la ideología. La estructura aquí se entiende como el conjunto de relaciones sociales de producción y de las fuerzas productivas que conforman un modo de producción en una sociedad dada. Los modos de producción sin embargo, tienden a no ser puros. En el caso de la superestructuras, constituyen de manera sencilla entendida aquí, el conjunto del Estado y las instituciones que lo conforman, tales como la Iglesia, la educación, los aparatos represivos, las leyes y el derecho, así como la ideología que le sirve de amalgama.

El bloque histórico no constituye un grupo de personas sino es un conjunto de condiciones y fundamentalmente, de fuerzas contradictorias cuyos antagonismos, que de otro modo estallarían, son mantenidos juntos, tanto por la ideología que da una dirección, un rumbo, como por la dominación a través del despliegue de la hegemonía. Ésta tiene lugar cuando la clase (o las clases) social en el poder dirige, al mismo tiempo que domina, es decir, gana para las soluciones que propone, masas suficientes para construir la base social de su propio poder, aunque los intereses reales de estas masas estén en oposición a sus soluciones. La capacidad de la hegemonía de la clase social se manifiesta cuando ésta convence y es capaz de incluir en su planteamiento.

La supremacía de un grupo social se manifiesta como dominación y como dirección intelectual y moral. Un grupo social ejerce su dominación, su hegemonía, sobre grupos adversos a los que tiende a liquidar, o a someter mediante el convencimiento o por la fuerza, y dirige a los grupos que le son próximos o aliados. Un grupo social puede, e incluso debe ser dirigente antes de conquistar el poder gubernamental. Y es ésta una de las principales condiciones para la conquista del poder en sí misma. Después, cuando ejerce el poder, incluso si lo detenta con firmeza, se convierte en el grupo dominante, pero debe también seguir siendo el grupo dirigente.

¿Cómo lo hace? Todo ello se realiza mediante la política de las clases dirigentes. Pero la política no basta: tiene que intervenir la ideología. Dicha ideología, la clase dominante, capitalista por ejemplo, hace penetrar en las masas populares, en los obreros y los campesinos, por medio de la escuela y mediante la Iglesia, los medios de información y comunicación, la instrucción militar, etc., pues es precisamente la ideología lo que permite a las clases dominantes soldar a su alrededor, un bloque de fuerzas diferentes.

La hegemonía por tanto, no debe ser entendida aquí como fuerza. De ahí que, el grupo o la clase social que tiene la capacidad de dominar y dirigir se constituye es el bloque hegemónico, el que domina dentro del bloque histórico y personifica las relaciones sociales de producción dominantes.



Este glifo representa a Kej, que tiene un significado de Liderazgo, fuerza, inteligencia

Así, hablar de bloque histórico y bloque hegemónico era igual a identificarlo con el poder de la oligarquía terrateniente cafetalera.

Los cambios generados por la revolución democrático burguesa de 1944, pasando por el proceso contrarrevolucionario de 1954, las dictaduras militares, el surgimiento del conflicto armado y la contrainsurgencia como proyecto político del Ejército, desplegado no sólo para contener el avance de las organizaciones insurgentes y la movilización popular, sino como símbolo de su constitución como poder hegemónico, así como la crisis del modelo de agroexportación a la altura de la década de los 80 del siglo XX primero, y después el proceso de apertura económica y libre comercio que tiene lugar hoy, han dado lugar no solo a una profundización de las relaciones capitalistas de producción, sino a nivel de las superestructuras, igualmente el poder y sus formas de ejecutarlo se han ido modificando, lo cual se evidencia en la ampliación y diversificación de los grupos económicos y políticos que han engrosado las filas de los bloques en el poder que se han venido sucediendo, tanto a lo largo de los gobiernos militares como en la transición política.

Asistimos a una redefinición del bloque histórico y del bloque hegemónico cuya dirección y carácter no están claras ni constituidas. Explicar este proceso sobre la base de las preguntas: ¿Existe un bloque histórico en este momento en el país?, y ¿Quién ejecuta la hegemonía?, constituye el objetivo principal del presente ensayo.

### La reforma liberal y el bloque histórico

En el período que va de 1871, cuando tiene lugar en Guatemala el proceso conocido como Reforma Liberal, hasta 1944, cuando se inician los 10 años de la revolución democrático-burguesa, conocida también como la Revolución de Octubre o el período que algunos han denominado “La Primavera”, fue claramente perceptible la constitución de un Bloque Histórico en el cual, la hegemonía económica y política estaba en manos de la oligarquía terrateniente cafetalera<sup>3</sup>, cuyo poder de dominación interna y de negociación con el extranjero estaba fundamentalmente en el aprovechamiento de la explotación implantada a través de relaciones de producción precapitalistas enmarcadas dentro un mundo capitalista, es decir, en el desarrollo desigual y combinado de relaciones de producción dentro de la gran hacienda cafetalera que permitía, la explotación intensiva de fuerza de trabajo indígena y campesina, fundamentalmente, hombres y mujeres, el control

del aparato del Estado y la utilización de éste como instrumento o medio de negociación política y económica con el imperialismo.

No es nuestro interés profundizar en la Reforma Liberal y detallar sus características porque escapa al objeto de estudio de este ensayo, y porque este proceso ya ha sido suficientemente investigado en otros trabajos<sup>4</sup>. Sin embargo, no hay que olvidar que la Reforma Liberal ha sido interpretada como un proceso que permitió el anclaje definitivo de la economía y la política guatemaltecas a la economía internacional y al capitalismo desarrollado mediante la producción y el comercio de agroexportables, en este caso, el café.

Esta incorporación conlleva el inicio de la penetración en el país, de los anclajes extranjeros, particularmente estadounidenses, tales como la United Fruit Company (UFCO) y la producción bananera, así como la cesión de los derechos ferroviarios a la Internacional Railways Central América (IRCA).

El triunfo del liberalismo en 1871 no sólo implicó la expansión y consolidación de la caficultura y la definición orgánica básica del Estado nacional, sino también constituyó un proceso que reencauzó las viejas pugnas por espacios y poder, existentes entre la vieja “oligarquía aristocrática peninsular”, que había asegurado desde la época colonial el control de las representaciones diplomáticas, especialmente comerciales, y los “criollos” que venían construyendo espacios de origen privado afuera del Estado, para convertirse en función de éstos, en grupos de presión<sup>5</sup>.

Desde este punto de vista entonces, la Reforma Liberal de 1871 constituyó la amalgama de una virtual y accidentada coalición oligárquica entre ambos grupos, cada uno defendiendo su propio nicho de control económico y sin que existiera una diferencia ideológica precisa. “...un sector conservador estaba interesado en preservar la estructura de poder de origen colonial que les aseguraba su vida parasitaria de señores de la tierra, de usureros y burócratas (...) Mientras que un sector progresista de liberales burgueses –punta de lanza de la dominación neocolonial-, deseaba convertir Guatemala en una gran plantación, expandiendo el cultivo capitalista de café (...) Muchos hombres que llegaron a ocupar importantes cargos públicos durante las dictaduras liberales que se prolongaron hasta 1944, fueron prominentes caficultores...”<sup>6</sup>.

3 El término Oligarquía Terrateniente para Guatemala, lo entendemos aquí como lo define Marta Elena Casaus para caracterizar la Oligarquía Centroamericana: “Aquella clase dominante cuya base fundamental de sustentación económica y su forma de dominación política procede del control de la tierra (...) Aunque a partir de este control se haya producido un proceso de diversificación social y económica, la tierra continúa siendo el principal elemento de acumulación de capital”. Aunque con algunas variantes que se han dinamizado en los últimos 20 años, tal como lo veremos a lo largo de este trabajo, la tierra ha representado para la Oligarquía guatemalteca, una importante base de maniobra política y, a su vez, un factor de retaguardia económica y social que le ha garantizado en momentos de crisis, una eventual retirada estratégica. Casaus, Marta Elena. *La Metamorfosis de las Oligarquías Centroamericanas*, Ponencia presentada para el Congreso de LASA. Washington, del 3 al 6 de abril de 1991. Revista “Política y Sociedad” Nos. 25-28. julio 1989-junio 1991. IIPS. Escuela de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

4 Villamar Contreras, Marco Antonio. *Apuntes sobre la reforma liberal*. Investigación para la docencia No. 5, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos, Guatemala, agosto de 1979, 56 páginas.

5 Palencia, Mayra. *El Estado para el capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Guatemala. Programa Empresarios, Estado y Sociedad. 2002, página 23.

6 Castellanos Cambranes, Julio. *Café y campesinos: Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala 1853-1897*, Editorial Catriel S.L. España, 1996, pp. 30-31. Citado por Palencia, Mayra, op. cit, página 29.

A nivel político tuvieron lugar las pugnas entre liberales y conservadores, tomando cuerpo en las dictaduras que se dieron desde finales del siglo XIX –la de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920)-, hasta la década de los años 40 del siglo XX –la del general Jorge Ubico (1931-1944)-, con pequeños espacios de incertidumbre político-administrativa como los que se observaron entre 1920 y 1930. Ambas dictaduras van a ser expresión de una crisis de hegemonía. Un elemento de poder había aparecido ya como embrión y expresión del poder oligárquico: El Ejército.

Prácticamente existía un sistema autoritario donde Ejército y oligarquía terrateniente cafetalera se imponen, excluyendo de altos beneficios a familias criollas comerciantes y a elites ladinas emergentes que propugnaban por la promoción de la industria<sup>7</sup> y el estímulo a la ganadería y la diversificación agrícola.

Más tarde, la instauración de la dictadura de Jorge Ubico en 1931 no sólo va a ser producto, en primera instancia, de la crisis mundial del capitalismo que se suscitó en 1929, sino de la crisis política que ya venía experimentando la oligarquía cafetalera nacional, cuyo poder estaba ya en franco proceso de anquilosamiento. Ubico pretendió amainar esa crisis con medidas represivas y el afianzamiento del modelo agroexportador basado en la producción cafetalera.

### **La crisis de hegemonía dentro del bloque histórico, su reconstitución y la conformación de un nuevo bloque en el poder**

La caída del régimen de Ubico no sólo va a ser producto de contextos externos cambiantes, en este caso, la guerra contra el fascismo y la exaltación ideológica de la democracia como régimen positivo, combinados internamente con la introducción y diversificación de cultivos tales como el hule, el chicle y la exportación de maderas, en un cuadro de relaciones de producción más capitalistas que las que existían de manera general en todo el país hasta ese momento, lo que va a dar lugar al surgimiento de una burguesía incipiente que se encontraba bloqueada a nivel económico y político por este régimen.

Destaquemos este último elemento. La pequeña burguesía, por su carácter incipiente, no era fuerte ni desarrollada<sup>8</sup> sino más bien se encontraba creando las condiciones y las actividades económicas que, diversificando la producción, dieran lugar al fraccionamiento de la clase dominante y la sustitución de la oligarquía terrateniente como principal actor político hegemónico

del país. Dicha debilidad llevó a la incorporación política de la población, fundamentalmente de las capas medias asalariadas, creando una simbiosis que termina siendo motor del movimiento político de 1944.

Desde esta perspectiva, la Revolución de 1944 no sólo va a permitir el acceso de las capas medias y de la pequeña burguesía al poder político del Estado y el desplazamiento de la oligarquía terrateniente de los puestos de gobierno que hasta ese momento había ocupado, y que dio lugar al surgimiento posterior de la burocracia y la tecnocracia, sino una ampliación del aparato estatal, en concordancia con la concepción del Estado desarrollista que ya estaba en boga.

Este proceso puede ser considerado único y unitario, inmerso dentro del proceso gradual de incorporación de Guatemala al modo de producción capitalista mundial, ensayando el desarrollo de un capitalismo más moderno por medio de la recuperación de ciertos recursos básicos por parte del Estado tales como, la energía eléctrica y las comunicaciones ferroviarias, al mismo tiempo que se pensó en una distribución de la propiedad agrícola y en una posterior industrialización de tipo clásico, es decir, desarrollando el mercado interno como base para un proceso industrializador autónomo.

En el interior del bloque en el poder, la oligarquía terrateniente ha experimentado un duro golpe a su hegemonía, al perder espacios políticos dentro del aparato del Estado y, como consecuencia de ello, a partir de este momento en adelante va a ser incapaz de recuperar el control del aparato del Estado<sup>9</sup>, por lo menos en su forma original.

Esta aseveración sin embargo, no abarcaba a la hegemonía que la oligarquía terrateniente cafetalera continuaba teniendo, en ese momento, en el plano ideológico y en el económico, lo que le va a permitir, diez años después, en 1954, no sólo promover la contrarrevolución sino desviar el proceso abierto en 1944, de construcción de capitalismo clásico evidentemente contrario a sus intereses.

Precisamente va a ser el momento incipiente de la pequeña burguesía y el carácter de ésta de no constituir todavía una clase social, lo que posibilita que la oligarquía terrateniente cafetalera conserve la hegemonía. Expliquemos más esto.

La pequeña burguesía recién surgida de manera pública, tuvo su origen en la acumulación del comercio en los últimos años de la

7 Las primeras industrias en Guatemala tienen su origen a finales del siglo XIX, cuando se instaló en 1883, en Quetzaltenango, la primera de ellas: la fábrica de tejidos Cantel, en el municipio del mismo nombre; una segunda fue la fábrica de fósforos, la cual se instaló un año antes que la anterior, en 1882; y la tercera, la Cervecería Centroamericana, constituida en 1896. Las tres tuvieron la característica de haberse iniciado con capital nacional proveniente del comercio, así como la de haber continuado de esta forma, por lo menos, hasta los años 80 del siglo XX, con la excepción de la fábrica de fósforos que fue adquirida por capital estadounidense a mediados de la década de los 70 del mismo siglo. Posteriormente, a lo largo de los primeros 50 años del siglo XX, se van a instalar otras industrias como por ejemplo, Cementos Progreso y la fábrica de jabones La Luz, propiedades respectivamente, de la familia Novella la primera y de la familia Kong, la segunda. Poitevin, René. *El proceso de industrialización en Guatemala*, EDUCA 1977, Costa Rica.

8 IIPS. *Los Partidos Políticos y el Estado guatemalteco desde el 44 hasta nuestros días*, en Revista "Política y Sociedad", abril de 1978. Número Extraordinario, segunda época. Escuela de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala.

dictadura ubiquista, y va a adquirir un ascenso social posteriormente para convertirse, primero, en burocracia y tecnocracia, y después en burguesía, con las medidas de desarrollo económico y el papel del Estado que van a promover los gobiernos de Arévalo y Arbenz.

Ciertamente, los dos gobiernos del período revolucionario inician, con matices, la construcción de las bases para un capitalismo de signo “moderno y combinado”. Particularmente, cabe destacar que durante el gobierno de Juan José Arévalo (1945-1951), se establecen nuevas condiciones para la explotación directa e intensiva de la fuerza de trabajo y del mantenimiento de ciertas relaciones de producción capitalistas como por ejemplo, por un lado, medidas de modernización como la abolición del trabajo forzado que, definitivamente constituyó un paso de avance en las relaciones de producción de la vieja hacienda; pero al mismo tiempo, se continuaron tolerando los sistemas de habilitaciones y que la gran propiedad no fuera tocada.

Estas medidas Arévalo las impulsó a través del control político del aparato estatal como representante de la pequeña burguesía, y sobre todo, mediante el apoyo que le proporcionó la movilización popular. Sin embargo, al mismo tiempo se facilitó y alentó en forma decidida, la rápida creación de una nueva burguesía que teniendo sus raíces de acumulación primitiva en el comercio principalmente, encuentra a su paso por el aparato del Estado o a través de la intervención de éste, las oportunidades para expandirse y diversificarse.

Este es el surgimiento de actividades que diversificaron la producción agrícola con nuevas mercancías de exportación como el algodón, así como la creación, en el Sector Público, de instituciones que van a apoyar esta diversificación tales como el Banco Agrario (BA)<sup>10</sup> y el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP). Al mismo tiempo, Arévalo promovió la creación de asociaciones industriales y comerciales sobre el modelo de la Asociación General de Agricultores (AGA), y otorgó los Ministerios de Economía y Agricultura a miembros, tanto de la oligarquía cafetalera como la naciente facción modernizante industrial<sup>11</sup>. Arévalo busca por la vía supraestructural y las leyes, provocar una modernización de la oligarquía terrateniente y promover su conversión en burguesía.

Por otra parte, “*Cuando la pequeña burguesía asume el poder del Estado, lo hace siempre para recubrir el poder político de la burguesía* (en este caso la oligarquía terrateniente cafetalera porque todavía no estaba constituida una burguesía como tal), y *actúa a su servicio mientras esta misma pequeña burguesía no se convierte ella misma en burguesía por medio de un ascenso social (...)* Cuando una fracción de la misma (pequeña

burguesía), *intenta entrar en conflicto por la dominación económica y disputarle hegemonía a la vieja oligarquía terrateniente cafetalera, tal como la Ley de Reforma Agraria, una fracción de esta pequeña burguesía, ya en pleno ascenso social, se alía con la clase social amenazada, en este caso, la oligarquía terrateniente cafetalera, y desvía el proceso que da lugar a la contrarrevolución del 54, y se inaugura una nueva fase de dominio y, sobre todo, de sometimiento al imperialismo*”<sup>12</sup>.

Una primera conclusión en la línea de argumentación que venimos utilizando aquí, es que el movimiento político y social de 1944 significó para la formación social guatemalteca, la reconstitución y ampliación del Bloque Histórico, no su sustitución por otro. Expliquemos más esto.

La sustitución de un Bloque Histórico por otro hubiera significado el desplazamiento total o la liquidación de la oligarquía terrateniente cafetalera por una burguesía industrial, verbigracia, la instauración de un capitalismo industrial con desarrollo del mercado interno como relaciones capitalistas de producción dominantes y sus consecuencias, una de ellas, el desarrollo y consolidación de esa burguesía industrial. La otra, la proletarianización masiva, por ejemplo, en el agro guatemalteco. En síntesis, la instauración de un capitalismo “nacionalista” como se le denominó al objetivo que pretendía el movimiento político social de 1944.

Lo que sucedió en realidad entonces fue, en primera instancia, el desplazamiento de la oligarquía cafetalera del poder político del Estado y la constitución de un nuevo Bloque en el Poder mediante su ampliación al incorporar, además de la oligarquía terrateniente cafetalera, a representantes de la burguesía incipiente, y representantes de las capas medias que se hicieron portadoras de las reivindicaciones populares. La heterogeneidad ahora del Bloque en el Poder no solo expresa la nueva dinámica de coaliciones, alianzas y mediaciones contradictorias, sino la crisis de la hegemonía del Bloque Histórico, verbigracia, un cuestionamiento del modelo de crecimiento agroexportador basado en relaciones precapitalistas de producción.

Los partidos políticos que se crean en esta etapa van a simbolizar y a responder a esa amalgama de intereses que se configuran en el Bloque en el Poder y en el Bloque Histórico, producto del proceso de diferenciación social en que ha entrado la estructura social. El mismo gobierno arevalista va a ser producto de los relevos que se vienen manifestando en el Bloque en el Poder como producto de la crisis de hegemonía dentro del Bloque Histórico.

9 Ibidem, op. cit., página 11.

10 El BA va a ser el germen del Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA), el cual desapareció como tal en la década de los 90 para dar paso al actual Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL).

11 Palencia, Mayra, op. cit., página 36.

Un elemento importante ya mencionado antes pero que es necesario enfatizar aquí, es la inusitada importancia estratégica que adquiere el Ejército como institución, no sólo dentro del aparato del Estado y dentro del programa de modernización de éste durante los dos gobiernos revolucionarios, sino también importancia corporativa y política al convertirse gradualmente en un canal de mediación institucional<sup>13</sup>.

No obstante, el Ejército también va a manifestar los efectos de esa diferenciación social y de los intereses de los grupos emergentes dentro del bloque en el poder, ya que se va a dividir entre aquella fracción más conservadora y allegada a la oligarquía o a un reformismo muy moderado, y la fracción en proceso de radicalización proclive a la movilización popular<sup>14</sup>. Es esta última fracción la que fundamentalmente va a impulsar la candidatura de Jacobo Arbenz Guzmán en 1951. Lo que viene después ya es historia y no viene al caso volverlo a repetir aquí.

Entre 1944 y 1954 fue esa la situación entonces. A la larga, por lo tanto, no se da la sustitución de una clase por otra, oligarquía por burguesía naciente u oligarquía por proletariado rural o urbano. En este último caso, de haber sido desplazada la oligarquía por proletariado rural o urbano, o ambos, dependiendo del grado de madurez de este último como clase social, posiblemente se hubiera instalado en el país un bloque histórico revolucionario en el sentido estricto, es decir, un bloque histórico con relaciones de producción socialistas. Esto sin embargo, dadas las características de la época, era imposible.

Así, si bien la oligarquía cafetalera o agroexportadora tradicional ha sido desplazada del poder político del Estado, continuó teniendo el control de la estructura de la base económico social así como una indiscutible hegemonía ideológica en la sociedad civil<sup>15</sup>. Esta hegemonía aún, se va a poner a rodar y a evidenciar en 1954, en la movilización religiosa contra el gobierno arbencista, en la defensa de los valores cristianos y la propiedad contra lo que se consideraba “la amenaza comunista”.

## Nuevos actores dentro del bloque histórico y redefinición de la hegemonía en su seno

Desde la lectura del bloque histórico, del bloque hegemónico y del bloque en el poder que venimos realizando en este ensayo, la contrarrevolución de 1954 puede ser interpretada como la resolución de la crisis de hegemonía dentro del bloque histórico y la consolidación del bloque en el poder, en la que confluyen los intereses de una coalición unida por el anticomunismo conformada por una oligarquía ampliada con la inclusión en su seno, de una burguesía industrial emergente que se había manifestado como pequeña burguesía en ascenso en el movimiento revolucionario del 44, así como la entrada en escena de Estados Unidos, cuya característica principal es su revestimiento de un poder imperial, y el papel protagónico que ya asume el Ejército como pieza fundamental del ejercicio institucional del bloque histórico y la beligerancia gradual que va adquiriendo dentro del bloque en el poder.

Sin embargo, esta coalición anticomunista a la vez va a perfilar y a plantear una nueva crisis orgánica del bloque histórico, una definición de la hegemonía en su interior y una reconstitución del bloque en el poder, dado los intereses heterogéneos existentes en su seno pues incluía a finqueros, barones del banano, algodoneros, azucareros, industriales, oficiales militares disidentes, capitalistas estadounidenses y diplomáticos de Estados Unidos y, aunque compartían el interés de eliminar “la amenaza comunista”, ningún programa ideológico era capaz de mantener unidas a estas distintas facciones, pues cada una de éstas defendía y promovía intereses políticos y económicos distintos<sup>16</sup>.

Desde esta perspectiva, el 54 no es un simple regreso a las condiciones imperantes antes del 44 de manera simplista. “*La etapa contrarrevolucionaria, de 1954 a nuestros días (1978), representó el retorno de los grupos tradicionales, del bloque anterior al 44, aunque ya con modificaciones en relación con la forma de pensamiento y de organización política, a las que se vieron forzadas por el período revolucionario (desarrollo de una conciencia diferente de la totalidad guatemalteca, en relación con los agentes que la integran)*”<sup>17</sup>.

12 Poitevín, René, op. cit., página 154.

13 Si se quiere profundizar en una valoración del proceso de constitución del Ejército como institución corporativa y hegemónica, puede consultarse más en detalle la excelente investigación de Schirmer, Jennifer. *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala*, FLACSO-Guatemala 1999, 481 páginas.

14 Esta división va a ser patente a la altura de 1947 cuando es asesinado el coronel Francisco Javier Arana, representante de la fracción conservadora, y se va a mantener latente a lo largo de los siguientes años, manifestándose en momentos clave de la historia política subsiguiente del país tales como en 1957, cuando es asesinado Carlos Castillo Armas; durante la crisis política que le sigue a este hecho, particularmente la coyuntura electoral de 1958 donde gana el también coronel e ingeniero, Miguel Ydígoras Fuentes y la atribulada y accidentada gestión de su gobierno, lo que finalmente va a causar su relevo en 1963 con el golpe de Estado promovido y encabezado por el coronel Enrique Peralta Azurdía, entonces Ministro de la Defensa. Este suceso puede interpretarse como producto de los primeros estertores de disputa de poder dentro del Ejército como institución, la cual a estas alturas ya se encuentra a nivel particular, en franco proceso de constitución hegemónica y corporativa. A nivel general, de fondo está la crisis orgánica del bloque histórico, evidenciada en el agotamiento del delicado equilibrio que se constituyó en 1954. Debe recordarse en esa perspectiva, las jornadas de 1962 y 1963, y el surgimiento de la guerrilla en 1962. No es fortuito que el golpe se justifique en: a) la existencia de un estado permanente de subversión; b) la infiltración comunista con la tolerancia y complacencia del gobierno (de Ydígoras), lo que hacía imposible una solución dentro del marco constitucional, ya que los comunistas se habían infiltrado hasta los partidos políticos, provocando el fraccionamiento de los sectores democráticos. Entre algunos de los trabajos que interpretan este momento político están: Pinto Soria, Julio. *El dilema de la democracia en Guatemala: Ubicando a Miguel Ydígoras Fuentes, el caudillo malentendido (1944-1963)*, Revista Política y Sociedad No. 40, V época, IIPS-USAC, Escuela de Ciencia Política, noviembre 2002, pp. 93-107; Pinto Soria, Julio. *Estados Unidos y la dictadura militar en Guatemala: El derrocamiento de Ydígoras Fuentes en 1963*, Revista Política y Sociedad No. 41, V época, IIPS-USAC, Escuela de Ciencia Política, noviembre 2003, pp. 25-48; y Schirmer, Jennifer, op. cit.

15 IIPS, op. cit, página 11.

16 Dosal, Paul. *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994*, Fundación Soros, 2005. Editorial Piedra Santa para la versión en español, página 178.

17 Solórzano Martínez, Mario. *La constitución de un nuevo bloque histórico en Guatemala*. Revista Política y Sociedad No. 5, enero-junio 1978, IIPS-USAC, Escuela de Ciencia Política, página 67.

### El bloque histórico entendido como redes familiares

Este proceso de constitución y reconstitución en Centroamérica en lo general, y en Guatemala en lo particular, de algunas de las principales redes familiares desde los tiempos de la Colonia hasta los años 90 del siglo XX, ha sido estudiado y teorizado por Marta Elena Cassaus<sup>18</sup>, y lo denomina la metamorfosis de las oligarquías centroamericanas. En estas reflexiones, la autora en referencia no utiliza el término de Bloque Histórico y de Bloque Hegemónico, en el sentido en el que lo utilizamos aquí.

A este proceso lo denomina metamorfosis, más en el sentido de que lo que se ha dado en las oligarquías centroamericanas, incluyendo la guatemalteca, no ha sido el desarrollo de burguesías industriales, comerciales y financieras nuevas surgidas a raíz o como resultado de épocas de crisis de dominación como las de 1929, 1970 y 1980, y por lo tanto, convertidas en burguesías nacionales que sustituyeran o se convirtieran en hegemónicas tras desplazar a las oligarquías agrarias.

Cassaus Arzú sostiene por el contrario que más bien se dio un proceso inverso: se agudizó la concentración de capital en pocas manos, el proceso de sustitución de importaciones se vio frenado por la crisis económica y por la penetración de capital multinacional, y la base principal de las exportaciones continuó siendo el sector primario exportador. A lo anterior, sostiene Cassaus, hay que agregarle el hecho de que el poder económico y político sigue concentrado en un núcleo oligárquico compuesto, en su mayor parte, por antiguas redes familiares que detentan el poder desde la época colonial.

Dentro de los factores fundamentales que han permitido la configuración de redes familiares oligarcas en Centroamérica, no escapando la guatemalteca a estos indicios, están:

1. Su vinculación a través de enlaces matrimoniales o nexos de sangre.
2. Su relación a través de los negocios y del control de los principales productos de exportación;
3. Su proximidad geográfica local o regional;
4. Su discriminación socio-racial respecto de otros grupos de la estructura social.

La autora fundamentalmente destaca como estos patrones de reproducción y pervivencia de estas redes están presentes en la década 1980-1990, cuando las oligarquías centroamericanas, con sus matices para cada país, ante la posibilidad de perder la hegemonía en toda la región, especialmente en Guatemala, Honduras, El Salvador, exceptuando en buena medida al caso nicaragüense, recomponen sus fuerzas y sus alianzas de clase, se reestructuran internamente y retornan al poder. Esta vez, no por la vía autoritaria de los gobiernos dictatoriales de 1930 –en Guatemala, el caso del régimen ubiquista-, ni por la vía de la aplicación de la contrainsurgencia como en la década los 70 –en Guatemala el proceso conocido como *El Generalato* que va prácticamente de la década de los 60 hasta mediados de los 80, y que constituyó no solo el traslado del poder de la oligarquía a los militares, sino también, la constitución misma del Ejército como un poder corporativo-, sino que, tras un largo período de crisis y falta de realineamiento interno –la crisis del Bloque Histórico-, retorna por la vía de las urnas y legítima con su presencia en el poder, los procesos de transición democrática.

En conclusión, Cassaus Arzú descarta que este retorno de las oligarquías obedezca a la incorporación de nuevas fracciones de clase más modernizantes que imprimieran un nuevo aire y un nuevo carácter a las elites, aparentando como si estas nuevas elites modernizantes fueran fruto de una nueva remodelación del bloque en el poder, en donde las nuevas generaciones y nuevos sectores desplazan a la vieja oligarquía.

Son las mismas redes familiares tradicionales que llegaron al poder en los siglos XVI y XVIII, que se hicieron con la hegemonía del Estado a partir del siglo XIX, que sufrieron una cierta recesión durante las reformas liberales y que perdieron cierta hegemonía durante la década de los 70 y 80, las que retornaron en la década de los 90 del siglo XX, victoriosas por la vía de las urnas.

En la línea de argumentación de la autora, para el caso de Guatemala se insertan los casos de Fernando Andrade Díaz-Durán, quien fuera Ministro de Relaciones Exteriores, tanto en el gobierno de facto de Mejía Victores como con el gobierno de la Democracia Cristiana (1985-1990), y candidato vicepresidencial de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) en las pasadas elecciones generales 2003<sup>19</sup>; el papel que jugarían algunos intelectuales orgánicos y empresarios provenientes de familias oligarcas durante el gobierno de Jorge Serrano Elías; la conformación propia del gobierno de Alvaro Arzú, quien fuera Presidente de la República (1996-2000); así como el actual gobierno de Oscar Berger, considerado una amalgama de apoyos de familias oligarcas tradicionales y modernizantes.

<sup>18</sup> Cassaus Arzú, Marta Elena. *Linaje y Racismo*,

<sup>19</sup> El Observador Electoral No. 4. *Tres décadas después... Viejas y nuevas oligarquías, redes militares e intelectuales orgánicos de la contrainsurgencia participan en las Elecciones Generales de 2003*, primera época, octubre de 2003, pp. 10-13.

La entrada de Estados Unidos y su alianza con la oligarquía ampliada perfila un modelo de acumulación capitalista basado en intereses imperialistas y sus aliados nacionales. Esta es la hipótesis novedosa que puede sustentar la explicación de este período.

Históricamente, en Guatemala *“El Bloque Histórico ha estado constituido por grupos familiares o grupos de familias que controlan la producción agrícola, que tienen mercados protegidos en la industria y en el comercio, y se han ido relevando en los últimos doscientos y trescientos años en el poder; algunos de ellos han tenido a sus intelectuales orgánicos, pero la función propiamente de dominación se delegó en el Ejército (...) El Ejército era el que contenía las demandas frente al tema del salario, frente a necesidades básicas de la gente, etc.”*<sup>20</sup>.

La contrainsurgencia desplegada como proyecto político del Ejército como poder hegemónico dentro del bloque en el poder, en alianza con las fracciones de la oligarquía guatemalteca.

Sin embargo, la relación entre el Ejército y la oligarquía guatemalteca fue tornándose tirante a medida que la contrainsurgencia iba desarrollándose, lo que tenía de fondo, entre otros factores, una diferencia cualitativa entre uno y otro sobre la concepción del poder y su ejercicio. Básicamente los militares pusieron al centro los intereses del Estado, en tanto que los empresarios pusieron los intereses de la economía privada<sup>21</sup>.

*“... lo otro que hay que subrayar es que la relación entre ese bloque económico, llamémoslo así, y el poder político, no es ni una relación directa en la cual, la incidencia o el poder de ese bloque económico se convierte automáticamente en poder político, ni tampoco (...) Ya viendo las cosas en concreto, hay una distancia significativa entre ese bloque económico y el poder político en manos de los militares (Porque la época del bloque agroexportador) Es también la época de la contrainsurgencia, y se podría decir, estirando un poco las cosas y tal vez con una visión demasiado abstracta, que en definitiva la contrainsurgencia lo que hizo fue defender los intereses de ese bloque. Sin embargo, creo que en un momento dado se estereotipó la cosa y se pensaba que el poder militar era equivalente al poder de la oligarquía en armas, pero no es así; más porque a estas alturas, hay suficientes elementos para entender las especificaciones del poder militar, sus propios intereses, incluso desde el punto de vista económico cuales serían esos intereses, y hay muchos elementos también para analizar que, si bien la relación (de los militares) con la oligarquía, llamémosla así,*

*guatemalteca, ha sido una relación de mutua necesidad y conveniencia, ha sido una relación también conflictiva, de manera que el factor político ha tenido su propia lógica y su propia dinámica, aunque condicionada por este bloque económico”*<sup>22</sup>.

A nivel de la estructura económica, se continúa con la diversificación de la agricultura que se había iniciado durante los dos períodos revolucionarios, dando paso a un planteamiento conservador en lo político y desarrollista y modernista del país en lo económico, sobre la base de un papel activo del Estado y en base a la prevalencia del capital extranjero, en el ensanchamiento horizontal del mercado interno (agricultura diversificada, agroindustria, industria y comercio), y en el afianzamiento definitivo de la intervención del aparato estatal, más que todo como creador de las condiciones que aseguraran la inversión extranjera y nacional en íntima amalgama.

Producto de esa diversificación, surgen organizaciones como el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) en 1967, de una matriz cuyo origen se encuentra en la AGA, fundada década antes, y la cual se fortalece. Este hecho representa la participación corporativa de la oligarquía ampliada en la defensa de sus intereses en el bloque en el poder y en la redefinición que se experimenta en la hegemonía dentro del bloque histórico.

### **Los nuevos ejes de acumulación en los que se perfila la constitución de un nuevo bloque histórico a partir de la década de los 80 del siglo XX**

Los programas de ajuste estructural que abrieron las puertas al modelo neoliberal durante la década de los 80 del siglo XX, no sólo significó una reconfiguración de la base económico social guatemalteca y cambios drásticos en los procesos de acumulación de los sucesivos bloques en el poder que se constituyeron a partir de la esta coyuntura internacional, y que en el plano nacional tuvo como telón de fondo la agudización del conflicto armado interno, y la crisis de dominación desatada dentro del Ejército como principal actor hegemónico dentro del Bloque en el Poder, sino también, a nivel político, del Bloque Histórico y del Bloque Hegemónico.

El proceso de ajuste estructural no sólo significó la respuesta del capital internacional al colapso mundial de la agricultura tradicional como eje de acumulación, y que en Guatemala

20 Entrevista con Edgar Gutiérrez.

21 Dosal reseña un pasaje en el que Carlos Castillo Armas invitó a cenar a los hermanos Ernesto y Enrique Novella, miembros prominentes en ese momento de la entonces Cámara de Comercio e Industria (CCI), y fundadores de la hoy conocida empresa Cementos Progreso. Tal invitación se dio poco después del derrocamiento de Arbenz Guzmán, aparentemente para agradecerles su apoyo en la lucha contra el comunismo, pues estos industriales habían participado en las manifestaciones contrarrevolucionarias contra los dos gobiernos revolucionarios. Con Arbenz y los comunistas fuera del gobierno, la invitación no era más propicia para festejar la victoria y la alianza entre iniciativa privada y Ejército. Sorpresa se llevaron ambos cuando el caudillo contrarrevolucionario les dijo que, como ellos monopolizaban la producción de cemento, él promovería la competencia, aún y cuando eso supusiera la apertura de una planta gubernamental. De esta cuenta, los empresarios no hicieron más que reírse de su infortunio y comenzaron a prepararse para un nuevo round contra el gobierno. Dosal, Paul, op. cit., pp. 177 y 178.

22 Entrevista con Gustavo Porras

fundamentalmente se había sustentado en el modelo agroexportador de mercancías como café, algodón y azúcar, sino que sentó las bases para procesos ulteriores de acumulación que

se desatarían en la agroindustria, las llamadas exportaciones no tradicionales, fundamentalmente las provenientes del agro guatemalteco, el sector financiero, los servicios y el comercio.

### El paquete de Ajuste Estructural

Debe recordarse que el proceso de Ajuste Estructural iniciado en la década de los 80 del siglo XX, tanto en Guatemala como en la mayoría de países de América Latina que estaban saliendo de dictaduras militares, con matices, se implementó fundamentalmente sobre tres ejes, a saber:

- a) La liberalización del sector externo;
- b) La Reforma del Estado;
- c) La ulterior liberalización y modernización del sistema financiero nacional.

En el caso del primer eje, tuvo como base la eliminación de los impuestos a las importaciones y exportaciones, que en la jerga neoliberal significaba: la eliminación del sesgo antiexportador, y que en términos prácticos significó la sustitución y reformulación de las actividades agroexportadoras tradicionales basadas en café, algodón, azúcar y banano, por los llamados productos no tradicionales.

A la par de ello, se liberó la cuenta de capitales de la balanza de pagos nacional, se utilizó significativamente el expediente de los préstamos externos, lo que va a provocar la crisis de la deuda de los años 80, y se liberó en tiempos de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), el tipo de cambio y la tasa de interés.

Respecto a la Reforma del Estado, se profundizó la tendencia regresiva de los ingresos fiscales, entre otras medidas, introduciendo en 1983, impuestos indirectos como el del Valor Agregado (IVA); la reducción de la inversión pública social, la reestructuración, por ejemplo, de todo el Sector Público Agrícola (SPA) inaugurado 40 años atrás, y posteriormente, la privatización de empresas públicas como AVIATECA, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), y de la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima (EEGSA), lo que tuvo como complementos, la concesión de la distribución del servicio eléctrico a entes privados; y la eliminación de los subsidios.

Surgen nuevas fuentes de generación de divisas tales como las remesas familiares de residentes en el exterior, fundamentalmente en Estados Unidos, el turismo y la maquila, que terminaron desplazando al sector agroexportador como principal generador de excedente económico y principal fuente de acumulación de capital, así como el principal determinante de la estabilidad financiera y cambiaria y de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) en el corto plazo<sup>23</sup>.

La privatización de empresas públicas del entonces Sector Público Agrícola (SPA), de los servicios de transporte, de generación de energía eléctrica y las telecomunicaciones, así como la inversión extranjera y las alianzas entre capitales nacionales y extranjeros, afianzaron su papel excepcional en los circuitos de estos nuevos procesos de acumulación.

A este proceso Segovia lo denomina el quiebre estructural de las economías centroamericanas que generó desde finales de los 70,

una notable transformación estructural que trajo consigo, por un lado, el colapso del modelo agroexportador tradicional para la década de los 80, acelerándose en la de los 90 debido a la aplicación de reformas económicas basadas en el llamado Consenso de Washington, que han pretendido instaurar paulatinamente no sólo en Guatemala, sino en Centroamérica y también en América Latina, un nuevo modelo económico cuya piedra angular es la liberalización del comercio<sup>24</sup>.

Por otra parte, dicho quiebre provocó cambios sustantivos en el funcionamiento global no solo de la economía sino también, en el balance de poder al interior del empresariado de la región, en donde Guatemala no fue la excepción.

La vieja oligarquía cafetalera que sustentó en la agricultura el modelo de acumulación de capital, ya experimentaba un desplazamiento desde los años 70 por un cada vez más fuerte sector industrial. Integrados por los herederos de los oligarcas y

23 Segovia, Alexander. *Centroamérica después del café: El fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico*. Mimeógrafo, sin fecha, página 8.

24 Ibidem, página 7.

elites emergentes, los industriales se vieron ante un nuevo escenario de acumulación a partir de los años 80, que los impulsó a convertirse no sólo en la elite dominante, sino además a buscar asumir el control del poder político.

*“No estoy muy seguro si desplazaron en el sentido de competencia. A mi manera de ver, en los sesenta y los setenta - que realmente si se quiere abarcar el periodo es desde Jacobo Arbenz hasta principios del gobierno de Lucas-, ese es un periodo que más o menos lleva unos treinta años, en el cual el crecimiento económico del país no tiene precedentes; es un crecimiento anual promedio del cinco por ciento que se explica por la industria. Si hay un proceso de industrialización del país; el peso de la industria en el PIB es mayor; que se realiza por medio del mercado horizontal Centroamérica, pero no es por la profundización del mercado interno y por una diversificación de exportaciones; el café sigue siendo definitivamente el de mayor peso, pero se le suma el algodón, se le suma el azúcar, la caña de azúcar procesada, cardamomo, palma africana, después el banano. Hay un florecimiento de la actividad industrial y a eso es lo que voy, que va generando un proceso de urbanización hacia la aceleración y consiguientemente de generación de servicios; entonces, lo que ocurre en el mundo en los ochenta, la recesión económica de los ochenta y la guerra da al traste con esto, y viene un acomodo muy violento en esos años (que implica) que los que logran sobrevivir son aquellos que: uno, sacan sus capitales, los ponen a producir en Estados Unidos, en las islas del Caribe; después pasa la tormenta y convierten a dólares la plata. El golpe más severo es contra el algodón, que prácticamente desaparece a principios de los ochenta; de estos se salvan muy pocos productores de algodón, fundamentalmente utilizando los subsidios del Estado; tienen créditos que se los dan ahí. Es la diferencia cambiaría que se los permite: créditos que se los dan a uno por uno y que ellos cambian a dos con cincuenta en el mercado negro. Básicamente es un periodo de cambio, en el que los viejos cafetaleros son los que más sufren, los ingenios capean el temporal, los algodoneros se extinguen y algunos de ellos van a resurgir después como productores de palma africana. Los industriales tienen también un periodo de depresión, entonces es como que pasó un Mitch y después lo que resurge es el sector que tiene plata, para abrir bancos, porque lo vemos en la segunda mitad de los ochentas: es una proliferación de bancos que es donde meten la plata para protegerlos; de ahí en adelante, aquel que tiene banco es el que puede autofinanciar sus empresas. Los industriales que han vivido protegidos como la cerveza, cemento, aceites y jabones, están vinculados a bancos y de ahí se hacen auto préstamos, y*

*en la medida que la apertura democrática les va abriendo también mercados, van trayendo sus capitales de afuera”<sup>25</sup>.*

Existe un proceso de reconfiguración del Bloque Histórico, y un relevo paulatino en la hegemonía hacia el interior de éste. Dicho relevo no es conflictivo porque no es que los industriales saquen a los cafetaleros o antigua oligarquía terrateniente, aunque toma cuerpo en el hecho que la hegemonía es trasladada o asumida gradualmente por los industriales. Los viejos agroindustriales sobreviven y se diversifican los azucareros, expandiéndose hacia tierras que antes estaban cultivadas con algodón y que todavía son útiles, con una vocación de control porque se hacen del transporte de la caña así como de otros negocios más.

Una buena parte de los cafetaleros desaparece porque no pueden aguantar la crisis, o se trasladan a las otras actividades agrícolas –exportaciones agrícolas no tradicionales fundamentalmente-, ya mencionadas por Gutiérrez. Otra parte, los menos, se quedan dentro del café pero a la vez diversifican sus inversiones de manera estratégica, especialmente, invirtiéndola en operaciones *off shore*, en bancos y servicios financieros –tal como sucedió con la liberalización del tipo de cambio y de la tasa de interés en 1989, durante el gobierno de la DCG.

*“Para poder hablar del Bloque Histórico, tendríamos que recordar las características que le dan realidad (...) Y una de ellas era la capacidad de hegemonía, no solo dominio sino hegemonía. Yo diría que lo que hemos vivido, quizás de mil novecientos ochenta y cinco para acá, sobre todo en el último periodo, quizás en los últimos diez años, quince años, es lo más parecido a un Bloque Histórico, que no llega todavía a constituirse (...) Es un sector empresarial que la matriz yo la identifico en un grupo industrial emergente que crece al amparo de las leyes, de incentivos o privilegios de la época de Ydígoras, cuando comenzó a hablarse de industrialización por sustitución de importaciones, el Mercomun; digamos que estamos hablando de diversificar agroexportaciones, de encadenar la agroexportación con industria; entonces hay un paquete de leyes, de incentivos, de subsidios, de privilegios que se comienzan a notar desde ese momento, coinciden con las del Mercomun, coinciden con la idea de sustituir también importaciones. De ahí va surgiendo ese grupo, la parte llamémosles más exitosa, más agresiva también políticamente y más ambiciosa desde el punto de vista de la economía. Es este grupo industrial que hoy en día es el grupo punta del país: el grupo Gutiérrez-Bosch<sup>26</sup>,*

25 Gutiérrez, op. cit.

26 Algunos pasajes de la historia de este grupo están contados en el libro “Memorial de Cocinas y Batallas. La singular historia del nacimiento de Pollo Campero”, cuyo autor es Francisco Pérez de Antón, quien es considerado uno de los ideólogos de este grupo cuyos intereses se expresan a través de Multiinversiones, propietaria precisamente de Pollo Campero, la empresa de punta de esta corporación que también aglutina, entre otras, a la matriz Avícola Villalobos, a Pastas Ina, Embutidos Toledo, Molinos Modernos, etc. Pérez de Antón escribe este libro porque alrededor de la primera mitad de la década de los 70 del siglo XX, era el jefe de operaciones de Avícola Villalobos, fundada por Juan Bautista Gutiérrez, abuelo de Dionisio Gutiérrez hijo, actual co-Presidente de Multiinversiones, junto con Juan Luis Bosch, cuyo padre fue socio de Dionisio Gutiérrez padre.

*ahora está la segunda generación, pero la primera generación que es aquella que construye, que viniendo del comercio se expande a la industria gracias a estos incentivos, entre comillas, ese grupo es el que tiene esa vocación hegemónica*"<sup>27</sup>.

Según Gutiérrez, un factor que posibilitó el surgimiento de este grupo es el cambio en el papel del Ejército, particularmente a partir del proceso de apertura que se inicia oficialmente en 1985.

*"Aún cuando el Ejército tutela los años iniciales de la apertura democrática y trata de resguardar ciertos intereses suyos, en definitiva si hay una disminución del peso relativo de éste en el poder, que se acentúa en los dos últimos años, es decir, si uno hace un mapa del poder hoy en día y lo compara con el mapa de poder de mil novecientos ochenta y seis, hoy en día el Ejército es un actor de segunda o tercera fila que está sobreviviendo bajo la lógica de una burocracia, buscando agenda, pegándose a la agenda hemisférica de los Estados Unidos (...) Entonces, ese espacio que el Ejército iba dejando comienza a ser tomado por los políticos, los partidos políticos, los dirigentes políticos que pasan a asumir funciones de Estado; pero los políticos a mi manera de ver, fracasan y el punto de quiebre de ese fracaso es (el gobierno de ) Serrano, en mayo de 1993. De ahí que los empresarios, ese bloque, que sí hay un grupo de empresarios que durante el gobierno de la Democracia Cristiana habían aprendido a negociar con los políticos, en un contexto en el que éstos ven erosionada la legitimidad popular con la que habían llegado con la apertura democrática. Este proceso de erosión se va experimentando conforme van pasando los primeros años de la DCG, pues ésta pierde su capacidad de negociación con el sector empresarial, particularmente en 1989, con la reforma fiscal, pues la DCG comete el error de poner a negociar con los empresarios a un empresario que entonces era Ministro de Finanzas<sup>28</sup>, supuestamente porque era quien mejor los conocía y fue quien arruinó la negociación, y de ahí viene la confrontación. En adelante lo que hay es una voluntad del sector empresarial de asumir directamente funciones de Estado"*<sup>29</sup>.

Considerados una burguesía modernizante en función de sus intereses, los industriales sin embargo, no lo eran frente al papel del Estado como rector de la economía.

El relevo del que venimos hablando no es puro en el sentido de que se diera la sustitución de industriales por cafetaleros, sino más bien existe una amalgama de intereses, por un lado, a través de y mediante los mecanismos señalados por Cassús Arzú, particularmente asociándose con y entre los grupos familiares más poderosos del país. Ampliaron sus horizontes inversionistas copando los sectores desde donde podían asumir el liderazgo empresarial, y entretejiendo complejas telarañas que también les llevó a insertarse en el mundo bancario y financiero, la agroindustria de exportación como los llamados productos no tradicionales, y el sector servicios.

*"Ese sector agroindustrial va creciendo y se va diversificando con los Herrera y los Campollo a la cabeza, y van desarrollando sus propios cuadros intelectuales, sus intelectuales orgánicos. Se diversifican a otras áreas y tienen la mentalidad de la gente que viene de Harvard adonde los mandan a estudiar. Una mentalidad de asociaciones estratégicas que implica, desarrollar cierto capital humano, gerenciar sus sociedades estratégicas, lo que significa comenzar a estimular maquila, maquilas de textil y gerencia en la formación de cuadros gerenciales (...) Los azucareros, toda vez no toquen las cuotas azucareras -las cuotas azucareras en Estados Unidos son cuotas del Estado-, una vez no les toquen las cuotas, el precio interno, no hay ningún problema (...) Y el otro grupo, el industrial, más en su matriz industrial, si necesita mayor capacidad de manipulación de las políticas arancelarias para hacerse de su materia prima: Hablo especialmente de trigo para los pastos; de aquí que, tanta manipulación de la política arancelaria provocó la quiebra masiva de los trigueros -ya no hay trigueros en Guatemala porque les sale más barato importar; tanta manipulación de los aranceles del maíz mantiene a dos millones de campesinos con una precariedad de los diez mil demonios, porque estos quieren que bajen los aranceles del maíz cuando es época de cosecha acá, entonces importan maíz que baja los precios interno; ellos compran porque tienen la capacidad de almacenamiento y ahora hasta compraron los silos de INDECA con las privatizaciones de los recursos del Estado, y acaparan el maíz, entonces cuando ya pasó la época de cosecha suben los aranceles y sacan el maíz más caro. Realmente ellos quieren el maíz para sus granjas agrícolas"*<sup>30</sup>.

27 Gutiérrez, op. cit.

28 Se refiere a Rodolfo Paíz Andrade, Ministro de Finanzas durante el gobierno de la DCG (1986-1990), y en ese período el principal impulsor de lo que más tarde se va a llamar durante el gobierno de Jorge Serrano Elías, el Sistema Multiplicador de Micro Empresas (SIMME). Paíz Andrade, quien hoy es el Comisionado de Desarrollo Local en el presente gobierno de la Gran Alianza Nacional (GANAN), pertenece a una de las principales familias dedicadas al comercio en el país cuyo origen se remonta a la década de los años 50 del siglo XX, con un crecimiento y multiplicación acelerado a través de la cadena de supermercados Paíz que se empieza a experimentar en la década de los años 70 de ese mismo siglo. Hoy, los intereses de este grupo familiar se expresan a través de la Corporación *La Fragua*.

29 Gutiérrez, op. cit.

30 Ibidem.

## La economía guatemalteca y sus tendencias: una interpretación del cambio estructural

Carlos Barreda<sup>1</sup>

### Los ciclos de la economía guatemalteca en los últimos 50 años

La caída en la tasa de crecimiento económico en los últimos años abrió la discusión sobre si el fenómeno observado constituye una situación coyuntural o, si efectivamente, obedece a una situación estructural que afecta permanente el nivel de crecimiento de la economía nacional.

La historia económica reciente de Guatemala nos permite distinguir claramente tres etapas:

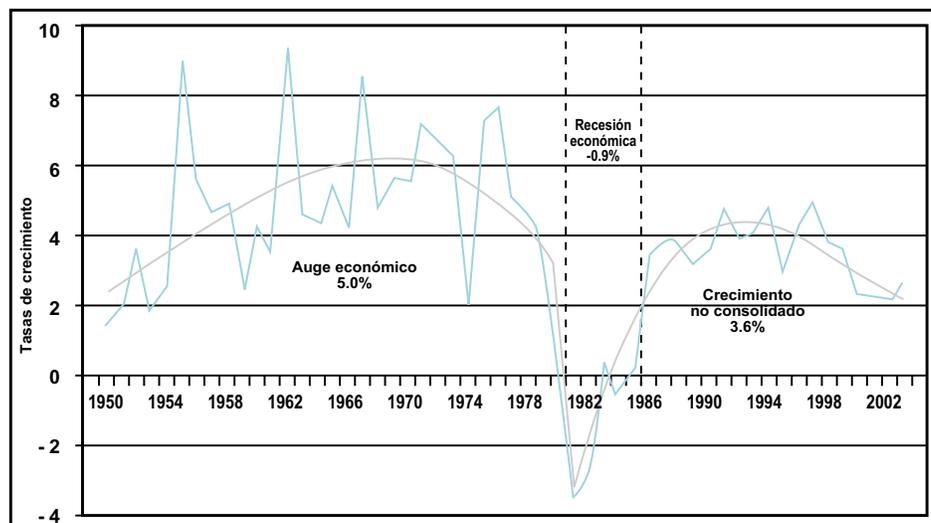
**a) Crecimiento sostenido y relativa estabilidad macroeconómica**, durante las décadas de los años 50 hasta finales de los 70 del siglo

**c) Una lenta recuperación**, caracterizada por un débil crecimiento económico de 1990 al 2005, bajo el marco de las reformas de libre mercado, donde la agricultura es desplazada como el eje central de acumulación de capital en la economía.

Entre el año 1951 y el 2004, Guatemala tuvo ondas expansivas de crecimiento, eslabonadas por medio de una recesión económica.

El primer ciclo va de 1951 a 1980, y se caracterizó por un crecimiento promedio del 5% en la producción nacional, alcanzando en 1963, 1968 y 1977, tasas de crecimiento del 9.5, 8.8 y 7.8% respectivamente<sup>2</sup>.

**Gráfica 1**  
**Guatemala: Evolución del Producto Interno Bruto (PIB)**  
**Período 1950 – 2002**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del BANGUAT.

XX, caracterizada por una tendencia sostenida de crecimiento económico con tasas relativamente altas, y bajo el eje central del sector primario exportador: café, azúcar, banano y algodón;

**b) Una profunda recesión económica**, que inicia con una desaceleración de la economía, crisis y una fuerte inestabilidad desde 1980 hasta 1988, aproximadamente; y,

ganancias con sobrepagos internos, trabajo infantil y de la mujer no pagado, bajos salarios y la manipulación del tipo de cambio<sup>3</sup>. Este periodo se inspiró en el denominado modelo de sustitución de importaciones en el cual, el Estado se constituye en el rector y principal promotor del crecimiento, privilegiando estrategias y políticas para el fortalecimiento del mercado interno y fomento a la industria nacional.

Durante este largo periodo de 15 años, el eje central de acumulación de capital de la economía guatemalteca fue el sector primario exportador, articulado al mercado internacional a través de la producción de dos o tres productos agroexportables como café, azúcar, banano y algodón, configurando una economía altamente dependiente. El modelo agroexportador se asentó sobre una estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada, y en la explotación extensiva de la fuerza de trabajo indígena y campesina como principal fuente de extracción y acumulación de excedente económico.

Simultáneamente también se dio un lento proceso de industrialización a costa de un deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, exoneraciones fiscales, subsidios a la producción y

1 Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de Maestría en Desarrollo por la Universidad del Valle de Guatemala. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Actualmente coordinador del Área de Estudios Fiscales y Presupuestarios del Centro Internacional e Investigación en Derechos Humanos (CIIDH).

2 PNUD. *Diversidad étnico – cultural: la ciudadanía en un Estado plural*, Informe de Desarrollo Humano 2005.

3 PNUD 2005, op. cit.

Con la crisis petrolera de 1974, se inicia la desaceleración económica que provocó la caída del Producto Interno Bruto (PIB) al 2% en 1975 y a 3.7% en 1980, dando paso a la recesión económica. La situación cambió con la crisis que se vivió durante la década de los años 80.

Las gráficas 1 y 2 muestran con claridad que durante el periodo de 1980 – 1984, la tasa de crecimiento económico fue negativa en un -0.18%, en tanto que en el periodo 1985 - 1989 fue de 1.78% anual. El PIB per cápita real experimentó entre 1980 y 1985 una caída del 19.2%, habiendo descendido el ingreso per cápita en 1985 a los niveles de 1970 -un retroceso de 15 años en el desarrollo económico del país<sup>4</sup>.

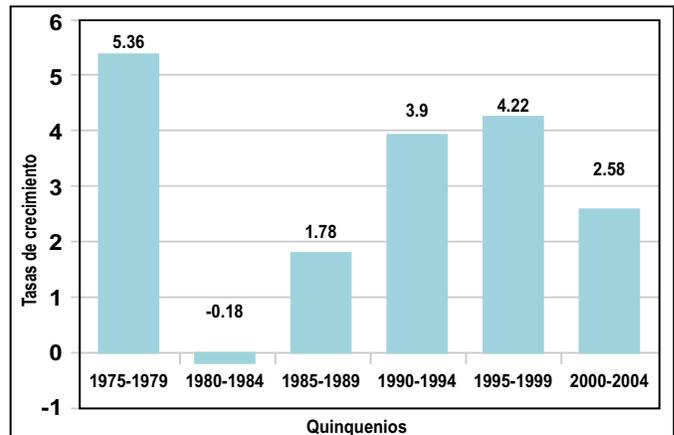
La recesión económica tuvo un impacto significativo sobre el empleo. Según las estimaciones de la Secretaría de Planificación Económica (SEGEPLAN), el desempleo abierto se incrementó de 1.5% en 1981 a 14% en 1986, y el subempleo de 31.2 % en 1980 a 40.3 % en ese periodo. El desempleo total se incrementó de 31.2 % a 43.7% en el mismo periodo. Esta etapa se caracterizó por la agudización del conflicto armado interno, crisis política, fuga masiva de capitales, elevadas tasas de interés internacional y la crisis de la deuda externa<sup>5</sup>. Con justa razón, la década de los 80 fue denominada como la “década perdida” para América Latina por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este periodo también se acelera el incremento de la migración hacia Estados Unidos.

A partir de 1987, con una tasa de 3.5%, se inicia una fase de débil crecimiento que alcanza su mayor nivel en 1998 con 5%. Es una década de reestructuración que se caracterizó por la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural tales como reducción de la inflación, estabilización del tipo de cambio, reducción arancelaria, liberalización del tipo de cambio, de la tasa de interés, desregularización laboral, apertura comercial y las privatizaciones de las principales empresas estatales<sup>6</sup>.

En esta etapa se acentúa el debilitamiento del Estado, disminuyéndolo y eliminando sus funciones de regulación, promoción y orientación del crecimiento, y modificando fundamentalmente su función de redistribución.

Durante este periodo se sentaron las bases para un desplazamiento de la agricultura como el principal eje de acumulación de capital y de crecimiento económico. El modelo neoliberal abriría procesos en el sector de la agroindustria y agroexportación y en el ámbito financiero, mientras la privatización de las empresas estatales tendría un impacto decisivo en las inversiones nacionales y extranjeras en el sector de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica.

**Gráfica 2**  
**Guatemala: Evolución real del PIB**  
**Período 1975 – 2004**



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT

Adicionalmente, derivado de la apretura económica y comercial, se incrementaría la llegada de varias empresas transnacionales al país.

La economía nacional experimentó una leve recuperación en la tasa de crecimiento económico, alcanzando para el periodo 1990–1994 un nivel del 3.9% anual, acompañado de un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad.

Estos resultados son conducidos en el marco de las políticas de libre mercado y promoción de las exportaciones, instalándose en el país un nuevo modelo económico basado en el financiamiento y la apertura comercial de nuevo tipo. No obstante, es difícil juzgar el desempeño económico en la segunda mitad de los años 90 sin señalar que Guatemala experimenta una situación muy particular con la firma de la paz en 1996, y la concreción de las principales privatizaciones de empresas estatales en las áreas de las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Dicho evento, indudablemente tiene un impacto en la tasa de crecimiento económico, la cual pasó de un 3% en 1996 a un 4.4% en 1997 y un 5% en 1998. En el periodo de 1995–1999, la tasa de crecimiento promedio de la economía fue del 4.2% anual (ver gráficas 1 y 2).

En este periodo la paz, la estabilidad política y económica contribuyó a un clima favorable para la repatriación de capitales y la inversión, así como el aumento sustancial de la cooperación económica internacional.

No obstante, el promedio de la tasa de crecimiento durante el periodo de 1990–2000 fue del 3.7 %, muy distante del promedio obtenido durante el periodo de 1950 hasta finales de 1970 que superó el 5% anual.

4 Figueredo, Lionel. *Problemas estructurales para el Desarrollo Económico de Guatemala*.

5 PNUD 2005, op. cit.

6 PNUD 2005, op. cit.

Las políticas de libre mercado del llamado Consenso de Washington mostraron su debilidad para dar respuesta a las necesidades del desarrollo económico y social. En los últimos años, Guatemala ha registrado un crecimiento económico que es apenas superior al crecimiento de la población, el cual, según el Instituto Nacional de Estadística (INE) es del 2.6% anual, mientras la economía creció únicamente en el periodo 2000 –2004 un promedio de 2.5%, manteniéndose prácticamente estancada. “El bajo crecimiento se ha traducido en poca generación de empleo, lo cual ha repercutido desfavorablemente en los ingresos de la población y aumentado los niveles de pobreza y pobreza extrema”<sup>7</sup>.

En los últimos 30 años, la economía del país no ha logrado superar la tasa de crecimiento económico del 7.8% experimentada en 1977<sup>8</sup>.

El impulso de las políticas del FMI en Guatemala resultó en una severa reducción del gasto público a costa de un ajuste en el gasto social, especialmente en educación, salud, y vivienda para 2002. El mantenimiento de una política fiscal y monetaria disciplinada configuró un escenario en el cual la estabilidad macroeconómica se mantuvo a un elevado costo y bajo un esquema de bajo crecimiento económico y desempleo. La pobreza se incrementó y la desigualdad se profundizó. Sin ir muy lejos para ver el rostro del incremento de la extrema pobreza, los datos del crecimiento del PIB per cápita hablan por sí solos:

### El quiebre estructural: surge una nueva modalidad de acumulación capitalista más diversificada

La crisis de los años 80 y principios de los 90 significó profundos cambios en la matriz socioeconómica de Guatemala. Cambios estructurales que significaron un quiebre no solo en el curso de

políticas económicas impulsadas, sino también provocando el colapso del modelo agroexportador y generando el surgimiento de una modalidad de acumulación capitalista más diversificada. “El quiebre estructural estuvo determinado por varios factores: la crisis estructural de la agricultura tradicional y la reforma económica de los años 90 basada en el Consenso de Washington”<sup>9</sup>.

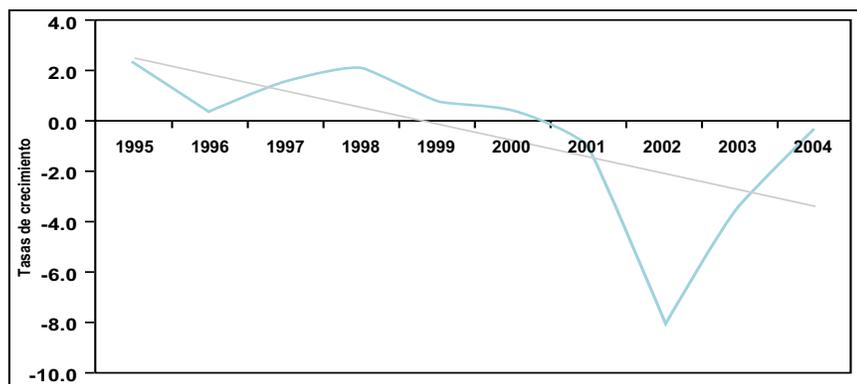
En menor medida también influyeron factores como los conflictos armados y la ayuda económica de Estados Unidos.

El nuevo modelo económico se asentó gradualmente producto de la influencia de las remesas familiares en el consumo, la pérdida de rentabilidad de la agricultura tradicional y de la industria, y el dinamismo de los servicios y la maquila. Los mayores flujos de inversión extranjera directa a finales de los años 90 se dirigieron fundamentalmente a los servicios. Aumentó el crédito para el consumo, las actividades especulativas, y las importaciones, generando los siguientes efectos:

- Una reestructuración del mercado laboral: aumentó la participación de la fuerza de trabajo femenina en los servicios y la maquila.
- Un incremento de la migración laboral dentro de las zonas rurales de las actividades agrícolas a las no agrícolas, y de las zonas rurales a las urbanas.
- Un aumento de las migraciones hacia Estados Unidos y un aumento de la población en actividades de autoempleo (trabajadores por cuenta propia).
- Un cambio en la estructura económica: la participación del sector agropecuario en el PIB disminuyó y aumentó sustancialmente el sector servicios, así como actividades como el transporte y la banca, y la consolidación del comercio como la principal actividad.
- Nuevas fuentes de generación de divisas como las remesas familiares que desplazan a los productos tradicionales como el café, el azúcar y el banano.

En los últimos 20 años se ha modificado la participación económica sectorial, destacando la reducción significativa del sector agropecuario respecto a la proporción que tenía en el PIB en la década de los 50, así como los cambios ocurridos en los años 90, cuando aumenta significativamente el PIB vinculado a los servicios

**Gráfica 3**  
**Guatemala: Evolución real del PIB por habitante**  
**Período 1995 – 2004**



Fuente: Elaboración propia. Para el caso del PIB con información del BANGUAT. Para el caso de las estimaciones de población, se hizo sobre la base de información del INE.

7 Estimaciones realizadas por el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano 2003, señalan que la pobreza extrema en el país aumentó de 15.7% en el año 2000 a 21.5% en 2002. En el caso del área rural, el incremento fue mayor: de 23.8% en 2000 a 31.1% en 2002.

8 | Informe presidencial al Congreso de la República, enero 2005.

9 Segovia, Alex. *Centroamérica después del café: Fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico*, mimeo, enero 2005.

de electricidad, gas, agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Al analizar la estructura del PIB por rama de actividad se visualiza con mayor claridad el quiebre estructural en la economía nacional.

En 1950, la producción de bienes representaba el 48.8% del PIB y la agricultura se constituía como la principal actividad económica con el 33%, en tanto que la industria únicamente representaba el 12%. Los servicios alcanzaban el 51%, y lo más importante era el comercio por mayor y menor representando el 26% del PIB.

Si se revisa la estructura del PIB para el año 1990, se notan ya los rasgos que marcan un quiebre en la economía. Los bienes alcanzan el 45.7%, la agricultura representa únicamente el 25% y la industria tiene un leve aumento a un 15% por el inicio de la actividad de maquila. Los servicios a hora representan un 55% del PIB, el transporte alcanza ya un 8% y la banca un 4.1%. Esta

tendencia se acentúa durante toda la década de los años 90 del siglo XX, producto de los procesos de privatización y liberalización económica.

En el año 2003, el sector servicios representa ya el 58.1% del PIB, mientras la producción de bienes el 41.9%. La agricultura representa el 22.7%, y desde el año de 1995, el comercio es la principal actividad económica al alcanzar el 24.8% en 2003. En el sector de bienes irrumpe fuertemente el sector de electricidad derivado de las privatizaciones y la inversión extranjera, el cual alcanza un 4.3%, y en el sector servicios el transporte representa un 10%, y la banca un 5%

### Las modificaciones en la estructura del sector externo

Los efectos del cambio estructural también se han manifestado en la estructura de las exportaciones e importaciones.

El saldo de la balanza en cuenta corriente ha venido siendo tradicionalmente deficitario desde al menos finales de los 50, incrementándose aún más en las dos últimas décadas: en un principio se debió a la caída de las exportaciones tras la crisis de la deuda, y desde mediados de los 80 está motivado por el fuerte incremento de las importaciones muy por encima de las exportaciones.

El volumen de exportaciones ha experimentado un crecimiento sostenido con excepción de los años 80, en que la crisis internacional redujo de forma importante el volumen de las mercancías exportadas. El cambio más importante en las exportaciones es el que se ha producido en su composición, fundamentalmente por la reducción y las fuertes oscilaciones de la participación del café: desde un 65% aproximadamente en los

**Cuadro 1**  
**Guatemala: PIB por ramas de actividad económica a precios de mercado**  
**Años 1950, 1980, 1990, y 2003**  
(En millones de quetzales de 1958)

CONCEPTO	1950	% del Total	1980	% del Total	1990	% del Total	2003	% del Total
<b>PIB total</b>	<b>722.3</b>	<b>100%</b>	<b>3,106.9</b>	<b>100%</b>	<b>3,389.6</b>	<b>100%</b>	<b>5,420.90</b>	<b>100%</b>
<b>A. Bienes</b>	<b>352.5</b>	<b>48.8</b>	<b>1,455.3</b>	<b>46.8</b>	<b>1,547.9</b>	<b>45.7</b>	<b>2,270.70</b>	<b>41.9</b>
1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca	239.4	33.1	772.0	24.8	877.2	25.9	1,229.80	22.7
2. Explotación de minas y canteras	1.5	0.2	14.8	0.5	8.5	0.3	30	0.6
3. Industria manufacturera	86.6	12.0	517.3	16.7	510.2	15.1	685	12.6
4. Construcción	21.7	3.0	97.9	3.2	67.4	2.0	93.8	1.7
5. Electricidad y agua	3.4	0.5	53.2	1.7	84.6	2.5	232.1	4.3
<b>B. Servicios</b>	<b>369.8</b>	<b>51.2</b>	<b>1,651.6</b>	<b>53.2</b>	<b>1,841.6</b>	<b>54.3</b>	<b>3,150.20</b>	<b>58.1</b>
6. Transporte, almacenamiento y común.	26.3	3.6	215.8	6.9	269.9	8.0	582.4	10.7
7. Comercio al por mayor y al por menor	192.7	26.7	839.1	27.0	816.1	24.1	1,346.30	24.8
8. Banca, seguros y bienes inmuebles	9.2	1.3	106.7	3.4	139.0	4.1	269.2	5.0
9. Administración de vivienda	60.4	8.4	138.1	4.4	171.5	5.1	252.5	4.7
10. Administración pública y defensa	41.7	5.8	163.0	5.2	237.5	7.0	377.6	7.0
11. Servicios privados	39.6	5.5	188.9	6.1	207.5	6.1	322.2	5.9

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

50, pasó a un 19.7% como valor más bajo en 1992; el valor promedio para la década de los 80 fue de un 34.5% y para el periodo 1990-1998 fue de un 23.5%. Ya en el año 2005, las exportaciones tradicionales de café, azúcar, banano y cardamomo, únicamente representaban el 29% del total de las exportaciones.

Aunque estos datos reflejan un importante cambio en la estructura de las exportaciones, éste se debe también a las oscilaciones en los precios y no sólo en las cantidades; la diversificación exportadora está pues, motivada en gran parte por factores externos como las fluctuaciones de precios internacionales. Las mercancías que han ido aumentando su participación son: el azúcar, el banano y los llamados productos no tradicionales: petróleo, frutas, verduras y legumbres, flores y plantas, textiles, etc. A pesar de estas modificaciones, las exportaciones guatemaltecas siguen siendo fundamentalmente mercancías con una participación decreciente en las exportaciones mundiales.

Sigue existiendo, por tanto, una especialización “regresiva y empobrecedora” basada fundamentalmente en la explotación de recursos naturales y mano de obra”<sup>10</sup>. En este sentido la situación no ha variado sustancialmente desde la inserción de Guatemala a la economía mundial.

El proceso de diversificación y aumento de las exportaciones se está realizando a través de la correspondiente expansión de tierras de cultivo, en detrimento de la producción para consumo interno. La reducción de tierras destinadas al cultivo de granos básicos pone en peligro la seguridad alimentaria ya de por sí bastante mermada. La propia CEPAL afirma que ... *de privilegiarse la producción exportable, sin prestar la debida atención al mercado interno y a la diferente capacidad de los productores para incorporarse a nuevas actividades, se corre el riesgo de profundizar un proceso de modernización excluyente*”<sup>11</sup>.

Si atendemos a la composición de las exportaciones por países de destino, también se aprecian ciertos cambios, fundamentalmente por el incremento en la participación del mercado centroamericano. Las exportaciones para Centroamérica pasaron de un 29% en 1980 al 41% en el 2005.

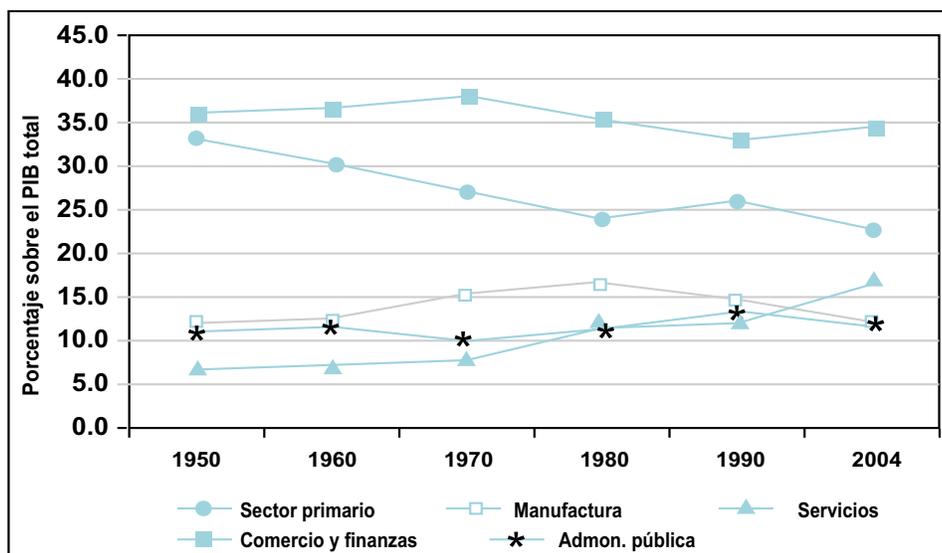
En lo que respecta a la estructura de las importaciones, hay que destacar la elevada participación de los bienes intermedios y de capital como consecuencia de la debilidad del proceso industrial y de su fuerte dependencia tecnológica, aspectos ambos que en los periodos de mayor crecimiento e industrialización, no han evolucionado de forma positiva. Pese a que el volumen de importaciones se redujo drásticamente durante la crisis de los 80 -con graves consecuencias para el proceso productivo, dada la fuerte dependencia en este sentido-, su recuperación ha sido mucho más acelerada que la de las exportaciones, fundamentalmente motivado por el crecimiento económico y los procesos de apertura y liberalización de los años 90<sup>12</sup>.

La participación de las importaciones en el PIB se ha situado muy por encima de la de las exportaciones. Las importaciones proceden además de forma creciente de países desarrollados, mientras que se está reduciendo la participación de países en vías de desarrollo.

En 1980, las importaciones de bienes de capital representaban el 17.5% de las importaciones totales, mientras para el año 2005, esta relación no cambió sustancialmente, manteniéndose alrededor del 19%. Las importaciones de bienes de consumo pasaron de un 18.3% en 1980 a un 30.4% en el 2005.

Especial atención merecen las importaciones de combustibles y sus derivados, las cuales constituían un 12% en 1980 y ahora representan el 18% para el 2005, profundizando el deterioro de los términos de intercambio y el déficit comercial. El aumento de

**Gráfica 4**  
**Guatemala: Estructura del PIB por ramas de actividad económica**  
**Período 1950 – 2004**



Fuente: Elaboración propia. Para 1950-1990, CEPAL. Para 1990-2004, BANGUAT.

los precios del petróleo se ha constituido en un verdadero shock, ocasionando severos desequilibrios en la economía nacional.

El análisis conjunto de la evolución del comercio exterior de bienes de Guatemala, permite concluir sobre tres o cuatro cuestiones a destacar:

- El hecho de que las importaciones se hayan recuperado tras la crisis más fácilmente que las exportaciones, refleja las debilidades del proceso productivo y de crecimiento.
- Cada vez más, las exportaciones se orientan hacia países pobres y/ o en vías de desarrollo como es el caso de los de Centroamérica, mientras que las importaciones provienen de países desarrollados tales como Estados Unidos y otros. Esto

10 Paz Antolín, María José. *Crecimiento Y Desarrollo: Evolución actual de la estructura económica guatemalteca*. Departamento de Economía Aplicada I. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

plantea una cuestión acerca de la vulnerabilidad de la inserción externa, y del “poder de mercado” de Guatemala en el contexto mundial.

- c) Aunque se ha producido una recuperación en los términos del intercambio tras la fuerte caída de principios de los 80, la tendencia a largo plazo muestra un claro empeoramiento de esta relación. Las mercancías exportadas son de participación decreciente en el mercado mundial, y suponen un menor valor añadido frente a las mercancías importadas de mayor valor añadido y con demanda creciente en el mercado mundial<sup>13</sup>.
- d) En los últimos años, la dependencia energética del petróleo se ha constituido en un shock que ha profundizado el déficit comercial

hombres y 28.5% son mujeres; 41.8% antes de migrar vivían en el área urbana y el 58.2 % en la rural. El 78.5% hablaba español y un 21.5% algún idioma maya.

Las remesas benefician alrededor de 3.4 millones de personas: Más de la mitad, 51% de los recursos, son enviados por los hijos, conyuges 17.6%, y hermanos 13.4%.

712 mil indígenas tienen familiares en el extranjero: Akatecos 60%; Qanjobal 34%; Chuj 30%; Mam 26.6%; Jakaltecos 24%; y Kiche 18%. El promedio de mayas con familiares es del 15.4% y de no indígenas el 39.5%<sup>14</sup>.

Según estudios del BANGUAT, más del 50% del monto de las remesas se destina para el consumo, es decir, alrededor de US\$ 1,700 millones.

El nuevo modelo económico tiene como pilares fundamentales la estabilidad financiera y cambiaria, el mercado regional, y la inserción internacional basada en una nueva integración con Estados Unidos a través de las migraciones y las exportaciones de maquila. El modelo tiene una clara orientación hacia afuera y depende para funcionar, tanto de las exportaciones como de las importaciones. El sector financiero también ocupa un rol central en el nuevo patrón de acumulación.

**Cuadro 2**  
**Guatemala: Monto de las exportaciones FOB**  
**Años 1980 –2005**  
 (En millones de US dólares)

Años	Total	Café	Azúcar	Banano	Cardamomo	Centroamérica	Otros
1980	1,519.80	463.9	69.3	44.7	55.6	440.8	445.5
1985	1,059.70	451.5	46.5	70.9	60.7	207.8	222.3
1990	1,211.50	316	152.9	86.2	34.4	288.2	333.7
1995	1,990.80	578.6	245.4	145.6	40.7	565.4	415.1
2000	2,711.20	572.3	179.6	187.8	79.4	815.3	876.8
2005	3,370.80	467.3	205.6	237.1	70.9	1,397.00	992.9

Fuente. Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Un elemento adicional a considerar es el impacto económico de las remesas familiares en la economía nacional.

Las remesas representaban en 1995, US\$ 416 millones. Ya para el año 2001, US\$ 592 millones; para el 2003, US\$ 1,579.4 millones; y para el 2005 alcanzaron los US\$ 2,999 millones. Se estima que para el 2006, los ingresos por remesas superarán los US\$ 3,500 millones. Las remesas familiares ya casi equivalen al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el 2005; superan los ingresos tributarios, y prácticamente para el 2006 superarán el valor de la exportaciones FOB de Guatemala al alcanzar más de US\$ 3,500 millones, mientras que las exportaciones se situaran en una cifra similar.

El ingreso por remesas del exterior ha evitado un mayor deterioro del ingreso per capita. De acuerdo con la Organización Internacional de Migraciones (OIM), alrededor de 1.1 millones de habitantes guatemaltecos, el 10% de la población para 2002, se ha movido al exterior.

En 2004 se estimó que cerca de un 1 millón de guatemaltecos enviaron remesas a sus familiares, de los cuales el 71.5% son

Es intensivo en la utilización de mano de obra no calificada, lo cual ha generado ajustes en el mercado laboral: el autoempleo y la migración internacional.

**Algunas conclusiones pertinentes**

Las transformaciones estructurales ocurridas en el país en los últimos 30 años han incidido en “*El funcionamiento global de la economía, en la evolución y composición de la producción interna medida a través del PIB, y en la dinámica de los mercados laborales*”<sup>15</sup>.

Entre los cambios estructurales más trascendentales ocurridos en Guatemala se encuentran:

- a) La reestructuración sectorial del PIB a favor de los sectores terciario y secundario (industria maquiladora), y el consecuente debilitamiento del rol de la agricultura tradicional en el proceso de crecimiento económico;
- b) La consolidación de un patrón de crecimiento basado en el dinamismo de los sectores secundario y terciario (servicios,

13 Paz Antolin, op. cit.

14 PNUD 2005, op. cit.

15 Segovia, Alex. *Modernización Empresarial en Guatemala: ¿cambio real o nuevo discurso?*, primera edición, Guatemala 2004.

industria maquiladora y comercio), en relación con los sectores primarios (agricultura y minería), y secundarios (industria tradicional y construcción).

No obstante, en el caso de la construcción, parece estar teniendo un repunte en los últimos años a través de la construcción de edificios privados de lujo, utilizados para oficinas y apartamentos para vivienda, así como centros comerciales en donde el capital nacional entra en alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros. En este repunte también tiene incidencia la participación de grandes proyectos de infraestructura en los cuales han basado su gestión gubernamental, por lo menos, los últimos tres gobiernos civiles, y tiende a profundizarse.

c) La recomposición de los mercados laborales, caracterizada por una disminución de la participación de la agricultura en la absorción laboral por parte de la industria manufacturera y de los sectores terciarios; por un desplazamiento de la fuerza laboral de las actividades agrícolas a las no agrícolas en el campo y de las zonas rurales a las urbanas, y por una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral; y,

**Cuadro 3**  
**Guatemala: Monto de las importaciones CIF**  
**Años 1980 –2005**  
(En millones de US dólares)

Años	Total de Consumo	Bienes	Materias Primas	Combustibles y Lubricantes	Materiales de Construcción	Bienes de Capital	Otros
1980	1,598.20	292.8	725.7	199.3	92.5	280	7.8
1985	1,174.80	224.9	621.6	120.5	50.4	153.8	3.7
1990	1,648.80	317	735.4	186	86.8	319.3	4.2
1995	3,292.50	925.5	1,245.60	286.6	83	748.7	3.1
2000	5,171.40	1,435.60	1,778.40	540.4	142.3	1,274.40	0.3
2005	8,831.10	2,682.40	2,681.10	1,566.30	203.4	1,697.40	0.5

Fuente. Elaboración propia con datos del BANGUAT.

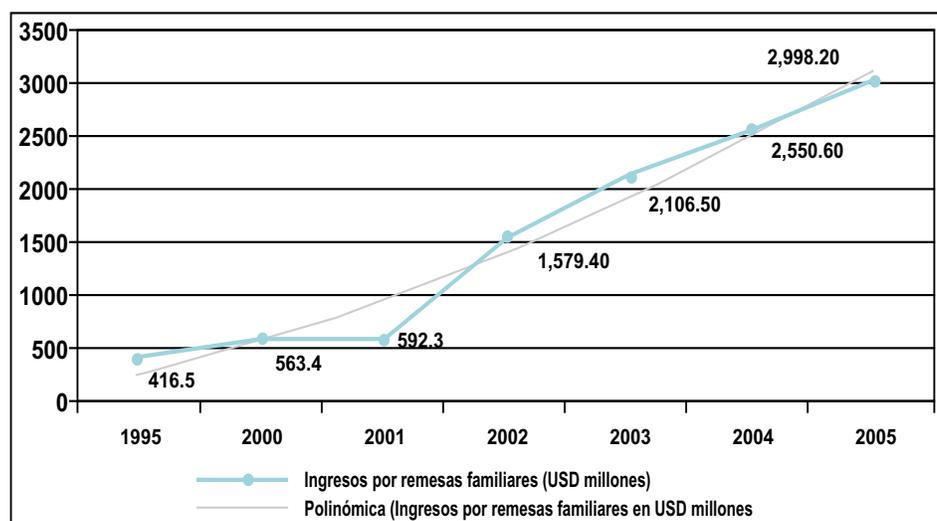
d) La reestructuración y diversificación del sector exportador, el cual ha ido acompañado del surgimiento de otras fuentes autónomas de divisas cuyo componente más destacado está constituido por las remesas familiares que envían los guatemaltecos que se encuentran viviendo en Estados Unidos. Estos flujos paulatinamente han ido sustituyendo al café como principal fuente individual de divisas del país<sup>16</sup>.

En los últimos años, las políticas han estado orientadas a consolidar dicha estrategia promoviendo los llamados “clusters” de la economía desde el Programa de Competitividad (PRONACOM), inaugurado desde principios de la presente década, y áreas de promoción que incluyen, fundamentalmente: maquila, turismo, programas forestales y fomento a las exportaciones. La idea es continuar con un patrón productivo y

exportador sobre la base de una explotación intensiva de la mano de obra barata y de los recursos naturales.

Incluye, una nueva modalidad de enclaves extranjeros, fundamentalmente de carácter transnacional, refuncionalizando la inversión en actividades primario exportadoras como la minería y el petróleo.

**Gráfica 5**  
**Guatemala: Ingresos por remesas familiares**  
**Años 1995, 2000 -2005**  
(En millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

16 Segovia, Alex, 2004.

# Razones y dilemas de la reforma política en Guatemala

- Primera parte -

Álvaro Velásquez<sup>1</sup>

## Preámbulo

De manera paulatina, parece que ha comenzado a tomar cuerpo la idea de una reforma política del sistema político guatemalteco, tal como se le entiende a éste en ciencias sociales: como el conjunto de instituciones y normas que hacen posible la existencia y funcionamiento de un determinado Estado-Nación.

Así lo muestran las ya numerosas manifestaciones de diversos sectores y analistas que por medio de la palabra escrita o en privado, reconocen que la problemática guatemalteca rebasa el simple recambio de gobierno o de aplicación de tales o cuales políticas concretas de reforma. Hasta ahora no significa que la reforma política del sistema ya esté presente en la agenda de todas las elites, o la de los partidos, o la de la sociedad civil, o de la opinión pública, más bien comienza a ser debatida y rebatida por los sectores más lúcidos. Ciertamente, el pueblo sabe que todo está mal pero no le interesa lo macro o lo de largo plazo, pues la urgencia de sobrevivir a este sistema es más importante.

Hay varias versiones de reforma política del sistema.

Hasta no hace mucho años, las opciones eran dos:

- a) Reforma sin reformas constitucionales, asumiendo que la actual Constitución Política de la República permitía las herramientas adecuadas para lograrlo – de este lado se aglutinaba a las posiciones conservadoras-; y,
- b) Reforma mediante reformas constitucionales –que aglutinaba a las posiciones progresistas-, asumiendo que un nuevo contrato social era (y es) necesario, tomando como punto de partida a los Acuerdos de Paz que lo proponían en uno de sus compromisos.

Hoy día, en cambio, con la aparición en junio pasado del proyecto del Grupo Pro Reforma<sup>2</sup> que aglutina a la extrema derecha libertarista<sup>3</sup>, ha comenzado a plantearse también –desde el *establishment*–, una visión de la reforma política que incluye la reforma constitucional, alegando que el problema de Guatemala es de sistemas, no de personajes –de hombres, dirían ellos–, algo en lo que todos estamos de acuerdo.

Lo curioso de esta propuesta es que en su contenido se trata más bien de una contrarreforma, mientras que en el modo de impulsarla se escogió el proselitismo activo para alcanzar una determinada cantidad de ciudadanos a favor de ello y, en cuanto al procedimiento, se prevé acudir al Congreso de la República a decirle a los diputados que su única respuesta a tal propuesta sólo puede ser Sí o Sí. Nada democrático, por cierto.

En el sentido indicado, el presente ensayo pretende esbozar cuáles son los antecedentes del tema de la reforma política, cuáles son algunos de los aspectos claves que explican la necesidad de la reforma, y cuales los argumentos a favor y en contra que se esgrimen sobre algunos puntos polémicos, todo ello sobre un postulado: una firme opción a favor de la misma, desde una posición democrática y participativa. Cuatro entregas serán, a partir de esta, las mínimas para abordar estos tópicos de manera más o menos en profundidad.

## Antecedentes

Como se sabe, la Constitución Política actual es producto de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que entre 1984 y 1985 fue convocada por el entonces gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Víctores, para elaborar una Carta Magna que habría de regir el tránsito a la democracia y la recuperación de la vía electoral competitiva como método para regir los destinos del país.

En la composición de aquella ANC predominaron tres partidos: el ya desaparecido Movimiento de Liberación Nacional (MLN, extrema derecha); la también desaparecida originalmente Unión del Centro Nacional (UCN, centroderecha); y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG, centroizquierda) quienes a su vez, ya por convicción ya por presiones del empresariado, finqueros y militares, redactaron una Constitución ad-hoc a sus intereses inmediatos.

Los datos hemerográficos de la época e historiográficos han dado cuenta que, tanto por algunos mismos constituyentes como por varios asesores al servicio del Ejército y del Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales, Agrícolas y Financieras (CACIF), como dos poderes reales del país, hicieron sentir su impronta en el texto constitucional, tal como se comprueba en

1 Analista político e investigador social guatemalteco. Ha trabajado y publicado distintos trabajos relacionados con la reforma del Estado y la democracia en distintas entidades de investigación guatemaltecas y centroamericanas. Actualmente es columnista en el diario Prensa Libre.

2 <http://www.proreforma.org.gt>. El grupo Pro-Reforma esta liderado por Manuel Ayau Córdón y en él se integran algunos miembros de la llamada Liga Pro Patria.

3 Uso la denominación "libertaristas" para referirme a los promotores guatemaltecos del liberalismo económico, cuya versión vernácula es paleoliberal (conforme los autores burgueses del siglo XIII). No uso "libertarios" como ellos gustan autodenominarse, porque su ideario presenta contradicciones con el liberalismo clásico (un liberal radical como José Martí, por ejemplo, no encuadra en la configuración de los liberales guatemaltecos), que son más bien conservadores en lo político. Tampoco uso el despectivo "neoliberales" que suele asignárseles desde la izquierda y que aquellos rechazan. Me parece que "libertaristas" denomina muy bien la adhesión a la causa doctrinaria que exhiben, sin cuestionar que ello encierra una defensa económica de posiciones de clase –la dominante–, teórica en cuanto la escuela austriaca e ideológica en la militancia anticomunista y proestadounidense que cohesiona su pensamiento.

los numerosos candados, privilegios y sanciones explícitas e implícitas del mismo.

No obstante, aquella convocatoria a la ANC fue respaldada por al menos 84% del electorado, lo que mostraba la voluntad de cambio de una gran parte de la ciudadanía que anhelaba paz y dejar atrás las dictaduras.

Tales características:

- a) Haber surgido del útero de una dictadura<sup>4</sup>, en condiciones políticas e ideológicas deprimidas por la estrategia contrainsurgente;
- b) Restringida en su capacidad soberana debido al permanente veto que sobre varios temas y sobre el conjunto del texto, impusieron los factores de poder realmente existentes entonces.
- c) Gozar de un amplio respaldo popular y voluntad de cambio por parte de la ciudadanía, expresada en la alta participación en su convocatoria y en los debates y movilizaciones extraparlamentarios ocurridos.

Las mismas le dieron a la ANC y su principal producto –la Constitución vigente- una doble naturaleza, contradictoria en sí: es legítima en su procedimiento, pero ilegítima en su origen y diseño interno. Legitimidad entendida aquí como el conjunto pleno de condiciones que vuelven incuestionable una decisión democrática.

En ese sentido, si la dictadura militar hubiera querido invalidar cualquier cuestionamiento futuro a la Constitución nacida de su maniobra, hubiera sometido a consulta popular *ex-post*, previo a su entrada en vigencia, aquel texto constitucional de modo tal que el nuevo gobierno civil hubiese sido no un subproducto de aquel diseño, sino su principal soporte: la democracia reformada en democracia.

Como se sabe, Mejía Vítores fue el último representante de los regímenes militares que desde 1963 gobernaron el país mediante todo tipo de fórmulas, legales o ilegales<sup>5</sup>, al amparo de librar una guerra interna contra la insurrección armada de corte marxista que prevaleció desde 1962. Él no mostró más interés en la reforma del sistema que aquello que le permitiera vaciar de contenido las demandas revolucionarias y, a su vez, sacar a los militares del juego político frontal en la administración de gobierno. Esto último, loable en sí mismo.

Mientras que Vinicio Cerezo devino el primer Presidente civil electo en un proceso considerado limpio, convirtiéndose en el primer gobierno de la así llamada “transición a la democracia”, aunque dirigiendo un gobierno considerado todavía tutelado por el Alto Mando del Ejército, quien continuó teniendo autonomía en materia de represión, estrategia contrainsurgente y soporte del gobierno. Cambiar para que nada cambie.

Pero con el proceso de diálogo y negociación de la paz iniciado por el propio Cerezo y la insurgencia armada aglutinada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se retomó la necesidad de enmendar el contrato social mediante una ANC, tal como quedó suscrito por el Gobierno, el Ejército y la URNG y los partidos políticos representados en el Congreso de la República, en el Acuerdo del Escorial, España, en 1988.

Más la idea de una nueva ANC quedó paulatinamente olvidada por las partes negociadoras en la medida que los grupos de poder vieron un peligro en ella, adhiriéndose entonces al mecanismo de que fuesen los partidos representados en el Congreso de la República quienes sometieran a Consulta Popular para su validación, el conjunto de reformas comprometidas en el Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral suscrito por el Gobierno y la URNG en septiembre de 1996.

En dicha Consulta Popular, convocada en mayo de 1999, triunfó el **NO** contra un paquete de cuatro preguntas que abarcaban, a su vez, 51 artículos en cuatro ejes diferentes. Con escasa información hacia la ciudadanía sobre la importancia de las mismas, la activa oposición de grupos retardatarios; el escaso compromiso del propio gobierno firmante de la paz y los partidos políticos conservadores, el triunfo del **NO** se volvió simplemente previsible.

El referendo apenas alcanzó el 18% de participación ciudadana, y a la vez dividió al país en distritos ladinos y distritos indígenas (el **SÍ** ganó en estos últimos). A causa de la derrota, se dio al traste con la parte más sustantiva y transformadora de los Acuerdos de Paz, pues a partir de la imposibilidad de introducir cambios a la Constitución Política de la República se frustró la posibilidad de dar un salto de gigante en la configuración democrática del Estado guatemalteco.

### **La Constitución de 1985 o la continuidad del bloque histórico en el poder**

La Constitución derivada de la ANC de 1985 fue un salto en comparación con la Constitución del 1965, tanto en su procedimiento como en su contenido. Como se recordará, la Constitución de 1965 fue elaborada por un grupo de “iluminados”

4 Sabido es, desde Aristóteles, que en una dictadura, el dictador o grupo de dictadores se reservan para sí la soberanía del gobierno.

5 Es decir, Golpes de Estado, fraudes electorales y hasta un Pacto Político condicionante con el Presidente civil, Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), quien gobernó bajo permanente Estado de Sitio para poder implementar la primera campaña contrainsurgente en el país. Este período que va formalmente de 1963 al último gobierno militar de Mejía Vítores es conocido como *El Generalato*.

-no más de 10 intelectuales y políticos ligados al *stablishment*-, seleccionados por el poder militar y oligárquico de la época. El resultado fue una Constitución altamente restrictiva en lo político y lo ideológico, preservando una lógica de exclusión de los pueblos indígenas y limitando la participación ciudadana<sup>6</sup>.

En cambio, la Constitución actual fue más liberal en lo económico y en lo político, con algunos derechos sociales reconocidos y varios préstamos novedosos de la teoría constitucional en boga, los cuales se notan en la incorporación de instituciones como la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la Corte de Constitucionalidad (CC); y el abandono de la vieja política de integración de los pueblos indígenas por una de aceptación subordinada de éstos, así como la promoción de la descentralización administrativa como una medida para el desarrollo. Mantiene la visión tutelar con respecto a los pueblos indígenas pero abandona el afán integracionista del pasado.

Aun así, el texto constitucional del 85 puede revelar que ésta no es sino la mitad del camino entre la Constitución avanzada de 1945 y la represiva de 1965. No sin descartar que, al final del día, ésta Constitución fue elaborada por un grupo de políticos conservadores en su mayoría y, por defecto, con la impronta vigilante de los grupos de poder que estuvieron preocupados de que el restablecimiento de las libertades civiles, no supusiera eventualmente un peligro al sistema de dominación imperante.

En la historia republicana guatemalteca ha habido por lo menos siete Constituciones políticas que en su momento han representado la correlación de fuerzas de los grupos dominantes y la puja de los grupos subalternos. Las Asamblea Nacional Constituyente de 1824 de la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica, así como la Constitución de 1879, fueron el piso político-legal que desde 1821 hasta 1945, ayudó a configurar lo que fue la Primera República guatemalteca. Mientras que la ANC de 1945, brindó el piso político-institucional de lo que habría sido la Segunda República, vigente hasta hoy, y apenas alterada por la contrarreformas de la Constitución de 1956 y la Constitución de 1965 -que fue más lejos en la restricción del sistema político-.

En el sentido indicado y en retrospectiva, puede decirse que la Constitución de 1985 es técnicamente hablando, la continuidad mejorada y ampliada del esquema de 1954, en el marco todavía de la Segunda República, es decir, un esquema que rompe violentamente con la correlación de fuerzas de 1944, pero que es incapaz de erradicarlo por completo -de ahí que preserve o más bien “arrastre”, medidas sociales e instituciones reconocidas en la Constitución de 1945-.

En todo caso, mis afirmaciones de una Primera y una Segunda República habidas en Guatemala, son el resultado de una reflexión

sobre el carácter y naturaleza de las Constituciones habidas a partir de 1821, basado en información general de la historia del país. Sin embargo, está pendiente un estudio histórico-político sobre tales Constituciones guatemaltecas y de los contextos inmediatos que las originaron, para demostrar cómo o en qué medida las correlaciones de fuerzas de su momento, fueron o no contrahegemónicas o de cómo aseguraron o remozaron el poder del bloque dominante.

Por ello, la polémica sobre la actual Constitución no es de doctrina jurídica sino política, porque siendo la Constitución un instrumento político que idealmente expresa un pacto social entre toda la sociedad y sus grupos de poder, debe reconocerse que grandes expresiones sociales, culturales, étnicas, políticas y económicas que hoy día se manifiestan, así como nuevas teorías de filosofía política y social, no estuvieron representadas entonces sino de manera colateral. Adicionalmente, la investigación histórico-política serviría para desentrañar si hemos de caminar hacia una Tercera República, o simplemente ampliar y mejorar la democracia funcional actualmente existente.

### El debate actual

El debate actual sobre las Reformas Constitucionales tiene su origen en la breve reseña anteriormente descrita, y que pone el acento en el piso o terreno histórico sobre el que se asientan las actuales relaciones de poder. Pero hay otro punto de vista, y es el que pone el acento en la arquitectura política administrativa de tales relaciones de poder. Pueden ser complementarias en materia de análisis, si bien en materia del juego político pueden llegar a ser, inclusive, contradictorias. Veamos:

**La visión historicista-relaciones de poder** que sostengo y que se resumiría en esto: La democracia actualmente existente y la República, seguirán permanentemente restringidas en tanto no se revisen las condiciones que le dieron origen al sistema político vigente, que no es ilegítimo en sí mismo sino en su origen.

La historia política comparada muestra que la fundación o refundación de los Estados, tal como se los conoce en Occidente, ha ocurrido de manera tradicional mediante Asambleas Constituyentes -por eso se llaman así-, que son, por antonomasia, soberanas, porque se erigen sobre los escombros de dictaduras o regímenes en derrota; mientras que lo ocurrido en Guatemala en 1984, corresponde no a una Constituyente, *fundante*, sino legitimante de los victoriosos, tal cual las Constituciones derivadas de la Segunda Guerra Mundial en los países vencidos. Si no hay una verdadera República no hay Estado en el campo internacional.

La otra concepción, que denominaría **funcional-sistémica**, se resumiría en esto: El sistema político guatemalteco refleja fallas estructurales que hace falta corregir en función de la gobernabilidad del sistema, lo que tiene que ver con:

<sup>6</sup> Un análisis de esta Constitución fue realizado por Adolfo Mijangos López, prominente jurista asesinado en 1974 cuando era diputado por el entonces partido Frente Unido de la Revolución (FUR).

- Reformas macro relacionadas con la organización y funciones de los tres poderes del Estado;
- Los procesos de modernización de la función y el funcionariado público, tanto a nivel central como municipal, y que tiene que ver con la eficiencia y controles de los entradas y salidas; y
- El rol de lo público ante lo privado en el campo económico nacional e internacional.

Terreno común a ambas hipótesis es el asunto del régimen partidario y electoral, que parte de las mismas premisas – deslegitimación creciente de los organismos y representantes públicos-, pero que apunta a resultados diferentes: en la una se trata de ampliar y reforzar la participación ciudadana, y en la otra de controlar a los representantes.

Ambos resultados pueden no ser contradictorios en sí mismos, pero depende de cual sea la concepción del sistema que se quiere para mostrar su intención.

Desde un ángulo estrictamente secuencial o de proceso, de la modernización de las relaciones políticas guatemaltecas, se diría que en todo caso se necesita concluir la transición hacia la democracia que este sistema ha venido caminando desde 1986. Siendo este un ángulo de análisis que exige ponerse de acuerdo sobre los prerequisites de la democracia y la democracia misma, deviene en desacuerdos sobre cuándo habría empezado tal transición y cuándo y de qué modo termina, lo cual no deja de situar el debate en lo bizantino. Aún así, las líneas generales del debate han sido:

Como se recordará, O'Donnell, Schmitter y Witehead concibieron tres fases de las transiciones democráticas, según se desprendía de su estudio comparado a nivel mundial para el periodo de 1974 y 1989.

En ese estudio ampliamente conocido<sup>7</sup> se definían tres fases de la transición: Liberalización, Democratización y Consolidación. Cada una éstas con distintas características, resumidas así: la fase de la Liberalización -o sea, cuando las elites decidían por una *equis* motivación, abrir un sistema político restringido: dictadura personal, militar o de partido único-; la fase de la Democratización -cuando con el resurgimiento de la sociedad civil autónoma y las elecciones libres, se permitía el desarrollo de la libre asociación y de pensamiento en dicho sistema-; y la fase de la Consolidación -que se abría a la institucionalización de las reglas del juego; el triunfo del pluralismo y de las instituciones-.

En Guatemala, ya a mitad de la década de los 90 del siglo XX, algunos autores, analistas o columnistas se dieron a la tarea de debatir cuándo hubo comenzado nuestra transición, dado que muchos decían que había empezado y terminado desde el mismo momento en que el Ejército entregó el poder a los civiles en 1986. Este argumento fue fundamentalmente esgrimido por representantes de partidos centroderechistas.

Otros aducían que no, que ésta había empezado en 1982, cuando el 23 de marzo de ese año se puso fin a la crisis de poder del bloque dominante. Dicha versión fue defendida por las elites militares y simpatizantes.

Y todavía otra posición rechazaba todo lo anterior, alegando que la transición no empezó sino en 1996 con la firma de la paz, pues todo lo andado desde 1986, solo había sido un espejismo contrainsurgente.

Al margen de las posiciones políticas detrás de tales aseveraciones, debido quizá a la cercanía de los hechos, tanto politólogos e historiadores basados en las lecciones de Joseph A. Schumpeter<sup>8</sup>; Robert Dahl<sup>9</sup>; y Samuel P. Huntington<sup>10</sup>, principalmente, definieron que el proceso guatemalteco cabía en el patrón en boga de retorno a las democracias electorales con alternancia de gobierno civiles, pluralidad de partidos y autonomía de la sociedad civil en el marco de un Estado de Derecho funcional, que estaba ocurriendo a nivel mundial.

La defensa social de la Constitución de 1985 y, por ende, del orden democrático vigente contra el auto Golpe de Estado realizado por el ex Presidente Jorge Serrano Elías en 1993, confirmaba que efectivamente, el orden contrainsurgente había abierto una formalidad democrática que ya no era tan fácil de desdeñar o arrojar al despenadero. Eso sí, se esperaba que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz constituyera la ansiada consolidación.

Pero no ocurrió así. Con los resultados de la Consulta Popular de 1999 y la constante oposición de los grupos de poder tradicionales, los aportes más sustantivos de los Acuerdos de Paz se fueron quedando truncados uno tras otro, lo que en términos prácticos significa que la transición no habría concluido y que, por tanto, ésta se saldaría solo mediante la modificación de la Constitución, y particularmente a través de una ANC. De ahí que ciertos analistas conservadores ahora aleguen que una ANC es, de entrada, inconstitucional<sup>11</sup>.

7 Cf. O'Donnell Guillermo, et. al.: *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1994, especialmente el tomo VI.

8 Schumpeter por el tema de la competencia electoral como característica de la democracia liberal.

9 Dahl con el tema de la sistematización de las claves de la democracia poliárquica.

10 Huntington con el tema de la evidencia empírica de las transiciones democráticas en varios países en los años 70 y 80 del siglo XX en el mundo, coincidentes con la unipolarización del mismo.

11 Así lo afirmó nada menos que uno de los ex Constituyentes de 1984 que participó en el debate sobre Reforma Política que presentó el programa televisivo "Libre Encuentro" en su emisión del domingo 10 de septiembre del presente año. No se descarta que esta sea una posición entre los miembros de la llamada Asociación de ex Constituyentes, quienes también han propuesto un paquete de reformas a elaborarse vía el Congreso de la República.

Sin entrar a analizar la opinión anterior, los argumentos que se han esgrimido con frecuencia, tanto desde la derecha como del centro y la izquierda contra la eventualidad de una reforma constitucional en Guatemala, han sido más o menos los siguientes:

- La Constitución es reformable sólo si es para eliminar la grosura del actual texto –obvio que todas las referencias sociales y de cohesión le son incómodas-, para dejar un Estado que se dedique exclusivamente a la “seguridad y justicia” (coerción), e impere sólo el mercado.
- Los segundos dirían “ésta no es mala, pero tampoco perfecta, y sin embargo no es el momento, otras son las prioridades” - no sin cierta razón, cuando la coyuntura nos absorbe-. Esta pone el énfasis en el texto.
- Un tercer grupo siempre ha dicho: “la correlación de fuerzas no es favorable ni el momento, los Acuerdos de Paz son primero” –sin percatarse que éstos ya fracasaron en su parte medular<sup>12</sup>. Ésta pone énfasis en el contexto.

Lo anterior constituye una simplificación indicativa. El común denominador es que se acepta que la Constitución es reformable, aunque no deseable para algunos.

Por aparte hay otro grupo de comentaristas que con buena fe, simplicidad o ingenuidad, o todas, piensan que los problemas del país pueden resolverse sin requerir una profunda transformación del sistema político que lo ponga a tono con los nuevos y viejos requerimientos que el Estado guatemalteco no ha logrado saldar. Arguyen que las democracias estables muestran Constituciones estables.

Esta última es en realidad la posición más criticable., Porque al discurrir con abstracciones de excesivo legalismo o en su lugar, de puro idealismo político, con ejemplos descontextualizados como las referencias a Estados Unidos, o tal vez Costa Rica, se cae en el error de creer que una democracia estable tiene una Constitución no reformable.

Se olvida en esto que la misma Constitución estadounidense ha sido, de hecho, reformada varias veces mediante el procedimiento denominado “Enmienda Constitucional”. Se olvida asimismo que las Constituciones de Estados Unidos y la de otras democracias estables –otra vez Costa Rica como ejemplo-, fueron hechas por burguesías revolucionarias en situaciones revolucionarias y, por tanto, con intelectuales visionarios que dejaron abiertas las posibilidades de que sus democracias siempre estuvieran reformándose, y en ello estuviera el secreto de su fortaleza y estabilidad.

## Síntesis y líneas pendientes de debate

Puede decirse entonces que la reforma política pendiente del sistema político guatemalteco, está signada por una serie de fallas diacrónicas y sincrónicas que tienen su origen en las desiguales relaciones de poder y en la falta de conclusión de procesos obligados a nivel de las ámbitos del Estado, la Democracia y el Mercado realmente existentes, que configuran y determinan el actual estado de cosas.

Mientras tanto, aumenta la desconfianza hacia lo público y aumenta la desintegración social. Por eso todo parece advertir que el sistema necesita en su totalidad un *overhaull*, puesto que no basta con que haya buenas personas al frente de responsabilidades colectivas, sino hace falta sistemas que fortalezcan la neutralidad estatal, la confianza en los representantes, el control de lo público y el ordenamiento de lo privado hacia resultados de beneficio social y nacional.

La cuestión de fondo es ¿qué tipo de sistema lo sustituiría y orientado hacia dónde?

La extrema derecha libertarista esperaría un régimen donde prácticamente no haya ningún régimen, que el mercadocentrismo se confirme y sea lo más cercano a los moldes de laboratorio que indica su ortodoxia llevaba a la apología, donde el Estado y la Democracia son meras inutilidades históricas. Ante tal expectativa, buscar la anexión a Estados Unidos de América o a México, no sólo sería previsible sino en todo caso, más decente que intentar navegar sin más rumbo que el “sálvese quien pueda” del individualismo anarquista.

La otra alternativa es lograr un equilibrio dinámico entre Estado, Democracia y Mercado en Guatemala, y para lograrlo se necesita reestructurar el tamaño, el rol y las capacidades de la actual caricatura de Estado que tenemos, así como también lograr la reforma profunda de esta Democracia elitista que heredamos de la fase contrainsurgente, y reorientar las dinámicas y oportunidades de mercado sin reglas que tenemos, de modo tal que responda a la demanda de las mayorías y no sólo de unos pocos.

Por lo demás, en dicha triada debe ser la Democracia y no el Mercado el que encabece el triángulo imaginario, como no sucede ahora. ¿Cómo hacerlo? Mi argumento es que para hacerlo de manera integral y con sentido histórico, esto solo debería realizarse a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y no cualquier ANC, sino una de naturaleza soberana, pues de lo que se trata es que sea el pueblo, las mayorías, quienes mediante ensayo y error, el premio y el castigo, decidan que sistema quieren.

<sup>12</sup> Es decir, en su vocación transformadora y movilizadora, esto es reconocido inclusive en los comunicados de la URNG –parte signataria de los Acuerdos de Paz -, quien culpa al Gobierno de Guatemala por el incumplimiento. Sin embargo, a nivel de retórica y como agenda complementaria para el desarrollo, es todavía sostenida por la cooperación internacional, el mismo gobierno y algunas ONG’s que viven del financiamiento etiquetado como cumplimiento de los Acuerdos.

Esto añade una polémica diferente al tema. Desde mi punto de mira, la ANC es la única herramienta legítima para hacer valer la soberanía del pueblo para re-legitimar su democracia y mejorarla. Pero sobre el asunto de la ANC hay, en apariencia, tres clases de oposiciones a la misma:

- Las que se oponen por principio. Su razonamiento sería este: La ANC de 1984 fue buena porque estaba controlada, pero una ANC realizada en democracia no se podría garantizar nada.
- Semejante a lo anterior, pero sin oponerse por principio, están quienes ven válida una ANC, sí y solo sí, se ajusta al candado previsto en la actual Constitución: de solamente discutir una pequeña porción de la misma.

En ambas posiciones persiste, en el fondo, un temor a la soberanía popular. Dicho sea de paso, esta previsión constitucional es injustificable, pues de cuándo a acá se le puede decir a una persona: “puede hacer usted lo que quiera consigo mismo, menos matarse a sí mismo”. Es ilógico pues nadie hace cambios positivos sacrificando órganos vitales, o en este caso, derechos individuales vitales o modos de vida vitales. Que es precisamente lo que pretendidamente defiende el texto constitucional vigente en materia de una ANC.

Una tercera posición sostiene lo siguiente:

- La ANC es el camino correcto pero no por ahora, pues la izquierda está débil, por lo que la derecha y el Bloque Histórico harían y desharían a su antojo con la actual Constitución.

Siendo esta última la oposición más común, debo reconocer que se trata de un razonamiento que exhibe una lógica política realista pero inconsecuente, porque si el convencimiento de que la ANC es la demanda más democrática y revolucionaria para enfrentar la actual crisis general del sistema, entonces lo que correspondería sería el diseño de una estrategia que permitiera llegar a dicha meta con una correlación de fuerzas favorable a los intereses de los sectores subalternos. De eso se trata: que antes, durante y después de una ANC,

todas las fuerzas sociopolíticas democráticas de este país hagan valer sus intereses y puntos de vista para lograr dar el salto que el país requiere.

Para quienes proponen una ruta transformadora y no ven en la ANC el camino para alcanzarlo, deben saber que de todos modos la derecha y los grupos hegemónicos estarían dispuestos a ensayar una ANC si esta resulta menos fantasmagórica que el método escogido, por ejemplo, por el grupo Pro-Reforma el que, en un claro estilo autoritario y con síndrome de patrón de finca, quieren llegar al Congreso de la República a decirle que un grupo de cinco mil ciudadanos desean que se cambie por completo la Constitución actual, por otra versión hecha a su y semejanza.

Nadie tiene derecho a que el país sea diseñado así, sobre una visión absolutista. La diversidad debe quedar reflejada en el texto del nuevo contrato social.

Por su parte, las elites dominantes deben saber que son los partidos y las asociaciones de ciudadanos y ciudadanas quienes tienen que debatir las distintas propuestas de cambio que hay sobre el futuro de Guatemala, así como escoger la ruta más adecuada para lograrlo, so riesgo de que la alternativa a la falta de cambios políticos sea que el pueblo se tome la soberanía por su propia cuenta y quizá de manera fulminante, a contrapelo de la lección de que una guerra prolongada causa muchos daños<sup>13</sup>.

Por otro lado, y al mismo tiempo, los estrategas del cambio deben realizar una labor permanente de pedagogía política de la ciudadanía y clarificar los escenarios posibles que se desatarían si la realidad de una ANC llegara a concretarse, a efecto de evitar regresiones políticas o intervenciones extranjeras.

Puede ser además que, sin necesidad de ser catastróficos, las distintas elites del país en conjunto con los partidos políticos y asociaciones civiles, sean capaces de acordar un conjunto de reformas constitucionales que no requieran sino una *simple mayoría calificada* -entiéndase por favor la paradoja dicha- en el Congreso de la República y con ello, el país se ahorre una etapa de oscuros riesgos y conflictos.

13 Lo más a la izquierda de una ANC es una Revolución., y lo más a la derecha un Golpe de Estado.

Esta publicación es posible gracias a la colaboración de:

Fondo de  
Gobernabilidad de la  
Embajada de los  
Países Bajos / IBIS



El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía es uno de los componentes del proyecto “Análisis alternativo e Independiente para la construcción de una sociedad democrática”, el cual es una iniciativa de un grupo de profesionales y académicos comprometidos con alcanzar una sociedad justa y equitativa, tal como lo demandan los Acuerdos de Paz. Este proyecto cuenta con el soporte institucional de la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad

