

Working Paper

Guatemala: del Estado burocrático-autoritario al Estado fragmentado

(Guatemala: From the authoritarian bureaucratic state to the fragmented state)

Edgar Balsells, Ph.D.

Elena Díez Pinto, Ph.D.

© 2019 Rice University's Baker Institute for Public Policy

This material may be quoted or reproduced without prior permission, provided appropriate credit is given to the author and Rice University's Baker Institute for Public Policy.

Wherever feasible, papers are reviewed by outside experts before they are released. However, the research and views expressed in this paper are those of the individual researcher(s) and do not necessarily represent the views of the Baker Institute.

This paper is a work in progress and has not been submitted for editorial review.

Índice

Introducción	i
I. Desarrollo histórico y políticas públicas (1944-1985)	1
1.1 La primavera guatemalteca y la guerra fría (1944-1954)	1
1.2 El Estado Burocrático Autoritario (1954-1985)	1
1.3 Actores protagonistas del período	4
i. El gobierno de Estados Unidos y su Embajada en Guatemala	4
ii. El ejército, la iglesia y las élites conservadoras	4
iii. Los partidos políticos civiles	5
iv. Fuerzas políticas populares	5
v. La tecnocracia	6
II. La transición democrática (1985-1986)	6
3.1 El golpe de la crisis y los golpes de Estado	6
3.2 Hacia la transición	8
3.3 Las reglas constitucionales y el juego democrático en Guatemala	9
3.4 Actores protagonistas del período	11
i. El ejército	11
ii. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial	11
iii. La nueva tecnocracia del Banco Central y de las finanzas públicas	12
iv. Los partidos políticos civiles conservadores	12
III. Los albores de la democracia (1986-1996)	12
3.1 Actores protagonistas del período	14
i. El ejército	14
ii. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)	14
iii. Partidos Políticos Civiles	14
iv. Comunidad financiera internacional	15
v. Sociedad civil	15
IV. El postconflicto y las contradicciones económicas y sociales (1996-2015)	15
4.1 Actores Protagonistas del Período	20
i. Empresarios	20
ii. Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	20
iii. Cooperación multilateral y bilateral	21
iv. Congreso y clase política distrital	21

V. El Estado fragmentado y la utopía esperanzadora (2015-2017).....	21
5.1 La Inoperancia del Estado	21
5.2 Los partidos políticos en la democracia y el post conflicto.....	22
5.3 La cooperación internacional.....	27
5.4 Fortalecimiento del Estado de Derecho y gobernabilidad.....	30
5.5 El gobierno de Jimmy Morales y la política pública	31
5.6 Actores Protagonistas del Período.....	35
i. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público	36
ii. La Plaza y la Sociedad Civil	36
iii. Gobierno de los Estados Unidos de América	37
iv. Sector privado organizado	37
VI. Conclusiones	38
Referencias	40

Índice de Tablas

Tabla 1: Medidas tomadas a partir del Plan de Reordenamiento Económico y Social	12
Tabla 2: Partidos Políticos vigentes en elecciones de 2007, 2011 y 2015.....	23
Tabla 3: Fuentes Cooperantes y Finalidad	29
Tabla 4: Reactivación basada en fortalecer ciudades intermedias (Plan de Infraestructura para la modernización).....	33

Índice de Gráficas

Gráfica 1: Confianza en instituciones democráticas y del sector justicia.....	19
Gráfica 2: Transfuguismo en enero de 2016	25
Gráfica 3: Estratificación social nacional.....	31

Introducción

El objetivo de este estudio es contribuir a la comprensión de las características de las políticas públicas de Guatemala, determinar su estabilidad a largo plazo y su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del entorno. Se enfoca en los actores políticos y su habilidad para lograr resultados cooperativos, lo que depende en buena medida del juego político, es decir el proceso de debate, aprobación e implementación de las políticas públicas, así como sus fundamentos políticos e institucionales.

Más que un enfoque de administración pública, este estudio pretende un análisis político de las políticas públicas. Es decir, de los movimientos de actores que toman las decisiones al más alto nivel, el que consideramos de utilidad para las instancias nacionales y de la cooperación internacional que diseñan, monitorean y evalúan políticas públicas.

Guatemala es un caso interesante cuando se escribe para la comunidad financiera internacional, en virtud de que entidades como la Embajada de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han sido actores tras bambalinas, jugando papeles protagónicos. Además, revela la historia moderna de un país latinoamericano que, a diferencia de otros cercanos como México, no llegó a romper de una manera contundente o radical las relaciones precapitalistas de producción. Como se verá, esta modernidad está plagada de complejidades que, al no sistematizarse correctamente, se han traducido en constantes fracasos de los modelos económicos y de política pública que se recomiendan, tanto desde las instancias internacionales como desde los tanques de pensamiento pertenecientes a los actores protagonistas internos.

El período entre el golpe de 1954 y el retorno a la democracia en 1986 se caracterizó por el ascenso de regímenes militares que, junto a poderes económicos tradicionales y actores externos, determinaron en gran medida el rumbo de las políticas económicas y públicas en el país. Fue además un período en el que se vivió el pleno apogeo de la guerra fría, el surgimiento del conflicto armado interno guatemalteco y la embestida de las políticas de ajuste y estabilización que debilitaron las capacidades del Estado para formular políticas públicas con carácter y primacía social.

En este recorrido histórico se observa un complejo juego de autoritarismo, bruscos golpes de timón, represión y exclusión que conviven con el surgimiento y maduración de un modelo desarrollista¹ y de integración regional, de altas tasas de crecimiento económico, y una versión tropical de Estado Burocrático-Autoritario.²

¹ El modelo desarrollista o estructuralismo fue una teoría económica surgida en América Latina a mediados del siglo XX, impulsada por la Comisión Económica para América Latina-CEPAL- que sostiene que el orden económico mundial sigue un esquema centro industrial-periferia agrícola, razón por la cual se produce un deterioro estructural de los términos de intercambio en el comercio internacional en perjuicio de los países periféricos, que reproduce el subdesarrollo y amplía la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados. El desarrollismo sostiene que los países no desarrollados deberían

La presencia de un juego político convulso se entroniza con la demanda de una democracia electoral, exigida al régimen militar principalmente por los actores externos más próximos. Como resultado se produce la actual Constitución Política y el advenimiento de la democracia moderna (de 1986 hasta el presente). Pero el modelo de democracia instaurada convive con políticas económicas liberalizadoras y se fue desgastando paulatinamente por la corrupción generalizada en un Estado fragmentado. De ahí que se cumple a medias con las promesas del ajuste estructural de modernización económica con liberalización y descentralización en la asignación de los recursos al coexistir con una regulación centralizadora y fuerte para cumplir con la transparencia, la competencia y el Estado de Derecho. Se trata así, de promesas incumplidas.

En abril de 2015, como resultado de las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), de las acciones del Ministerio Público y de manifestaciones ciudadanas masivas durante más de cuatro meses por todo el país, se logra el encarcelamiento por corrupción del ex Presidente Otto Pérez Molina, la Vice Presidenta Roxana Baldetti y posteriormente de una red conformada por miembros de su gabinete de gobierno, de otros funcionarios públicos y de empresarios, acusados de cooptación del Estado.

Además, esta crisis política pone en evidencia los profundos rezagos de la democracia guatemalteca, asociados a la precariedad económica y social y a la falta de seguridad que prevalece en el país y que han dado como resultado el aumento del narcotráfico y el crimen organizado y las migraciones hacia los Estados Unidos. Es precisamente la migración de niños no acompañados la que motivó el inicio de pláticas sobre el Plan para la Prosperidad, apoyado por la Casa Blanca y los presidentes de los países denominados Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras).

Sin lugar a dudas el ejército como institución, los partidos civiles aliados y financiados por el poder económico, así como actores internacionales tras bambalinas, han sido los principales protagonistas de la historia política reciente de Guatemala y de las políticas públicas que se generaron.

Cabe mencionar finalmente que, en estos momentos, la discusión pública guatemalteca se debate en las necesidades urgentes de reformas constitucionales, al sector justicia y al marco legal electoral, dados los graves casos develados por la CICIG y el Ministerio Público, relacionados con la inculpación de prominentes empresarios vinculados al financiamiento ilegal

tener Estados activos, con políticas económicas que impulsen la industrialización, para alcanzar una situación de desarrollo autónomo.

²Con respecto al Estado Burocrático-Autoritario, tomamos prestado el término de las experiencias del Cono Sur, bien sistematizadas por Guillermo O'Donnell e intentamos aplicarla al caso guatemalteco. El uso del término nos sirve especialmente para explicarnos la transición democrática y la notable diferencia entre la formalidad de la Constitución Política y los acuerdos de paz y la real politik, caracterizada por una clase política que decae en un marasmo de corrupción e impunidad en la era actual.

de campañas políticas y a la cancelación de partidos políticos que recibieron financiamiento ilícito.

3

³ Por ejemplo, Alejandro Sinibaldi, ex Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda del partido oficial. Sinibaldi se encuentra en estos momentos prófugo de la justicia internacional.

I. Desarrollo histórico y políticas públicas (1944-1985)

1.1 La primavera guatemalteca y la guerra fría (1944-1954)

La Revolución de octubre de 1944 quiso poner fin a las profundas desigualdades desde la dictadura del General Jorge Ubico (1931-1944) uno de los militares en la larga lista de los actores protagonistas integrantes del ejército durante inicios del siglo XX. La Revolución propició un proyecto nacionalista y reformista, la primavera democrática guatemalteca, que duró diez años y se trazó avanzar rápidamente hacia el desarrollo económico, social y cultural, con legados como la autonomía de la banca central, el seguro social y un fuerte impulso a la cultura, la educación y la modificación radical de las relaciones sociales de producción en el campo.

Sin embargo, los dos regímenes reformistas de Juan José Arévalo (1946-1951) y Jacobo Arbenz (1951-1954) amenazaron los intereses de poderosos actores tradicionales, afincados en el viejo modelo de acumulación con base en la explotación de la fuerza de trabajo indígena y mestiza y en la concentración de la propiedad de la tierra, un patrón iniciado a través de violentos despojos de tierras indígenas a partir de la reforma liberal de 1871.⁴

La reforma agraria y otras reformas emprendidas por el Presidente Arbenz durante el segundo gobierno de la primavera democrática empezó a darle nueva forma a las relaciones económicas y sociales, pero encontró la férrea resistencia de los terratenientes locales, de la Iglesia Católica y de grandes corporaciones norteamericanas como la United Fruit Company (UFCO) y la International Railways of Central América (IRCA).⁵ El intento democrático y popular llegó a su fin en 1954 cuando la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos puso en marcha la operación *PbSuccess*, una sofisticada conspiración urdida con las fuerzas conservadoras locales aglutinadas en el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) para derrocar al gobierno del Presidente Arbenz, señalándolo de promover el comunismo en Guatemala y pretender expandirlo al resto de la región.⁶

1.2 El Estado Burocrático Autoritario (1954-1985)

A partir del derrocamiento del presidente Arbenz y hasta 1986, se instalan en el país una sucesión de gobiernos militares de extrema derecha por la vía del golpe, la imposición y el

⁴La Reforma Liberal puesta en marcha por Justo Rufino Barrios en 1871 fue responsable de los despojos masivos de tierras indígenas comunitarias, conservadas desde tiempos coloniales, las que se repartieron entre finqueros para darle impulso a un nuevo modelo de producción basado en el café. La caficultura marcó el inicio del capitalismo agrario guatemalteco. Barrios además despojó de sus propiedades a la Iglesia Católica, expulsó a los jesuitas, e impuso la educación laica.

⁵ - La UFCO temía perder las grandes concesiones de tierras que concentraron desde inicios de los años veinte y la IRCA, el monopolio del puerto y del transporte entre la ciudad de Guatemala y el Océano Atlántico con la decisión gubernamental de construir una carretera y un nuevo puerto.

⁶ La operación PbSuccess fue un experimento que sentó un modelo exitoso para derrocar gobiernos democráticos en la región. En los años sesenta una suerte similar le tocó al gobierno democrático de Juan Bosch en la República Dominicana y en los setenta a Salvador Allende en Chile

fraude. En tres décadas, ascendieron al poder 9 presidentes o jefes de Estado militares y únicamente un presidente civil (aunque tutelado por militares). Los militares fueron responsables del derrocamiento del gobierno de Miguel Ydigoras en 1963, la entrega condicionada al gobierno civil de Julio César Méndez Montenegro en 1966, los fraudes electorales de Kjell Laugerud en 1974 y de Fernando Lucas en 1978 y los golpes de Estado de marzo de 1982 de Efraín Ríos Montt y en agosto de 1983 el de Oscar Mejía Víctores.

A lo largo de estos años se militarizó el Estado guatemalteco a través de un pacto de los generales y oficiales de mayor jerarquía que se adjudicaron el turno del ejercicio de la Presidencia y que gobernaron junto a los partidos civiles de centro derecha y extrema derecha del país. Esa etapa se caracterizó por el cierre del sistema político y la instauración de regímenes militares autoritarios. La oposición estuvo prácticamente proscrita, y la que permaneció en el país fue perseguida, exiliada o asesinada.

La nueva Constitución de 1965, impulsada por el Coronel Peralta Azurdia con el respaldo de las élites económicas, representaba un modelo de “*democracia de fachada*”. Dictó la conformación de un nuevo Estado, con fuertes rasgos represivos y autoritarios, cierta democracia electoral⁷ y tendencias desarrollistas. En el campo económico-tecnocrático alentó los esquemas de planificación y de reforma administrativa que se venían diseñando desde inicio de los años cincuenta, con el auspicio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a través de la Comisión Britnell, cuyo objetivo fue evaluar las potencialidades del país en función de su desarrollo económico. Elaboró la primera Ley de Servicio Civil moderna, acorde con los principios e ideas de la Alianza para el Progreso y de las diversas concepciones del Sistema de Naciones Unidas⁸.

La etapa de modernización económica e institucional observada en Guatemala entre 1965-1985 guarda ciertas similitudes con las de otras realidades latinoamericanas sostenidas por un modelo de Estado Burocrático-Autoritario⁹. Este modelo estaba caracterizado por arreglos institucionales y formas de gobierno cuyo común denominador era la primacía de las funciones de dominación sobre las de representación y participación. Se trata de la instauración de regímenes en donde la fuerza es fundamental para mantener la estabilidad política. Pero, a diferencia de las dictaduras, cuentan con poderosas maquinarias ideológicas, políticas y simbólicas, que sustentan la resignación, el conformismo o la adhesión pasiva de amplios sectores de la población. A la vez, estos regímenes impulsan importantes inversiones públicas,

⁷ Reflejada, por ejemplo, por medio de la legalización controlada de unos pocos partidos políticos.

⁸ Principalmente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

⁹ Guillermo O'Donnell, ha sistematizado las transiciones de los regímenes Burocrático Autoritarios hacia regímenes de participación popular y mayor legitimidad en el cono sur y argumenta que existe una tensa relación entre capitalismo y democracia. Para Guatemala, se extrapola a una tensión entre el capitalismo periférico o dependiente y la democracia electoral, principalmente la que se delinea a partir de la Alianza para el Progreso.

a través de empresas públicas y la conformación de unidades ejecutoras de gran envergadura, encargadas de la electrificación, los puertos y la infraestructura general.¹⁰

La integración centroamericana iniciada en 1961 que dio vida al Mercado Común Centroamericano, promovió la sustitución de importaciones e impulsó iniciativas de modernización económica que contribuyeron sustantivamente al crecimiento económico, especialmente de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, al ampliar los pequeños mercados internos centroamericanos. Según Guerra Borges (2006) en su reporte titulado: Guatemala: 60 años de historia económica, *“el cambio cualitativo más importante de la economía guatemalteca en los últimos sesenta años ha sido la industrialización a través de la sustitución de importaciones”* (p. 94). Se trataba de una industria liviana, acompañada de procesos agroindustriales, lo que en Guatemala significó la innovación de la agricultura principalmente de la gran plantación en la costa sur. Cabe señalar que las innovaciones en la agricultura, industria y servicios, especialmente financieros, fueron apoyadas por el Estado, principalmente mediante la exención de impuestos y de grandes inversiones públicas de infraestructura.

El modelo desarrollista dentro del modelo de Estado Burocrático-Autoritario se nutrió de influencias y financiamiento externo, particularmente del gobierno de los Estados Unidos. Los recursos externos llegaron tanto por la vía tradicional de las exportaciones en un ambiente internacional favorable, como por conducto de la Alianza para el Progreso cuando también se puso en marcha el Mercado Común Centroamericano.¹¹

Lo importante de acudir al caso del Estado Burocrático -Autoritario en un enfoque de actores y de juegos políticos, es resaltar la alianza entre capas burocráticas, civiles y militares con las clases dominantes, especialmente la gran burguesía agrícola-comercial y luego industrial que se encargan de impulsar el proyecto modernizador de la integración centroamericana.

En la conformación del Estado guatemalteco fue de vital importancia el mantenimiento del orden social, como una condición esencial para la urbanización de la metrópoli y algunas ciudades intermedias, consideradas mercados interiores para la etapa de sustitución de importaciones. De aquí surge también una transformación un tanto acelerada del capital agrícola, en capital comercial e industrial. Además, el poder Ejecutivo alcanza preeminencia en las decisiones públicas, mientras se profundiza una alianza regional y nacional entre el ejército, el capital tradicional, y las tecnocracias local y de la integración, en pro de un crecimiento económico con concentración de poder y democracia restringida.

¹⁰Un ejemplo de esta visión en Guatemala fue la creación, a finales de los años cincuenta, del Instituto de Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP), entidad manejada por importantes cúpulas tecnocráticas y militares, encargada del desarrollo territorial y agrario del vasto departamento de Petén. Constituye una de las muestras más evidentes del desarrollismo y del impulso activo de la inversión pública que luego fue fragmentada y mediatizada por las visiones del ajuste estructural y del Consenso de Washington a mediados de los ochenta.

¹¹Precisa Guerra Borges “El programa de construcción de carreteras, fundamental para la operación de la zona de libre comercio, recibió asistencia externa por un 52 por ciento de la inversión total entre 1955-63, y hasta un 75 por ciento entre 1965 y 1979 (cuando ya estaba en ejecución el programa de carreteras aprobado en 1964 por los Ministros de Comunicaciones y Economía del Mercado Común Centroamericano.”

1.3 Actores protagonistas del período

i. El gobierno de Estados Unidos y su Embajada en Guatemala

En la etapa de la postguerra que coincidió con el inicio de la primavera guatemalteca y su derrocamiento, el actor internacional de mayor relevancia fue Estados Unidos, particularmente por medio de su Embajada, movido por dos grandes fuerzas en pugna: la lucha por el Estado de Bienestar impulsada por Franklin D. Roosevelt y la reacción anticomunista y Macarthista que desencadenó la guerra fría. Para Guatemala, con una fuerte tradición conservadora en los asuntos de Estado y de carácter social, esa mezcla de Estado de Bienestar y de anticomunismo feroz hizo inclinar la balanza fácilmente por lo segundo. Para ello contó con la ayuda del Departamento de Estado de Estados Unidos y de las fuerzas conservadoras estadounidenses que, desde los tiempos de la Doctrina Monroe, visualizaron a Mesoamérica como una meca bananera y proveedora de materias primas.

ii. El ejército, la iglesia y las élites conservadoras

La Iglesia Católica, por medio de su más alto jerarca, el arzobispo metropolitano, jugó un papel decisivo en el derrocamiento del gobierno del presidente Arbenz al desplegar una intensa propaganda acusándolo de comunista y ateo en sermones y otros servicios religiosos.

Desde 1954 el ejército se fue consolidando como protagonista central en la vida política y en la formulación de políticas públicas en el país, más allá de servirle a la élite económica. Si bien al inicio las decisiones fueron tomadas por las cúpulas militares, el juego político fue creando nexos entre jefes militares, élites económicas y dirigentes políticos civiles que se organizaron para cometer actos de corrupción y para buscar permanecer en cargos de influencia a lo largo de décadas. Esta alianza fue definiendo a su vez un modelo de conducción política que garantizó acceso al poder y el usufructo del mismo. Los jefes militares se incorporaron a la actividad empresarial y el ejército se inició en la creciente corrupción. Es quizás aquí en donde se encuentra el origen de las redes de corrupción y cooptación del Estado que fueron reveladas dramáticamente en la crisis del 2015 por el Ministerio Público y la CICIG.

Hay abundantes ejemplos de militares empresarios que acumularon capital gracias a su influencia en la vida pública. En Guatemala los generales y coroneles muestran niveles de vida por fuera de las posibilidades que ofrece el sistema militar de remuneraciones y pensiones. Desde la guerra contrainsurgente fueron beneficiarios de tierras para explotación agrícola. Además, durante la era militar manejaron diversas instituciones como el Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP) y el Comité de Reconstrucción Nacional. Este último fue promovido bajo el gobierno de Kjell Laugerud, con el objetivo de reconstruir al país luego de la devastación producida en la zona centro-occidental a causa del terremoto de 1976. El manejo del propio Ministerio de Finanzas Públicas y la centralización de grandes proyectos como la Hidroeléctrica Chixoy, el Puerto del Pacífico, y el Hospital San Juan de Dios, conformó una

cúpula jerárquica empresarial que incluso se educó en la práctica del manejo del Banco del Ejército y del Instituto de Previsión Militar.

Diversos proyectos de vivienda, construcción de infraestructura, agricultura y ganadería fueron manejados por las cúpulas militares de la época, creando así una estructura jerárquica muy marcada entre la oficialía militar regular y los de alto rango, asociados a los tradicionales grupos oligárquicos y a la nueva élite industrial-financiera-comercial conformada a partir del inicio del proceso de integración.

iii. Los partidos políticos civiles

Desde 1966, los partidos políticos civiles fueron acreditados por la autoridad electoral para participar en un vigilado juego democrático, en convivencia con un proceso de democracia de fachada, sobresaliendo aquellos de corte conservador de derecha y extrema derecha que sirven como vehículo para el relevo electoral controlado. Dentro de los partidos de corte más social sobresalieron la Democracia Cristiana y el Partido Revolucionario. Este último llevó al poder a Julio César Méndez Montenegro (1966-1970) generando un breve espacio de relativo poder civil en la era militar. Con respecto a la Democracia Cristiana, su líder René de León Schlotter, el patriarca demócrata cristiano, jugó un papel consentidor de la contrarrevolución de 1954. El Arzobispo conservador Rossell y Arellano lo acuerpó para su inscripción y posterior consolidación durante la década de los sesenta y setenta. Los grupos jóvenes, herederos de la revolución de octubre, se aglutinaron en el movimiento socialdemócrata, liderado por el Frente Unido de la Revolución (FUR), encabezado por los prominentes abogados Manuel Colom Argueta, Adolfo Mijangos López y Francisco Villagrán Kramer. Los dos primeros fueron asesinados por grupos paramilitares de extrema derecha.

Recordemos además que el ala radical de la izquierda se inclinó por la teoría del foco y la lucha armada a partir de 1961 y estuvo dirigida por las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y el Partido Guatemalteco de Trabajo (PGT), partido comunista con vinculación directa con Cuba y Moscú.

iv. Fuerzas políticas populares

Las organizaciones populares se mantuvieron en efervescencia durante este período, operando desde la clandestinidad hasta las luchas campesinas y movimientos urbanos. Las jornadas patrióticas de marzo y abril de 1962¹² dieron lugar al surgimiento de un movimiento urbano de alta raigambre magisterial y universitaria que solicitó la renuncia del gobierno corrupto de Miguel Ydígoras Fuentes. Las movilizaciones a lo largo de todo el país

¹² Las jornadas de marzo y abril de 1962 fueron jornadas cívicas de lucha estudiantil y popular en contra de la dictadura militar del General Miguel Ydígoras Fuentes, que se desarrollaron con mayor intensidad en ciudad Guatemala y se extendieron a otras ciudades (Quetzaltenango, Chiquimula, Jutiapa, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango). La lucha se distinguió por los enfrentamientos callejeros de estudiantes universitarios, de secundaria, sindicalistas, obreros, campesinos, pequeños empresarios, mujeres, trabajadores del arte, contra las fuerzas represivas del régimen militar. Estas jornadas constituyen hechos de la historia contemporánea de Guatemala (albedrio.org, Año 8 – 2012).

provocaron que se anticipara el alzamiento militar de 1963 que llevó al poder al coronel Peralta Azurdia mediante un golpe de Estado, con lo que se cortó una vertiente democrática que pretendía impulsar a la presidencia al ex Presidente Juan José Arévalo Bermejo.

A lo largo del período y conforme se afianzó el desarrollismo y el modelo de sustitución de importaciones, los movimientos urbanos y campesinos, con fuerte contenido político, tuvieron una vigencia inusitada surgiendo así el proceso de organización campesina y sindical, paralelamente al cooperativismo. Aquí la presencia vanguardista de la Universidad de San Carlos fue fundamental, siendo la misma un bastión en contra del militarismo.

v. La tecnocracia

A partir de la consolidación del modelo de la Alianza para el Progreso, comienzan a proliferar las ideas de la reforma administrativa. En 1969 se promulga la Ley del Servicio Civil que dio origen y poder a una tecnocracia que fue el elemento propulsor de las ideas desarrollistas de la época. La consolidación de las facultades de Derecho, Ciencias Económicas, Ingeniería, Agronomía y Medicina permitieron la incursión de los profesionales en la vida pública.

La tecnocracia que comenzó a conformarse, gracias al impulso del desarrollismo y de reformas administrativas, acomodó inicialmente los intereses de las élites económicas para luego los propios y fue conformándose en un grupo de poder e influencia dentro del Estado.

II. La transición democrática (1985-1986)

3.1 El golpe de la crisis y los golpes de Estado

El inicio de la transición democrática estuvo motivado en buena medida por la crisis económica internacional o crisis de la deuda ocurrida en 1982. El economista guatemalteco Alfredo Guerra Borges (2006) la describe como “*la más intensa y prolongada desde la segunda posguerra, con graves repercusiones para Guatemala*” (p. 167). La crisis tuvo dos importantes canales de transmisión: el estancamiento del comercio y el elevado nivel de tasas de interés internacional que derivó gradualmente en crisis fiscales y de balanza de pagos para Guatemala. El actor internacional tras bambalinas fue el Fondo Monetario Internacional, que impulsó políticas de ajuste y estabilización de la economía para contrarrestar la elevada inflación y la drástica reducción del PIB de un 3.7% en 1980 a un -3.5% en 1982, en el inicio de la llamada década perdida, marcando el comienzo de los desequilibrios macroeconómicos, principalmente de carácter fiscal y cambiario.

Con esta crisis brutal emerge además el neoliberalismo, o lo que el mismo autor se refiere como *el retorno de la ortodoxia*, en varios países de América Latina el cual “*no sólo es consecuencia de la penetración de la periferia de ideologías elaboradas en los centros, sino, sobre todo, una*

manifestación de los cambios estructurales que se están produciendo en el sistema capitalista mundial. Entre estos cambios sobresale el proceso de transnacionalización”(Guerra Borges, 2006, p. 165).

Esta reflexión resulta vital para indagar cómo la política económica de la democracia ha viajado a contrapelo de los dictados constitucionales y de las aspiraciones sociales de los guatemaltecos, muchas de ellas contenidas en los Acuerdos de Paz de Guatemala, firmados en 1996. Quizás ningún otro país del continente, con la excepción de Chile entre 1973 y 1983, presenta un conjunto de ideas dominantes tan dogmáticas en su tecnocracia macroeconómica como Guatemala, las cuales provienen precisamente de los cambios de mentalidad en una sociedad caracterizada históricamente por su alto grado de militarización y miedo a la argumentación.

A inicios de los años ochenta, dos eventos definen en buena parte la fisonomía del período democrático. El primero fue el ascenso del General Efraín Ríos Montt y una Junta Militar que lidera un nuevo golpe de Estado. Del período de Ríos Montt, destaca la violencia y represión generalizada, el establecimiento de los tribunales del terror y el Estatuto Fundamental de Gobierno, que deroga la Constitución Política de 1966. Además resulta importante resaltar el elevado déficit fiscal y fuga de capitales con marcado desgaste macroeconómico generado por la escalada militar bélica del período 1981-1982.

El segundo evento es la toma de poder al mando de Oscar Mejía Víctores quien derroca al General Ríos Montt y asume como jefe de Estado en agosto de 1983 con la misión de preparar la transición a la democracia, iniciando con una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para elaborar la nueva Carta Magna democrática vigente hasta hoy en día.

En este camino hacia la transición democrática cabe tener en cuenta el contexto de crisis de las políticas públicas en general y, particularmente, la crisis económica prevaleciente. Desde octubre de 1984 la moneda local, el Quetzal, había dejado de tener paridad con el Dólar en el mercado paralelo, derivado de la crisis de divisas, como producto del decaimiento de las exportaciones, la fuga de capitales y del declive de la integración centroamericana.

El golpe de timón en la conducción de la política económica ocurre a través de nuevas negociaciones como la iniciada con el Gran Diálogo Nacional, un espacio convocado por el gobierno en 1985, en el que participan actores políticos y sociales, para discutir medidas de estabilización y ajuste macroeconómico de corto plazo¹³. Además, en las discusiones era vital avanzar hacia una apertura democrática en donde la argumentación y un mayor racionalismo debían ser el arma fundamental para abandonar la primacía de la bota militar, y encumbrar el mundo de las ideas.

¹³ Bajo la sugerencia de conocidos civiles, autoridades de la transición a la democracia, luego de haber lanzado un paquete tributario sugerido por el FMI, el General Oscar Mejía Víctores, retrocede y convoca a un amplio diálogo de política macroeconómica de corto plazo, en donde se discuten medidas para reducir el déficit fiscal y flexibilizar el tipo de cambio, ante la escasez observada de divisas.

El Gran Diálogo Nacional constituye un punto de inflexión que abre las puertas a la consolidación de un modelo centrado en la apertura de los mercados, el ajuste de la economía y el ajuste estructural, la modernización sectorial y económica. A partir de éste la tecnocracia económica y de conducción estatal comienza a buscar un relevo generacional, abandonando el desarrollismo y las ideas keynesianas y abrazando las políticas de estabilización y ajuste estructural impulsado por el FMI y el Banco Mundial que impacta los sectores productivos y encumbra el financierismo, los servicios y la esfera de la distribución económica, a través de la liberalización financiera y comercial.

Las propuestas de corto plazo dieron lugar a profundas discusiones de política económica, lideradas por la nueva tecnocracia que venía surgiendo en el banco central y en las finanzas públicas. Se trataba de tecnócratas ligados a la banca, amigables hacia el mercado, concededores de los ambientes oficiales e internacionales de Washington principalmente, que conforman sus *cuartos de al lado*¹⁴ y que van abriendo las instituciones oficiales, tendiendo puentes entre empresarios, militares, políticos de la vieja y nueva guardia que intentan reciclarse hacia la democracia y hacen eco principalmente en los cooperativistas, líderes de proveniencia distrital y rural, que se insertan en el nuevo modelo de acumulación de capital con jugosos réditos, a lo largo del tiempo.

3.2 Hacia la transición

Las transiciones hacia la democracia tienen un importante protagonismo diplomático y de instituciones que fueron clave para Guatemala, tal como el establecimiento del Tribunal Supremo Electoral, que vino a sustituir las viejas maquinarias electoreras y fraudulentas de la democracia de fachada. Además, se crearon diversas leyes como: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, la Ley del Registro de Ciudadanos, la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley de Empadronamiento, las cuales fueron los instrumentos en los que se depositaba la confianza ciudadana para aquél viejo sueño de la Alianza para el Progreso, que fue trastocado por el advenimiento de la Doctrina de la Seguridad Nacional y los radicalismos.

De nuevo, el marco de análisis del Estado Burocrático-Autoritario y los documentos históricos ayudan a explicar algunos rasgos sobre la conformación del Estado y la política pública en Guatemala, cuyos actores principales, con sus correspondientes partidos políticos, están presentes en la Asamblea Nacional Constituyente.

El 1 de julio de 1984 se llevan a cabo las elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente. Los partidos conservadores participan individualmente pero logran en conjunto alcanzar 20 escaños, la Unión del Centro Nacional (UCN) de tendencia moderada logra 16 y la Democracia Cristiana alcanza 21. La participación de líderes indígenas, de mujeres y de

¹⁴ En la jerga de las negociaciones internacionales se utiliza con frecuencia este término que ilustra la presencia del sector privado organizado y la sociedad civil, que acompaña en las negociaciones *en un cuarto de al lado*, que no participa directamente en la mesa negociadora, pero que acompaña, aconseja e influye, muchas veces más de la cuenta, convirtiéndose en un actor tras bambalinas.

tendencia de izquierda, que fuera un puente hacia las aspiraciones de la vieja guerrilla y del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), fue sumamente restringida.¹⁵

La democracia se inaugura con un sesgo conservador y de derecha, ampliamente marcado. Esta hegemonía de una ideología conservadora, junto a la influencia del Fondo Monetario Internacional, determinó de manera decisiva los diseños institucionales diversos del Estado Fragmentado de hoy, del que hablaremos más adelante.

Cuando surge finalmente la apertura democrática de 1985 y resulta electo el Partido Democracia Cristiana, con Vinicio Cerezo a la cabeza, se produce la ansiada transición hacia un gobierno civil. Sin embargo, se recibe un país en plena guerra, con irreparables heridas, principalmente causadas en el período del genocidio durante la época del General Ríos Montt del primer lustro de los ochenta.

De acuerdo con el sociólogo guatemalteco Edelberto Torres (2016) *“la transición desde los gobiernos militares ilegales al régimen civil democrático empezó mal, pues toda transición necesita de un Estado fuerte en recursos de gobierno para implantar su programa desplegando la autoridad frente a todos los actores, ganadores o no. Pero el Estado que viene de la guerra y continúa en ella no fue un poder civil fuerte, ni suficientemente legítimo; las élites empresariales en alianzas con los sectores conservadores y facciones militares y políticas crearon una red que simbólicamente estableció una suerte de modelo-límite que señaló la marcha de los regímenes civiles”* (Torres-Rivas 2016, p.20).

3.3 Las reglas constitucionales y el juego democrático en Guatemala

En el plano formal, de jure, la Constitución Política de 1985 producto del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente, plantea un juego institucional acorde con los nuevos tiempos de democracia formal y electoral que dominaban en Centroamérica.

De acuerdo con Marcel Arévalo, analista político y de la comunicación social de la FLACSO-Guatemala *“los procesos de transición democrática en América Latina se enfrentaron rápidamente a la crisis económica heredada de los regímenes militares, a la emergencia de las élites económicas y a estrategias causadas con las políticas de ajuste estructural tendientes a la reducción del Estado”* (Arévalo 2016, p. 202).

Arévalo permite visualizar la inflexión observada a partir de la instauración formal de una nueva Constitución Política en Guatemala. Así, la institucionalidad democrática se enfrenta a una clara tensión entre los intereses privados, empujados por la nueva condicionalidad internacional, las crecientes demandas planteadas en el plano constitucional por una Constitución con fuertes orientaciones de Derechos Humanos y la nueva institucionalidad jurídico-electoral.

¹⁵ Cuatro corrientes ideológicas intervienen con dirigentes supervivientes de la represión política: la Democracia Cristiana Guatemalteca, que había alcanzado estatura nacional tras las elecciones de diputados en 1982. La Unión del Centro Nacional, -UCN- organizada en 1983, que representó a la derecha moderada de origen civil. La tercera corriente estuvo representada por varios grupos fragmentados, de corte conservador. Una cuarta corriente estuvo representada por la izquierda aglutinada en el Frente Unido de la Revolución y los remanentes del Partido Revolucionario, aunque muy debilitados debido al impacto del asesinato de Manuel Colom Argueta en 1979, líder histórico de la izquierda guatemalteca, y ejemplar Alcalde de la ciudad capital en el período 1970-1974.

Según García Laguardia la institucionalidad construida en el proceso que tomó cuerpo a partir de 1986, además de las nuevas autoridades de los tres poderes, dio vida a la Corte de Constitucionalidad, al Tribunal Supremo Electoral, al Ministerio Público y al Procurador de los Derechos Humanos. Ello representó una institucionalidad que respondió en su concepción constituyente al contexto inmediato de la legitimidad e inestabilidad del período autoritario y sustentó el camino hacia el Estado de Derecho (García, 1995, p. 46).

La Constitución Política de 1985 le otorga mayor poder al Congreso de la República, atendiendo a la nueva visión de un Estado Republicano menos presidencialista y más representativo. Es así como el Congreso se constituye hoy en día en el epicentro de decisiones políticas y económicas, en virtud de su capacidad para postular a las más altas magistraturas, incluyendo a los magistrados de la Corte de Constitucionalidad, del Tribunal Supremo Electoral y el Procurador de los Derechos Humanos.

El poder de veto del Congreso de la República se manifiesta a través de la Constitución Política con medidas como: declarar si ha lugar o no la formación de causa contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros y Viceministros, Secretarios de la Presidencia, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación (Artículo 165, literal h).

Incluso, se prescribe en otro artículo constitucional, la potestad del Congreso de declarar, con voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República (Artículo 165, literal i). Además, la interpelación de ministros, ampliada mediante leyes ordinarias, ha sido un arma formal del juego democrático, pero concluimos que es un arma de la corrupción de hoy en día de la clase política distrital.

Ahora bien, ante la desconfianza y las graves fallas en el juego político, que mostró su primera gran crisis con el autogolpe del Presidente Jorge Serrano Elías (1991-1993) y los primeros cambios empujados por el Organismo Ejecutivo y la sociedad civil, se llevaron a cabo las reformas constitucionales de 1993. Estas reformas que intentaban depurar al Congreso de la República, ampliaron el juego de la clase política distrital y de diversas instancias de la sociedad civil, en donde sobresalen actores como los colegios profesionales, las universidades del país, y especialmente la Universidad de San Carlos, así como las municipalidades del país. Además, estas reformas terminan fortaleciendo el distritalismo con medidas como la continua reelección de alcaldes, que han entronizado en el poder a los caciques edilicios de hoy en día.

Para resaltar la distancia entre lo formal y lo real, la coyuntura de hoy en día abunda en opiniones e investigaciones sobre las desviaciones de la clase política, domiciliada en el Congreso de la República y las municipalidades. Existen múltiples ejemplos y casos sobre la presencia de intereses personales, distritales y corporativos en el Congreso de la República. Un ejemplo es la intromisión de los intereses corporativos en el seno de la Comisión de Economía

del Congreso de la República, a partir de enmiendas planteadas a la Ley antitrust en febrero de 2017.

Mencionando tan sólo el caso de la formulación de las propuestas de Ley anti-trust se concluye que los asuntos de interés colectivo se encuentran cooptados por intereses corporativos. En un juego de poderes y de lobby político, y con el apoyo de consultores experimentados portadores de las mejores prácticas internacionales en la materia y sus tanques de pensamiento, los diputados pertenecientes al sector privado organizado firman acuerdos con la Junta Directiva del Congreso de la República y se entronizan dentro del proceso de formulación de leyes. A la fecha, dicha ley ha sido engavetada por la actual Junta Directiva, presidida por Álvaro Arzú Escobar quien es el único diputado Unionista perteneciente al partido político del fallecido alcalde de la ciudad capital Álvaro Arzú Irigoyen, padre de Arzú Escobar.

3.4 Actores protagonistas del período

i. El ejército

En este período, al igual que en el anterior; el ejército continúa jugando un papel protagónico. Ríos Montt encabeza el golpe de Estado en 1982 e inaugura el período más violento del conflicto armado interno y la represión más álgida conocida en la historia de Guatemala. La brutal crisis de la deuda de 1982 y sus graves repercusiones económicas, la corrupción rampante de su régimen y la demanda para la apertura democrática por parte de la ciudadanía y de actores internacionales se combinan para provocar un segundo golpe de Estado. El General Mejía Vítores, al derrocar a Ríos Montt, inicia el proceso de transición hacia la democracia. Convoca a una Asamblea Constituyente para definir la nueva Constitución vigente hasta hoy y reúne a diversos actores del sector privado, políticos y sociales para participar en el Gran Dialogo Nacional, espacio para definir acuerdos sobre políticas públicas.

ii. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

La crisis revela dos importantes actores protagonistas del período, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial que impulsan medidas económicas de ajuste estructural y estabilización que se traducen en políticas públicas que dan lugar al posterior establecimiento del neoliberalismo, en el marco del Consenso de Washington. En esta etapa resurge la denominada condicionalidad cruzada de los organismos internacionales, movidos bajo la égida intelectual del Consenso de Washington y las políticas de estabilización y de ajuste estructural.

A partir de la crisis fiscal, previa a la etapa de transición, los gobiernos de turno establecen estrechas relaciones con la comunidad financiera internacional, y promueven esfuerzos tributarios y cambiarios de corto plazo, aprovechando las facilidades de asistencia financiera de actores de primera línea como el FMI y el Banco Mundial.

iii. La nueva tecnocracia del Banco Central y de las finanzas públicas

Tecnócratas influyentes ligados a la banca, afines al sector privado, conocedores de los ambientes oficiales e internacionales de Washington que conforman cuartos de al lado.

iv. Los partidos políticos civiles conservadores

La convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente en 1984 motiva la participación de los partidos políticos para un nuevo diseño de Estado. Una vez más los partidos civiles conservadores tienen la ventaja por las limitadas condiciones existentes para la participación de otras organizaciones democráticas en los regímenes militares. Los partidos conservadores operan los intereses de las élites empresariales que los financian.

III. Los albores de la democracia (1986-1996)

El primer gobierno democrático del Presidente Vinicio Cerezo se caracteriza por la predominancia de tecnócratas con enfoques más cercanos al mercado y al capital corporativo y global. Durante su gobierno se instaura el denominado Plan de Reordenamiento Económico y Social que abre las puertas a los procesos de estabilización, ajuste, reformas económicas y ajuste estructural con medidas como muestra la tabla 1:

Tabla 1: Medidas tomadas a partir del Plan de Reordenamiento Económico y Social

➤ Eliminación de subsidios y control del déficit fiscal
➤ Control de la oferta monetaria
➤ Liberalización de la cuenta capital de la balanza de pagos
➤ Liberalización de la cuenta corriente de la balanza de pagos
➤ Privatizaciones
➤ Creación de unidades ejecutoras paralelas a los ministerios
➤ Reformas sectoriales diversas: energética, eléctrica, salud, educación, agrícola, comercial y de inversiones.
➤ Desregulación de precios con desmonte arancelario
➤ Eliminación de la extensión agrícola y del almacenamiento de granos
➤ Celebración de convenios con USDA (United States Department of Agriculture) para importación de maíz y trigo
➤ Liderazgo en la reconversión del proceso de integración centroamericana a través del Protocolo de Guatemala, vinculado con las reformas sectoriales del ajuste estructural a nivel centroamericano
➤ Alta ejecución del gasto a través de organizaciones privadas y Organizaciones no gubernamentales (principalmente en salud y educación).

Fuente: Gobierno de Guatemala, Plan de Reordenamiento Económico Social 1988.

Cuando la joven democracia guatemalteca comenzó a gestarse, a tono con los primeros intentos para alcanzar la paz por medio de las negociaciones de Esquipulas I y II, se coqueteaba con la comunidad financiera internacional. Además se adoptó en el país el modelo ortodoxo ya mencionado a la usanza de los dictados del Consenso de Washington.

Estabilizada la economía, a principios de 1989 el gobierno Demócrata Cristiano, procede a la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, terminando ello con un período amplio de estabilidad cambiaria. Se liberan las tasas de interés y el tipo de cambio y la economía se prepara para las reformas sectoriales y estructurales.

Sin embargo, el gobierno de Cerezo Arévalo no pudo solventar el problema fiscal que tenía el país debido a la resistencia de los empresarios a pagar impuestos, y su último año de gobierno se vio afectado por la inflación. Sus mayores logros se centran en haber logrado la continuidad democrática y la creación de instituciones importantes como la Corte de Constitucionalidad y el Ministerio de Cultura y Deporte. Además, el gobierno de Cerezo Arévalo inició el camino hacia la modernización institucional mediante su programa de Reordenamiento Económico.

El segundo gobierno de la democracia es liderado por Jorge Serrano Elías¹⁶, respaldado por una alianza que incorpora por primera vez el tinte religioso del neopentecostalismo evangélico combinado con la fuerte simpatía por el General Ríos Montt. Según Balsells (2014), el gobierno de Serrano Elías, se demarca principalmente por el impulso de reformas sectoriales, el ajuste estructural y la subsidiariedad Estatal, así como por guardar una estrecha asociación con la comunidad financiera internacional incluyendo el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

El Gobierno de Serrano Elías inicia formalmente las negociaciones de paz con la guerrilla guatemalteca. Sin embargo, su mandato terminó de forma prematura cuando en 1993 decidió disolver el Congreso de la República, el Organismo Judicial, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad y destituyó al Procurador de los Derechos Humanos bajo alegatos de corrupción. Estas acciones causaron un fuerte rechazo de la ciudadanía por lo que abandonó el país y buscó asilo en Panamá. A raíz de esto se instaura un gobierno de transición, a cargo de Ramiro De León Carpio, quien restauró los órganos previamente disueltos y continuó con la dinámica del ajuste estructural.

El modelo de las reformas sectoriales, implementadas con el apoyo del Banco Mundial y del BID, guardan la misma lógica. Todas forman parte del Programa Sombra de Ajuste Estructural, buscan separar al ente regulador o rector del ente operador; y los mecanismos de operación se orientan hacia la descentralización en la asignación de los recursos, ya sea mediante empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, fideicomisos públicos y/o unidades ejecutoras públicas.

Se produce así una desincorporación de antiguos entes públicos, trasladando los negocios más rentables del Estado a operadores privados locales y transnacionales, dejando de lado aquellos que, debido a economías de escala u otras razones vinculadas a la fisonomía y

¹⁶ Profesional con estudios en la Universidad de San Carlos de Guatemala, perteneció a la Asociación de Estudiantes de la citada Universidad, Egresado de la Universidad de Stanford, obteniendo licenciaturas en Ingeniería Industrial y Desarrollo Económico. No ejerció la profesión técnica ni la actividad empresarial, desarrollo carrera de servidor público antes de participar en política.

racionalidad del sector, deben permanecer dentro del sector público, como es el caso de la transmisión eléctrica.

La tendencia entonces es a descentralizar la actividad de los ministerios y la entrega de servicios, buscando eficiencia económica. Esta tendencia tiene una racionalización positiva, a no ser por las grandes fallas que enfrenta la regulación cuando la misma es cooptada y/o neutralizada por los actores y cuartos de al lado que dominan la toma de decisiones.

3.1 Actores protagonistas del período

i. El ejército

En 1986 el ejército sigue siendo un actor protagónico, ya que su nuevo rol en los inicios del período democrático debiese estar enfocado en la participación y la continua defensa e institucionalidad de la democracia. Esto provocó descontento y divisionismo en las filas castrenses, que en ese período estaban a cargo del Ministro de la Defensa, Héctor Alejandro Gramajo. El país continuó presentando algunos casos de violencia cual era acreditado al movimiento insurgente, pero el presidente Cerezo lo consideraba como delincuencia común. Para mayo de 1989 la división interna en el Ejército se hizo evidente, produciendo un intento de golpe de Estado que no llegó a concretarse, lo que generó la salida del Ministro Gramajo en 1990.

Algunos miembros del ejército lograron un nuevo protagonismo en 1993 al formar parte de los procesos de negociación sobre el futuro de las fuerzas armadas iniciados en 1994.

ii. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)

El CACIF, como una fuerza empresarial, también logró ser un actor importante durante este período. Nuevos grupos de empresarios participaban de actividades económicas del país, y se insertan plenamente en la esfera del poder tecnocrático a través de representantes orgánicos en el gabinete económico. Estos representantes establecen relaciones de amistad y colaboración con figuras de la cooperación internacional y alcanzan notable influencia en el nuevo rumbo del movimiento de integración económica centroamericana, a partir de los cambios efectuados en el viejo Tratado General de Integración, a través del Protocolo de Guatemala (1995).

iii. Partidos Políticos Civiles

En este período se produce una primera recomposición de los partidos políticos. La Democracia Cristiana nunca volvió a despuntar luego del marcado desgaste del gobierno de Vinicio Cerezo. Asimismo, los viejos partidos, Movimiento de Liberación Nacional y Partido Institucional Democrático, decaen y ceden correligionarios hacia visiones centristas y corporativas, principalmente aglutinadas en el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que luego será la plataforma política de Álvaro Arzú. La vieja derecha anticomunista se agrupa así en los

jóvenes líderes corporativos que se encargarán de las primeras aventuras privatizadoras y de la modernización económica y sectorial.

iv. Comunidad financiera internacional

A partir del inicio del gobierno de Serrano Elías, la Comunidad Financiera Internacional profundiza sus programas de financiamiento reembolsable y no reembolsable, efectuando una transición del ajuste de la economía al ajuste estructural. El Ministerio de Finanzas, lidera esta tarea conjuntamente con la nueva tecnocracia que toma control del Banco Central.

Son de resaltar aquí los programas de modernización económica, sectorial financiero, sectorial de inversiones, sectorial de salud y el comienzo del diseño de los fondos sociales, que se encargarán de la ayuda de emergencia para mitigar los impactos de la modernización económica.

v. Sociedad civil

La sociedad civil, principalmente urbana capitalina, jugó un papel primordial en el mantenimiento del orden constitucional luego del autogolpe de Serrano Elías. El movimiento surgido encumbró la figura de Ramiro de León Carpio, un abogado defensor de los derechos humanos, quien encabezó un gobierno de transición hacia nuevas votaciones. De León también lideró las reformas constitucionales de 1993 implementadas gracias a la presión de la sociedad civil por depurar por primera vez un joven e incipiente congreso democrático, que ya mostraba los gérmenes de lo que hoy es una verdadera pandemia de corrupción y decaimiento democrático.

IV. El postconflicto y las contradicciones económicas y sociales (1996-2015)

Las políticas públicas impulsadas en los gobiernos de Serrano Elías y De León Carpio sentaron las condiciones para el establecimiento pleno del modelo neoliberal en el gobierno del presidente electo, Álvaro Arzú (1996-1999), el primero del período postconflicto.

El gobierno de Arzú estuvo marcado por la privatización de las empresas públicas de la mano de las llamadas reformas sectoriales y por la consolidación de las políticas de ajuste estructural. Resaltan dentro de éstas la privatización de la empresa eléctrica EEGSA, la aerolínea nacional AVIATECA, la telefonía nacional GUATEL y el ferrocarril FEGUA. Incluso se llegó a considerar privatizar el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS.

Debido a la influencia de diversos factores internacionales que se vincularon con la primera crisis mundial de la era moderna, el modelo económico explota en 1998 y afloran sus debilidades. Entre éstas, la financiación especulativa que en Guatemala provocó la ampliación de la brecha interna de la desigualdad y acrecentó la pobreza. Además, las recurrentes quiebras

bancarias y financieras hicieron perder dinamismo al capital productivo. El desequilibrio externo fue paliado de cierta forma gracias al ingreso de remesas y al capital golondrina¹⁷. Como consecuencia de esta coyuntura tanto internacional como nacional surge el período del quiebre populista. El político Alfonso Portillo lo aprovecha para llegar a la presidencia en el año 2000 apadrinado por el partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG) fundado por Ríos Montt.

Cabe resaltar que fue durante el gobierno de Álvaro Arzú cuando se firma el Acuerdo de Paz firme y duradera que concluía con 36 años de conflicto armado interno. En los Acuerdos de Paz se plantea una agenda democrática amplia, vinculada con el juego electoral y de los partidos políticos, así como el nuevo rol del ejército, la modernización y eficiencia del sistema de aplicación de justicia, la reforma fiscal, el cese de la exclusión étnica y una serie de compromisos destinados a consolidar el proceso democrático. Los Acuerdos de Paz permiten efectuar un empujón formal adicional al juego democrático y de cooperación, principalmente, en lo que respecta a la reforma económica y la economía. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria plantea cambios estructurales de peso en materia de políticas socioeconómicas enfocados en mejorar las condiciones de vida de la población, ampliar el acceso a la tierra, la productividad agrícola, el apoyo a la producción campesina, el empleo y servicios sociales básicos como salud y educación.

Aunque era políticamente correcto acuerpar los Acuerdos y hacerle un guiño a la cooperación internacional que apoyaba el proceso de construcción de la paz, no se impulsaron las políticas públicas ni se situaron los fondos necesarios para implementar las metas establecidas en los Acuerdos, siendo una responsabilidad compartida tanto por el gobierno central como por el Congreso de la República.

El gobierno del presidente Portillo (2000-2004)¹⁸ se caracterizó por el apego al uso de los recursos del Estado, para distribuir riqueza a través del dominio y captura del Estado (Balsells, 2014). Para realizar dichas acciones se utilizaron instrumentos nuevos de política como el Impuesto al Valor Agregado (IVA)-PAZ¹⁹, pagos dedicados a las ex patrullas de autodefensa civil (EXPAC), políticas de combate a la pobreza y el impulso de proyectos de desarrollo local. Todo esto inspirado en base a las nuevas leyes sociales, descentralizadoras y de desarrollo regional que se crearon.

El gobierno de Portillo también se caracteriza por los caudillismos, cacicazgos y clientelismos, en donde una minoría organizada se impone sobre una mayoría desorganizada,

¹⁷ Es el capital financiero que busca alternativas de inversión como bonos o acciones de corto plazo.

¹⁸ Alfonso Portillo recibió su formación universitaria en México, licenciándose primero en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAG) y luego doctorándose en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde finales de los años setenta se vinculó en el país azteca a organizaciones indígenas de izquierda del Estado de Guerrero y de la propia Guatemala, concretamente el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), una de las cuatro subversiones armadas que en 1982 se coordinaron como Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En 1989 Portillo regresó a Guatemala y se afilió al Partido Social Democrático (PSD), formación muy poco conspicua que había tomado el relevo al anterior Partido Revolucionario Auténtico (PRA) y que entonces era uno de los escasos representantes legales de la izquierda guatemalteca. (Barcelona Center for International Affairs 2017)

¹⁹ Durante dicho gobierno el Impuesto al Valor Agregado –IVA– subió 5 puntos, pasando del 7 al 12 por ciento, siendo capturados dichos recursos por: los fondos sociales, los consejos departamentales y los alcaldes. (Balsells 2014, 74)

debido a que se encuentra poco instruida en los distintos procesos de consenso y toma de decisiones. Esta época manifiesta la entronización y el afianzamiento de una nueva configuración de la élite política, principalmente distrital, que formó en ese entonces parte del partido oficial. Se debe sumar a ello la incipiente participación del caudillo Ríos Montt quien vuelve al escenario político como Presidente del Congreso de la República.

La implementación de los Acuerdos continuaba vigente y suponía transformaciones de fondo, como modernizar la estructura fiscal del país. Para ello, en el gobierno de Portillo se impulsó la preparación de un Pacto Fiscal que en última instancia no fue aprobado por el veto del mismo gobierno, así como de sectores empresariales conservadores.

El poder de veto de estos actores a iniciativas que cambien el estado de cosas ha sido una constante en el país en los últimos 20 años. Solo así se explica, por ejemplo, la negativa a aprobar la propuesta de Ley de Desarrollo Rural (un compromiso de los Acuerdos de Paz), producto de un diálogo que duró más de 10 años y que involucró a cientos de organizaciones campesinas y de la sociedad civil. El proyecto de ley ha permanecido en el Congreso de la República y cada vez que vuelve al pleno para su aprobación, la fuerte presión de la conservadora Cámara del Agro junto a diputados afines a ésta, impiden su avance. Algo similar ha ocurrido con los intentos de reforma fiscal. Cuando las propuestas llegan al Congreso, se retrasan o son modificadas sustancialmente para acomodar intereses particulares.

Posterior al gobierno de Portillo, viene una nueva época marcada por una profundización de los enfoques de mercado, ello debido a la elección de un gobierno de corte empresarial que instaura políticas similares a las que se habían tomado bajo la administración de Arzú. Esta vez el encargo de llevar a cabo dichas políticas fue dado al empresario Oscar Berger (2004-2008)²⁰. La alta tecnocracia se movió con el discurso de la estabilidad, la competitividad, la tracción de inversión extranjera directa y la renovación de relaciones con la banca multilateral para apoyar el presupuesto y obviar la necesaria reforma tributaria (Balsells 2014). El nuevo período del presidente Berger tuvo una visión cortoplacista por lo que su administración no dejó un legado sustantivo en la solución de los problemas del país. Más bien facilitó el surgimiento de una nueva administración de corte populista marcada por un nuevo corporativismo que estuvo a cargo del presidente Álvaro Colom.

La administración del presidente Álvaro Colom (2008-2012)²¹ se caracteriza por tener un discurso socialdemócrata e impulsar distintos programas sociales. La más notable innovación en política social fue el programa de transferencias monetarias condicionadas, “Mi Familia Progresá”, que se enfocó en las familias más pobres, principalmente del área rural de Guatemala. El programa se trazó como objetivo central la reducción de la pobreza, mejorar el

²⁰ Oscar Berger, cursó la carrera de Ciencias Jurídicas en la Universidad Rafael Landívar, (URL). En los años setenta y la primera mitad de los ochenta, su actividad profesional se ciñó al ámbito privado. A partir del 1985, iniciaría su camino en la política, que lo llevó a distintos puestos del servicio público. Entre ellos destaca haber sido alcalde municipal de la ciudad de Guatemala. (Barcelona, Center for International Affairs).

²¹ Álvaro Colom, cursó la carrera de Ingeniería Industrial en la Universidad de San Carlos de Guatemala, titulándose en 1974. Entre 1975 y 1977 fue docente en la Facultad de Ingeniería. Luego fungió como servidor público, destacando en los cargos de Viceministro de Economía, director del Fondo Nacional para la Paz-FONAPAZ-, y fundador del partido político Unidad Nacional de la Esperanza -UNE-. Llegó a la presidencia luego de dos intentos fallidos (Barcelona, Center for International Affairs)

acceso a la salud y educación, contribuir a mejorar la desnutrición crónica y las condiciones de la población materno-infantil. Se focalizó inicialmente en 45 municipios y fue ampliándose hasta alcanzar 303 de un total de 333 municipios en el país. Los padres de familia recibían transferencias monetarias bajo el compromiso de inscribir a sus hijos en la escuela y en el sistema de salud pública para chequeos mensuales.

Mi Familia Progresá logró aumentar la tasa de niños inscritos en las escuelas y su atención para vacunas y monitoreo de salud. El programa fue apoyado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y monitoreado regularmente por organizaciones independientes. En el gobierno de Otto Pérez se abandonó el Programa y no se sustituyó con ningún otro. Más bien se creó el nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con resultados muy pobres y graves señalamientos de corrupción.

Los avances en política social del gobierno de Colom sufren un duro revés en el gobierno de Pérez cuando se desencadena una crisis sin precedentes en el sistema de salud. En 2015 salen a la luz los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida que confirman el aumento en los indicadores de pobreza y pobreza extrema y la caída en todos los indicadores sociales.

El gobierno de Colom tuvo que enfrentar la crisis económica del 2008 y del 2009 que ocasionó un crecimiento del PIB de solamente el 0.5 por ciento. Junto a la crisis, el desborde del gasto resultante de los programas de gasto social y los serios problemas de transparencia en el gasto drenaron la caja fiscal (Balsells, 2014).

Hacia el 2011 el país se encontraba inmerso en una ola de violencia, la cual se había acrecentado en los años anteriores, y se caracterizaba por la falta de empleo como consecuencia de la crisis económica. Esta fue la coyuntura que motivó al General Pérez Molina a impulsar su eslogan de campaña de “mano dura” con la que ganó la presidencia para el período 2012-2016. Pérez Molina fue el primer presidente militar durante la era democrática. Su gobierno estuvo marcado por una corrupción escandalosa que llevaría a la sociedad guatemalteca a realizar múltiples movilizaciones para exigir su renuncia.

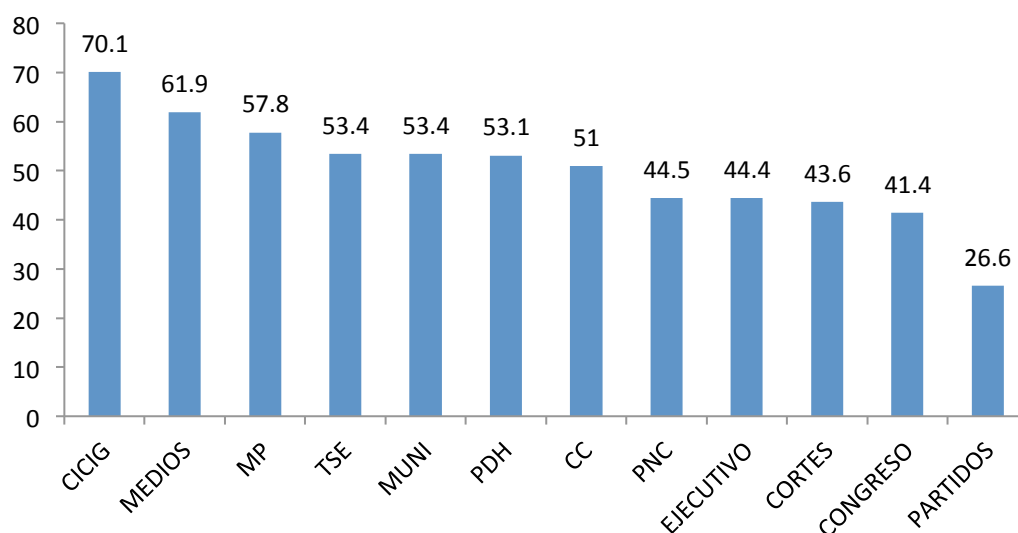
Ante la relevancia que toma la sociedad civil como actor político, es necesario resaltar algunos datos acerca de cómo ha cambiado en los últimos años, la actitud ciudadana, al respecto cada dos años se lleva a cabo una encuesta por el Barómetro de las Américas, para medir la percepción de los ciudadanos respecto a diversos temas vinculados a la democracia. En torno a ello, en la encuesta 2014, el 62.9 por ciento de los guatemaltecos encuestados aseguraba que la democracia era mejor que cualquier otra forma de gobierno. Mientras que en 2016/2017 solamente el 48.4 por ciento de los encuestados respaldaba tal afirmación haciendo evidente el deterioro de la percepción de los guatemaltecos con respecto a la democracia en el país.

En cuanto a la confianza en los partidos políticos, la encuesta de 2014 muestra que el 11.9 por ciento de los guatemaltecos confiaban en éstos, mientras que para 2016/2017, el porcentaje aumentó a 14.6 por ciento. Este aumento podría sugerir que las movilizaciones sociales de 2015, más que ser causa para dejar de confiar en el sistema político del país, resultaron en un aumento en la percepción ciudadana de la democracia.

De acuerdo a esta encuesta, la participación política aumentó en 2015 cuando el 16.2 por ciento de los encuestados dijo haber participado en las protestas contra la corrupción, comparado con el 2.4 por ciento que participó en alguna protesta en 2014.

La misma encuesta expone que en 2014, el 11.4 por ciento de los guatemaltecos simpatizaba con un partido político. En 2017 este porcentaje disminuyó a 5.9, representando el nivel más bajo en comparación a otros países de la región y en relación a esta variable en años anteriores de la encuesta. Esto sugiere la pérdida acelerada de la confianza en los partidos políticos.

Gráfica 1: Confianza en instituciones democráticas y del sector justicia



Fuente: Barómetro de las Américas LAP OP, 2018.

Similarmente, en la encuesta 2016/2017 al preguntar a los guatemaltecos encuestados, en una escala de 1 a 100, cuánto confían en las instituciones democráticas y del sector justicia, los resultados fueron los que se exponen en la gráfica 1, mostrando que los guatemaltecos confían en altos porcentajes en la Comisión en contra de la Impunidad en Guatemala -CICIG- y el Ministerio Pública-MP.

4.1 Actores Protagonistas del Período

i. Empresarios

El gobierno de Álvaro Arzú representa la entronización en el poder de los grupos de interés corporativo. Los principales funcionarios de la época fueron conocidos empresarios y gerentes de empresas privadas modernas. La apertura comercial y financiera fue de tal magnitud que dio lugar a la primera crisis financiera de la época democrática con la quiebra de numerosas entidades financieras y bancarias.

Al igual que lo sucedido en otros contextos latinoamericanos, al liberalizarse las tasas de interés y el tipo de cambio, se abre el espacio financiero y prolifera la innovación financiera. Sin embargo, al no redefinirse adecuadamente los mecanismos de control y de supervisión preventiva, las crisis financieras aparecen. El gobierno de Arzú sufrió la crisis asiática, conjuntamente con un abanico de eventos negativos, tal como el Huracán Mitch y la baja significativa de los precios del café.

Lo anterior desembocó en quiebras de bancos y de un importante segmento de la banca paralela, que había venido floreciendo desde principios de los años noventa. Ello derivó en crisis de empresas y de hogares que habían confiado sus recursos en financieras poco reguladas, cuyos promotores huyeron del país, o bien entregaron a las autoridades monetarias los activos y pasivos de financieras y casas de bolsa. Se trata así de la primera crisis financiera de la era democrática.

La privatización de las dos principales empresas públicas a cargo de los sectores de punta: la distribución de energía eléctrica y las telecomunicaciones, produjo una oleada de sinergias y vinculaciones entre intereses público/privados que definen de buena manera la fisonomía de la nueva empresarialidad de estos tiempos y su influencia creciente en términos de la política económica y las reformas sectoriales.

ii. Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)

La guerrilla agrupada en la URNG y la decisión de los comandantes guerrilleros de impulsar la firma de la paz son el sello de la época. La movilización de los combatientes y su inserción en la vida política y social del país produjo una nueva institucionalidad de la paz, que inicialmente motivó a la celebración de los grupos consultivos de la comunidad financiera internacional en apoyo a la consolidación de la paz. En el país se promueve una nueva oleada de democratización con la participación de los excombatientes, aglutinados en varios partidos políticos en formación. Sin embargo diversos hechos específicos ocasionan que estos movimientos políticos pierdan fuerza política a lo largo del tiempo y que se diluyan en entidades vinculadas a movimientos populistas y a organizaciones no gubernamentales, así como manejando algunas alcaldías del occidente de menor importancia económica.

iii. Cooperación multilateral y bilateral

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz se lanza el primer grupo consultivo de apoyo a la paz, agrupando a las primeras agencias cooperantes y encumbrando al Sistema de las Naciones Unidas como un protagonista de primer orden en la promoción del desarrollo y la construcción de paz, y en la administración de una buena parte de los fondos destinados al país. Tal es el caso de los fondos de inversión social como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Inversión Social (FIS) que contaron con sumas millonarias provenientes de préstamos del Banco Mundial y del BID y que fueron administrados en sus primeros años por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cabe mencionar que Álvaro Colom estuvo al frente de FONAPAZ, siendo éste el principal fondo social que captó los recursos de la cooperación para canalizarlos a la denominada Zonapaz (donde hubo conflicto), en busca del desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza.

iv. Congreso y clase política distrital

Las disposiciones constitucionales y legales conducentes a una mayor canalización del gasto público hacia las zonas rurales y las ciudades intermedias facilitan, gracias a la debilidad y captura del Estado, la acumulación de capital de los denominados caciques distritales, aglutinados en las poderosas maquinarias electorales de partidos como el PAN, el Frente Republicano Guatemalteco, la Gran Alianza Nacional que lleva al poder a Oscar Berger y por supuesto la Unidad Nacional de la Esperanza de Álvaro Colom.

Los caciques distritales son los dueños de importantes medios de producción en las localidades y se sirven de las modalidades de contratación cooptada del gasto público. Las políticas que han venido favoreciendo el gasto público distrital, si bien necesarias para el desarrollo local, han derivado en dinámicas del gasto mayores a las dinámicas de los tributos, y una proliferación de obra pública de mala calidad, atomizada, y con escasos efectos multiplicadores, invitando a una reflexión global sobre la necesidad de retornar a esquemas de planificación nacional, que fueron dejados de lado por el ajuste estructural.

V. El Estado fragmentado y la utopía esperanzadora (2015-2017)

5.1 La Inoperancia del Estado

A partir de 2015, cada sábado durante más de cuatro meses en las plazas de las ciudades de todo el país, la sociedad guatemalteca se moviliza luego de conocerse el involucramiento del presidente y vice presidenta de la República en graves casos de corrupción y cooptación del Estado. Estas movilizaciones, sin precedentes en las últimas décadas, adquirieron notoriedad internacional. Aunque inicialmente exigiendo la renuncia de los gobernantes, el reclamo ciudadano de “la Plaza” pronto se transformó en una demanda contundente para la modernización del Estado y las reformas constitucionales.

Múltiples investigaciones muestran que el Estado guatemalteco ha entrado en una fase crítica de inoperancia y fragmentación. El más reciente informe de Desarrollo Humano, divulgado por el PNUD (2016) revela las falencias del modelo de política pública y económica del período democrático.

Ocho de cada diez hogares no pueden cubrir de manera total los gastos que implica una vida digna: salud, educación, vivienda, recreación y vestido, entre otras necesidades. El salario mínimo, pagado a una cobertura de la seguridad social de tan sólo un 23 por ciento de los trabajadores, es de Q.2, 992.36, mientras que la canasta básica alimentaria es de Q.3, 523.49 y la canasta básica vital para un grupo familiar de cinco personas es de Q.8, 135.51.

La mayoría de habitantes del país tiene menos de seis años de escolaridad y siete de cada diez trabaja en la informalidad. Se asevera que el país tuvo un impulso hasta el año 2006, fecha de alto crecimiento mundial, pero a partir de dicho año el impacto en la clase media ha sido dramático. En el 2014, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron, situándose en un 76.1 por ciento y un 35.3 por ciento respectivamente (PNUD, 2016).

En el banquillo de los acusados está el modelo económico, defendido en los círculos oficiales y bancarios por su estabilidad macroeconómica. Se acumulan Reservas Monetarias Internacionales, con gran liquidez bancaria y además con un tipo de cambio apreciado, mientras que el gran vecino México ve constantemente devaluar su moneda. Se trata de un modelo que produce desigualdad y pobreza, y provoca hoy en día variados conflictos sociales.

Al efectuar un análisis crítico y retrospectivo al modelo de política económica y política pública previo al estallido de la crisis de abril del 2015, nos encontramos con el tema fundamental de la autoridad y el Estado de Derecho. Las reformas exitosas del Estado, que buscan inicialmente su eficiencia, se complementan con fuertes procesos de regulación y de sanción. La autoridad es entonces lo que falló, en virtud de que la mayoría de cuerpos reguladores fueron laxos y cooptados por el propio ambiente de negocios creado.

Podemos concluir que en Guatemala se vive una crisis de gobernabilidad, cuya solución es un prerequisite para la solución de los procesos operativos y a la necesidad de ingenierías organizacionales. Cualquier intento de modernización institucional, reforma del Estado y transformación social debe entender muy bien la interrelación planificación- gobernabilidad- descentralización de procesos operativos.

5.2 Los partidos políticos en la democracia y el postconflicto

En la democracia, los partidos políticos se conciben como el instrumento bisagra, amortiguador y negociador de consensos, en la construcción de la gobernabilidad democrática. Son los naturales intermediarios entre el Estado y la sociedad y vehículos de representación. Pero al no asumir este papel, se encumbra el patrimonialismo y el corporativismo, que han sido la constante de la corta vida democrática guatemalteca y que tienen como caso paradigmático el actual proceso penal conocido como Cooptación del Estado, en donde están acusados un

expresidente de CACIF, un banquero representante de los grandes oligopolios industriales, un banquero representante del poder emergente y múltiples empresarios más, que han caído en la figura penal de Cohecho Activo.

El sistema de partidos que se instauró desde la apertura democrática se caracteriza por el transfuguismo, alta volatilidad, fragmentación, escasa institucionalización, carencia de ideología y sobre todo falta de estrategia nacional, en virtud de que el distritalismo y los localismos, empeñados en la búsqueda de proyectos inmediatos, dominan las acciones políticas.

Una preocupación fundamental alrededor de los partidos políticos es la cooptación y el control del presupuesto público y otras formas de financiación del desarrollo local y regional, que conforman nuevas oligarquías emergentes, con rasgos de cacicazgo, y que, además, mediante el “distritalismo” de instituciones como los Consejos de Desarrollo o el propio Congreso de la República, trasladan esquemas de comportamiento antidemocrático con marcada conducción a la dinámica del Estado nacional.

La politóloga guatemalteca Paola Ortiz (2008) estima que en el período 1985-2008 existieron más de 50 partidos políticos y un promedio de 19 partidos que participaron en cada contienda electoral, siendo ello un reflejo de la inestabilidad política y la ya mencionada fragmentación. Se trata de verdaderas empresas electorales, mercantilizadas gracias a la falta de normativa política moderna, sobre el financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, en la Tabla 2, se pueden observar los partidos oficialmente inscritos en el Tribunal Supremo Electoral durante las últimas tres elecciones.

Tabla 2: Partidos Políticos vigentes en elecciones de 2007, 2011 y 2015.

Nombre	Siglas	2007	2011	2015
Alternativa Nueva Nación	ANN	X	X	
Bienestar Nacional	BIEN		X	
Centro de Acción Social	CASA	X	X	
Ciudadanos Activos de Formación Electoral	CAFE		X	
Coalición por el Cambio	CAMBIO		X	
Compromiso, Renovación y Orden	CREO		X	X
Convergencia	Convergencia			X
Cooperación Nacional Ciudadana	CNC		X	
Corazón Nueva Nación	CNN			X
Desarrollo Integral Auténtico	DIA	X		
Democracia Cristiana Guatemalteca	DCG	X		
Encuentro por Guatemala	EG	X	X	X
Frente de Convergencia Nacional	FCN-Nación		X	X
Frente por la Democracia	El Frente	X		
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	X	X	
Fuerza	FUERZA			X
La Gran Alianza Nacional	GANA	X	X	
Libertad Democrática Renovada	LIDER		X	X
Los Verdes	LV		X	
Movimiento Integral de Oportunidades	PAIS		X	
Movimiento Nueva República	MNR			X

Movimiento Político WINAQ	WINAQ		X	X
Movimiento Reformador	MR		X	X
Mi País	MI PAIS			X
Partido Acción de Desarrollo Nacional	ADN		X	
Partido de Avanzada Nacional	PAN	X	X	X
Partido Libertador Progresista	PLP		X	
Partido Patriota	PP	X	X	X
Partido Republicano Institucional	PRI			X
Partido Socialdemócrata Guatemalteco	PSG		X	
Partido Unionista	UNIONISTA	X	X	X
Todos	TODOS			X
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	X	X	X
Unión del Cambio Nacional	UCN	X	X	X
Unión Democrática	UD	X	X	
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	URNG	X	X	X
Victoria	VICTORIA		X	
Visión con Valores	VIVA		X	X
Total		15	28	20
Comités Cívicos		146	104	98

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral.

La situación ha sido tal que a la fecha no ha habido ningún partido político en la democracia guatemalteca que haya podido reelegirse en la presidencia. La debilidad de los partidos también se manifiesta en el hecho de que parecieran moverse a contrapelo de la democratización y la consolidación de la ciudadanía. Su práctica se circunscribe en tener el monopolio de la patente electoral y abrirla a los territorios, dejando que cada interesado, frecuentemente un empresario local, financie su propia aventura, buscando una relación positiva de costo-beneficio a cuenta del presupuesto del Estado y del manejo del poder a escala territorial primero y luego nacional.

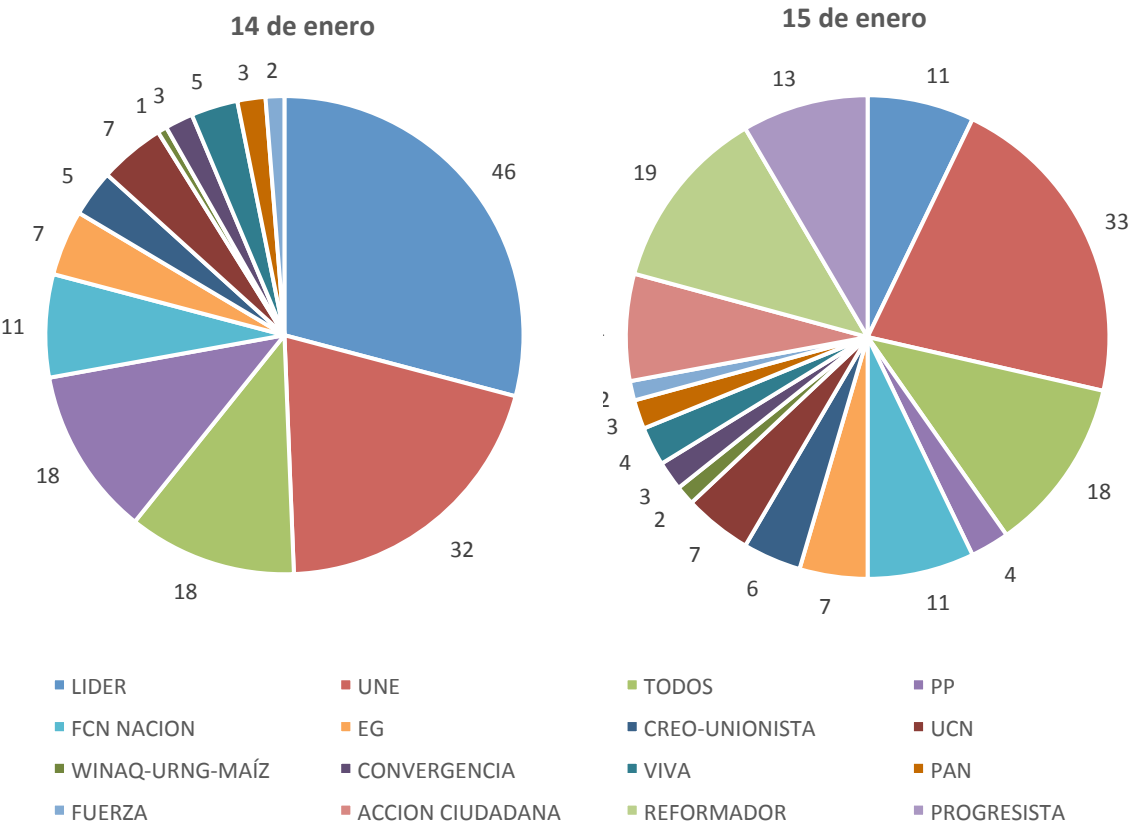
En las últimas legislaciones, el Congreso de la República ha sido el epicentro de los casos más paradigmáticos de la cooptación y de las zonas más grises de la democracia, convirtiéndose en un espacio de escaso equilibrio poliárquico, tan necesario para lograr consensos mínimos. Los intereses se centran en la perpetuación de la clase política, en la búsqueda de proyectos mínimos para perpetuarse en el poder bajo el dominio de reducidos espacios territoriales capturados, y sirviendo a los intereses de los grandes proyectos nacionales controlados por la élite económica.

Según información del Tribunal Supremo Electoral, en las elecciones de 2015 de los 125 diputados que buscaban la reelección, 78 la consiguieron, mientras que en las elecciones de 2011 y 2008, se reeligen a 69 diputados en cada contienda electoral. En promedio, se reeligieron 72 diputados en las últimas tres elecciones, lo que representa a un 46 por ciento de los diputados en el Congreso de la República.

En las elecciones de 2015, 12 partidos lograron representación en el Congreso, entre ellos, el partido Líder que obtuvo la mayor cantidad de diputados electos (46). Sin embargo,

un día después de la toma de posesión, el 15 de enero de 2016, se da un reacomodo en las fuerzas políticas. Líder pierde 35 diputados y se crean tres nuevas bancadas: Acción Ciudadana, Bloque Reformador y Bloque Progresista. En la gráfica 2, se aprecia el grado de transfuguismo (cambio de partido de diputados electos) un día después de la toma de posesión. Todo ello derivado de las acusaciones e investigaciones de CICIG y Ministerio Público en casos que involucran a líderes políticos. Entre los más importantes están a Alejandro Sinibaldi, exministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda durante el gobierno del Partido Patriota, acusado de negociar con la cartera del CIV, lavado de activos, financiamiento electoral ilícito y obstaculización a la justicia, y Manuel Baldizón candidato a la presidencia por el partido Lider en 2015 acusado de asociación ilícita, cohecho pasivo y lavado de dinero, según investigaciones del MP y CICIG, ambos acusados con vínculos al caso Oderbrecht, que ha salpicado a múltiples países latinoamericanos.

Gráfica 2: Transfuguismo en enero de 2016.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Cabe señalar que con la vigencia de ideas del Consenso de Washington y del Ajuste Estructural, los gobiernos civiles han liderado la fragmentación del Organismo Ejecutivo, la proliferación de entes paralelos, léase fideicomisos públicos, canalización del gasto a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones privadas y una sectorialización de políticas públicas, de corto plazo, que ha impedido la necesaria transversalización y formulación de enfoques estratégicos de gasto público, a través de un sistema fuerte y bien plantado de planificación económica y social.

La corrupción y la concentración del poder heredadas del militarismo, han sido una constante que ha permanecido y se ha profundizado en los gobiernos civiles, empujado por la deficiente estructura de los partidos y su clase política. La dramática revelación de la CICIG y el Ministerio Público en 2015, de que los altos jerarcas del Partido Patriota en el gobierno habían montado una eficiente estructura paralela para defraudar al fisco a través del control de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), mostró cuán sofisticadas y profundas pueden ser las redes de corrupción y de convivencia entre clase política y élites económicas, conjuntamente con la participación del denominado capital emergente distrital y de dirigentes sindicales y del sector cooperativo.

Luego de 30 años de elecciones sin fraudes, lideradas por candidatos civiles (excepto la del General Pérez Molina), desde que se creó la institucionalidad electoral en el país, los partidos no han sido capaces de representar a los ciudadanos ni canalizar de manera estratégica ni priorizada sus demandas, exacerbando ello la conflictividad urbana y rural.

Según el politólogo guatemalteco y conocido analista de prensa, Christians Castillo (2008), desde la apertura democrática *“los resultados electorales han contribuido a legalizar a una clase política que ha controlado el sistema (político) de manera implícita y, en recientes elecciones, de manera explícita, mediante el control financiero de los partidos y la designación de candidaturas.”*

Cabe señalar los paralelismos con los casos mexicano y colombiano, más que con los casos paraguayo y ecuatoriano, en virtud de que posterior a la dinámica propositiva del postconflicto y de la represión política, se cierne en el ambiente la represión delictiva del crimen organizado, empujado por la economía política del narcotráfico. Así, mientras el vacío ideológico globalizado se cierne sobre el área Dólar, el viejo capital tradicional que viene de la modernización económica del desarrollismo, convive con el capital emergente distrital, corrupto o ligado al narcotráfico.

Parece haber una creciente tendencia de “simbiosis” entre el Estado y los intereses empresariales lícitos e ilícitos que dificulta la representación, la intermediación política y la defensa y promoción de las garantías sociales. Esta crisis de representatividad provoca gran frustración, principalmente en la población joven que no vivió el conflicto armado interno y que busca ampliar sus oportunidades en el mundo globalizado de hoy en día.

De acuerdo con Alexander Segovia (2005), economista salvadoreño experto en asuntos centroamericanos, en casos como el guatemalteco, los partidos son débiles o bien son de “tipo empresarial”. En este último caso, los grandes empresarios se sienten motivados a participar en política partidista con el propósito de controlar directamente los partidos políticos y utilizarlos para promover sus agendas particulares a costa del establecimiento de políticas públicas más amplias e incluyentes. La emergencia del corporativismo, al que se ha sujetado el gran capital guatemalteco como resultado de la creciente competencia y del avance de la globalización, se ha proyectado al Estado mediante su cooptación a través de actores que se han organizado para beneficiar los intereses de ciertos sectores del empresariado nacional, principalmente comerciales y financieros.

5.3 La cooperación internacional

En sociedades con fallas estructurales en su democratización como Guatemala, la cooperación internacional juega un papel central al incidir en los procesos de diseño, validación, socialización, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Estos procesos quedan a merced de las decisiones de la tecnocracia internacional, y con frecuencia con limitada articulación y coordinación con entidades del Estado.

En este sentido, si se analizan los programas elaborados desde los ochentas con el apoyo de la cooperación técnica internacional, se insiste en eficiencia, eficacia, planificación y fortalecimiento de la coordinación. Pero al final, se aplican unas medidas y se dejan las más importantes, que consisten en la construcción de decisiones públicas orientadoras y con el suficiente poder de cumplimiento de acuerdo, a una administración por objetivos y un presupuesto por resultados. Según Balsells (2016) *“entramos así a un Estado fragmentado, escasamente coordinado, penetrado por muchos intereses, entre los que se incluyen ahora las mafias, y por supuesto todos aquellos sectores cuyo poder omnímodo viene implosionado con el ascenso y presencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG”* (p.160).

El quiebre político ocurre en abril del 2015. Los acontecimientos revelan el desgaste del modelo democrático manifestado en la rampante corrupción del gobierno de Pérez Molina, general signatario de los Acuerdos de Paz, con promesas de combate frontal en contra de la delincuencia, de orden y disciplina frente al desorden e ingobernabilidad evidentes en el gobierno anterior de Álvaro Colom.

Lo acontecido en abril no se puede explicar sin comprender el surgimiento de la CICIG, como un nuevo modelo de justicia y Estado de Derecho, y el inesperado cambio de timón de la comunidad internacional especialmente de la Embajada de los Estados Unidos, nuevamente.

De acuerdo con el experto en temas de seguridad e inteligencia Edgar Gutiérrez (2016), la CICIG es una novedosa herramienta de cooperación en el ámbito de las Naciones Unidas, diseñada para perseguir penalmente a redes criminales y de corrupción que anidan en las instituciones estatales.

El mandato de creación de la CICIG, le otorga la misión de apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado, en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, mediante la investigación y persecución penal. Otra acción que le confiere su mandato, es el fortalecimiento a las instituciones del sector justicia, para enfrentar a grupos ilegales en el futuro.

Para cumplir su mandato, la CICIG está facultada para asesorar técnicamente a los organismos estatales encargados de la investigación penal, particularmente al Ministerio Público. La CICIG puede actuar como querellante adhesivo de conformidad con el Código Procesal Penal, puede hacer denuncias administrativas contra los funcionarios públicos, especialmente aquellos que intentar entorpecer el mandato de CICIG y pueden actuar como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios iniciados contra estos funcionarios.

Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo a la creación de la CICIG, el 12 de diciembre de 2006, el cual tras la opinión consultiva favorable de la Corte de Constitucionalidad en mayo de 2007 y su ratificación por el Congreso en agosto del mismo año, crea este órgano independiente, de carácter internacional en Guatemala.

Desde 2009 se han dado cinco prórrogas a solicitud del Gobierno de Guatemala al Secretario General de Naciones Unidas, siendo cada una de estas prórrogas de un lapso de dos años. La quinta prórroga vigente actualmente, establece que la CICIG finalizaría su mandato el 03 de septiembre de 2019.

A raíz de la fuerte alianza CICIG-Ministerio Público, ampliamente apoyada por la comunidad internacional, se abre lo que llamamos la “*condicionalidad cruzada positiva*” en contraposición a la condicionalidad ortodoxa basada en un modelo de política económica. La nueva condicionalidad positiva está dirigida a un modelo movido a través de la instauración en el país de la CICIG, muy diferente a la condicionalidad de los organismos financieros internacionales de los años ochenta, con un modelo de apoyo a gobiernos y ejércitos regionales movidos bajo la doctrina de la seguridad nacional. Es algo que a las élites locales les cuesta digerir y que ha recibido un contundente apoyo de la denominada Plaza, que ha sido una versión “a la guatemalteca” de los movimientos de indignados europeos, o de “*occupying*” del mundo anglosajón.

El escenario geopolítico de surgimiento de la CICIG tiene que ver con la presencia de un Estado fallido, que además pierde control de vastas zonas territoriales fronterizas con México y Honduras, dominadas por estructuras criminales ligadas al narcotráfico. Según Edgar Gutiérrez (2016) “*en las décadas de 1980 y 1990 las organizaciones criminales y su relación con el Estado habían pasado de la fase predatoria, (instalación, erosión de poderes locales) a la fase parasitaria (corrupción y sociedad de dividendos con agencias del Estado) en el 2000 y sentaban sólidas bases para una fase simbiótica (dependencia mutua y casi la misma racionalidad con el Estado), de interdependencia con el sistema político,*

como se pudo ver en el 2015 en los negocios compartidos en puertos, aeropuertos, aduanas, controles migratorios y hasta un corredor seco (Atlántico-Pacífico) que resultó fallido” (p.82).

La CICIG nació como una demanda de protección a los activistas de derechos humanos, pero inevitablemente el diseño y los objetivos originales se modificaron porque los denominados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS)²² pretendían detener la justicia transicional, producto de los Acuerdos de Paz, pero ya eran mafias.

Los CIACS se forjaron como pactos de sangre en las operaciones militares y policiales más intensas de la batida contra la insurgencia a inicios de los ochentas. Nótese cómo un Estado fragmentado, laxo en regulaciones y controles, sirve como anillo al dedo para un modelo de negocios que, aparte de alejarse de las normas de convivencia del derecho internacional público y privado, comienza a ser una amenaza en diversos sentidos para la propia seguridad de los Estados Unidos de América. Puede ser éste el germen de la nueva condicionalidad positiva y de nuevas utopías para el desarrollo económico y social guatemalteco.

Lo que muestra la tabla 3, es un resumen de las áreas a las que se remite la cooperación internacional dentro de Guatemala en el año 2014 así como las fuentes cooperantes que participan dentro de la misma. Como se observa, la mayor fuente de cooperación se orienta hacia el servicio social, seguido de una fuerte cooperación hacia servicios económicos. Los otros dos rubros que resaltan dentro de la cooperación internacional son los servicios gubernamentales y el área de salud.

Tabla 3: Fuentes Cooperantes y Finalidad

Área de cooperación	Agencias de cooperación internacional
Actividades deportivas y recreativas	Alemania/KFW, Japón/JICA, Taiwán, BID, Donantes varios
Administración gubernamental	EE.UU/AID, Japón/JICA, España, Holanda, Suecia, Corea/KOICA, BID, BIRF, BCIE, UE, Donantes varios, PMA, PNUD, SCU
Servicios Económicos	Alemania/KFW, EE.UU/ AID, Japón/JICA, Taiwán, España, Holanda, Suecia, Dinamarca, Italia, Noruega, Suiza, India, Colombia, BID, BIRF, BCIE, UE, Donantes varios, UNICEF, OEA.
Atención a desastres	Italia, BID, UE, Donantes Varios
Defensa y seguridad interna	EE.UU/AID, Japón/JICA, España, Holanda, BID, UE, Donantes varios.
Deuda Pública	BID, UE
Educación	Alemania/KFW, Japón/JICA, España, Corea/KOICA, Italia, Canadá/ACDI, BID, BIRF, UE, Donantes varios, UNICEF, PNUD
Orden Público y seguridad ciudadana	Alemania/KFW, EE.UU/AID, Taiwán, Suecia, BID, UE, Donantes varios, UNICEF
Protección ambiental	Alemania/KFW, EE.UU/AID, Holanda, Dinamarca, BID, UE, Donantes varios, ONUDI.
Servicios Sociales	Alemania/KFW, EE.UU/AID, Japón/JICA, Taiwán, España,

²²De acuerdo a InsightCrime, los 40 años de guerra civil en Guatemala sentaron las bases para muchas organizaciones criminales; entre ellas algunas que fueron fruto de los servicios de inteligencia estatal y militar, los denominados CIACS.

	Corea/KOICA, Dinamarca, Canadá/ACDI, Noruega, Venezuela, Francia, Rusia, Kazajistán, BID, BIRF, UE, UNICEF, PMA, PNUD, SCU, ONUDI, VM, OIT.
Salud	Alemania/KFW, EE.UU./AID, Suecia, Corea/KOICA, Canadá/ACDI, Venezuela, BID, UE, Donantes varios, UNICEF, PMA, VM, UNFPA, FM, OPS.
Servicios públicos generales	Alemania/KFW, Taiwán, Holanda, Suecia, Marruecos, BID, BIRF, BCIE, UE, UNICEF, PMA.
Urbanización y servicios comunitarios	Alemania/KFW, BID, BIRF, FIDA, UE, Donantes Varios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer Informe de CINR (Cooperación Internacional no Reembolsable) para el Desarrollo.

5.4 Fortalecimiento del Estado de Derecho y gobernabilidad

De acuerdo con el analista Luis Fernando Mack “las movilizaciones y protestas ocurrieron como un rayo de luz en plena oscuridad, en un país donde, como dicen los escépticos, no pasa nada: la sociedad se acostumbra, las fuerzas y actores políticos se acomodan, y la sociedad olvida en medio de una avalancha de malas noticias” (FLACSO 2015, p. 2).

La discusión inicial entonces toma un nuevo giro y se concentra en lo que el mundo anglosajón conoce como “*the rule of law*” (el Estado de Derecho). Las primeras propuestas surgidas del movimiento de indignados de la Plaza, apuntan a lo siguiente: Reforma Electoral, Reforma del funcionamiento político, principalmente su financiamiento, Reforma del Servicio Civil, Reforma al sistema de seguridad justicia.

Sin embargo, el tema comienza a tornarse más integral, en virtud de que Pérez Molina y un amplio grupo de funcionarios y empresarios es enviado a la cárcel debido al proceso conocido como La Línea, que consistió en un sistema de apropiación de ingresos tributarios y aduaneros, a través del control de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que había sido una de las instituciones estrella de la modernización económica en la era del régimen amigable hacia el mercado de Álvaro Arzú.

Lo acontecido provoca primeramente un cierre paulatino y velado de las ventanillas de crédito internacional, y la presencia de fuertes presiones tendentes al cambio integral del sistema de recaudación impositiva, que da frutos en 2016 con la promulgación de una nueva Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Varios analistas han sugerido que el eje fundamental de la nueva agenda de trabajo debiera enfocarse en una cruzada anticorrupción. Bajo una visión de políticas públicas y de actores y sus juegos, el tema no se engloba únicamente bajo los tradicionales formalismos de sancionar nuevas leyes, sino la abogacía por la implementación de procesos racionales de apoyo y regulación al funcionamiento del mercado y del sector público. Es decir, evitar las discrecionalidades y los movimientos opacos. La refundación de la administración aduanera y tributaria era el punto de apoyo y de partida, luego entrar de nuevo a la Reforma del Estado,

empezando por un nuevo sistema de servicio civil, que aún es una deuda pendiente de la agenda social renovada (ibid.).

El tema de la gobernabilidad territorial es otra agenda pendiente pues se propone desordenadamente fortalecer a las municipalidades y la descentralización y el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural. Sin embargo, el amplio despegue de la prensa tradicional e independiente, y de las propias redes sociales, nos muestra la penetración profunda de la corrupción y del narcotráfico en los territorios, al estilo de la problemática mexicana, con la que se comparten muchas similitudes, guardando las escalas.

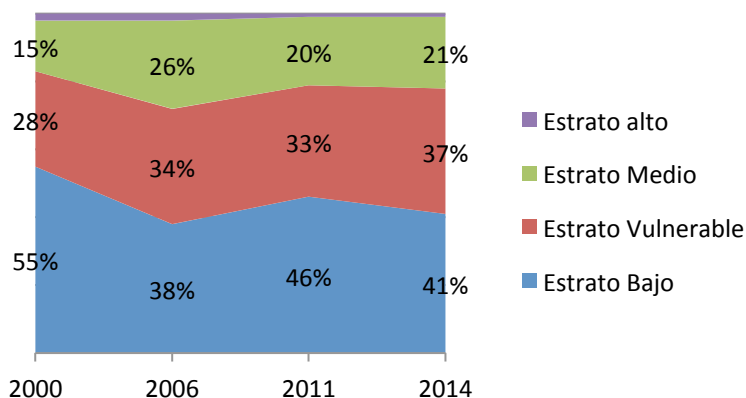
La visión actual de las reformas apunta a una nueva gobernabilidad democrática, con instituciones flexibles pero encaminadas por lazos rectores importantes de planificación, en donde se maximice la atención a las grandes necesidades de las políticas sociales, dado el divorcio entre balances macroeconómicos y políticas garantistas y de empleo.

Se necesita por consiguiente de una acción reforzada en materia de controles, razón por la cual la Contraloría General de Cuentas ha pasado a ser uno de los órganos más cuestionados por la población, debido a su indiferencia y contubernio con los hechos de corrupción detectados en esferas superiores del sistema justicia. Los movimientos más coherentes abogan por políticas transformadoras, tanto en el plano de los innumerables conflictos existentes, como en el de los desafíos de la sociedad para el relanzamiento de la economía real, el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades, buscando la correcta interacción entre políticas económicas y sociales

5.5 El gobierno de Jimmy Morales y la política pública

Bajo un enfoque por resultados, la estratificación social nacional muestra que su principal resultado es la desigualdad. La Gráfica 3 muestra que en el 2014 el 78% de la población pertenece al estrato bajo o vulnerable, mientras que solamente el 1%, casi invisible, pertenece al estrato alto.

Gráfica 3: Estratificación social nacional



Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016

El gobierno del Presidente Jimmy Morales llegó al poder en enero del 2016 casi por exclusión de los partidos de la denominada “clase política”²³. Hasta abril del 2015 se daba por ganador al candidato Manuel Baldizón, un símbolo del decadente poder distrital, que forjó su acumulación de capital en base al encauce del presupuesto territorial y las alianzas con poderes locales corruptos.

El efecto dominó derivado de La Línea y La Plaza fue contundente y la población se decantó por un político sin experiencia y desconocido que había venido utilizando un viejo cascarón de alianzas político-electorales, liderada por militares jubilados de la línea dura. Esto se debe a que el partido con el que alcanzó la presidencia, el Frente de Convergencia Nacional (FCN), fue creado por un grupo de ex militares integrantes de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (Avemilgua). A pesar de una aparente renovación, el partido continuó siendo financiado fuertemente por militares, según reporte elaborado por los investigadores periodísticos de Plaza Pública, Daniel Villatoro y Angélica Medinilla (2015).²⁴ Vale subrayar que dicho partido está por desaparecer y nunca alcanzó notoriedad alguna.

En la era del espectáculo y la posverdad, la población, hastiada de los políticos tradicionales y con pocas opciones en el escenario electoral, votó por el artista popular que aparecía en programas dominigueros en la televisión nacional. Identificó al Presidente actual Jimmy Morales, como alguien ajeno a la clase política tradicional tan desgastada en un período relativamente corto de la historia moderna de democracia electoral.

El gobierno de Jimmy Morales es toda una encrucijada. Pareciera no despegar en medio de escándalos que involucran a sus familiares en el caso de corrupción denominado *Botín Registro de la Propiedad*, relacionado con simulación de negocios para desviar dinero público, y recientemente que lo involucran a él directamente en una demanda por financiamiento ilícito cuando fungía como Secretario General del FCM. Ello ha significado un serio desgaste para el Organismo Ejecutivo.

Adicionalmente, en lo relacionado con las políticas públicas, la clase política tradicional aún apoltronada en el Congreso de la República va caminando lentamente hacia los cambios de gran calado, mientras las élites tradicionales han retomado el control de la política económica a través de nuevos tecnócratas provenientes principalmente de las cámaras privadas, que han controlado la política económica y la banca central a lo largo del período democrático.

²³ La “clase política” tradicional guatemalteca se encuentra conformada principalmente por militares y servidores públicos (diputados, jueces, alcaldes, ministros, etc.) que se han enriquecido a base del presupuesto nacional, a través de los años. Estos llegan a consolidarse como caciques dentro de los diferentes distritos electorales. Gran participación dentro de la clase política guatemalteca la tienen los dueños de empresas constructoras con vínculos familiares o de amistad con diputados y autoridades locales quienes a través de licitaciones son las que más se enriquecen de los contratos estatales.

²⁴ En febrero de 2018, el Ministerio Público y la CICIG revelaron que el partido FCN recibió financiamiento ilícito por Q15 millones por parte de varios empresarios. Estos aportes no fueron reportados al Tribunal Supremo Electoral, por lo que solicitaron la cancelación del partido

En lo referente a las influencias externas, tan visibles del área dólar, la Casa Blanca ha emprendido una alianza con los máximos líderes de los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica y ha comenzado a delinear un proceso incipiente de ejecución denominado Plan de la Prosperidad, coordinado en Guatemala por el Programa Nacional de la Competitividad (PRONACOM) y el Ministerio de Economía.

En octubre del 2016, dicho Ministerio lanzó el documento, “*Política Económica 2016-2021 Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible*”, que merece un análisis del discurso y del contenido de cara a los nuevos tiempos de proteccionismo de la Era Trump, BREXIT y lo que viene con inusitada dinámica.

La política económica dice recoger la estrategia global elaborada por el organismo de planificación durante el gobierno de Pérez Molina, denominada *K’atun Nuestra Guatemala 2032*, así como la *Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021* y otros documentos elaborados por conocidos centros de pensamiento vinculados con el sector empresarial, principalmente el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA).

En el documento del Ministerio de Economía se reconocen las dificultades y rezagos sociales, mediante un diagnóstico escueto: “Guatemala tiene niveles muy bajos de capital humano”. La falta de educación y salud es un obstáculo central que limita el crecimiento económico (...) la desnutrición crónica afecta a casi la mitad de los niños menores de 5 años y presenta los niveles más bajos de escolaridad de la región (...) los déficits de capital humano son más graves en el caso de las mujeres, especialmente en la población indígena y las áreas rurales.

No hace falta exponer mucho más para esperar un cuerpo de políticas económicas orientado a la economía política del desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un país clasificado como de desarrollo medio bajo, localizado en el corredor mesoamericano, con frontera directa hacia el NAFTA y con una riqueza cultural y natural muy singular en la región.

La respuesta pública oficial se refiere a “reformas estructurales”, sin embargo las mismas se desvanecen a la hora de explicar el cómo, apareciendo únicamente en el discurso lo que podemos observar en la tabla 4 siguiente:

Tabla 4: Reactivación basada en fortalecer ciudades intermedias (Plan de Infraestructura para la modernización)

Rol activo de los gobiernos locales
Transformación productiva apoyando: turismo, construcción, vestuario y textiles, manufacturas livianas, contact centers, TICS
Facilitación de infraestructura rural: silos, sistemas de riego, buscando la interconexión rural-urbano
Apoyo a las cadenas productivas
Flexibilización del mercado laboral
Fortalecer la cultura del emprendimiento

La propuesta de política económica está caracterizada por un discurso de competitividad asociado aún a los viejos proyectos de los noventa de cooperación técnica apoyados por el USAID, y que son parte de lo que ésta denomina como el área de *Crecimiento Económico*.²⁵ Tales proyectos parten de la intervención focalizada en áreas de productividad potencial, intentando evitar contratos predatorios hacia los pequeños productores, y buscando mercados finales (“*end markets*”), vinculados a grandes empresas internacionales como Walmart, Sears, JC Penney y las grandes tiendas de comercio minorista.

Ausente está la necesidad de revisar el modelo macroeconómico imperante, basado en una laxa regulación financiera que hizo de Guatemala uno de los últimos países regionales en adoptar recientemente legislación para frenar el secreto bancario, vinculado al escándalo de los Panama Papers. Tampoco se atiende el delicado tema de la planificación de la inversión pública, que incluso ha sido ampliamente apoyado por las agencias financieras internacionales para que se inserte dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental (SIAF/SAG).

Se ignora además la necesidad de un pacto fiscal para reducir la desigualdad y mejorar la relación entre tributación directa e indirecta. El impuesto como el de tipo territorial está sujeto a la discrecionalidad de la valuación inmobiliaria municipal, ampliamente cooptada con los dueños de las grandes plantaciones de productos agroindustriales, que genera muy bajos ingresos hacia el desarrollo local.

El tratamiento epistemológico de la política económica en estos tiempos resulta ser muy integral uniendo las diferentes áreas de la ciencia social, principalmente la economía política y la sociología económica. La propuesta de política económica del Ministerio de Economía se distancia de la necesaria propuesta alternativa de política económica que logre engarzarse hacia el desarrollo socioeconómico y sostenible, siendo indiferente a la vez al tema de la tierra y los recursos naturales.

Bien sabemos por estudios clásicos de las ciencias sociales, tal y como lo ilustra Karl Polanyi, un renombrado científico social catalogado como uno de los grandes clásicos del siglo XX por sus trabajos de sistematización del desarrollo económico del mundo occidental (2015), existen tres mercancías que merecen un tratamiento muy especial en virtud de que no se ajustan de manera natural al fomento del mercado: el dinero, los recursos naturales y la fuerza de trabajo. Su tratamiento y acoplamiento a partir de la revolución industrial ha sido uno de los más grandes sucesos de las economías de mercado desarrolladas. En el mundo del subdesarrollo, todo ello requiere de otros esfuerzos adicionales, tratándose de un capitalismo

²⁵ Hacemos este comentario en virtud de que la más reciente estrategia de apoyo a Guatemala de USAID, diseñada durante el período Demócrata del Gobierno de Barack Obama tiene una visión mucho más amplia que las viejas ideas del crecimiento económico del pasado, y además tiene un contenido holístico más amplio. Ver a este respecto: USAID (2012) *Guatemala: Country Development Strategy*, -CDCS-, USAID/Guatemala.

tardío, en donde la tecnología y las relaciones sociales adquieren hoy otros matices más complejos a los de la revolución industrial.

En el estudio de la Cepal elaborado por Juan Fuentes Knight (2014) se advierte que en América Latina, luego de las políticas de ajuste de los años ochenta, se registraron dramáticos incrementos de la pobreza produciéndose así un nuevo paradigma de desarrollo. En los noventa comienza la implementación de políticas sociales focalizadas, mientras que en el 2000 se interviene de manera más agresiva y directa, lo que ha logrado nuevas formas de interacción entre el mercado, la sociedad y el Estado.

A pesar de éstas, en su conjunto, la región permanece rezagada con respecto a la tecnología y la productividad mundial. Persiste la brecha estructural y la desigualdad, que se revierten como boomerang en la búsqueda de productividad potencial del trabajo y del capital. El instrumento clave es el logro de pactos políticos que contribuyan a replantear la relación entre las instituciones, las estructuras y las políticas frente a un contexto externo incierto.

Se trata de lograr círculos virtuosos entre la sostenibilidad económica, social y ambiental del desarrollo, fomentando principalmente niveles más elevados de inversión, mayor incorporación de la innovación y el conocimiento a la estructura productiva, la ampliación del empleo formal con derechos sobre la base de grados crecientes de productividad, una mejor distribución del ingreso y una regulación eficaz y eficiente de los mercados.

A pesar de estas consideraciones derivadas de las experiencias latinoamericanas y las transformaciones que la ciudadanía con voz fuerte está demandando, la tecnocracia guatemalteca de la democracia parece no comprender la urgencia de trasladarlos a políticas públicas acordes a la realidad actual del país, dejando sin efecto todas las demandas que la población guatemalteca plasmó en la plaza a raíz de las manifestaciones del año 2015.

El primer año de gobierno de Morales comenzó a mostrar al final una frustración de las expectativas, condicionado por su bancada FCN-Nación, que se triplicó a fuerza de transfuguismo (IPNUSAC 2016;34) y operando poco sofisticadamente al estilo de la vieja política. Adicionalmente, el mandatario se ha rodeado en el plano de la política económica por tecnócratas afines al sector privado corporativo, y en el plano social operando bajo marcos fragmentados, siendo que el Vicepresidente Jafeth Cabrera no ha podido aglutinar acciones para consolidar un Gabinete Social con políticas de tipo integral.

Adicionalmente, se mantiene un clima de desconfianza hacia un presidente que se ha visto “salpicado” por escándalos políticos como se mencionó con anterioridad. Adicionalmente la CICIG mantiene una postura en la cual afirma que las estructuras criminales que se encuentran arraigadas dentro de las estructuras de poder estatal están lejos de ser erradicadas, aumentando de esta manera la crisis política que afronta el país hoy en día.

5.6 Actores Protagonistas del Período

i. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público

Tanto Thelma Aldana, la ex Fiscal General del Ministerio Público, como Iván Velásquez, Comisionado de la CICIG, recibieron un amplio apoyo popular y de los medios de comunicación en su cruzada anticorrupción. A la vez, la CICIG recibe un amplio apoyo de la comunidad internacional, particularmente del Gobierno de los Estados Unidos de América, en términos políticos y financieros. La cruzada anticorrupción motivó a los principales centros de pensamiento y a los representantes de sectores ciudadanos a formular propuestas diversas de reforma: Constitucional, al sistema de partidos políticos, sistema electoral y reformas del Estado.

Si bien se han revelado una buena cantidad de casos de corrupción, las reformas han ido perdiendo velocidad y fuerza, debido a la resistencia de la clase política a encaminarlas por un buen rumbo y al poder de veto de algunos poderosos empresarios que se han visto o podrían verse afectados por señalamientos de corrupción. Adicionalmente, diversas decisiones implementadas por los organismos del Estado han disminuido el impulso de las reformas, tal es el caso de la abrupta salida del Superintendente de Administración Tributaria –SAT– Juan Solórzano Foppa y la actual gestión de la nueva Fiscal nombrada por el Presidente Morales, María Consuelo Porras.

ii. La Plaza y la Sociedad Civil

Se conoce como La Plaza al movimiento espontáneo de personas que se aglutinó en plazas y parques del área metropolitana y ciudades intermedias. Sus demandas, como todo movimiento de su tipo, fueron cortoplacistas y la depuración de la clase política tiene muchas aristas que lógicamente dividen al movimiento inicial, debido a una larga historia de conservadurismo/ radicalismo que ha permeado el tejido social y las ideologías.

En la era actual el país se debate en críticas constantes al Presidente Jimmy Morales quien no logra encausar al Estado por una senda de soluciones urgentes. Además el descrédito del Congreso de la República es grande y sus principales diputados se han ocupado de aletargar la sed de reformas, principalmente en el plano electoral y constitucional, no digamos las reformas urgentes del Estado: de las compras, el servicio civil y el ordenamiento planificado y priorizado del gasto público.

La coyuntura actual es determinante, en virtud de que se aproxima la convocatoria a elecciones generales y las rivalidades políticas se acrecientan a la par de una emergencia de nuevas fuerzas sociales que aspiran a participar políticamente, incluyendo al movimiento indígena y campesino agrupado en el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), así como un sorpresivo anuncio de la ex Fiscal Thelma Aldana, quien viene anunciando desde los Estados Unidos, la constitución de una Plataforma Ciudadana, conformada por fuerzas pertenecientes a movimientos sociales y organizaciones políticas.

iii. Gobierno de los Estados Unidos de América

El gobierno de los Estados Unidos ha sido un actor determinante a lo largo del período histórico analizado. A mediados del mes de junio 2017 se realizó en Miami una cumbre sobre prosperidad y seguridad entre autoridades de Centroamérica y Estados Unidos, con acompañamiento de altos funcionarios del gobierno mexicano, en donde el Presidente Morales se reunió con una comitiva del Vicepresidente Pence de los Estados Unidos y el Secretario de Estado, Rex Tillerson para consolidar la agenda del Plan para la Prosperidad, ahora con una visión actualizada de la administración republicana del Presidente Donald Trump.

Si bien la prosperidad está en la agenda, de acuerdo con el Vicepresidente Pence, la seguridad, el combate al narcotráfico y la corrupción son las prioridades de su gobierno con América Central, especialmente con los países del Triángulo Norte de Centro América.

Ello no significa, según Pence, relegar planes de inversión, sino a la vez se están estableciendo estrechas alianzas con los sectores privados centroamericanos a efecto de que los empresarios de la región coloquen dinero para el desarrollo, principalmente en materia de infraestructura, que tenga efectos multiplicadores en la creación de empleo. También anunció oficialmente una reducción de la ayuda global programada durante la Administración Obama, de US\$ 650 millones a US\$ 460 millones. Recordemos que el nuevo gobierno estadounidense viene persiguiendo una redefinición en su propia política fiscal.

iv. Sector privado organizado

Diversas opiniones a favor y en contra han generado en la opinión pública el protagonismo del centro de pensamiento denominado FUNDESA, que resulta ser un conglomerado encabezado por prominentes empresarios que en los últimos años ha venido incursionado en temas económicos y sociales (nutrición, educación, seguridad, generación de empleo). La agencia gubernamental PRONACOM a cargo del Ministerio de Economía y liderada por empresarios, ha venido aglutinando apoyo estadounidense, especialmente de la fuente Milenium Challenge Corporation, -MCC- de los Estados Unidos.

En la reciente cumbre de la prosperidad celebrada en Miami, los representantes de FUNDESA, CACIF y PRONACOM tuvieron un notable protagonismo. Por un lado, esto sugiere el respaldo del gobierno republicano estadounidense a una política de apertura, librecambio y empresarialidad, y por otro, el interés de dicho gobierno en buscar aportes más concretos del mundo empresarial guatemalteco al desarrollo socioeconómico. Se está conversando ya sobre la creación de un Fondo de Infraestructura que estaría promoviendo proyectos de participación público-privada y de renovación de la inversión pública en el país.

VI. Conclusiones

En el plano social es en donde se visualizan de forma más evidente los resultados parciales y poco satisfactorios de los diversos esfuerzos de política económica y pública implementados. Una nueva visión, acompañada de una nueva caja de herramientas resulta ser fundamental. En tal sentido, la nueva condicionalidad vinculada al fortalecimiento del proceso democrático, la lucha por la transparencia y una mayor integralidad de políticas públicas, vinculada a los Objetivos Desarrollo Sostenible-ODS-, resultan ser urgentes para mejorar los indicadores sociales del país.

En fecha reciente el Presidente de la República, Jimmy Morales, ha presentado a la sociedad y a la comunidad internacional, las metas priorizadas de los ODS, que son parte de un esfuerzo internacional. Anteriormente, el país incumplió con los Objetivos del Milenio impulsados por Naciones Unidas. Según la política oficial se cuenta con un esfuerzo estratégico denominado Katún 2032. Es vital articular estos esfuerzos en el esquema de presupuesto anual por resultados, fortaleciendo así el sistema de planificación nacional.

Resulta fundamental que agencias como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial logren combinar de mejor forma el énfasis por la estabilidad macroeconómica y la necesaria sostenibilidad de la misma a través del relanzamiento de programas de desarrollo socioeconómico de largo alcance.

Para ello es indispensable impulsar con mayor fuerza los procesos de efectividad del desarrollo, la planificación del gasto público y mejoras de calidad. Esto debe ser efectuado en el marco de sistemas de gobernabilidad más transparentes y democráticos.

En Guatemala, las reformas constitucional, electoral y del Estado son los desafíos centrales pendientes. La reforma constitucional debe buscar una mayor efectividad del sistema de justicia y la reducción de la mora judicial. La reforma electoral debe abrir los espacios reales de participación ciudadana, especialmente para las mujeres, juventud y etnias, así como facilitar la institucionalización de nuevos partidos políticos democráticos. La reforma del Estado debe retomar la vieja tradición de planificación y priorización de actividades, evitando la duplicidad de esfuerzos y el despilfarro de recursos que hoy son invertidos en un funcionariado público de baja calificación y efectividad y en una inversión pública que se ejecuta en forma lenta y con baja calidad.

Dentro de la reforma del Estado, es fundamental impulsar las reformas del sistema de servicio civil y del control gubernamental para así responder a las exigencias de la población reiteradas en la Plaza en 2015. Asimismo, los sistemas de gobernabilidad, cuentadancia y rendición de cuentas son de suma importancia en estos momentos de búsqueda de transparencia y efectividad hacia el desarrollo. La comunidad internacional continúa teniendo un importante papel que jugar. En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo será una

agencia central en materia de impulso y ejecución del Plan para la Prosperidad con América Central.

Partimos así de una visión de Economía Preventiva, que consiste en un enfoque transversal de política pública, que debe acompañar la prevención y el control, evitando así la judicialización penal de la coercitividad en los asuntos públicos. Una reforma integral al Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAF/SAG– resulta urgente, y ello viene siendo retomado por diferentes esfuerzos actuales de Asistencia Técnica para el Desarrollo para Guatemala, derivado de las acciones conocidas como La Plaza, ampliamente explicadas en este estudio.

Así, como ayer lo fue el Grupo Consultivo de países amigos con Guatemala y el proceso de Paz, hoy la cartera de proyectos de la banca multilateral y bilateral, así como la de agencias de desarrollo como USAID, son fundamentales para consolidar una condicionalidad más bondadosa que la descrita en este estudio, relacionada con el ajuste y la estabilización. Ahora bien, dicha agenda de cooperación debe estar en línea con el impulso de la cooperación Gobierno a Gobierno y de la propia Declaración de París, que anima al mundo desarrollado a fortalecer el espacio gubernamental y la acción de los gobiernos.

Hoy las exigencias ciudadanas se centran en la necesaria efectividad del desarrollo, la calidad del gasto y la transparencia en el uso de recursos. Pareciera que el freno mayor viene de los intereses de una clase política emergente que no ha podido reencausar la agenda de la declinante clase política tradicional que se resiste a morir, a pesar de los antejuicios y acusaciones que día con día vienen planteando la CICIG y el Ministerio Público guatemalteco. El futuro entonces está siempre abierto a nuevas utopías.

Referencias

- Arévalo, Marcel (2016) *Una nueva oportunidad a 20 años de firmada la paz*, en Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 17, IPNUSAC, Universidad de San Carlos, Guatemala.
- Azpuru, D., Rodríguez, M. & Zechmeister, E. (2018). *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Guatemala: Vanderbilt
- Baeza, S. (2000). *Léxico de la Política*. México: Siglo Veintiuno editores.
- Balsells Tojo, A. (2009). *Olvido o memoria: El dilema de la sociedad guatemalteca*. Guatemala: Flacso.
- Balsells, E. (2012). *Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente. Tesis Doctoral*. Universidad Pontificia de Salamanca: Distinción Suma Cum Laude Probatus 2012.
- Balsells, E. (2014). *Notas críticas para el abordaje sociológico de la política económica guatemalteca. Espacios Políticos*, pp. 65-76.
- Balsells, E. (2016). *El Estado fragmentado y sus inspiradores*. Revista Análisis de la Realidad Nacional, IPNUSAC-Universidad de San Carlos, 160.
- Balsells, E. (2017) *Poderes corporativos y las enmiendas a la Ley de Competencia*, en Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 20, abril/junio
- Barcelona Centre for International Affairs. (s.f.). *Alfonso Portillo Cabrera*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de Barcelona Centre for International Affairs: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alfonso_portillo_cabrera
- Barcelona Centre for International Affairs. (s.f.). *Álvaro Arzú*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de Barcelona Centre for International Affairs: [http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_arzu_yrigoyen/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_arzu_yrigoyen/(language)/esl-ES)
- Barcelona Centre for International Affairs. (s.f.). *Álvaro Colom*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de Barcelona Centre for International Affairs: [http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_colom_caballeros/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_colom_caballeros/(language)/esl-ES)
- Barcelona Centre for International Affairs. (s.f.). *Óscar Berger Perdomo* . Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de Barcelona Centre for International Affairs:

- [http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/oscar_berger_perdomo/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/oscar_berger_perdomo/(language)/esl-ES)
- Castillo, C. (2008). Entendiendo la real fortaleza partidaria: el concepto de redes de inclusión. En FLACSO, *Partidos Políticos en Guatemala: entre insitucionalida y pragmatismo político* (pág. 157). Guatemala: FLACSO.
- Cavert, P. (1985). Guatemala: a nation in turmoil. *WestviewPress, Boulder*.
- CICIG (2018). Mandato y Acuerdo de creación de CICIG. Recuperado de: <http://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo/>
- Dunkerley, J. (1988). *Power in thelsthmus: a political history of modern central amercia*. London: Verso.
- FLACSO. (mayo de 2015). Diálogo, No.9 cuarta época. Guatemala.
- Fuentes Knight, J. A. (2014). *Inestabilidad y desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fuentes, J. A., & Balsells, E. (2004). *Informe Centroamericano*. INTAL-Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.
- Gallardo, E. (2002). *Análisis de la problemática del sistema bancario nacional a partir de las últimas intervenciones y su impacto en la economía guatemalteca*. Guatemala: DIGI.
- Gramajo Morales, H. (1978). Los partidos políticos y el Estado guatemalteco desde el 44 hasta nuestros días. *Revista Política y Sociedad, Guatemala*.
- Guerra Borges, A. (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gutierrez Del Cid, A. T. (1994). De la Nueva Mentalidad soviética a la política exterior de Rusio: Decadencia y Derrumbe de una gran potencia y una nueva definición de intereses. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Gutierrez, E. (2016). Guatemala fuera de control, la CICIG y la lucha contra la impunidad. *Revista Nueva Sociedad, Venezuela*.
- Handy, J. (1984). Gift of the Devil: A history of Guatemala,. *Between the lines, Toronto*.
- InsightCrime. (9 de Octubre de 2016). *CLACS*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de InsightCrime: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/ciacs>
- International IDEA. (1998). *Democracia en Guatemala: La misión de un pueblo entero*. Bogotá.

- IPNUSAC (2016) Revista Análisis de la Realidad Nacional, Julio/Septiembre, Universidad de San Carlos, Guatemala.
- Koeneke, H. (1986). Pretorianismo, Legitimidad y Opinión Pública. *Nueva Sociedad*, 69-76.
- Loaeza, S. (2000). Análisis del autoritarismo. En L. e. Olamendi, *Diccionario de la Política* (pág. 7). México: Fondo de Cultura Económica.
- Luján Muñoz, J. (1998). *Guatemala: breve historia contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Economía. (2016). Guatemala Política Económica 2016-2021 Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible. Guatemala, Guatemala.
- O'Donnell, G. (1979). *Notas para el estudio de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- O'Donnell, G. (1994). *Some Reflections on Redefining the Role of the State, in Redefining the State in Latin America*. Paris: OECD.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1986). *Transition from Authoritarian Rule, Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ortiz, P. (2008). *Partidos Políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*. Guatemala: FLACSO.
- Poitevin, R., Dary, C., Esquit, E., Gordillo, E., Sagastume, T., Torres, E., . . . Berganza, G. (2004). *Compendio de Historia de Guatemala 1944-2000*. Guatemala: Centro de impresiones graficas -CIMGRA-.
- Polanyi, K. (2015). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (4ta ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Octubre de 2016). *Más allá del conflicto, Luchas por el Bienestar: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Recuperado el 14 de Octubre de 2016, de PNUD: http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_Completo_digital-1.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Julio de 2011). *Ejercicio de Apreciación Sustantiva, Mi Familia Progresa (MIFAPRO)*. Recuperado el 03 de agosto de 2018 de: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/42534.pdf>
- Rivera Irías, A. (1981). Evolución histórica del sector público de Guatemala. *Revista Centro Americana de Administración Pública, Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP-, San José*.

- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: Implicaciones para el desarrollo de la democracia en la región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Sourojoun, G. (2012). Modernización y autoritarismo y el Estado burocrático-autoritario de O'donnell. Una nueva lectura para comprender las claves del caso argentino. *Temas y Debates*, 2.
- Torres Rivas, E. (11 de Septiembre de 2016). La vida política, los regímenes democráticos y los conflictos. *el Periódico*.
- Tribunal Supremo Electoral. (2008). *Memoria Elecciones Generales 2007*. Recuperado el 03 de agosto de 2018 de: <http://www.tse.org.gt/Memoria%20Electoral%202007.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2012). *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2011*. Recuperado el 03 de agosto de 2018 de: <http://www.tse.org.gt/memoria-electoral-2011.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2016). *Memoria Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2015*. Recuperado el 03 de agosto de 2018de: <http://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>
- USAID (2012) Guatemala Country Development Strategy -CDCS-, USAID/Guatemala.
- Villagrán Kramer, F. (1993). *Biografía Política de Guatemala: los pactos políticos de 1944 a 1970*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Guatemala.
- Villatoro, D., & Medinilla, A. (13 de Octubre de 2015). *Los militares que financian a Jimmy Morales*. Recuperado el 22 de Febrero de 2017, de Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-militares-que-financian-jimmy-morales>