

- Guatemala: corrupción estructural, características y repercusiones económico-políticas. Los hechos recientes (2016-2023)

- Migración internacional, remesas familiares y crecimiento económico en Guatemala

- Las tramas de las elecciones generales de 2023 en Guatemala (desde la convocatoria de las elecciones hasta la determinación de los ganadores de la primera vuelta)

- El incremento sostenido de la deuda interna y externa, el pago y su incidencia en el financiamiento de las políticas sociales. Período 2000-2024

- Elementos de la acumulación capitalista en el agro guatemalteco: ¿Factor de crecimiento económico? -Parte II-

# Revista Economía

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Año LXII Julio - Septiembre 2024 Edición 241



## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIES)

### CONSEJO DIRECTIVO

Dr. Byron Giovanni Mejía Victorio, decano en funciones  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
MSc. Edgar Arturo Marroquín López

### DIRECTOR

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dra. Herlem Isol Reyes López  
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume  
MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
MSc. Andrelly Maelfi Cisneros Flores  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez  
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz  
Dr. Jorge Víctor Murga Armas  
Lic. Carlos Morales López  
Lic. Carlos Enrique Solís García

### CORREO ELECTRÓNICO

hilinreyes@gmail.com  
malupol@yahoo.com  
hidalgo.monica@usac.edu.gt  
cisneros.andrelly@usac.edu.gt  
cpma5050@yahoo.com  
franklinvaldez2000@yahoo.com  
jmurga@usac.edu.gt  
carlosml@usac.edu.gt  
carlosolis\_2103@hotmail.com

### REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

### DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

### REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar  
Rolando Enrique Briones García



**IIES**

**Edgar Arturo Marroquín López**

**Director**

e-mail: edgarmarro@yahoo.com

## Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), acorde con sus funciones investigativas, presenta al público lector la Revista Economía No. 241, julio – septiembre de 2024, con diversos temas relacionados con la corrupción estructural, migración y crecimiento económico, elecciones generales, deuda interna y externa, y acumulación capitalista en el agro.

En esta oportunidad la Revista contiene cinco artículos elaborados por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: *Guatemala: corrupción estructural, características y repercusiones económico-políticas. Los hechos recientes (2016-2023); Migración internacional, remesas familiares y crecimiento económico en Guatemala; Las tramas de las elecciones generales de 2023 en Guatemala (desde la convocatoria de las elecciones hasta la determinación de los ganadores de la primera vuelta); El incremento sostenido de la deuda interna y externa, el pago y su incidencia en el financiamiento de las políticas y sociales. Período 2000-2024; y, Elementos de la acumulación capitalista en el agro guatemalteco. ¿Factor de crecimiento económico? -Parte II.*

El IIES enfatiza su obligación académica e institucional de realizar sus investigaciones económicas y sociales de forma objetiva, crítica y constructiva, con el fin primordial de identificar las causas y buscar e indicar alternativas de solución a la problemática socioeconómica y política del país.

Guatemala, septiembre de 2024

*“Id y enseñad a todos”*

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LXII, julio - septiembre 2024, No. 241

Contenido	Página
<b>Guatemala: corrupción estructural, características y repercusiones económico-políticas. Los hechos recientes (2016-2023)</b> <i>Lcda. Mara Luz Polanco S.</i>	1
<b>Migración internacional, remesas familiares y crecimiento económico en Guatemala</b> <i>MSc. Andrely Cisneros</i>	85
<b>Las tramas de las elecciones generales de 2023 en Guatemala (desde la convocatoria de las elecciones hasta la determinación de los ganadores de la primera vuelta)</b> <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	137
<b>El incremento sostenido de la deuda interna y externa, el pago y su incidencia en el financiamiento de las políticas sociales. Período 2000-2024</b> <i>Lic. Carlos Morales López</i>	221
<b>Elementos de la acumulación capitalista en el agro guatemalteco: ¿Factor de crecimiento económico?</b> <b>-Parte II-</b> <i>Lic. Miguel Ángel Castro</i>	257

## RESUMEN

**El contenido, redacción y enfoque de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impreso, son responsabilidad de sus autoras y autores. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o punto de vista de la Dirección.**

En el primer artículo, **Guatemala: corrupción estructural, características y repercusiones económico-políticas. Los hechos recientes (2016-2023)**, la *Lcda. Mara Luz Polanco S.*, expone que en este estudio se reflexiona sobre el carácter estructural que adquiere la corrupción en el país, con el propósito de profundizar en su conocimiento en el contexto de la coyuntura política que se desarrolla alrededor de la cruzada contra la corrupción que protagonizó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a partir del año 2015 y la regresión que se experimenta tras su expulsión en el año 2019. Con esa intención se retoman las principales explicaciones teóricas desarrolladas en los últimos 60 años que contribuyen a comprender las distintas dimensiones de la problemática y su complejidad. Se exploran principalmente los planteamientos de carácter económico como los realizados por Robert Klitgaard, Susan Rose-Ackerman y Daniel Kaufmann, retomando posteriormente las concepciones de captura y cooptación del Estado para abordar finalmente los aportes de Irma Sandoval al enfoque de corrupción estructural, el cual, junto a los planteamientos económicos, contribuye a caracterizar y explicar la corrupción en Guatemala considerando las relaciones excluyentes de poder cultivadas históricamente.

Posteriormente, se exploran algunos de los casos de corrupción más significativos denunciados judicial o públicamente en los últimos años y que contribuyen a explicar el carácter que asume la corrupción en el país y el porqué del reagrupamiento de fuerzas político-económicas

lícitas e ilícitas que pugnan actualmente por mantener el sistema de corrupción que ha servido como medio y espacio para la realización de negocios con el Estado, la obtención de rentas extraordinarias y la preservación del poder y la impunidad cultivados desde afuera y en el interior de la institucionalidad pública en el contexto del proceso de transición a la democracia.

En el segundo artículo, **Migración internacional, remesas familiares y crecimiento económico en Guatemala**, la *MSc. Andrey Cisneros*, analiza que en las últimas décadas, millones de personas en el mundo se han sumado a la movilidad espacial, traspasando fronteras y dejando su lugar de origen con el propósito de mejorar su calidad de vida. Se trata de una migración internacional que ha incrementado con el tiempo por múltiples causas.

En el caso de Guatemala, la condición de pobreza, además de la precariedad laboral, los bajos salarios, violencia, inseguridad, entre otros, obligan a muchas personas a migrar hacia otros países, principalmente hacia Estados Unidos. Por lo tanto, muchos guatemaltecos encuentran una alternativa de vida al emigrar en busca de trabajo e ingresos, realizando una travesía migratoria hacia dicho país, esto considerando que se trata de migrantes irregulares, quienes no poseen la documentación requerida por el país de destino.

Cabe resaltar que el migrante internacional juega un papel importante al convertir parte de su salario en remesas, mismas que benefician a casi el 60% de las familias guatemaltecas, contribuyendo así, por medio del consumo a la economía nacional. Cabe resaltar

que las remesas en Guatemala representan alrededor del 20% del Producto Interno Bruto (PIB).

La presente investigación se delimita al análisis de la migración internacional de forma irregular, específicamente de guatemaltecos que emigran hacia los Estados Unidos. Asimismo, se toma en cuenta el comportamiento de las remesas familiares en un periodo de 12 años, y cómo dichos ingresos por remesas contribuyen al crecimiento económico de Guatemala.

En el tercer artículo, **Las tramas de las elecciones generales de 2023 en Guatemala (desde la convocatoria de las elecciones hasta la determinación de los ganadores de la primera vuelta)**, el *Dr. Jorge Murga Armas*, analiza el marco electoral desde la perspectiva de las reformas e iniciativas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos muestra su impacto en la institucionalidad electoral y las tramas actuales en torno a la Ley Electoral y el Tribunal Supremo Electoral. Luego, ya en la dinámica de las elecciones generales de 2023, el análisis de tres casos de exclusión de candidatos permite conocer si las decisiones del TSE se ajustaron a derecho y determinar las tramas en cada uno de los casos. Finalmente, el análisis de las principales características de la campaña electoral (uso de medios tradicionales, redes sociales, etc.), las tramas en torno al “Affaire Blanca Alfaro” publicado por The New York Times y las encuestas de ProDatos publicadas por Prensa Libre unos días antes de las votaciones permiten demostrar que estos hechos, así como los anteriores, influyeron en los resultados de la primera vuelta.

En el cuarto artículo, **El incremento sostenido de la deuda interna y externa, el pago y su incidencia en el financiamiento de las políticas y sociales. Período 2000-2024**, el *Lic. Carlos Morales López*, expone que el crecimiento sostenido de la deuda interna y externa del país tiene sus orígenes en las dos últimas décadas del siglo pasado. En la adquisición de esta deuda los argumentos en favor de las mayorías siempre están presentes y dos décadas después la realidad es totalmente distinta. Es imposible hablar de la deuda con indiferencia y es necesario comprender que, al endeudar al país, los funcionarios endeudan a todos los ciudadanos. Guatemala es un país que destina buena parte de sus ingresos al pago del servicio de la deuda a costa de las políticas sociales necesarias para compensar a los más vulnerables, a los olvidados que sobreviven al hambre y la miseria. Los márgenes para endeudamiento futuro, en caso de emergencia, son mínimos gracias a los costos impuestos por los acreedores internacionales y al parecer no están dispuestos renegociar con los países deudores. La deuda hay que pagarla y tarde o temprano obligarán a tomar otro tipo de medidas para financiar el servicio de la deuda. El futuro es incierto para la mayoría de guatemaltecos.

Y finalmente, el quinto artículo, **Elementos de la acumulación capitalista en el agro guatemalteco. ¿Factor de crecimiento económico? -Parte II-**, el *Lic. Miguel Ángel Castro*, indica que cada formación social tiene su propia ley económica fundamental. En el capitalismo es la ley de la plusvalía. La misión del capital es crear plusvalía, para engendrar nuevo capital. En Guatemala se plantea que el sector idóneo del proceso de acumulación capitalista sigue siendo el sector agropecuario, más puntual la agroexportación, que aparte de

ser una de las principales actividades económicas integrantes del PIB, nos permite conocer muchas de las contradicciones coyunturales y estructurales del país.

La persistencia de un problema nacional crítico cual es la inequitativa distribución de la tierra, coadyuva a la prevalencia de un modelo económico de iguales peculiaridades, concentrador de riqueza y demás medios de producción. Este problema de una parte se manifiesta en la conformación de grandes extensiones de tierra y otras que son en extremo pequeñas, formando la dualidad agraria minifundio-latifundio.

Su fundamento son relaciones de producción capitalistas, reafirmando ser el epicentro generador que determina la disfuncionalidad socioeconómica de Guatemala, tanto en el pasado como ahora en el siglo XXI, además de la aseveración equivocada que dicha dicotomía minifundio-latifundio es la concepción de Estructura Agraria, siendo en todo caso un aspecto fenoménico.

La caracterización acerca de la categoría Estructura Agraria, nos conduce a desmitificar concepciones y errores que de forma abundante existen. Así se tiene el hecho de identificar dicha estructura con la contradicción minifundio-latifundio, que si bien refleja el grado de atomización o acumulación de la tierra, ignora las relaciones de producción de cómo se realiza el proceso de trabajo en el sector agropecuario, tampoco refleja la existencia de clases sociales y mucho menos las condiciones sociales en que labora y vive la fuerza de trabajo.

**Guatemala: corrupción estructural, características y repercusiones  
económico-políticas. Los hechos recientes  
(2016-2023)**

*Lcda. Mara Luz Polanco S.\**

**I. Introducción**

En este estudio se reflexiona sobre el carácter estructural que adquiere la corrupción en el país, con el propósito de profundizar en su conocimiento en el contexto de la coyuntura política que se desarrolla alrededor de la cruzada contra la corrupción que protagonizó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a partir del año 2015 y la regresión que se experimenta tras su expulsión en el año 2019. Con esa intención se retoman las principales explicaciones teóricas desarrolladas en los últimos 60 años que contribuyen a comprender las distintas dimensiones de la problemática y su complejidad. Se exploran principalmente los planteamientos de carácter económico como los realizados por Robert Klitgaard, Susan Rose-Ackerman y Daniel Kaufmann, retomando posteriormente las concepciones de captura y cooptación del Estado para abordar finalmente los aportes de Irma Sandoval al enfoque de corrupción estructural, el cual, junto a los planteamientos económicos, contribuye a caracterizar y explicar la corrupción en Guatemala considerando las relaciones excluyentes de poder cultivadas históricamente.

---

\* Economista, Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

Posteriormente, se exploran algunos de los casos de corrupción más significativos denunciados judicial o públicamente en los últimos años y que contribuyen a explicar el carácter que asume la corrupción en el país y el porqué del reagrupamiento de fuerzas político-económicas lícitas e ilícitas que pugnan actualmente por mantener el sistema de corrupción que ha servido como medio y espacio para la realización de negocios con el Estado, la obtención de rentas extraordinarias y la preservación del poder y la impunidad cultivados desde afuera y en el interior de la institucionalidad pública en el contexto del proceso de transición a la democracia.

Asimismo, con el propósito de evidenciar las consecuencias de la corrupción sobre la institucionalidad, los recursos públicos, el bienestar y la vida de las personas, se documentan algunos casos y las distintas modalidades que adquiere la corrupción en distintos sectores y particularmente en el sector salud, considerando las contrataciones que se realizan entre la empresa privada y el MSPAS y particularmente la depredación de la institucionalidad y los servicios de salud pública por medio de la negociación de comisiones ilícitas entre empresas y funcionarios o empleados públicos que derivan en sobreprecio de las adquisiciones públicas. Finalmente, se reflexiona sobre la relación entre corrupción y formas de ejercicio del poder, enfatizando en sus consecuencias sobre la institucionalidad y la depredación de los recursos públicos.

## **II. La corrupción: concepto y teorías recientes**

### **2.1 La corrupción, conocimiento del término y orígenes etimológicos**

La corrupción es una situación ampliamente extendida en todo el mundo y como tal existen distintos esfuerzos teóricos dirigidos a conceptualizarla y explicarla. En efecto, ¿qué es la corrupción? es una pregunta que en distintos momentos se han hecho diferentes estudiosos de las ciencias sociales y que, como es natural, ha hecho surgir diferentes definiciones y planteamientos teóricos a lo largo del tiempo, no solamente porque estos se han ido desarrollando con la crítica y autocrítica que han generado, sino porque la corrupción es un fenómeno que también va evolucionando con los cambios económicos y sociales, y porque adquiere distintas características en tiempos y sociedades diferentes.

Las explicaciones sobre la corrupción también han estado limitadas por perspectivas que en última instancia remiten a usos que favorecen las relaciones de poder desiguales entre países, por ejemplo, con la adopción de medidas anticorrupción a cambio del financiamiento que se reciben de los organismos internacionales de crédito. La historia de los planteamientos teóricos sobre corrupción, especialmente los más recientes, están en alguna medida permeados por los aportes intelectuales asociados consciente o inconscientemente tanto con la filiación profesional como con la institucional. Existen en este sentido conceptualizaciones que remiten a las cuestiones económicas que la provocan, a las normas morales o

la ética de los funcionarios públicos, a la estructura o funcionamiento de las instituciones o las relaciones históricas de poder existentes, entre otras.

En este apartado hablaremos de las explicaciones teóricas más importantes para aproximarnos a aquella que más responde a la situación de la corrupción en Guatemala, considerando los hechos recientes. Sin embargo, antes de avanzar en este desarrollo, conviene conocer el origen etimológico del término y los usos que le han dado. En este sentido, el término corrupción procede del latín corruptio que está compuesto por el prefijo latino cum (que significa junto a, unido con, que acompaña, combinado con); el verbo rumpo o rumpere (que significa quebrar, hender, romper, quebrantar, extenuar, cortar, interrumpir); el sufijo de resultado y acción (tio)n. Se refiere entonces a la acción de romper, de quebrantar, de debilitar algo (Treviño J., 18 de agosto de 2020). Remite entonces a la destrucción de algo.

En la Grecia antigua este término se usaba comúnmente como sinónimo de destrucción. También fue utilizado por Aristóteles, quien se interesó en explicar la realidad y la existencia de las cosas. Al respecto llamó substancia a aquello que constituye la naturaleza misma de un objeto, a aquello que hace ser lo que es. Según esto, la substancia no necesita de ninguna otra cosa para existir, siendo lo más fundamental y primordial en la realidad y permanece constante, inmutable, a través de los cambios que experimenta un objeto, independientemente de los cambios en la apariencia o propiedades accidentales del mismo. Como consecuencia, se interesó por el movimiento, es decir por la modificación de la substancia (los

objetos, las cosas) y en este sentido por lo que denominó generación y corrupción. Decía al respecto que la generación es un proceso a través del cual una substancia pasa de la posibilidad de existir a la existencia real, es decir, la posibilidad que tiene un objeto de desarrollarse o convertirse en algo más (por ejemplo, una semilla en árbol). En cambio, la corrupción era el proceso contrario, implica el cambio de una substancia en acto, a una en potencia, o el paso de la sustancia real (con sus características específicas) a la posibilidad de existir. La corrupción era entonces la transformación de la sustancia de una forma a otra, pero no implicaba la aniquilación de aquella (Aristóteles, 317 b/318a - 319 b y 320, sin fecha). Sin embargo, sí suponía el tránsito del ser al no ser.

Actualmente, el término corrupción se sigue relacionando con la transformación, pero con una que supone deterioro de las cuestiones materiales, pero también de las espirituales o humanas. En este sentido, la Real Academia Española de la Lengua (RAE), establece tres acepciones para el término corrupción: a) Acción y efecto de corromper o corromperse (sinónimos: putrefacción, descomposición, podredumbre, degeneración, fermentación); b) deterioro de los valores, usos o costumbres (sinónimos: corruptela, deshonestidad, depravación, perversión, vicio, envilecimiento, peste, prostitución) y c) práctica utilizada en las organizaciones, especialmente públicas, que consiste en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores (soborno, cohecho, compra, coima).

Esta última acepción se refiere a la corrupción en el ámbito político, es decir, en el ámbito público relativo a las cuestiones del Estado. Es desde esta perspectiva que nos interesa arribar a una explicación de la corrupción que exprese lo que ocurre en Guatemala. Sin embargo, corresponde primero advertir que independientemente de los usos comunes del término, en la época reciente éste generalmente se usa para referirse a un acto en el que necesariamente se cuestiona la utilización indebida de recursos por parte de agentes estatales, en colusión con agentes privados.

## **2.2 De los planteamientos moral-individualista a las teorías económicas**

Para abordar las características que ha adquirido la corrupción en Guatemala y entender la complejidad de la problemática, en este apartado hablaremos de los principales planteamientos teóricos que se han desarrollado en los años recientes para explicar sus causas y consecuencias. Para hacerlo nos remitiremos a los estudios realizados desde los años sesenta del Siglo XX, yendo desde los planteamientos en los que sostenía que la corrupción podía generar beneficios para el sistema económico a los estudios que documentaron empíricamente que la corrupción tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo económico, pasando luego por las explicaciones que se desarrollaron en organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) en los años ochenta y noventa del siglo pasado, para abordar posteriormente el enfoque de corrupción estructural.

Existen diferentes ideas y enfoques desde los cuales se ha abordado el fenómeno de la corrupción. Entre estos sobresalen los enfoques moral-individualistas, culturalistas, económico-rationales, y el enfoque estructural. El **enfoque moral-individualista** enfatiza en el carácter personal de los actos de corrupción, los cuales se atribuyen particularmente a la trasgresión por parte de los burócratas de los valores culturalmente aceptados y la adopción de prácticas que priorizan el interés particular, en contra de los intereses de la colectividad. El mismo tiene la dificultad de que ignora la complejidad del problema, así como sus características y consecuencias económicas y políticas, evitando que se adopten las medidas adecuadas para contrarrestarlo.

Por otra parte, entre los **planteamientos culturalistas** discutidos en años previos al desarrollo de la globalización capitalista neoliberal y los programas de ajuste estructural que se empiezan a implementar a finales del siglo XX; sobresalen los planteamientos de teóricos como Nathaniel H. Leff y Samuel Huntington, quienes afirmaban que en una economía con muchas regulaciones, la corrupción podía impulsar el desarrollo Económico. Huntington quien se adhería al enfoque culturalista de la corrupción en su libro Orden político en sociedades cambiantes, indicaba que la corrupción era “el comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados” (Huntington S., 59, 2006). Sostenía que la misma se encontraba asociada con la modernización y afirmaba que existen códigos y normas que perduran en el transcurso del paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, en tanto ésta implica el cambio de los valores básicos de la sociedad en los cuales empieza a fomentarse, de tal modo en la nueva

situación se requiere de cierta distinción entre el rol de lo público y el interés privado para llegar a la conclusión de si una acción se puede o no tipificar como corrupción. Así por ejemplo, menciona que en muchas sociedades tradicionales los funcionarios tenían la responsabilidad y obligación de proporcionar recompensas y empleo a sus familiares, comportamiento que es tipificado como nepotismo solo cuando los grupos dominantes lo aceptan como tal.

Huntington también afirmaba que en el proceso de modernización, la corrupción es producto del surgimiento de nuevos grupos con nuevos recursos y de su esfuerzo por consolidarse dentro de la esfera política cuando el sistema no se ha adaptado como para recurrir a medios legítimos aceptados con ese propósito. La modernización implica además la expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de actividades sujetas a regulación, lo cual puede poner a algunos grupos en desventaja, convirtiéndolos en fuente potencial de corrupción. En este sentido afirma que la multiplicación de leyes tiene como resultado la multiplicación de la corrupción y concluye que la corrupción ocasionada con el propósito de evitar la excesiva regulación contribuye a estimular el desarrollo económico. Al respecto indica que “En términos de crecimiento económico, lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, excesivamente centralizada y deshonesto, es una sociedad con una burocracia rígida, excesivamente centralizada y honesta.” (Huntington, 69, 2006).

En síntesis, Huntington relacionaba el origen de la corrupción con la contradicción existente entre los valores de una sociedad tradicional y una sociedad en proceso de modernización. En otras palabras, la corrupción se relaciona con el conflicto entre el surgimiento de valores aún no aceptados por toda la sociedad y los valores profundamente arraigados en la sociedad tradicional. Y en ese sentido es una acción que se realiza porque no se han asimilado los nuevos valores relacionados, por ejemplo, con los fines de la función pública y la democracia, pero también es el resultado del interés de los individuos por evitar regulaciones que obstaculizan sus intereses personales, especialmente los de carácter económico. Dentro de esa lógica, afirma también que la corrupción puede, en ciertas circunstancias, propiciar el desarrollo económico. En esta última conclusión coincidieron también en esa época teóricos como Nathaniel Leff y Colin Leys. En su escrito “Desarrollo económico a través de la corrupción burocrática”, Leff sostuvo que en las naciones poco desarrolladas los burócratas corruptos pueden hacer posible una mayor tasa de inversión, garantizando la no interferencia del Estado en los asuntos de los inversionistas, de tal modo que las prácticas corruptas pueden permitir innovaciones que eran obstaculizadas por los intereses económicos existentes. Decía además, que las actitudes egoístas de los funcionarios corruptos en realidad estimulan las actividades que producen riqueza y que no se puede esperar que la burocracia guíe el crecimiento económico (Leff, 1964).

Esos estudios y planteamientos teóricos surgieron en el contexto de la guerra fría alrededor de los años sesenta y setenta del Siglo XX, y aunque aludían a hechos empíricos, no constataron adecuadamente por medios estadísticos, la correlación entre la

corrupción y el desarrollo económico de un país. Así, se llegaba a conclusiones a partir de lo que se suponía podían ser consecuencias lógicas de las acciones individuales de los funcionarios corruptos. Ideológicamente también sus conclusiones se asociaban con posturas opuestas a la excesiva intervención del Estado en la economía y la libertad de empresa.

Posteriormente, en los años ochenta y noventa, proliferaron una serie de planteamientos que negaban la posibilidad de que la corrupción tuviera beneficios para la economía y la sociedad. Entre los estudiosos de la corrupción que tenían esta postura se encuentran Susan Rose-Akerman, Robert Klitgaard, Vito Tanzi y Paolo Mauro.

Entre los enfoques económicos de la corrupción, predomina el **económico-racional** que está basado en la teoría económica de la elección racional, según la cual los individuos buscarían siempre maximizar la utilidad o beneficios y minimizar los costos o riesgos. De acuerdo con la misma, en este enfoque se asume que la corrupción opera de manera similar al mercado, de tal modo que un funcionario o empleado público tenderá a ser corrupto siempre que los beneficios de hacerlo sean mayores a los costos, incluida la posibilidad de ser moral o penalmente sancionado. Desde esta perspectiva, Robert Klitgaard, economista estadounidense dedicado al estudio de la corrupción, planteó entre otras cuestiones que “una persona tendrá la tendencia de ser corrupta cuando el beneficio o la utilidad anticipada sea más de cero” (Klitgaard, sin fecha) y en relación con esto desarrolló la teoría denominada Principal-Agente-Cliente, según la cual en una “agencia” un Principal, por ejemplo, una autoridad de gobierno;

un Agente, en este caso un funcionario o empleado público y un Cliente, una persona que se relaciona con el Estado, establecen una relación tal que aunque el Principal tenga el mandato de velar por el bien común, el Agente, más cercano a los ciudadanos u otras personas que se relacionan o hacen negocios con el gobierno, con más información y en función de sus intereses personales, se distancia de los objetivos de la colectividad y realiza actos de corrupción favoreciendo sus intereses, siempre que los beneficios recibidos por ambos (monetarios o de otra índole), superen los costos morales, administrativos o penales de incurrir en el acto.

Otro elemento de los planteamientos de Klitgaard es que el comportamiento corrupto es posible por la existencia de prácticas monopólicas (M) y discrecionales (DR), así como por falta de transparencia al interior de las organizaciones (TR) que resume en la ecuación  $C = M + DR - TR$ . En este sentido afirma que “la corrupción florece en donde alguien tiene poder monopólico sobre un bien o servicio y tiene discreción para decidir cuánto recibe y cuándo la rendición de cuentas y la transparencia son débiles” (Klitgaard, 2011, 33). Sugiere entonces que para combatir la corrupción se debe reducir el poder monopólico y la discreción y aumentar la rendición de cuentas. Una cuestión fundamental en su propuesta para disminuir la corrupción en la administración pública, se centra precisamente en la idea de que el monopolio de bienes y servicios estatales debe reducirse implementando medidas para que haya mayor participación de la empresa privada en la producción de esos bienes y servicios. En este sentido, este planteamiento, como otros que se originaron en

las últimas décadas del Siglo XX, contribuyó con el neoliberalismo y las políticas que se implementaron en esa época con el propósito de reducir la intervención del Estado en la Economía.

En ese contexto, la economista estadounidense, Susan Rose-Ackerman, quien se ha dedicado al estudio de la corrupción desde los años setenta, citando a Klitgaard, plantea que la corrupción tiene principalmente causas económicas e indica que “los incentivos (de la misma) surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el sector privado cuando los funcionarios públicos tienen el monopolio sobre la distribución de un valioso beneficio en tal área” y agrega que “las más usuales invitaciones a la corrupción aparecen cuando el Estado es un comprador de bienes y servicios, o un proveedor de servicios limitados” (Rose-Ackerman, 1996). Advierte que es común el pago de sobornos para evitar la regulación estatal y propone entre otras medidas: a) reducir las cargas impositivas y arancelarias; b) eliminar los programas de subsidios, y c) privatizar las empresas estatales. La contracción de la intervención del Estado en la economía contribuiría, según Rose-Ackerman a reducir los contratos y las compras, así como los permisos que las empresas deben obtener del Estado, disminuyendo de esa manera los incentivos para la corrupción. Sin embargo, indica que esas medidas son insuficientes si no se maneja adecuadamente la reducción del Estado, situación ésta que podría generar estímulos para la corrupción en áreas en las cuales no existían anteriormente.

Al contrario de los culturalistas, Klitgaard y Ackerman, consideran que la corrupción tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo económico. El primero afirma que la corrupción tiene distintos grados y

llama “corrupción normal” a aquella que está relacionada con la acción de personas que actúan individualmente y que es posible contenerla por medio de acciones de control gubernamental, jurídicas, sistemas de compras competitivos y fiscalización social. En general, este sería el tipo de corrupción que por sus dimensiones no erosiona gravemente el presupuesto público ni interfiere con el desarrollo económico. Por otra parte, alude a la “corrupción sistémica”, llamada hipercorrupción por argentino Luis Moreno Ocampo. Esta se caracteriza por una situación de corrupción generalizada que deriva en “instituciones enfermas (...) (en donde) por ejemplo, (...) algunos, o la mayoría de los líderes políticos y empresariales, se combinan para sacar utilidades y rentas ilícitas a expensas del ciudadano corriente” a tal punto que los órganos de control también se corrompen o se vuelven inoperantes (Klitgaard, 2009).

En ese sentido, Klitgaard afirma que la corrupción sistémica “termina desvirtuando todas las funciones sociales” y agrega que “En el plano político socaba las instituciones, en el económico contamina la economía al desviarla de sus objetivos prioritarios; en el social, concentra la riqueza y el poder en manos de los más afortunados y poderosos” (Klitgaard, junio 1996, 34). Por su parte, Rose-Ackerman se adhirió a las afirmaciones que señalaron que la corrupción afectaba el desarrollo económico. Analizando la corrupción como una cuestión estrictamente económica o mejor dicho, como un mercado en el que los agentes públicos y las personas o empresas privadas son movidos por los costos en los que incurren o los beneficios que obtienen, analizó el soborno como un medio que busca eludir los costos derivados de los impuestos y las regulaciones estatales; aumentar, como los bonos, los salarios de los empleados públicos; afectar la distribución de las rentas

monopólicas; acrecentar el poder o la influencia política de quienes los pagan, eludir la aplicación de las leyes o disminuir los costos que las personas o las empresas deben de pagar al Estado (Rose-Ackerman, mayo-agosto 2001, 6). Sin embargo, concluyó que si bien los agentes involucrados en la corrupción (públicos y privados) obtienen beneficios personales, dicha conducta puede desviar la ayuda destinada a los más necesitados, crear mercados menos competitivos y más inseguros, pues la corrupción se mantendrá en secreto y beneficiará solo a algunas personas y empresas. Asimismo, los servicios prestados por el Estado estarán por debajo de los requerimientos establecidos o necesarios, ser escasos o de mala calidad; las personas menos calificadas serán las beneficiadas; y los sobornos pagados por las empresas multinacionales pueden afectar a los países que luchan por construir estados viables al intentar eludir todas las cargas impuestas para su operación.

Otros economistas como Vito Tanzi y Paolo Mauro, también contribuyeron a la explicación de la corrupción desde el punto de vista económico. En 1998 Tanzi advertía que “las causas o factores que promueven la corrupción son aquellas que afectan la demanda (por parte del público), y aquellas que afectan la oferta de actos corruptos (por parte de los funcionarios públicos)” (Tanzi, 1998, 3) y esas causas estaban relacionadas con el carácter de las disposiciones o acciones del Estado. Por ejemplo, las regulaciones y autorizaciones, el carácter de los sistemas tributarios, el precio no competitivo de los bienes y servicios públicos, la tradición burocrática, el nivel de salarios recibidos por los empleados públicos, etc. Sin embargo, Tanzi, recurriendo a la evidencia empírica afirmó que no todos los Estados grandes tienen

niveles altos de corrupción y que “la solución al problema no podía ser tan simple como reducir el tamaño del Estado.” Decía que “la forma en que el Estado opera y lleva a cabo sus funciones es mucho más importante que el tamaño de la actividad del sector público” (Tanzi, 1998, 10).

Utilizando datos sobre índices de corrupción e indicadores sobre infraestructura, Vito Tanzi, junto a Hamid Davoodi, concluyeron que la corrupción a gran escala o corrupción política, afecta negativamente el crecimiento económico. De acuerdo con sus resultados, cuando hay corrupción aumentan los recursos destinados a la inversión pública, pero disminuye su productividad, debido a que se afectan otros determinantes del crecimiento; el aumento de la corrupción también disminuye la calidad de la infraestructura existente; pues aumenta el costo de mantenimiento. La corrupción puede además provocar un aumento del rubro de sueldo salarios y disminuir los recursos destinados a educación y salud (Tanzi, V. y Davoodi, H., 2001).

Paolo Mauro, quien también se involucró en el debate sobre la corrupción que se incrementó en la segunda década de los años noventa, compartió los aportes sobre la explicación de la corrupción realizados por otros economistas estudiosos de la problemática, identificando diferentes variables relacionadas con la intervención del Estado en la economía que distorsionan la oferta y la demanda de bienes y servicios, tales como las restricciones comerciales (cuotas, licencias a la importación, aranceles), los subsidios (a las manufacturas), los controles de precios o bajos salarios en la administración pública en relación con el sector privado. También estudió la relación entre corrupción y crecimiento económico y

encontró que la corrupción afecta negativamente la inversión privada reduciendo el crecimiento económico. Asimismo, creó un índice de eficiencia burocrática<sup>1</sup> y determinó que la misma está significativamente asociada con la corrupción y el crecimiento económico. Al respecto indicó que generalmente los países desarrollados tienen un mayor índice de eficiencia burocrática. Encontró, por ejemplo, que durante el período 1960-1985, Singapur tuvo las mejores instituciones, un índice de corrupción mínimo, así como la tasa más elevada de inversión y una notable estabilidad política (Mauro P., 1995, 686-687).

Mauro también se refirió a causas no gubernamentales de la corrupción, identificando factores sociológicos como los encontrados por Shleifer y Vishny. Al correlacionar la eficiencia institucional, la presencia de distintos grupos etnolingüísticos en un país y el índice de corrupción, Mauro concluyó que la presencia de estos se asocia significativamente con una peor corrupción, pues los burócratas estarían más dispuestos a favorecer a los miembros de su grupo étnico que a quienes no lo son (Mauro P. 1995, 692-695).

---

<sup>1</sup> Para establecer el Índice de Eficiencia Burocrática (BE, por sus siglas en inglés), Paolo Mauro utilizó variables relacionadas con: a) la posibilidad del cambio político-institucional durante el período previsto; b) la estabilidad político-institucional; c) la posibilidad de que la oposición llegue al poder; d) el grado de estabilidad de la mano de obra; e) la relación con los países vecinos y cómo puede afectar a las empresas que hacen negocios con el país; f) el grado en que los individuos o las empresas están sujetas a actos de terrorismo; g) la eficiencia e integridad del entorno legal respecto a las empresas nacionales y extranjeras; h) el grado en que la burocracia representa un obstáculo para los negocios; y i) el grado en que la corrupción implica negocios o pagos cuestionables.

### **2.3 Las teorías económicas sobre la corrupción y su relación con las políticas del FMI y el BM**

Los economistas mencionados y otros estudiosos del tema, fueron funcionarios o estuvieron ligados de alguna manera a las iniciativas Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial que en las últimas décadas del Siglo XX y particularmente tras la Guerra Fría, después de la caída del Muro de Berlín en 1989, empiezan a interesarse por el estudio de la corrupción en el mundo. Varios de los estudiosos de la corrupción de la época hicieron investigaciones enfatizando en los cambios económico-políticos que estaban ocurriendo en el mundo, particularmente en Europa del Este, pero también en países de América Latina y otros. Hubo, de acuerdo con algunos de los autores que hemos citado anteriormente, un prolífico debate sobre las causas y consecuencias de la corrupción, en el cual se involucraron los organismos internacionales de crédito, dadas las consecuencias que la misma podía tener sobre el gasto público, y como consecuencia, sobre la economía, la solvencia financiera y el pago de la deuda pública.

Ese interés motivó el debate y su contenido fue sin duda medular en las políticas que se implementaron en esos años para el otorgamiento de préstamos externos. Una de las primeras alusiones públicas que se hicieron al respecto por parte de las instituciones financieras fue expresada en octubre de 1996 por James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, quien en el discurso que dirigió en el marco de las reuniones anuales entre el Fondo Monetario Internacional y el BM, señaló que debían abordar los problemas económico-financieros de las economías en desarrollo, que en esa

época se enfrentaban a crisis bancarias, y agregó "...pero también debemos abordar la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad institucional. Y no nos andemos con rodeos: tenemos que hacer frente al cáncer de la corrupción" (Wolfensohn J., 1996).

En esas reuniones los dos organismos financieros discutían la necesidad de fortalecer la capacidad que tenían de "ayudar a sus clientes", procurando fortalecer su capacidad financiera y reformar sus programas de gasto. Para entonces estas organizaciones ya habían implementado programas de ajuste estructural en distintos países, orientados por el llamado Consenso de Washington, cuyo decálogo de medidas procuraba la reducción de la participación del Estado en la economía y la implementación de la agenda neoliberal en el marco de la globalización capitalista que siguió a la Guerra Fría. Los convenios de cooperación financiera incluyeron entonces el compromiso de los países deudores de fortalecer las economías por medio del control del déficit fiscal, la liberación del comercio y las barreras para la inversión extranjera directa, el control de los subsidios, la liberación de los precios (tipo de cambio, tasa de interés), la eliminación de las regulaciones que impedían el acceso al mercado o que restringían la competencia, y particularmente, la privatización de las empresas del Estado.

En las postrimerías de la década de los noventa, la lucha contra la corrupción, necesaria para mejorar la calidad del gasto público, fue también un instrumento para concretar los procesos económicos que llevaron a la globalización capitalista neoliberal, porque, entre otras cuestiones, las explicaciones sobre las causas de la corrupción resultantes de los estudios realizados entonces por los

economistas, si bien contenían contribuciones teóricas significativas, también coadyuvaron a la adopción de medidas que coincidieron con aquellas condiciones impuestas por los organismos internacionales de crédito a los países en desarrollo dirigidas a provocar el traspaso de los bienes públicos a la empresa privada nacional y transnacional y el achicamiento de los Estados, con el consiguiente deterioro de sus funciones públicas.

Conviene recordar aquí que las explicaciones de la corrupción fueron acompañadas por propuestas destinadas a su erradicación, como las detalladas por Rose-Ackerman, listadas arriba, o como las que se derivan de la ecuación de Klitgaard, quien hizo énfasis en la necesidad de eliminar los monopolios públicos o privados, la limitación del poder discrecional recurriendo a normas legales más estrictas y la posibilidad de interponer recursos legales. Como otros, también se refirió a la necesidad de hacer transparente la gestión pública, elaborar códigos de conducta de los funcionarios públicos o fortalecer los órganos de control del Estado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la transparencia ha sido uno de los elementos que se considera fundamental en la lucha contra la corrupción, por cuanto significa la adopción de una serie de medidas e instrumentos que permiten al público acceder sin restricciones arbitrarias a la información que se genera en las instituciones públicas. Se incluyen aquí normas para el libre acceso a la información, portales digitales para el acceso directo a la contabilidad gubernamental, los procesos de compras y contrataciones realizados por el estado, el uso del gasto público y la recaudación tributaria.

La introducción de programas y mecanismos para la transparencia<sup>2</sup> y el combate a la corrupción en el actuar de las instituciones públicas es quizás uno de los cambios más significativos que ocurrieron en época reciente, en el contexto de las reformas económicas orientadas por las medidas neoliberales adoptadas en el marco de los procesos de democratización que siguieron al término del llamado conflicto Este-Oeste a finales de la década de los noventa. Asimismo, los gobiernos en distintas regiones y países del mundo, en mayor o menor medida, fortalecieron o crearon normas jurídicas tendentes a castigar actos de corrupción como el cohecho pasivo o activo (soborno), fraude, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, testaferrato y abuso de autoridad, entre otros. Y con el mismo propósito también reformaron o fortalecieron los órganos de control del Estado. Estas reformas quizás fueron las más recurrentes y significativas derivadas las políticas económicas promovidas por gobiernos como el de Estados Unidos o la Unión Europea y adoptadas por los organismos internacionales de crédito asociadas con la lucha contra la corrupción que se deriva particularmente de los aportes teóricos y las propuestas para erradicarla formuladas por los economistas.

Por otra parte, una de las cuestiones que sobresalen en torno a esos planteamientos teóricos, es su divergencia con aquellos desarrollados en una época precedente (alrededor 1960-1980), en los cuales no se recurrió al análisis estrictamente económico, como los realizados por Huntington y Leff. Las teorías económicas sobre la

---

<sup>2</sup> La transparencia supone procesos de democratización y apertura de las instituciones públicas hacia la ciudadanía por medio de la información pública constante y accesible a todas las personas con el fin de que sea posible la evaluación de las acciones de las entidades estatales considerando la realización de una gestión ética y comprometida con el bienestar y la normatividad legal, social y política que debe orientar el comportamiento de los funcionarios públicos.

corrupción de los años posteriores a la caída del muro de Berlín, aunque hacían alusión a la participación de las personas y de las empresas como promotores de la corrupción, se caracterizaron también por poner el acento en la responsabilidad que los funcionarios públicos tenían en esos actos, de tal modo que si bien, algunos estudiosos de la corrupción, como Klitgaard, proponían atrapar a los peces gordos más notorios que actúan como corruptores (Klitgaard, marzo de 1998, 4) poco fue lo que gobiernos nacionales, como organismos internacionales, convinieron al respecto.

En cambio, junto a la lucha contra la corrupción y el desmantelamiento del Estado, en algunos países, como el nuestro, Guatemala, las reformas que se realizaron tras el conflicto armado interno con la apertura económica, la eliminación de algunos subsidios, la venta de las empresas del Estado, y en general, las acciones orientadas a reducir la participación del Estado en la economía, junto al “proceso de transición a la democracia”, tuvieron el efecto de crear espacios para intervención e influencia más directa de las élites económicas en las instituciones y la formulación de políticas públicas, así como en la participación y financiamiento de los partidos políticos.

En efecto, las medidas adoptadas para reducir la corrupción en las instituciones públicas contrastaron con una apertura económica y política que se caracterizó por la permanencia de privilegios comerciales, económicos y fiscales, surgimiento de monopolios u oligopolios privados en los sectores privatizados, como ocurrió en el caso de la energía eléctrica y de las telecomunicaciones. En realidad, las políticas de la época tuvieron la característica de preservar por

otros medios, incluido el sistema de partidos políticos, el poder político cultivado por las élites económicas del país a la sombra de la guerra armada interna.

#### **2.4 Reflexiones sobre la corrupción, la captura y la cooptación del Estado**

En muchos de los desarrollos teóricos sobre la corrupción provenientes de funcionarios del BM y el FMI no se profundizó en las relaciones de poder existentes en los distintos países y el papel fundamental que las élites económicas y otros poderes fácticos tienen en el desarrollo de la corrupción. Sin embargo, estudiosos de la corrupción como Daniel Kaufmann, quien también fue funcionario del BM, abordaron desde finales de los años noventa situaciones en las cuales la corrupción adquiere la forma de una economía de captura. En un estudio realizado en 1999 respecto a las economías de Europa del Este que se habían desarrollado en el contexto del comunismo y que transitaban hacia regímenes distintos tras el fin del conflicto Este-Oeste, Kaufmann junto a Joel S. Hellman y Geraint Jones se concentraron en el carácter de la relación entre las empresas y el Estado que se configuró en esa transición, concluyendo que las empresas, los oligarcas, estaban actuando de tal manera que la corrupción para finales de la década de los noventa había adquirido en las economías en transición la forma de captura del Estado, entendida como la acción de las empresas orientada a influir en la formulación de leyes, políticas y reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos (Hellman, J. et al., 2001).

La captura en las economías que transitaban de los regímenes comunistas a la apertura económica (de mercado), también tenía la característica de ser adoptada por las nuevas empresas con el propósito de poder competir con empresas influyentes que dominaban el mercado y habían forjado históricamente una relación íntima y formal con el Estado. En ese proceso hubo también empresas que recurrieron a la captura para evitar que se concretaran los procesos de reforma económica con el propósito de crear o preservar su posición monopólica en el mercado. Esto implica que la corrupción estaba asociada tanto a relaciones de poder históricas establecidas que tenían ventajas por su relación con el Estado, como a aquellas que intentaban abrirse paso para lograr un mercado más abierto en el marco de la globalización capitalista neoliberal. Para hacerlo las empresas recurrían a todo tipo de prácticas corruptas asociadas con lo que se ha denominado “corrupción en gran escala” como la compra-venta de votos parlamentarios sobre leyes e intereses privados; la compra-venta de decretos presidenciales con el mismo propósito, la compra-venta de decisiones judiciales en casos criminales o comerciales; y las contribuciones ilícitas pagadas a partidos políticos y campañas electorales (Hellman, J. et al., 2001, 39).

Una de las contribuciones del estudio citado es haber demostrado que “los beneficios privados provenientes de la captura están asociados con costes sociales sustanciales en las economías de captura, tanto en términos de la totalidad de la economía, como de la capacidad o el compromiso del Estado de proporcionar bienes públicos críticos para el desarrollo de la economía de mercado” (Hellman J., et al., 2001, 54).

El concepto de **captura del Estado** ha evolucionado desde estos primeros estudios para señalar las diversas interrelaciones que se dan en los procesos de captura, en los cuales no se involucran solamente empresas y funcionarios públicos, sino también distintos grupos de interés que de diferentes maneras se benefician con la captura en todas las esferas de la administración pública. De acuerdo con la organización Transparencia Internacional la captura del Estado es “una situación en la cual determinadas personas, instituciones, empresas o grupos dentro o fuera de un país recurren a la corrupción para definir las políticas, el marco jurídico y la economía de dicho país en su propio beneficio” (Transparencia Internacional, 2014, 2). La captura se entiende en este sentido como “la influencia desproporcionada y no regulada de grupos de interés en los procesos de toma de decisiones (...) a través de prácticas como contribuciones ilícitas aportadas por intereses privados a partidos políticos y para campañas electorales, la compra de votos parlamentarios, decretos presidenciales o decisiones judiciales, el lobby ilegítimo y la designación de personas cuando esto supone un traspaso entre el sector público y el privado.” (Transparencia Internacional, 2014, 2).

La captura del Estado en relación con la **economía de captura** implica que las élites económicas y sus empresas obtienen rentas extraordinarias que no se basan en ventajas competitivas propias, sino en el poder que tienen para influir legal o ilegalmente en las decisiones que toman los funcionarios públicos o por medio de su participación directa en instancias de toma de decisiones con el propósito de procurar la aprobación o improbación de políticas públicas y leyes propicias para sus negocios, creando una normatividad que

favorece sus intereses en detrimento de otros agentes económicos<sup>3</sup>. En este tipo de procesos el soborno suele ser la modalidad más común de corrupción.

El concepto de captura del Estado se ha ampliado al de **cooptación del Estado** que se refiere a una estrategia mediante la cual grupos de interés legales e ilegales se infiltran en las estructuras estatales para alcanzar objetivos de largo plazo propios que quedan ocultos tras la apariencia de legalidad. Aquí los actores internos o externos son integrados o absorbidos por las estructuras estatales, ejerciendo una forma más directa de control de la institucionalidad pública, de tal modo que los intereses particulares se entrelazan con las funciones gubernamentales alterando los fines constitutivos del Estado. Se da en este caso la participación de organizaciones criminales que junto a otros actores o redes económicas buscan garantizarse impunidad con la contribución de operadores que se posicionan en puestos clave dentro los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, desde donde manipulan, por ejemplo, los procedimientos administrativos, legislativos y judiciales para evitar la rendición de cuentas, la investigación de los delitos cometidos, la persecución penal y la aplicación de la justicia.

En casos como el de Guatemala se puede hablar de procesos de captura y cooptación del Estado en el sentido de que las élites

<sup>3</sup> En una investigación realizada por Plaza Pública se determinó que las cámaras empresariales representadas en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), tienen presencia en al menos 58 instancias estatales. Esta influencia de las cámaras empresariales en la institucionalidad pública, no solamente remite a la posibilidad que éstas tienen de actuar en favor de sus intereses sectoriales, en menoscabo del bien común, sino también a las relaciones históricas de poder que reproducen las exclusiones y la desigualdad y que sustentan la corrupción y la impunidad. (Plaza Pública, 30 de enero de 2018).

económico-políticas y otros grupos de interés han buscado influir de manera desproporcionada en la toma de decisiones por medios lícitos e ilícitos como del financiamiento de partidos políticos, con su participación directa en los procesos electorales y en la toma de decisiones dentro del Estado y en la formulación de leyes y políticas públicas a partir de su presencia en instancias públicas de naturaleza económica (política monetaria, cambiaria y crediticia, construcción de carreteras, competitividad, energía eléctrica, actividad portuaria, desarrollo local), educativa, de salud, de prevención de desastres, ambiente y otras.

A la vez, existen prácticas que se asocian tanto con el poder que ejercen las empresas nacionales y transnacionales desde fuera del Estado, como prácticas provenientes de diferentes grupos fácticos, así como grupos criminales que influyen, pero también se enquistan en las instituciones públicas para agenciarse o salvaguardar beneficios particulares. Facilita la cooptación el financiamiento ilícito de los partidos políticos o la creación de partidos políticos con ese propósito, la desigualdad en el acceso al poder, y en general, la erosión de la institucionalidad pública sometida por décadas a diferentes modalidades de corrupción (soborno, clientelismo, nepotismo, abuso de poder, autoritarismo, etc.). Desde esta perspectiva, la cooptación del Estado puede considerarse como una etapa superior en el proceso de intervención del mismo que socaba desde su interior el estado de derecho y la democracia representativa, reconfigurando los fines del estado en función de actividades ilegales y profundizando así la desigualdad y la pobreza.

La captura y cooptación del Estado se manifiesta en el financiamiento electoral ilícito, el intercambio de favores político-económicos, la colocación de actores corruptos en diferentes entidades, el otorgamiento de privilegios legalizados o no, la cesión de contratos para la prestación de bienes o servicios públicos a precios sobrevalorados o en condiciones que pueden derivar en ganancias extraordinarias o la entrega de obras públicas, otros bienes y servicios de baja calidad. Puede significar que las instituciones funcionen en un sistema de corrupción.

## **2.5 La corrupción como una condición estructural**

Se puede decir en ese sentido que la captura y cooptación del Estado son formas en la que se concreta la corrupción estructural. El análisis de este tipo de corrupción ha permitido avanzar en las explicaciones teóricas sobre la corrupción pasando de los enfoques tradicionales en los cuales se discute la corrupción como una cuestión en la que intervienen principalmente funcionarios públicos y agentes privados que actúan motivados por el interés particular, individualmente o en grupo, a las explicaciones multicausales, pero que además profundizan en la existencia de relaciones históricas de poder que condicionan las modalidades que asume la corrupción en una sociedad determinada y cómo se transforman en relación con los cambios que ocurren en el sistema económico, político e institucional. La corrupción en este sentido se asocia primordialmente con las relaciones de dominación imperantes que pueden significar, por ejemplo, dinámicas de desigualdad estructural en el ámbito económico-político que facilitan la perversión de los fines del Estado y el sistema democrático en favor de los intereses particulares o gremiales de quienes ejercen el poder real.

Irma Sandoval Ballesteros, quien ha desarrollado **el enfoque de corrupción estructural**, define ésta como “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía” (Sandoval, 2016, 123). Indica al respecto que la corrupción vista desde esa perspectiva incluye conductas lícitas e ilícitas, así como otras prácticas de perfecta legalidad y cuestionable moralidad. Está convencida de que las explicaciones de la corrupción como las desarrolladas por los economistas son convenientemente anti-estadísticas y constituyen un constructo teórico y discursivo que cumplió la función de legitimador del neoliberalismo. Se distancia asimismo de los argumentos económicos de Klitgaard, proponiendo una ecuación alternativa a la desarrollada por éste, centrada en el enfoque de corrupción estructural de tal modo que ésta sería el resultado del abuso de poder más la impunidad menos la participación ciudadana ( $C = AP + I - PC$ ).

Al respecto, Sandoval Ballesteros asocia la corrupción con “gobernanzas disfuncionales”, en donde predomina la dominación social sustentada en: a) las desigualdades ocasionadas por el poder estructural, y por tanto, el abuso de poder proveniente del ámbito público, como del privado; b) la impunidad en altas esferas de poder, particularmente la generada por el sector privado desde áreas o funciones que corresponden al sector público; y c) exclusión social o expropiación de la voz ciudadana como medio para provocar un distanciamiento entre la sociedad y sus representantes, que incluyen también la cancelación de facto del acceso al poder, la justicia, y en general, la representación política (Sandoval, 2016, 127).

En este punto, Sandoval se refiere a lo que denomina “doble fraude”, uno, financiero-estructural, y otro, político-electoral. El primero se refiere al enriquecimiento de oligarquías y grupos económicos por medio de defraudaciones fiscales, manipulaciones bancarias, fraudes inmobiliarios y rescates financieros recurrentes con fondos del erario público. El segundo, se relaciona con las prácticas utilizadas por operadores burocráticos, tecnocráticos y judiciales de esas oligarquías y élites financieras relacionadas con la compra o coacciones de distinto tipo para obtener el voto en los procesos electorarios, el financiamiento electoral ilícito y otras prácticas dirigidas a falsear la voluntad popular en los procesos electorales.

Estos y otros elementos desarrollados por Sandoval contribuyen a comprender las distintas facetas de la corrupción, pues determinantes como los desarrollados por economistas, como Klitgaard en su conocida fórmula, no riñen a nuestro criterio con planteamientos como el de Irma Sandoval, provenientes de la ciencia política. Se trata más bien de diferentes dimensiones de una misma problemática que se entrecruzan para dar a la misma las características que adquiere en cada país o sociedad determinada y que, en conjunto, dan cuenta de un fenómeno complejo que no solamente es motivado por incentivos económicos derivados del interés individual o grupal ni es sólo responsabilidad de los funcionarios públicos, sino es también la expresión de desigualdades estructurales que configuran alrededor de poderes fácticos constituidos históricamente, incluidos los grupos criminales, cuyo propósito es preservar las condiciones privilegiadas que les han favorecido y a partir de las cuales obtienen rentas provenientes del Estado y espacios de poder que les garantiza

impunidad. Se trata de poderes que en la lucha por preservar la fuente de sus ganancias y preservar sus espacios de poder, limitan desde los poderes constituidos, la posibilidad de economías más competitivas o incluyentes, así como de procesos democráticos libres y participativos, procurando en cambio interferir directamente en las decisiones públicas por medio de prácticas ilegales o inmorales por su capacidad de poner las instituciones y el sistema democrático al servicio de intereses particulares, distanciándose de los fines públicos del Estado.

Esas prácticas no son solamente impulsadas por la existencia de funcionarios que tienen un poder monopólico o discrecional sobre las decisiones públicas que les corresponde tomar o por las excesivas regulaciones estatales que interfieren con la marcha de los negocios o la vida de las personas o las empresas; también hay que mencionar el poder monopólico o la influencia que las élites económicas y otros poderes fácticos han logrado cultivar a lo largo del tiempo y que se traducen, con los cambios en el modelo de reproducción del capital y del sistema político, en transformaciones que más allá de los modelos económicos y políticos impulsados, pues arrastran las relaciones de poder constituidas históricamente y que pueden traducirse en procesos que aunque admiten en alguna medida la participación ciudadana en la conducción gubernamental, se caracterizan también, como indica Irma Sandoval, por la adopción de formas abusivas y violentas de ejercicio del poder, por la impunidad sustentada en la captura o cooptación de las instituciones, incluido el sistema judicial, por parte de las élites económicas y otros poderes fácticos, como las organizaciones criminales, que pueden coludirse para obtener rentas económicas u otros beneficios relacionados con el ejercicio del poder estatal.

En ese contexto, las relaciones de poder pueden darse de tal modo que quienes lo ejercen fácticamente influyen en la configuración del modelo económico y del proceso democrático en función de intereses propios, del sector económico o grupo al que pertenecen, recurriendo a diversas prácticas de corrupción como el soborno, el pago de favores políticos, el financiamiento electoral ilícito, la creación o compra de partidos, la compra de votos en las campañas electorales o el congreso y las presiones o pagos al interior del sistema de justicia. Esta influencia e irrupción en el poder político pasa también por la inversión de recursos, presiones o intercambio de favores para colocar en las instituciones a personas afines a dichos intereses o dispuestas a corromperse, la colocación de jueces y magistrados corruptos o la compra de votos para la aprobación de leyes en el organismo legislativo.

### **III. La corrupción reciente en Guatemala (2016-2024)**

#### **3.1 La lucha contra la corrupción, la crisis política y los intereses económicos**

Guatemala vive actualmente una coyuntura política particular relacionada con las dimensiones que ha adquirido la corrupción y sus repercusiones sobre la conducción del Estado, su impacto sobre el uso del gasto público y el bienestar social. Esta coyuntura se manifiesta en la forma de una crisis política que deja ver claramente cómo los poderes fácticos intervienen en la obtención de rentas económicas provenientes de los recursos públicos y las diversas modalidades que adoptan para influir y beneficiarse personalmente del sistema político y el poder judicial.

Si bien la corrupción en el país ha sido una problemática permanente, en el período de referencia (2016-2024), ocurrieron hechos políticos que contribuyeron a develar de forma más clara sus dimensiones al interior de las instituciones públicas y las formas que asume respecto a la participación de los distintos actores económicos, políticos y grupos criminales que se benefician de la misma. A partir del año 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), coordinada por el comisionado Iván Velásquez Gómez, hasta el término de su mandato en 2019, presentó una serie de casos sobre corrupción en los cuales estaban implicados el presidente de la república, Otto Pérez Molina y la vicepresidenta, Roxana Baldetti, así como decenas de funcionarios de diferentes instituciones públicas, diputados, jueces y empresarios, incluidos algunos pertenecientes a la élite económica más conservadora.

Los casos de corrupción expuestos por la CICIG y el Ministerio Público sobresalieron entre otras cuestiones, por la identificación de redes criminales integradas por personas que trabajaban dentro de las instituciones u organismos del Estado, incluidos el presidente y la vicepresidenta de la república, funcionarios de distintas instituciones y de todos los organismos del Estado, incluidos diputados del Congreso de la República, jueces, partidos políticos y personas particulares tales como empresarios, testaferros, familiares de los funcionarios públicos, operadores políticos y otros. Entre estos casos, por su dimensión e impacto económico político están por ejemplo: El caso La Línea; el caso Construcción y corrupción, el caso Cooptación del Estado y el caso Financiamiento Electoral Ilícito (ver Anexo).

La identificación de redes criminales realizada principalmente por medio de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), del Ministerio Público (MP) y la CICIG, permitió entonces un tratamiento diferente de los casos de corrupción a nivel judicial, pues muchas de las personas denunciadas fueron ligadas a proceso por delitos asociados con la corrupción contemplados en el Decreto Ley 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada y el Decreto Ley 31-2012, Ley Contra la Corrupción, los cuales facilitaron un tratamiento de la problemática que permitió identificar redes ilícitas y tratar a corruptos y corruptores como miembros de estructuras criminales dedicadas a sustraer recursos del patrimonio público y a reproducir por ese medio relaciones de poder caracterizadas por subvertir los procesos democráticos.

Fue precisamente ese tratamiento de los casos de corrupción el que, por un lado, allanó el camino para identificar los nexos que unen a actores de distinto tipo alrededor de la sustracción ilícita de los recursos públicos, y por el otro, creó las condiciones para que tras la elección de Jimmy Morales como presidente de la república, se multiplicaran y coludieran los actores económico políticos y las redes criminales dispuestas a frenar la lucha contra la corrupción, entre los cuales sobresalen connotados miembros de las élites económicas como los acusados en el caso de financiamiento electoral ilícito del que hablaremos posteriormente. Esta asociación, intencionada o surgida de la inercia de los intereses comunes, es lo que se ha llamado popularmente el **Pacto de Corruptos**: una fuerza política que paulatinamente fue aglutinando a todos aquellos que fueron denunciados por la CICIG o a quienes no le convenía la lucha contra la

corrupción, incluidos empresarios, élites económicas, partidos políticos, diputados, jueces, magistrados, fiscales, funcionarios públicos de todo tipo, organizaciones surgidas de la guerra armada interna, dueños de medios de comunicación, etc.

El caso de corrupción en el cual la CICIG denunció al hijo de Jimmy Morales, José Manuel Morales Marroquín; y al hermano del mismo, Samuel Everardo Morales Cabrera, por fraude en forma continuada, motivó particularmente la serie de acciones realizadas por el gobierno de Morales que con el concurso de distintos actores concretaron la expulsión del comisionado Iván Velásquez y el cese de las actividades de la CICIG en el país. El 1 de septiembre de 2016, la FECI y la CICIG decidieron presentar una denuncia en la cual explicaban que durante el período comprendido entre el 5 y el 9 de noviembre de 2013, el hijo y el hermano de Morales, habían simulado la venta de alimentos y canastas navideñas al Registro General de la Propiedad por medio de las empresas CAYEN (Carnes y Ensaladas y/o Fulanos y Menganos) y Plus Espectáculos y Promociones S. A (CICIG, 1 de septiembre de 2016).

A este se sumó el caso denominado Financiamiento Electoral Ilícito FCN-Nación, presentado por la CICIG el 25 de agosto de 2017, en el cual el MP y la CICIG señalaban directamente a Jimmy Morales de haber incurrido en esta práctica durante la campaña que lo llevó a la presidencia cuando era secretario general del Partido. De acuerdo con esa denuncia, Jimmy Morales evitó presentar al Tribunal Supremo Electoral (TSE), varios informes relacionados con la campaña

electoral y con el financiamiento privado obtenido por el partido<sup>4</sup>, por lo que podía haber incurrido en el delito de Financiamiento electoral ilícito. Esta denuncia fue acompañada por una solicitud de retiro del proceso de antejuicio que protege al presidente de la república y a otros funcionarios en Guatemala (CICIG, 25 de agosto de 2017).

Este caso fue significativo porque develó el respaldo financiero que varios empresarios, conspicuos integrantes de la élite económica de Guatemala, le habían dado al Partido FCN-Nación y a Jimmy Morales, una conducta que dice mucho también de su interés de tener influencia en el Ejecutivo y de apoyar, como fue evidente después, las acciones de aquel en contra del combate a la corrupción liderado por la fiscal Thelma Aldana y el comisionado Iván Velásquez. Y es que la acusación por financiamiento electoral ilícito dejó al descubierto una modalidad seguramente reiterada de financiamiento a los partidos políticos por parte de las élites económicas del país, así como de grupos que operan fuera del marco legal. Se reveló al respecto que integrantes del FCN-Nación crearon un mecanismo ilegal para pagarle a los fiscales del partido sin reportar al TSE el verdadero origen de los fondos. Con ese propósito utilizaron a la empresa Novaservicios como intermediaria en la recepción de los aportes y su traslado a los fiscales. Ésta reunió aproximadamente Q8.0 millones aportados por los empresarios Felipe Antonio Bosh Gutiérrez, de Inversiones Nuevas S.A., Negocios Bursátiles Consolidados S.A. y miembro del Grupo Multi Inversiones; José Miguel Torrebiarte Novella,

<sup>4</sup> De acuerdo con el TSE al menos Q4,386,360.33 por concepto de gastos de campaña; y al menos Q2,335,252.22 por concepto de depósitos en las cuentas del partido que no fueron reportados y que se consideraban aportes anónimos.

de Cementos Progreso; José Fraternal Villa, del Ingenio San Diego; José Guillermo Castillo Villacorta, de Cervecería Centroamericana; y Salvador Paiz del Carmen, del Grupo Paiz del Carmen.

Esa acusación también develó, como había ocurrido con gobiernos anteriores, la influencia directa que dichos empresarios, la mayoría miembros del llamado G8, tendrían en el gobierno de Morales. En ese momento, era evidente además que el MP y la CICIG habían adquirido por medio de sus acciones la legitimidad necesaria para cuestionar a las élites económicas y estaban en la disposición de llevar al banquillo de los acusados a quienes desde el poder real usan sus recursos económicos para colocar presidentes por medio de plataformas electoreras con escaso sustento ideológico, dispuestas a hacer caminar la institucionalidad estatal en la dirección acostumbrada y según los requerimientos de los poderes fácticos. Por cierto, en un comunicado publicado a propósito de este caso se citaban las palabras de Iván Velásquez por medio de las cuales advertía: “ocultar (el) origen (de los fondos) y utilizar subterfugios para que lleguen a determinado partido político causa daño a la democracia y vulnera la independencia de quiénes tienen en sus manos decisiones de política pública, lo cual afecta a todos los habitantes” (CICIG, 16 de mayo de 2018).

Como resultado de la denuncia, los empresarios acusados optaron por aceptar la culpa, pedir perdón públicamente y someterse al proceso judicial. En una inusual conferencia de prensa realizada el 19 de abril de 2018, Salvador Paiz del Carmen, en representación de los empresarios hizo una declaración en la que expresó: “reconocemos con humildad que, sin saberlo, se pudo haber cometido un error. (...)”

Por estas acciones, le pedimos disculpas a Guatemala, a nuestras empresas y accionistas, a nuestros colaboradores, y sobre todo, a nuestras familias” (Publinews, 19 de abril de 2018). Posteriormente, el seis de junio de 2018 fueron ligados a proceso por la jueza Erika Aifán, quien en marzo de 2019 también negó a los acusados el criterio de oportunidad, aduciendo que la Fiscalía de Delitos Electorales del MP no cumplió con los preceptos legales del debido proceso, pues no notificó a la CICIG que actuaba como querellante adhesivo ni a la Procuraduría General de la Nación (PGN), sobre los acuerdos alcanzados con los empresarios. La CICIG fue entonces determinante para negar ese beneficio a los empresarios, pues sostuvo en todo momento que “existía un grave daño a la pureza del proceso electoral”.

En el contexto político que rodeaba las acciones del MP y la CICIG en ese momento, ese proceso judicial y el entablado en contra del hijo y el hermano del presidente, influyeron de manera determinante en las acciones que tras bambalinas se llevaban a cabo para socavar la cruzada del MP y la CICIG en contra de la corrupción. Para entonces, Iván Velásquez Gómez ya había recibido en la casa de Felipe Bosh, la advertencia de que tenía que parar. De acuerdo con el comisionado, en la reunión que se realizó en segundo semestre de 2016, se encontraban presentes 20 o 30 de los principales empresarios del país quienes consideraban que la lucha contra la corrupción le hacía daño al país, afectaba la economía y la seguridad jurídica. Le dijeron que ellos ya habían aprendido la lección, que eso tenía que parar porque si no lo hacía todos terminarían presos (Naveda, 10 de octubre de 2019).

Aquella sentencia estaba relacionada con un hecho que el mismo Velásquez menciona en su narración: los empresarios le dijeron que en muchas ocasiones habían tenido que pagar “extorsiones” (sobornos) para obtener la adjudicación de los contratos y también para recibir los pagos por el avance de las obras de infraestructura. La queja de los empresarios daba así cuenta de la naturalización del pago de sobornos en ministerios como el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), y en consecuencia, de su disposición a realizarlos en lugar de denunciarlos. De ahí que frente a la cruzada que llevaba a cabo el MP y la CICIG, optaran por impedir que esta continuara, porque además ahora con una comisión internacional participando en el proceso, ellos también estaban siendo implicados, cuestión que podía acabar con la impunidad cultivada por décadas.

La actitud de los empresarios respecto a la corrupción, advertía también sobre el carácter estructural de la misma y dejaba claro que las consecuencias indeseables de ésta en la administración pública, la política, el sistema democrático y el gasto público, no afectan de la misma manera a la oligarquía o las élites económicas del país. La corrupción en MICIVI, por ejemplo, pudo haber interferido en la formulación de los planes y programas de la institución y como consecuencia en las decisiones sobre las necesidades de infraestructura del país; la corrupción en el Ministerio impactó e impacta hoy indiscutiblemente en la disponibilidad oportuna de los proyectos contratados, en la calidad de las obras y en la disponibilidad de más recursos para la realización de otros proyectos, y en consecuencia, en el desarrollo económico y social del país. Obras como el tramo carretero del Libramiento de Chimaltenango, el tramo carretero

de 32 kilómetros CRCHM39 2020, ubicado en Chimaltenango, el aeropuerto de carga abandonado en el Puerto de San José Escuintla, el atraso en la construcción de escuelas bicentenario, y en general, proyectos de vivienda o de remozamiento de escuelas inconclusos o abandonados revelan las prácticas de corrupción en el MICIVI durante las administraciones de Otto Pérez Molina, Jimmy Morales y Alejandro Giammattei.

Esa situación tuvo impactos sensibles en la disponibilidad de infraestructura necesaria para ofrecer a la población servicios de educación, salud, saneamiento, comunicaciones etc., sin embargo, las dimensiones y las características de la corrupción en el MICIVI, así como la actitud de los grandes empresarios revela que la misma pudo haber favorecido la capitalización del sector de la construcción o dejado al menos grandes beneficios, pues de otra manera no se explica la tolerancia y disposición de los constructores a pagar sobornos, sin recurrir a las instancias legales. Considerando además las declaraciones recientes de la exministra del gobierno de Bernardo Arévalo, Jazmín de la Vega, puede decirse que la colusión entre empresarios de la construcción y los funcionarios públicos ha tenido rendimientos para ambos, no solamente porque aquellos podían recuperar las dádivas subiendo los costos de las obras, sino porque esas negociaciones garantizaban nuevos contratos o extensiones sucesivas de los montos pactados para los mismos empresarios, tanto como la supervisión laxa de las obras, de obras de escasa calidad, obras escandalosamente sobrevaloradas y obras que podían quedar inconclusas sin consecuencias penales (ver La Hora, 19 de marzo de 2024 y Diario de Centro América, 26 de febrero de 2024).

Pero si bien, la corrupción en el MICIVI es quizás la más representativa respecto a cómo la institucionalidad estatal es vista como un botín por los empresarios, las investigaciones realizadas por la CICIG dejaron en evidencia que la corrupción estaba extendida en muchas de las instituciones del Estado y era particularmente impulsada por la existencia de lo que esta Comisión denominó Redes Político-Económicas Ilícitas (REPEI), las cuales se hicieron particularmente visibles con el reagrupamiento de fuerzas que se dio tras el cese de actividades de la CICIG en el país y la toma del MP por el llamado Pacto de Corruptos.

### **3.2 El reagrupamiento de fuerzas en torno al sistema de corrupción**

#### **3.2.1 La profundización de la regresión autoritaria en el período gubernamental 2020-2024**

La situación de Guatemala debido a la colusión político-criminal-autoritaria en contra de la lucha contra la corrupción y la impunidad llegó a su punto crítico en junio del 2023, cuando a pesar de los esfuerzos del llamado Pacto de Corruptos por colocar en el Ejecutivo a personas afines a su proyecto, los candidatos a la presidencia, Bernardo Arévalo de León y la vicepresidencia, Karin Herrera, del Partido Político Movimiento Semilla, pasaron a la segunda vuelta electoral y ganaron la elección el 20 de agosto. El inesperado triunfo de Arévalo, quien basó su campaña en la intención de gobernar enfrentando el sistema de corrupción que permite la realización de negocios ilícitos con recursos públicos, desató una serie de acciones, impulsadas desde el Ministerio

Público, que durante los meses siguientes a la elección amenazaron la transición de gobierno y el proceso democrático del país.

Los meses transcurridos después de las elecciones del 25 de junio de 2023 y el 14 de enero de 2024, dejaron como nunca antes en evidencia los alcances que ha adquirido la corrupción en el país y su carácter sistémico, estructural. Ya en su informe “Guatemala: un Estado capturado”, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, 2019), había descrito las características y manifestaciones de la corrupción en el país e identificado ésta como corrupción estructural. Los sucesos que llevaron a la expulsión del comisionado Iván Velásquez Gómez y de la CICIG, y particularmente los que siguieron a la misma, constataron de manera extraordinaria la naturaleza sistémica de la corrupción como forma de ejercer el poder por medio de redes político-económicas ilícitas integradas por individuos o grupos de individuos que realizan actividades de carácter político, económico o mixtas principalmente ilícitas, aunque colateralmente lícitas.

La cooptación de las instituciones que siguió a la salida de la CICIG del país, dejó claro que la corrupción ha sido o se ha consolidado como una relación aceptable entre la clase política y los agentes privados o redes lícitas e ilícitas que hacen negocios con el Estado, pues fue evidente la recomposición de fuerzas orientada a desarticular cualquier posibilidad real de lucha contra la corrupción, así como la determinación de purgar a las personas involucradas de una u otra manera en la cruzada anticorrupción llevada a cabo por la CICIG y el MP entre 2013 y 2018, cuando el expresidente Jimmy Morales expulsa del país al comisionado Iván Velásquez.

Dicho reagrupamiento de fuerzas incluyó particularmente la profundización de la cooptación del sistema de justicia, incluida la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Corte de Constitucionalidad (CC) y el Ministerio Público (MP), en donde se situó, con el aval o el silencio de miembros de las élites económicas, a personas coludidas con los intereses del Ejecutivo y la mayoría oficialista en el legislativo, señaladas algunas de ellas de actos de corrupción, tal es el caso de algunos magistrados de la CSJ que además estuvieron en el cargo por cuatro años más (entre octubre de 2019 y octubre de 2024,) debido a las acciones realizadas por el Congreso para frenar la elección de nuevos magistrados.

La cooptación de las cortes, fue en el contexto político nacional, el medio propicio para empujar el retroceso autoritario del país con el fortalecimiento de discursos, conductas y acciones dirigidas a criminalizar a operadores de justicia, periodistas, opositores políticos y en general, a cualquier persona que actuara o alzara la voz en contra de la corrupción y el llamado pacto de corruptos o alianza criminal, como se le denominó a la alianza que desde las instituciones, las organizaciones de derecha y grupos económicos lícitos e ilícitos se estructuró para preservar el poder y fortalecer el sistema de corrupción existente.

Esa concentración del poder en manos de actores corruptos, empeñados en preservar las condiciones de impunidad, se expresó en la persecución de quienes en la etapa anterior habían participado en la lucha contra la corrupción y tuvo como consecuencia la salida al exilio de jueces, magistrados, periodistas y otros ciudadanos que

se manifestaron en contra o se opusieron a sus acciones. Con ese propósito, el Pacto de Corruptos utilizó la institucionalidad pública y las leyes para deshacerse de los opositores políticos, elaborando, con el apoyo del Ministerio Público y la fiscal general, Consuelo Porras, casos espurios en contra principalmente de los operadores de justicia que trabajaron a la par de la CICIG, entre ellos la ex fiscal general, Thelma Aldana y el jefe de la Fiscalía Especial contra la Impunidad del MP (FECI), Juan Francisco Sandoval. De tal modo que a la fecha más de 86 guatemaltecos se encuentran en el exilio debido a la persecución política de que han sido objeto, y de acuerdo con la información estadística disponible, las agresiones en contra de periodistas se incrementaron en un 151.8% entre el período gubernamental de Giammattei y el de Jimmy Morales (Prensa Comunitaria, 29 de septiembre de 2023).

En ese proceso participó de manera particular el ahora expresidente de la república, Alejandro Giammattei, así como otros miembros del partido de gobierno Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), situados en el Congreso de la República y en otros cargos dentro de las instituciones públicas. Por supuesto, también tuvo el respaldo de financistas y otros personajes oscuros que los apoyaron para llegar a la presidencia, entre los cuales se encuentran contratistas del Estado y militares ligados al grupo La Cofradía, como Francisco Ortega Menaldo y el primer ministro que designó para la cartera de Gobernación, Edgar Godoy Samayoa. Informaciones de prensa revelaban al respecto que todo su gabinete de seguridad y la cartera de inteligencia estaban asimismo ligados a la Asociación de Veteranos Militares (AVEMILGUA), una organización en la que participan miembros del Ejército que en los años noventa se opusieron a los

Acuerdos de Paz, a los juicios contra los crímenes de lesa humanidad cometidos por esa institución durante la guerra armada interna, y que recientemente, fue parte de la estrategia orquestada para terminar con el mandato de la CICIG durante el gobierno de Jimmy Morales. Una estrategia impulsada por grupos conservadores lícitos e ilícitos, y en la cual influyeron tesonamente las élites económicas del país, quienes entre otras acciones contrataron importantes compañías de abogados para hacer lobby en Washington, con la intención de desprestigiar en los círculos políticos de Estados Unidos el trabajo de la CICIG y provocar la sustitución del embajador estadounidense en Guatemala Tood Robinson (Nómada, 5 de diciembre de 2018).

Alejandro Giammattei, llegó a la presidencia en 2020, después de haberlo intentado en tres ocasiones, y cuando la lucha contra la corrupción había sido trunca con el apoyo de distintos grupos lícitos e ilícitos que se coludieron para integrar directa o indirectamente el Pacto de Corruptos. En ese contexto se puede afirmar que Giammattei, aliado de las élites económicas no llegó por casualidad, sino para fortalecer la posición de quienes querían evitar que esa situación continuara. Giammattei tampoco era una persona que estuviera libre de cuestionamientos, por el contrario, estuvo preso durante casi 10 meses acusado de ejecución extrajudicial por su participación como Jefe de Presidios en la Operación Pavorreal, una acción llevada a cabo por las autoridades en la Granja Penal de Pavón con el propósito declarado de recuperar el presidio del control de los reos y en la cual siete reos fueron ejecutados por las fuerzas de seguridad. El caso fue investigado por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), pero fueron las investigaciones del MP y la CICIG, las que concluyeron que

en el Estado se había creado una estructura paralela para ejecutar extrajudicialmente a quienes ellos consideraban “lacra de la sociedad”. Giammattei fue absuelto de los cargos por el Juzgado Primero de Primera Instancia Penal de Alto Riesgo, en mayo de 2011, cuando la jueza Patricia Flores cerró el caso. Sin embargo, aunque se le libró de responsabilidad, si se probó la existencia de esa estructura de limpieza social y hubo condenas para otros implicados en el caso<sup>5</sup>.

El nuevo presidente de Guatemala aliado de las élites, financiado por contratistas del Estado y cercano a estructuras criminales como quedó claro en la conformación de su gabinete de seguridad, no tenía de ningún modo la intención de combatir la corrupción. Llegaba en cambio a la presidencia, impulsado política y financieramente por grupos que tras la salida de la CICIG ya habían demostrado que entre lo lícito y lo ilícito eran capaces de coludirse para defender una institucionalidad pública que es funcional a la corrupción, y por tanto, a la impunidad.

En ese contexto político, poco hizo el gobierno para denunciar la corrupción, por el contrario, con el apoyo del MP, procuró engavetar los casos en los cuales se implicaba directamente al presidente, a su

<sup>5</sup> Por las ejecuciones realizadas en Pavón, fue juzgado en España el exministro de Gobernación, Carlos Vielman, quien fue encontrado inocente por la Audiencia Nacional de España en un fallo dividido, pues aunque estuvo presente en los hechos, dos de los tres jueces encontraron que había dudas respecto al conocimiento que podía tener sobre la estructura criminal que desde el Estado realizaba estas acciones (RICIG, 26 de febrero de 2021). También fue absuelto por un jurado austriaco el exsubdirector de la Policía Nacional Civil (PNC), Javier Figueroa (Plaza Pública, 10 de octubre de 2013). En cambio, un tribunal suizo encontró culpable al exdirector de la PNC, Erwin Spirensen, quien fue condenado a 15 años de prisión por complicidad en el asesinato de los 7 reos ejecutados en Pavón (Diario de Centro América, 27 de abril de 2018). Por este caso y el caso de El Infiernito, en donde se comprobaron ejecuciones extrajudiciales, fue encontrado culpable el exjefe de Investigación Criminal de la PNC, Víctor Hugo Soto Diéguez, quien fue condenado a 33 años de prisión.

pareja sentimental, Miguel Martínez y a otros funcionarios públicos, nombrando para un nuevo período a la fiscal general, Consuelo Porras. Sin embargo, sí se hicieron denuncias públicas sobre casos de corrupción en gobierno de Alejandro Giammattei y también hay casos que se empezaron a investigar debido a la presión de la opinión pública.

Uno de esos casos es el conocido como “Alfombra Mágica”, el cual se refiere a la posibilidad de que el expresidente haya recibido un soborno de Q20.0 millones, escondidos en una alfombra que le entregaron los representantes de la empresa Atlantic Bulk Cargo S.A. (ABC), de capital ruso, interesada en arrendar 150,000 metros cuadrados en terrenos de la Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORAC), sin embargo el caso fue cerrado por la Fiscalía contra la Corrupción del MP, a donde fue trasladado después de la destitución del fiscal Juan Francisco Sandoval como jefe de la FECl. En este caso es claro

**La Fundación contra el Terrorismo  
brazo judicial del Pacto de Corruptos**

La FCT es una organización no gubernamental de ultraderecha que se integró inicialmente para defender a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos durante la guerra armada interna y que actualmente es clave en las acciones dirigidas a frenar la lucha contra la corrupción desde los tribunales de justicia. Dicha organización “es presidida por Ricardo Méndez-Ruiz Valdez y otros militares retirados, especialistas en inteligencia y contrainteligencia que pertenecieron a la Dirección de Inteligencia (D2).” (Sin autor, 2014).

El informe Ataques a la Independencia Judicial en Guatemala elaborado por la Misión de Jueces de la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) y la Unión Internacional de Magistrados (UIM), señala al respecto que la FCT, junto a personas denunciadas por actos de corrupción o juzgadas en procesos de justicia transicional está utilizando de manera indebida el derecho penal, dedicándose a criminalizar y denunciar ante los tribunales a los fiscales, jueces y políticos que participaron en los casos contra la corrupción.

Según la Comisión, en estos casos se ha identificado un patrón que se caracteriza por: a) la presentación de denuncias falsas o maliciosas; b) instrumentalización del antejuicio; y c) detención arbitraria y abuso de la prisión preventiva. Además, a estas prácticas se suman amenazas y hostigamiento en contra de jueces, fiscales y funcionarios públicos, así como campañas de desprestigio en redes sociales (FLAM Y UIM, 2022). En el caso de la FCT, y en un claro acto de intimidación, Méndez-Ruiz, de quien se dice es cercano a la fiscal general, llegó incluso a denunciar penalmente a los miembros de la Comisión de Postulación que votaron en contra de Consuelo Porras para permanecer otro período al frente del MP (La Hora, 22 de abril de 2022).

que el MP utilizó un subterfugio legal para favorecer a Giammattei, pues basado en el 310 del Código Penal, según el cual “cuando no se puede proceder se debe desestimar” dio fin a las pesquisas indicando que “con la investigación se determinó que el hecho solamente quedó en intención, ya que el consejo directivo de la Empornac no autorizó dicho contrato” (Prensa Comunitaria, 25 de octubre de 2023). En otras palabras, argumentó que como el arrendamiento no se realizó no podía investigar si hubo sobornos en el transcurso de la negociación.

Otra denuncia pública que el MP empezó a investigar de oficio cuando Estuardo Campo estuvo al frente de la Fiscalía contra la Corrupción, fue la construcción de un tramo carretero de 11.7 kilómetros valorado en Q58.0 millones (Q4.6 millones por kilómetro), ubicado en Santa María de Jesús, Palín, Escuintla, en la Finca El Nacimiento en la que reside la familia de Alejandro Giammattei. Sin embargo, aunque se iniciaron las pesquisas el caso fue desestimado por el MP en febrero de 2023. Informaciones de prensa revelaron además que en el área también se estaban construyendo varios inmuebles, obra que según los trabajadores era supervisada por Miguel Martínez. Como ocurrió con otros fiscales que investigaron casos de corrupción, el fiscal Campo fue destituido por Consuelo Porras y se encuentra preso por distintas acusaciones que la Fundación contra el Terrorismo (FCT), ha cursado en su contra por su participación como fiscal casos de corrupción junto a la CICIG.

Otro de los casos de corrupción en el que se menciona la responsabilidad de Alejandro Giammattei es la compra anómala de 16 millones de las vacunas Spunik V durante la pandemia del COVID-19,

cuestión que se abordará en el siguiente apartado. Se trata de un hecho que ha sido mencionado desde el año 2020 y que a pesar de su gravedad por el impacto que tuvo en el presupuesto público y la salud de la población, no fue investigado de oficio por el MP, no fue investigado cuando Acción Ciudadana presentó la denuncia en el MP en junio de 2021, ni en diciembre de 2023 cuando el Departamento del Tesoro de Estados Unidos sancionó a Miguel Martínez con la aplicación de la Ley Magnitsky por su papel en actos de corrupción en Guatemala, señalando entre otras cosas que en 2021 la pareja del presidente A. Giammattei “exigió cuantiosos pagos irregulares para facilitar la compra de vacunas Sputnik V rusas que realizó el Gobierno de Guatemala” (Departamento del Tesoro de los EE. UU., 1 de diciembre de 2023). En esta ocasión Consuelo Porras, también sancionada por Estados Unidos<sup>6</sup>, se mostró más bien ofendida y dijo que no investigaría a Martínez.

Esas acusaciones, así como su disposición de gobernar sin cuestionar el sistema de corrupción existente en el país y su actitud frente al golpe de Estado técnico que el Pacto de Corruptos intentó concretar para evitar por medios judiciales que Bernardo Arévalo asumiera la presidencia de la república, tras las elecciones de 2023, dan cuenta del

<sup>6</sup> El 16 de mayo de 2022, el Departamento de Estado de Estados Unidos publicó un comunicado sancionando a Consuelo Porras, prohibiendo su ingreso al país debido a su participación “en hechos significativos de corrupción”. El comunicado señalaba además que “Durante su gestión, Porras obstruyó y menoscabó en forma reiterada investigaciones contra la corrupción en Guatemala con el propósito de proteger a sus aliados políticos y conseguir favores políticos indebidos. El patrón de actos de obstrucción en los que incurrió Porras presuntamente incluyen dar instrucciones a fiscales del Ministerio Público de Guatemala de que desestimen casos sobre la base de consideraciones políticas y destituyan a fiscales que investigan casos sobre actos de corrupción.” (ver U.S. Departamento de Estado, Designación de la Fiscal María Consuelo Porras Argueta de Porres por participar en hechos significativos de corrupción y consideración de otras designaciones. Disponible en <https://www.state.gov/designacion-de-la-fiscal-general-maria-consuelo-porras-argueta-de-porres-por-participar-en-hechos-significativos-de-corrupcion-y-consideracion-de-otras-designaciones/>).

carácter de la corrupción como un instrumento de ejercicio del poder. Se dice al respecto que Alejandro Giammattei habría utilizado la cultura y redes de corrupción existentes para gobernar manteniendo alineado al Congreso de la República y al sistema de justicia.

En declaraciones hechas en una entrevista en el medio digital Tan/Gente, el exdiputado Mario Taracena Díaz Sol, expresó que el presidente Giammattei era el personaje intelectual detrás de la crisis que se acrecentó cuando Bernardo Arévalo pasó a la segunda vuelta electoral. También acusó a Giammattei de pagar sobornos a los diputados desde el primer día de actividad en el Congreso e indicó que para hacer esos pagos enviaba a Miguel Martínez para que corroborara que los beneficiarios de los sobornos pasaban al menos dos horas en el pleno. Dijo además que después de eso se dedicó a “pistear” a todo el mundo, entre los que mencionó, jueces, magistrados, al Tribunal (TSE), al colegio de abogados y otros colegios profesionales. Según Taracena, Giammattei era muy puntual con los pagos, los cuales se hacían el 30 de cada mes (Tan/Gente, 5 de septiembre de 2023, 56’-61’).

En síntesis, puede concluirse que entre las características de la corrupción estructural en Guatemala sobresale la colusión entre distintos tipos de actores que desde dentro y fuera de la esfera pública, con el concurso de acciones lícitas e ilícitas, cooptan el poder para beneficiarse política y económicamente de la institucionalidad estatal. Se trata de una forma de ejercer el poder tomando las instituciones y adaptándolas de facto a las necesidades de pequeños grupos de distinta naturaleza que se disputan las rentas y otros beneficios provenientes del presupuesto público.

En ese sentido, **la corrupción en Guatemala podría definirse** como una forma de ejercicio del poder que por medios lícitos e ilícitos subvierte veladamente la normatividad establecida en torno a la democracia formal, desvirtuando los fines que orientan la institucionalidad estatal y que tiene el propósito de aprovechar en beneficio personal, sectorial o de grupo el poder, así como las rentas y otros beneficios provenientes de los recursos públicos, garantizando impunidad. Supone la captura o cooptación de los organismos del Estado por poderes fácticos que directa o indirectamente se coluden formando redes político-económicas ilícitas.

### **3.3 La corrupción reciente en el MSPAS**

En el transcurso del gobierno de Alejandro Giammattei, se supo de varios casos de corrupción en distintas dependencias del Estado, de sobornos por parte del Ejecutivo al Legislativo para facilitar la aprobación de leyes, asignaciones presupuestarias o contratos para empresas propiedad o ligadas a funcionarios y diputados, derroche del gasto público y en general, de los recursos del Estado en forma de salarios desproporcionados, compras sobrevaloradas, a rubros que debían ser pagados por los servidores públicos y que se cargaron al presupuesto del Estado.

Entre las instituciones que por sus características tiene asignaciones presupuestarias significativas, y sobre la cual han recaído en distintos períodos gubernamentales acusaciones de corrupción, se encuentran las correspondientes al sector salud, particularmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Estas

acusaciones incluyen la compra de equipo, insumos médicos y medicinas sobrevaloradas; cobro de comisiones por la construcción de infraestructura, sustracción de medicinas e insumos, creación de plazas para pagar favores políticos, lavado de dinero y otros activos, compra opaca de las vacunas contra el COVID-19, contratos ilegales para pagar favores fuera del sistema Guatecompras y otras modalidades.

En la realización de esas modalidades de corrupción se ha denunciado la existencia de estructuras criminales que se han integrado con el propósito de obtener beneficios personales a partir de los recursos públicos, así como la existencia de prácticas individuales asociadas con distinto tipo de contratos o sustracción de recursos. Esta situación no es por supuesto exclusiva de Guatemala, pues de acuerdo con el Chr. Michelsen Institute, los sistemas de salud son particularmente susceptibles a la corrupción, debido a la gran cantidad de recursos que manejan, la asimetría de la información, la gran cantidad de actores involucrados, la complejidad del sistema y la naturaleza globalizada de suministro de medicamentos y dispositivos médicos (Hussmann, K.; (2020).

En Guatemala el MSPAS es una de las instituciones con más participación entre los gastos del Gobierno Central. Durante los dos períodos presidenciales anteriores, correspondientes a los años presupuestarios comprendidos en el lapso 2016-2023, el monto total ejecutado por el Ministerio ascendió a Q68,426.91 millones y representó aproximadamente la décima parte de los gastos totales que ascendieron a Q711,878,18 millones<sup>7</sup>. Es la segunda entidad gubernamental con más presupuesto, después del Ministerio de Educación y no obstante,

<sup>7</sup> Cálculo propio con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

esa situación, el presupuesto público asignado al sector salud a nivel nacional es insuficiente para cubrir las necesidades de la población. En 2023, por ejemplo, representó sólo el 2.2% del PIB, una proporción que se encuentra lejos del 6% del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Al déficit en el gasto público destinado al sector salud se agrega el hecho de que su presupuesto está sujeto además a prácticas de corrupción que se traducen en menos disponibilidad de infraestructura, equipo médico, medicamentos, recursos humanos, y en general, mejores condiciones para la prestación de los servicios. Durante los últimos años, se han revelado una serie de casos de corrupción en los cuales se manifiesta cómo esta cartera puede ser objeto de prácticas que van desde la sustracción de pequeñas cantidades de medicamentos hasta el saqueo organizado de la institución.

El caso conocido más relevante de los últimos años es el llamado “Asalto al Ministerio de Salud”, presentado por el MP y la CICIG en 2019 y que se refiere al funcionamiento en el mismo de una red criminal que se organizó durante el gobierno de Otto Pérez Molina y que entre los años 2012 y 2014 negoció la obtención de rentas y otros beneficios provenientes del cobro de comisiones ilícitas por la construcción y remozamientos de hospitales y centros de salud; el cobro de comisiones por la adquisición de bienes y servicios, así como de la contratación de 450 plazas a cambio de favores políticos, pagos mensuales y plazas fantasma (CICIG, 16 de julio de 2019).

De acuerdo con la denuncia, en la misma participaban unos 50 funcionarios públicos y personas particulares, incluido el entonces ministro de salud, Jorge Villavicencio Álvarez y su hija, Cándida Saraí Villavicencio Delgado, así como Luis Fernando Pérez Martínez, quien en ese momento era diputado del Congreso de la República por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y había sido candidato presidencial en las elecciones generales del año 2015 por el Partido Republicano Institucional (PRI). Había también otros 10 diputados implicados en la solicitud de plazas para sus recomendados (ver ampliación del caso en el Anexo).

De acuerdo con la información proporcionada por la CICIG, la estructura logró colocar a personas de la organización en puestos clave y de alto nivel. Esta es una modalidad de cooptación de las instituciones que parece darse en otros casos y que se relaciona además con la fragilidad del sistema político y de los partidos políticos expuestos a procesos internos autoritarios, caciquismos, a la compra de candidaturas, procesos electoreros y clientelares, a financiamiento proveniente de fuentes interesadas en los negocios del Estado, incluidas redes ilícitas que acceden al poder con la intención de depredar los recursos públicos. En este caso, el pago de comisiones habría significado para el presupuesto estatal unos Q55.0 millones por concepto de comisiones, equivalentes al costo de un hospital con las características de los que entonces se estaban construyendo, y que seguramente se tradujeron en sobrecostos de las contrataciones realizadas.

Otro hecho de corrupción importante por la participación de funcionarios públicos de alto nivel en el mismo y porque pone en evidencia la permanente depredación del presupuesto de salud, se refiere al caso de fraude en las compras por Q68.0 millones realizadas entre el 19 y el 30 de diciembre de 2022 para equipar el recién construido Hospital de Chimaltenango. Según la información proporcionada por el MP en el fraude que se realizó durante el gobierno de Alejandro Giammattei, participaron el entonces viceministro de salud, Gerardo David Hernández García; el director del Hospital de Chimaltenango, Gerardo Arturo Fuentes Rubio y la representante legal de la empresa Voltar Intermedia Sociedad Anónima, Luisa Fernanda Villagrán Méndez, así como unas once personas más. Para apropiarse de los Q68.0 millones, el exviceministro habría instruido al personal encargado para hacer 770 compras mediante la modalidad de compra directa, presionando para que se adjudicaran a Voltar Intermedia, quien recibió el dinero sin cumplir con los términos de referencia ofertados, el servicio de garantía y la entrega de 580 equipos sobrevalorados que no se encontraron en el Hospital (Fiscalía contra la Corrupción, 29 de septiembre de 2023). En cambio, según la Fiscalía contra la Corrupción, el 70% del equipo con que se puso a funcionar en el nuevo hospital provino del Hospital Temporal del Parque de la Industria.

No obstante la gravedad de los hechos que evitaron que el nuevo hospital se equipara completamente y con el personal necesario, el juez Víctor Cruz, dictó medidas sustitutivas para los implicados, incluida la representante legal de Voltar Intermedia acusada de lavado de dinero y fraude. Cruz, quien fue incluido en

la lista de Engel de actores corruptos y antidemocráticos de Estados Unidos “por obstruir las investigaciones de actos de corrupción, retrasando indebidamente los procesos” (Soy 502, 16 de noviembre de 2023), también modificó el delito de fraude imputado al exministro de Salud por el de incumplimiento de deberes, permitiendo a éste acogerse al procedimiento de aceptación de cargos que le permitirá obtener penas menores.

Una denuncia pública importante porque devela la existencia de otros mecanismos de corrupción en el MSPAS, es la que se refiere a los pagos que la empresa Labymed S. A. le hace mensualmente a la jefa de microbiología del Hospital Roosevelt, María René Gordillo Mata, a cambio de otorgar, con la aprobación de sus jefes, importantes contratos para la adquisición de equipos e insumos médicos. La investigación realizada por el medio Vox Populi revela que además de los pagos mensuales, Labymed ha hecho regalos como monitores, laptops, sillones y otros a Gordillo Mata o a los trabajadores del Laboratorio de Microbiología. Los pagos vienen haciéndose desde hace tiempo y en el transcurso del período 2020-2022, la empresa obtuvo más de Q800.0 millones por concepto de contratos con el Estado, incluidos varios contratos millonarios otorgados por Gordillo Mata, no obstante la recepción de ofertas que eran económicamente más favorables para las finanzas del nosocomio (Vox Populi, 26 de enero del 2023).

Otro caso, quizás el que más impacto tuvo sobre la vida y los ingresos del Estado, es la compra de las Vacunas Spunik V realizada por el Gobierno de Alejandro Giammattei durante la pandemia

del COVID-19. Como se explicó anteriormente, el gobierno de Guatemala negoció la compra de 16 millones de vacunas, en términos contractuales que resultaban desventajosos para el país, pues el contrato, que tuvo que ser renegociado, no contempló un cronograma de entregas y el vendedor (la intermediaria Human Vaccine, manejada por el centro corporativo del Fondo de Inversión Directa de Rusia) sólo se comprometió a entregar ocho millones de vacunas Sputnik V, la cual consta de dos componentes (16 millones de dosis) en el lapso de 6 meses, pero no se hizo responsable de los retrasos en el suministro causados por la interrupción o bajas en la producción, indicando que todos los plazos se extenderían hasta restablecer el nivel de producción suficiente. En cambio, exigió el pago del 50% del monto pactado antes del primer envío de los productos, equivalente a US\$ 79.6 millones (El Periódico, 6 de julio de 2021).

Como consecuencia de los términos del contrato y las dificultades que tuvo la empresa fabricante de la Sputnik V para cubrir la creciente demanda, las vacunas adquiridas por Guatemala no fueron entregadas cuando se necesitaban, lo cual insidió en la pérdida de vidas humanas al inicio de la pandemia; así como la pérdida por vencimiento de 4.8 millones de estas vacunas, cuyo valor se calcula en Q370.6 millones. En total, el MSPAS, perdió 7,883,144 vacunas contra el COVID-19, con un costo de Q505.9 millones.

Los términos del contrato y la compra con la participación de un intermediario, prohibida en el Decreto 1-21, Ley para el financiamiento y adquisición de vacunas contra el coronavirus COVID-19, bajo la responsabilidad legal de la entonces ministra de salud, Amelia

Flores, generaron dudas respecto a la legalidad del negocio y sobre la responsabilidad que funcionarios como presidente de la república, Alejandro Giammattei y el ministro de relaciones exteriores, Pedro Brolo, tuvieron en el mismo, pues de acuerdo con lo expresado por Flores, fueron ellos quienes sugirieron que se comprara la vacuna Sputnik V y fue la cancillería la que hizo los contactos con la intermediaria rusa. Aunque la Ministra es quien firmó el contrato y aseguró que las negociaciones se hicieron desde el MSPAS, también dijo que no podía afirmar que no hubo otro tipo de negociaciones (Morales, 5 de abril de 2024). Flores es hasta el momento la única denunciada por el Gobierno de Bernardo Arévalo, por las evidencias derivadas de la firma del contrato y porque el MP se ha negado a investigar de oficio a Giammattei y a su pareja, Miguel Martínez, a quien como se mencionó antes, Estados Unidos acusa de haber exigido “pagos irregulares” por la compra de las vacunas Sputnik V.

Hay muchos otros casos de corrupción o presunción de hechos de corrupción en el MSPAS divulgados por los medios de comunicación y algunos puestos en evidencia por diputados del Congreso de la República como el caso del Hospital de San Benito Petén, en donde los trabajadores denunciaron que desde hace tiempo algunos médicos de ese nosocomio utilizan los insumos y equipo del mismo para diagnosticar a los pacientes y luego referirlos a sus clínicas privadas donde obtienen mayores ingresos por los servicios médicos prestados. Los denunciantes también refirieron que las autoridades del Hospital prefieren comprar equipo nuevo en lugar de reparar los equipos costosos que han dejado de funcionar debido a pequeñas averías. De igual manera se acusó al director del hospital, hasta

entonces el Dr. César Ortíz, de utilizar al personal de mantenimiento para realizar servicios en su residencia. Otros vicios denunciados son los sobrecostos por la instalación de lámparas, sanitarios y duchas para baños. Según las facturas presentadas por la diputada Evelyn Morataya, la instalación de seis sanitarios con duchas y lavamanos habría costado Q45,000.0 (Malvarez 177, 2024).

Este y otros tipos de corrupción se repiten en las distintas unidades del MSPAS y son objeto de denuncias públicas constantes, junto a las denuncias que llegan a la Procuraduría de los Derechos Humanos por violaciones al derecho a la Salud; pues generalmente los hospitales y centros de salud tienen problemas para atender a la población como condiciones de infraestructura precarias, falta de personal o escasez de medicamentos. En este último caso, debido a alto costo de los medicamentos en el país, una cuestión que se relaciona con la existencia de un mercado de medicamentos altamente concentrado, manejado por unas cuantas empresas que se ponen de acuerdo para fijar los precios. Este y otros factores provocan que los precios de algunos medicamentos en Guatemala sean hasta un 300% más altos que en México o El Salvador.

Por otra parte, entre las 107 denuncias por hechos ilícitos cometidos en las instituciones públicas presentados por la Comisión Nacional contra la Corrupción (CNC), creada por el presidente Bernardo Arévalo, el MSPAS acumula 23 denuncias (el 21.5%) y es la segunda institución con más denuncias realizadas después del MICIVI que acumula 32 denuncias (29.9%). Se incluyen ahí distintos delitos incluido el abuso sexual, el hurto, el fraude, la malversación, el enriquecimiento

ilícito, etc. El tablero es hasta el momento bastante escueto, pues no da mayores detalles sobre las denuncias presentadas, pero sí da cuenta de la diversidad de hechos de corrupción que se realizan reiteradamente en el Ministerio de Salud. No aparecen ahí o no se documentan claramente en el mismo los hechos denunciados por la diputada Evelyn Morataya sobre la corrupción existente particularmente en los hospitales (Petén, Zacapa, Baja Verapaz y otros).

Sin embargo, todas esas denuncias, incluidas la realizadas en su momento por la CICIG, revelan que el MSPAS es depredado asiduamente desde dentro y fuera de la institución por personas o grupos organizados (caso Asalto al MSPAS y denuncias sobre el Hospital de San Benito Petén) para sustraer sus recursos la mayor parte de las veces en forma de comisiones que las empresas están dispuestas a pagar a los funcionarios o empleados públicos por la compra de bienes y servicios sobrevalorados, por encima de los precios de mercado que de hecho son extremadamente altos en la economía guatemalteca. Por ejemplo, los precios onerosos de los medicamentos, el equipo y otros insumos médicos, significan grandes réditos para las empresas y son al mismo tiempo incentivos para la corrupción de los funcionarios públicos. Se trata además de una situación que se mantiene con el concurso de los grandes empresarios y el Congreso de la República en donde reiteradamente se obstaculizan iniciativas como la Ley de Competencia u otras relacionadas con el precio de los medicamentos.

La corrupción en menor escala, como el robo de medicamentos en los hospitales por parte de los trabajadores de salud, se relaciona asimismo con el alto costo de los medicamentos en el mercado nacional

y el impacto que esta situación tiene en el presupuesto familiar, especialmente cuando se trata de enfermedades catastróficas como el cáncer, la diabetes o la insuficiencia renal crónica. La corrupción en el sistema de salud pública puede considerarse en este sentido una calamidad de dimensiones humanas incalculables. Una tragedia que alude no solamente a la moralidad o acciones individuales de las personas, sino al tipo de prácticas comerciales que se han desarrollado en el ámbito de la salud y a las relaciones de poder que desde las empresas y el sistema político reproducen la desigualdad y contribuyen a vulnerar el derecho humano a la salud.

El negocio de la salud pública del que participan empresarios, algunos médicos y empleados administrativos, se relaciona asimismo con el hecho de que Guatemala es uno de los países donde los gastos de bolsillo, aquellos que las familias destinan a la salud, son más elevados: representan el 64% del gasto del sector.

Puede agregarse que la corrupción en el sector salud está relacionada con el carácter del sistema económico y la condición estructural de la corrupción, así como con la permisividad social e institucional hacia la misma. La opacidad en el manejo de los recursos, el retroceso autoritario experimentado en años recientes, así como la existencia de un sistema político en el cual participan personas comprometidas con empresas privadas o que toleran o aceptan la corrupción como una forma de hacer negocios con el Estado.

#### **IV. Reflexiones finales.**

##### **4.1 La corrupción como forma de ejercicio del poder y sus costos**

De la corrupción en Guatemala se colige que sus dimensiones y características se asocian con la manera cómo se ejerce el poder del Estado y del contexto en el cual se ejerce. Se puede decir al respecto que aunque tras la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en 1996, se hicieron esfuerzos para democratizar el país (con nuevas formas de elección de las autoridades de los tres organismos del Estado, la creación o reestructuración de varias instituciones o la mayor participación ciudadana en la conducción del poder local), el llamado proceso de transición a la democracia no evolucionó lo suficiente como para provocar cambios significativos tendentes a disminuir la desigualdad existente, mejorar las condiciones de vida, y generar relaciones de poder que permitieran una mayor participación ciudadana, mayor inclusión de los pueblos indígenas en los asuntos del Estado, así como el fortalecimiento de las instituciones y del sistema de partidos políticos.

Influyó en esa situación particularmente el proceso de globalización capitalista neoliberal que incluyó la adopción de políticas económico sociales que buscaron una menor participación Estado en la economía y favorecieron una tendencia general de privatización de los servicios y, como consecuencia, la preeminencia de un discurso a favor del libre mercado y en contra de lo público.

Otro factor importante relacionado con el ejercicio del poder fueron las limitaciones para la creación y promoción de partidos políticos genuinos, con principios ideológicos firmes y una clara participación democrática al interior de los mismos. Al contrario, a casi 30 años de la promulgación de la nueva Constitución Política, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (con sus reformas) y de la primera elección general de la era democrática, tras décadas de regímenes militares, se puede afirmar que surgieron decenas de partidos políticos muchos de los cuales funcionaron como plataformas electorales que sirvieron al propósito de dividir la oferta electoral para luego favorecer a un partido determinado, y de ahí, a algún grupo de las élites económicas interesado generalmente en impulsar su agenda económica. El pluripartidismo facilitó el caudillismo y por lo mismo también favoreció la incorporación o influencia de personas o grupos ligados a estructuras criminales en las organizaciones políticas, como ha sucedido, por ejemplo, con los partidos gobernantes, Unión Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Patriota (PP) y Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), y otros, como Unión del Cambio Nacional (UCN).

De acuerdo con la CICIG los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), que surgieron durante la guerra armada interna y que fueron funcionales a las políticas implementadas por los gobiernos militares y los intereses oligárquicos, habrían evolucionado para convertirse en Redes Político-Económicas Ilícitas (REPEI), infiltrándose “en diversas esferas del aparato del Estado y alrededor de éste, que históricamente han existido y que a lo largo de más de 30 años de transición democrática han infiltrado los espacios

de poder político para introducir su agenda de intereses legales e ilegales, y convertir la agenda del Estado y el interés público en su propia agenda, **moldeando las relaciones políticas, la lógica de los partidos políticos, las formas de relación comercial y la contratación con el gobierno y el Estado mismo.**” (CICIG, 2019, 21).

Una característica de los partidos políticos en Guatemala es que aquellos que han logrado ganar las elecciones a la presidencia no han podido hacerlo dos veces, sin embargo, en el Congreso de la República sí han logrado permanecer un número importante de diputados que han podido reelegirse pasando de uno a otro partido, incluidos varios con tachas públicas por su falta de honorabilidad, acusaciones de corrupción, pertenencia al crimen organizado, o por conflictos de interés relacionados con su condición de ser o haber sido contratistas del Estado. De hecho, la postulación por listados, la compra de las candidaturas, el cacicazgo existente en la conducción de los partidos políticos o la pertenencia de los diputados a redes político-económicas lícitas o ilícitas, han pervertido la función del Congreso y permitido que la agenda legislativa o el avance de la misma gire en torno a los objetivos particulares de los diputados interesados, por ejemplo, en la repartición de las obras públicas contenidas en el llamado Listado Geográfico de Obras. No solamente porque la inversión pública a nivel local es importante para su reelección, sino también porque pueden obtener rentas (sobornos, comisiones, contratos, financiamiento electoral) por medio de las redes económico-políticas que se articulan para disputarse la contratación de la obra pública.

La corrupción con rasgos estructurales, como la existente en el Congreso, en el MICIV y en muchas instituciones, tiene, como se desprende de varios de los casos presentados por el MP y la CICIG durante el período 2015-2019 y de las acciones u omisiones de las élites económicas y de otros poderes fácticos, graves consecuencias sobre el sistema político, en el funcionamiento y fines de las instituciones públicas, y de manera muy particular sobre el sistema de justicia. En Guatemala, está claro que este tipo de corrupción, constituida alrededor de redes político-económicas ilícitas ha pervertido actualmente el carácter del proceso electoral, ha obstaculizado el proceso democrático que se inició en 1996, ha interferido gravemente en el funcionamiento de las instituciones públicas, incluido el Congreso de la República y el Organismo Judicial.

A la vez, las lógicas históricas de ejercicio del poder basadas en el autoritarismo, la violencia como forma de control de la disidencia, la concentración de la tierra por medios ilícitos y violentos, el cultivo de privilegios por parte de la oligarquía y élites económicas, así como su interferencia desproporcionada en el quehacer del Estado, han derivado en exclusiones económicas, sociales y políticas permanentes, y por tanto, en desigualdades y pobreza, dando paso por un lado, a un constante éxodo migratorio con motivaciones económicas, y por el otro, a la formación de pandillas y otros grupos criminales organizados, ligados ahora principalmente a la economía del tráfico de drogas. Históricamente, como lo documentó la CICIG, algunos de estos grupos, los denominados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), que fungieron como brazo armado represivo del Estado, y por tanto, del poder real, evolucionaron hacia otras actividades

criminales, transformándose en REPEI, Redes Económico-Político Ilícitas, que ahora aprovechan las lógicas autoritarias y excluyentes de ejercicio del poder para, junto a otros actores, continuar depredando económica y políticamente al Estado.

Las lógicas históricas de ejercicio del poder, con autoritarismo, abusos, violencia, privilegios y exclusiones han obstaculizado la democratización del país, permeando los estilos de hacer política y normalizando la corrupción dentro y fuera de las instituciones públicas. Se puede decir en este sentido que esas lógicas han derivado actualmente en la profundización de la cooptación del sistema de justicia, expresado particularmente en la cooptación del Ministerio Público y las cortes por quienes claramente defienden el sistema de corrupción existente, entre estos las REPEI, las personas denunciadas por actos de corrupción, las élites económicas y las organizaciones empresariales como el CACIF que respaldan la gestión de Consuelo Porras ante el riesgo inminente de que varios de sus miembros sean acusados por actos de corrupción, como los que cometen ordinariamente constructoras asociadas a las cámaras empresariales y que hacen negocios con el Estado.

Una de las consecuencias más dañinas de la cooptación del sistema judicial es la adopción de lógicas de politización de la justicia y prácticas de judicialización de la política que sirven ahora para purgar a quienes se oponen al régimen de corrupción e impunidad y, junto a otras prácticas represivas, cumplen con el propósito de excluir a la oposición política, y contribuyen a acallar las voces ciudadanas, como medio para preservar las relaciones de poder prevalecientes.

La amenaza del golpe de Estado técnico orquestada por actores y grupos lícitos e ilícitos y representada en las acciones del MP, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad en contra de la toma de posesión y el gobierno democráticamente electo de Bernardo Arévalo de León, tiene la intención de preservar el sistema de corrupción para sujetar los espacios de poder que por ese medio forjaron los grupos económicos lícitos e ilícitos tras la transformación política que se dio con el término de la guerra armada interna y el proceso de transición hacia la democracia en condiciones que como se ha constatado mantuvieron las desigualdades político-económicas y sociales precedentes.

En esas condiciones, con un sistema judicial cooptado, un incentivo para la corrupción de los funcionarios públicos en Guatemala, como afirman los teóricos de la elección racional, es que los beneficios de corromperse pueden ser mayores a los costos, incluidos los relacionados con la posibilidad que tienen los involucrados de ser moral, económicamente y penalmente sancionados; pues en el contexto de corrupción estructural, la posibilidad de que los actos de corrupción queden en la impunidad, son altos, considerando que los procesos judiciales son largos, las leyes son susceptibles de ser manipuladas y las penas pueden ser laxas.

Por otra parte, es claro que lejos de promover el desarrollo, como concluyeron teóricos como Hintington y Leff, la corrupción en Guatemala genera costos económicos y sociales que postergan el desarrollo humano y económico del país. La sobrevaloración de obras, relacionada muchas veces con el pago de comisiones a los funcionarios públicos por parte de las empresas privadas (una de las formas más generalizadas de corrupción), drena el presupuesto público, pero también

expone a las instituciones a la adquisición de obras, equipos, insumos y servicios de mala calidad, pues el soborno opera también como un mecanismo que altera la correcta realización de los negocios, afectando la responsabilidad que unos y otros tienen en la compra-venta, incluido el correcto cumplimiento de los contratos, la supervisión de las obras o la recepción correcta de los bienes y servicios contratados.

La corrupción, especialmente la que ocurre en los más altos niveles de las instituciones públicas, como se expuso durante el gobierno de Otto Pérez Molina, trastoca la correcta administración de las mismas, sus planes y programas, al orientar la toma de decisiones considerando la adopción de políticas o leyes de interés particular o las contrataciones de bienes y servicios por las rentas personales que se pueden obtener.

La corrupción estructural impacta de manera particular la buena marcha de las instituciones públicas, pervierte sus objetivos y fines, afectando a la vez la moral de los empleados públicos y su disposición para realizar sus funciones eficientemente, o creando espacios para la depredación de los recursos públicos por medio de bonos u otros beneficios extraordinarios que no se traducen en un mejor desempeño laboral, o por ejemplo, haciendo contrataciones de personal no calificado. En este punto podría decirse que la corrupción no solo impacta en el gasto público sino también que configura relaciones laborales que no contribuyen al mejoramiento de los servicios prestados por el Estado. Se puede decir al respecto que la corrupción en Guatemala, se manifiesta también en que los salarios, bonos o dietas pagados a los funcionarios públicos pueden llegar a ser extremadamente altos e impactar en la disponibilidad de recursos necesarios para salud y educación.

## ANEXO

### Principales casos presentados por la CICIG entre avances y condenas magnánimas

#### 1. Caso el Estado como botín: Registro General de la Propiedad

Según el relato de los hechos realizado por el MP, José Manuel Morales, hijo del expresidente Jimmy Morales, habría participado en simulación de la compra-venta de alimentos presentando tres ofertas de cotización, una de las cuales fue escogida por ser aparentemente la más conveniente para el Registro de la Propiedad que pagó por el servicio Q90,000 a la empresa CAYEN, cuyo representante legal es Samuel Morales. Sin embargo, el servicio no se proporcionó.

En otro evento, el Registro de la Propiedad le pagó Q89,975.0 a la empresa Plus Espectáculos y Promociones, también representada por Samuel Morales por servicios en una supuesta reunión para la elaboración del Plan Operativo anual de la entidad. Nuevamente los servicios no fueron prestados.

En una tercera ocasión, Plus Espectáculos y Promociones S.A. fue contratada por el Registro para elaborar 564 canastas navideñas destinadas a los trabajadores del mismo, y aunque en este caso las canastas fueron entregadas y la empresa recibió Q89,958.00 por la venta, éstas fueron realizadas y entregadas por otra persona. En todos los casos fue el señor Mario Estuardo Orellana López, una persona

que no aparecían en la documentación de los eventos, quien intervino recibiendo los cheques pagados por la institución, dinero que después de ser depositado en las cuentas de las empresas contratadas se trasladaba nuevamente al señor Orellana López por medio de cheques y otros movimientos financieros. Por esta razón el MP en una de sus conclusiones expresó que si bien las empresas y personas no se beneficiaban directamente de los dineros públicos sustraídos, “si prestaron todo su andamiaje – de forma consciente y diligente- para que terceros si lo pudieran hacer”.

El MP identificaba el procedimiento como “una práctica corrupta que permite la sustracción de fondos del Estado (en donde) los involucrados llegan al extremo de crear necesidades para la institución.” (MP, 18 de enero de 2017).

En este caso se incluyó además la denuncia por la creación de 16 plazas fantasma creadas durante la administración de Anabella de León como titular del Registro de la Propiedad. Estas habrían significado la erogación de Q3.0 millones, en tanto que lo defraudado por la simulación en las adquisiciones de bienes y servicios habría ascendido a Q300,000.

Como se sabe, los acusados fueron absueltos en las postrimerías del gobierno de Jimmy Morales, cuando dos de los tres jueces del tribunal consideraron que no obstante la existencia de las irregularidades denunciadas, la investigación del Ministerio Público no pudo probar que los acusados tuvieran “la intención” de defraudar al Estado. Los otros implicados también fueron beneficiados con

sanciones menores: Anabella de León fue sentenciada “por dejar” que el dinero fuera sustraído del Registro por medio de Plazas Fantasma que ella autorizó y sancionada únicamente con la multa irrisoria de Q5,000.0. Anteriormente, sin embargo, otros tres implicados en el caso habían sido sentenciados a 9 años de cárcel y una multa de Q15,000.0 por tener plazas fantasma en el registro (García, 21 de agosto de 2019).

## **2. El caso La Línea**

El caso La Línea es un caso de defraudación aduanera presentado por el MP y la CICIG el 15 de abril de 2015. De acuerdo con los comunicados de la CICIG, en las aduanas, principalmente la de Puerto Quetzal, funcionaba una estructura delictiva que involucraba a importadores, vistas de aduanas, así como a miembros de la SAT de más alto nivel (incluido el superintendente, Álvaro Omar Franco Chacón y un exsuperintendente, Carlos Enrique Muñoz Roldan), al entonces secretario de la vicepresidencia de la república, Juan Carlos Monzón, así como al presidente de la república, Otto Pérez Molina y la vicepresidenta, Roxana Baldetti. Para defraudar al fisco, esta red daba a los importadores la posibilidad de pagar una cantidad de tributos menor a la correspondiente por la importación de mercancías a cambio de pagos que se repartían entre todos los implicados. Los vistas de aduana participaban registrando la mercadería a un precio menor y otros miembros de la red cobraban a los empresarios una cantidad menor a la que debían pagar por concepto de impuestos.

Estas acusaciones llevaron a la renuncia de Otto Pérez y Roxana Baldetti, quienes fueron condenados a 16 años de prisión por los delitos de asociación ilícita y defraudación aduanera, aunque absueltos por el delito enriquecimiento ilícito del cual fueron exculpados por falta de pruebas, según el tribunal. Entre las otras personas procesadas por el caso se declaró culpables a 16 y se absolvió a 11, entre éstas a varios funcionarios de la SAT, incluidos a los dos exsuperintendentes, exceptuando los vistas de aduana. Entre los sentenciados también estaban unos 20 empresarios, entre estos algunos de origen asiático que aceptaron los cargos en su contra por medio del procedimiento abreviado y fueron condenados a una pena de tres años y cuatro meses de prisión conmutables y una multa de Q33,333.0.

## **3. El caso cooptación del Estado**

Se llamó así al caso por financiamiento electoral ilícito al Partido Patriota, presentado públicamente por el MP y la CICIG el 15 de abril de 2015. De acuerdo con la acusación, Roxana Baldetti y Otto Pérez Molina crearon una estructura de financiamiento de la campaña electoral que se inició en 2008 cuando Pérez Molina se perfilaba como candidato presidencial. Esta tenía como propósito captar fondos por medio de empresas de cartón creadas por Baldetti, las cuales recibieron aportes de distinto tipo de empresarios, incluidos los provenientes de Radio televisión Guatemala S.A. (Canal 3) y Televisiete S.A. (Canal 7) y los otorgados por empresarios de la construcción que tras el triunfo del binomio presidencial se beneficiaron con los contratos otorgados por el gobierno. De acuerdo con la CICIG, por esa vía se habría captado Q17,679,200.0 provenientes de los canales de televisión y un monto no determinado de otros financistas.

Esta red contaba con varios operadores que de acuerdo con la denuncia eran el poder real en las instituciones, aunque no tuvieran un cargo en las mismas. Ellos decidían que proyectos, contratos, pagos de deuda que se priorizaban en función de las comisiones que podían obtener, pues pactaban comisiones por una proporción de 10% o más para tramitar contratos nuevos o en curso. En general, gestionaban la obtención de ingresos y como se repartían entre los miembros de la red, destinando normalmente el 60% para el presidente y la vicepresidenta y 40% para el resto de implicados. Al momento de hacer la denuncia, se indicó que el monto de los ingresos obtenidos por esta práctica ascendía a Q500.0 millones.

A este caso se sumó posteriormente el caso “La coperacha”, en el cual se denunció, entre otros, la participación de varios ministros del Gobierno de Otto Pérez Molina, quienes el 28 de julio de 2016 fueron ligados a proceso por el juez de Mayor Riesgo B, Miguel Ángel Gálvez<sup>8</sup>. En total, en el caso Cooptación del Estado fueron procesadas a 53 personas, sindicadas de los delitos de financiamiento electoral ilícito, asociación ilícita, lavado de dinero, cohecho activo y/o cohecho pasivo. Fue hasta el 6 de septiembre de 2023 que Otto Pérez Molina se acogió al procedimiento de aceptación de cargos con el propósito de reducir la sentencia y fue condenado por fraude, lavado de dinero y cohecho pasivo. Roxana Baldetti había pedido una audiencia para aceptar los cargos, pero no se presentó. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2023, la jueza de Juzgado de Mayor Riesgo B, Eva Recinos, ordenó cerrar el proceso argumentando que no había suficientes indicios para llevarlos a juicio.

<sup>8</sup> Los exministros eran Mauricio López Bonilla (Gobernación), Noé Ulises Anzueto (Defensa), Alejandro Sinibaldi (Comunicaciones), Dwight Pezzarossi (Cultura) y Carlos Batzín (Cultura).

Al cerrar el caso Cooptación del Estado, la jueza Recinos, se quejó de los señalamientos de corrupción que por su cuenta de X había hecho el exfiscal Juan Francisco Sandoval unos minutos antes y señaló que la acusación presentada por él en su momento, estaba “plagada de falencias”, certificando que existían indicios de que tanto él como la ex auxiliar fiscal Leslie Rosales “pudieron haber cometido actos ilegales al presentar el caso que debían ser investigados” (CRN Noticias, 24 de noviembre de 2023). La jueza Eva Recinos sustituyó al juez Gálvez cuando este tuvo que renunciar y marcharse al exilio, como lo habían hecho anteriormente el fiscal de la FECCI, Juan Francisco Sandoval, la ex fiscal general, Thelma Aldana, y otros jueces, fiscales y magistrados, perseguidos por quienes después de la salida de la CICIG, tomaron el Ministerio Público y las cortes con el propósito de contener el ciclo de lucha contra la corrupción iniciado por éstos.

#### **4. Caso Asalto al Ministerio de Salud**

En 2019, en las postrimerías del Gobierno de Jimmy Morales, después de que éste expulsara del país al Comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, y antes de que terminara el mandato de la misma, la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECCI), junto a la CICIG presentaron el caso Asalto al Ministerio de Salud que se refiere a hechos que ocurrieron durante el gobierno de Otto Pérez Molina. Según la denuncia, con el nombramiento en 2012 del exministro de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Jorge Villavicencio Álvarez, empezó a funcionar en la institución una organización criminal que exploró los negocios que se podían realizar en la misma y realizó una serie de actividades ilícitas como el cobro de comisiones por la construcción y remozamientos de

hospitales y centros de salud; el cobro de comisiones por la adquisición de bienes y servicios, así como la contratación de 450 plazas a cambio de favores políticos, pagos mensuales y plazas fantasma.

Según la acusación, junto a Villavicencio participaba en la red, su hija, Cándida Saraí Villavicencio Delgado y el exdiputado y ex candidato presidencial en las elecciones de 2015, Luis Fernando Pérez Martínez. Ellos y otros implicados en el caso fueron ligados a proceso por distintos delitos, entre estos: asociación ilícita, tráfico de influencias, fraude cohecho pasivo, cohecho activo y enriquecimiento ilícito. Además, en la denuncia inicial, se hicieron solicitudes de antejuicio para 10 diputados que habrían intervenido solicitando plazas para sus allegados en el MSPS. También se acusó al entonces diputado Ernesto Estuardo Galdámez Juárez de los delitos de asociación ilícita, tráfico de influencias, cohecho activo y lavado de dinero.

La denuncia indicaba que en el caso de la construcción de hospitales nuevos los miembros de la organización delictiva negociaban con las empresas contratistas el pago de una proporción de lo entregado por concepto de anticipos o pagos de avance físico de las obras. Se incluyó aquí la Construcción del Hospital de Ixcán, en el Quiché; el Hospital de Rabinal, en Baja Verapaz; la ampliación del Hospital de Antigua Guatemala; la construcción del Hospital de Villa Nueva; la construcción del edificio de Urgencias Médicas en Esquipulas, Chiquimula (contrato rescindido).

Al momento de hacer la denuncia, se indicó que la organización habría recibido al menos Q17.0 millones por concepto de comisiones

ilícitas por obras de reposición y reparación, y pactado Q36.0 millones por la construcción de hospitales nuevos, de los cuales solo recibió Q19.9 millones debido a la cancelación del contrato del edificio de Urgencias Médicas.

Estos hechos se están dirimiendo aún en el Juzgado de Mayor Riesgo D, a cargo de la jueza Abelina Cruz Toscano, quien sustituyó en el cargo a la jueza Erika Aifán, pues como ocurrió con el Juez Miguel Ángel Gálvez. Aifán, quien fue reconocida por su lucha contra la corrupción, renunció a la judicatura el 21 de marzo de 2022 y salió del país debido a las amenazas y procesos judiciales abiertos en su contra. De acuerdo con sus declaraciones, a esa fecha había sido constantemente amenazada, era víctima de campañas mediáticas de desprestigio y había sido injustamente criminalizada con la presentación de más de 100 procesos penales, unas 75 denuncias ante la Junta Disciplinaria Judicial, 30 antejuicios y otras denuncias en el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia (Prensa Libre, 21 de marzo de 2022).

Hasta el momento, hay 14 implicados y el juicio se encuentra en la etapa intermedia. El 16 de mayo fue liberado, el exdiputado Estuardo Galdámez, quien en un juicio aparte era juzgado por los delitos de tráfico de influencias en forma continuada y asociación ilícita por la influencia que habría ejercido para que las autoridades del MAPAS contrataran personal y adjudicaran la construcción del Hospital de Ixcán, Quiché a la empresa Servicios de Construcción Comunitarios y Comerciales (Sercco). De acuerdo con la FECCI, Galdámez recibió por medio de la empresa

Agricultura o Mecanización de Tierras Sociedad Anónima (Agromec), a la que se relaciona con Galdámez, la cantidad de Q2.0 millones por intermediar para que el proyecto fuera desarrollado por Sercco.

A pesar de los indicios aportados por la FECI, la jueza Cruz, indicó que no había pruebas que demostraran la comisión de un delito y eximió a Galdámez de los cargos, ordenando a la vez una investigación contra los ex fiscales encargados de investigar el caso. Tanto la Procuraduría General de la Nación (PGN), como la FECI, interpusieron recursos de apelación contra la decisión del tribunal.

## **Bibliografía**

Aristóteles (sin fecha). Sobre la generación y la corrupción, Libro I, CAP. 5. Pp. 317 b/318a - 319 b y 320 a. <https://www.elejandria.com/libro/descargar/acerca-de-la-generacion-y-la-corrupcion/aristoteles/1152/2181>

CICIG (1 de septiembre de 2016). Caso el Estado como botín: Registro General de la Propiedad. Edición electrónica en <https://www.cicig.org/casos/caso-el-estado-como-botin-registro-general-de-la-propiedad/>

\_\_\_\_\_ (2019). Guatemala: un estado capturado. Edición electrónica en: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe\\_Captura\\_Estado\\_2019.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf)

\_\_\_\_\_ (16 de mayo de 2018). Financiamiento electoral ilícito FCN-Nación (Fase 3). Comunicado 053. Edición electrónica en: <https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-fcn-nacion-fase-3/>

\_\_\_\_\_ (25 de agosto de 2017). Financiamiento electoral ilícito FCN-Nación (Fase 1). Comunicado 061. Edición electrónica en: <https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-caso-fcn-nacion-fase-1/>

\_\_\_\_\_ (16 de julio de 2019). Caso Asalto al Ministerio de Salud. Comunicado 034. Edición electrónica en: <https://www.cicig.org/casos/caso-asalto-al-ministerio-de-salud-publica/>

\_\_\_\_\_ (2019). Informe de cierre: el legado de justicia en Guatemala. Edición electrónica en: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf)

CRN Noticias (24 de noviembre de 2023). Caso cooptación del Estado: Fallas expulsiones y libertad. Edición electrónica en: <https://crnnoticias.com/caso-cooptacion-del-estado-fallas-expulsiones-y-libertad/>

Del Cid M. y Figueroa S (26 de enero de 2023). Las dádivas de Labymed a cambio de contratos millonarios en el Hospital Roosevelt. Vox Populi. Edición electrónica en <https://voxpathuliguate.com/las-dadivas-de-labymed-a-cambio-de-contratos-millonarios-en-el-hospital-roosevelt/>

Departamento del Tesoro (1 de diciembre de 2023). El Departamento del Tesoro de Estados Unidos sanciona a exfuncionario del Gobierno de Guatemala por actos de corrupción pública. Edición electrónica en: <https://www.state.gov/translations/spanish/el-departamento-del-tesoro-de-estados-unidos-sanciona-a-exfuncionario-del-gobierno-de-guatemala-por-actos-de-corrupcion-publica/>

Fiscalía contra la Corrupción (29 de septiembre de 2023). Caso Hospital de Chimaltenango: Fiscalía contra la Corrupción presenta acusación contra tres personas. Edición electrónica en: <https://www.mp.gob.gt/noticia/caso-hospital-de-chimaltenango-fiscalia-contra-la-corrupcion-presenta-acusacion-contra-tres-personas/>

FLAM Y UIM (2022). Ataques a la Independencia Judicial en Guatemala. Edición electrónica en: <https://independenciajudicial.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-de-mision-a-Guatemala-FLAM-y-UIM-octubre-2022.pdf>

García J. (21 de agosto de 2019). El inverosímil fallo que dejó libres a José Manuel y Sammy Morales, quien ahora pide apoyo para Giammattei. *Nómada*. Edición electrónica en: <https://nomada.gt/pais/actualidad/el-inverosimil-fallo-que-dejo-libres-a-jose-manuel-y-sammy-morales-quien-ahora-pide-apoyo-para-giammattei/>

Hellman J. y Kaufmann D. (Septiembre de 2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, 31-35. Edición electrónica en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

Hellman J. et al. (Mayo-diciembre 2001). Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *GAPP* No. 21-22, 35-62.

Hussmann, K.; (2020) Corrupción en el sector salud. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2020:16).

Klitgaard R. (Junio 1996). ¿Qué hacer? *El Correo de la UNESCO*, la Corrupción, 34-37. Edición electrónica en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103084\\_spa/PDF/103084spao.pdf.multi](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103084_spa/PDF/103084spao.pdf.multi)

\_\_\_\_\_(Marzo 1998). La cooperación internacional contra la corrupción. *FMI, Finanzas y Desarrollo*. 3-6-. Edición electrónica en: [https://1997-2001.state.gov/global/narcotics\\_law/global\\_forum/F600espaocr.pdf](https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F600espaocr.pdf)

\_\_\_\_\_(2009) Corrupción normal y corrupción sistémica. Edición electrónica en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf>

\_\_\_\_\_(2011). Lucha contra la corrupción. Edición electrónica en: <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum6.pdf>

Leff N. (1964). Desarrollo económico a través de la corrupción burocrática. Edición electrónica en <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/economic-development-through-bureaucratic-corruption>

Loarca H. (16 de noviembre de 2023). ¿Quién es el juez que ordenó las capturas por la toma de la USAC?. Soy 502. Edición electrónica en: <https://www.soy502.com/articulo/juez-dicto-ordenes-captura-contra-miembros-semilla-101476>

Malvarez 177 (2024). Evelyn Morataya revela abuso de poder y nepotismo en el Hospital de San Benito Petén. Edición electrónica en: <https://www.youtube.com/watch?v=DjpkLxSvvpw>

Mauro, P. (1995) Corruption and Growth. The Quarter y Journal of Economics, Vol. 110, No. 3 pp. 681-712. <http://www.jstor.org/stable/2946696>

Ministerio Público (18 de enero de 2017). El Estado como botín: MP y CICIG continúan ampliación del caso Registro de la Propiedad. Edición electrónica en: <https://www.mp.gob.gt/noticia/el-estado-como-botin-mp-y-cicig-continuan-ampliacion-del-caso-registro-de-la-propiedad/>

Morales S. (5 de abril de 2024). Amelia Flores: Giammattei me citó a su despacho para contarme de las conversaciones con Rusia. La Hora. Edición electrónica en: <https://lahora.gt/nacionales/smorales/2024/04/05/amelia-flores-giammattei-me-cito-a-su-despacho-para-contarme-de-las-conversaciones-con-rusia/>

Naveda E. (10 de octubre de 2019). Iván Velásquez: en casa de Bosch me dijeron que habían aprendido la lección y que esto tenía que parar. Edición electrónica en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/ivan-velasquez-en-casa-de-bosch-me-dijeron-que-habian-aprendido-la-leccion-y-que-esto-tenia>

Nómada (5 de diciembre de 2018). El lobby anti-CICIG, 5 revelaciones de la investigación de Nómada. Edición electrónica en: <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/el-lobby-anti-cicig-cinco-revelaciones-de-la-investigacion-de-nomada/>

Prensa Libre (21 de marzo de 2022). Renuncia la jueza Erika Aifán debido a las “presiones, amenazas y hostigamiento” en su contra, que amenazan su vida. Edición electrónica: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/renuncia-la-jueza-erika-aifan-debido-a-las-presiones-amenazas-y-hostigamiento-en-su-contra-breaking/>

PublineWS (19 de abril de 2018). “Le pedimos disculpas a Guatemala, señalaron empresarios señalados por el MP y CICIG”. <https://www.publineWS.gt/gt/noticias/2018/04/19/conferencia-prensa-empresarios-senalados-mp-cicig-hoy-19-abril-2018.html>

Quino T. Hedy (19 de marzo de 2024). Ministra de comunicaciones por FOPAVI: “en cada gaveta que abrimos hay una rata muerta”. La Hora. Edición electrónica en: <https://lahora.gt/nacionales/hquino/2024/03/19/ministra-de-comunicaciones-por-fopavi-cada-gaveta-que-abrimos-hay-una-rata-muerta/>

Ramón S. y Ovalle L. (29 de septiembre de 2023). 2023: el año más violento para los periodistas en Guatemala. Prensa Comunitaria. Edición electrónica en <https://prensacomunitaria.org/2023/09/2023-el-ano-mas-violento-para-los-periodistas-en-guatemala/#:~:text=El%20gobierno%20de%20Alejandro%20Giammattei,de%20violencia%20contra%20los%20periodistas>

Sandoval, I. (2016). Enfoque de corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología* 78, núm. 1, 119-152. Edición electrónica en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v78n1/0188-2503-rms-78-01-00119.pdf>

(Sin autor, 2014). El haz y el envés de la impunidad y el miedo. Las estrategias militar-empresarial-gubernamental contra la Justicia y la Resistencia. pág. 97. Edición electrónica en: <https://cmiguate.org/guatemala-el-haz-y-el-enves-de-la-impunidad-y-el-miedo/>

Rose-Ackerman, S. (1996). Una administración reducida significa una administración más limpia?. *Nueva Sociedad* No. 145, septiembre-octubre de 1996. Edición electrónica en: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2533\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2533_1.pdf)

\_\_\_\_\_(mayo-agosto 2001). Corrupción y desarrollo. *GAPP* No. 21, 5-21. Edición electrónica en: <https://www.google.com/search?client=opera&q=corrupci%C3%B3n+y+desarrollo+ackerman&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8#vhid=zephyr:0&vssid=atritem-https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/260/260>

Tanzi, V. (1998). La corrupción en el mundo: causas, consecuencias, alcance y curas. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001). Corrupción, inversión pública y crecimiento. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/264>

Transparencia Internacional (2014). Captura del Estado: Análisis general. Servicio de Asistencia Anticorrupción. Edición electrónica en: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/State\\_capture\\_-\\_an\\_overview\\_2014\\_SP.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/State_capture_-_an_overview_2014_SP.pdf)

Treviño, G. (18 de agosto de 2020). Corrupción. Edición electrónica en: <https://etimologico.com.mx/cultismos/corrupcion/>

Valdéz A. (25 de octubre de 2023). Prensa Comunitaria MP cierra caso “Alfombra mágica” que implicaba en sobornos rusos a Giammattei. Edición electrónica en: <https://prensacomunitaria.org/2023/10/mp-cierra-caso-alfombra-magica-que-implicaba-en-sobornos-rusos-a-giammattei/>

Villagrán G. (26 de febrero de 2024). Revisan 1,430 obras asignadas. *Diario de Centro América*. Edición electrónica en: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/revisan-1-mil-430-obras-asignadas/>

Wolfensohn, J. (1996). Discurso de las reuniones anuales. Edición electrónica: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/People-and-development-annual-meetings-address-by-James-D-Wolfensohn-President.pdf>

## **Migración internacional, remesas familiares y crecimiento económico en Guatemala**

*MSc. Andrelly Cisneros\**

La migración es un fenómeno social, histórico y geográficamente determinado. Por su naturaleza de estudio, es el componente demográfico más difícil de estudiar y, tanto sus causas como sus efectos son múltiples. Al considerar la migración internacional, esta se define como los desplazamientos de personas a otros países (extracontinental, extrarregional e intrarregional) con expectativas de mejorar su condición de vida y la de su familia.

De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un migrante internacional, es cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de los apátridas, de su país de nacimiento o residencia habitual. El término incluye a los migrantes que tienen la intención de trasladarse de forma permanente o temporal, a los que se trasladan de forma regular o con la documentación requerida, y a aquellos que se encuentran en situación irregular. (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2019)

En este sentido, y según el Informe sobre las Migraciones en el mundo 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado

\* Economista y Máster en Demografía y Desarrollo, Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

en las últimas cinco décadas, ya que se estima que en 2020 había unos 281 millones de migrantes internacionales en el mundo, de los cuales, casi dos tercios eran trabajadores migrantes (169 millones). Dicha cantidad estimada en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica la de 1970. (OIM, 2020)

El mismo organismo señala que los datos a largo plazo sobre la migración internacional, indican que la migración no es uniforme en el mundo, sino que responde a factores económicos, geográficos, demográficos y de otra índole que producen claros patrones migratorios, como los “corredores” migratorios que se establecen con el paso de los años. Los corredores más grandes tienden a ir de los países en desarrollo hacia las economías más grandes como la de los Estados Unidos.

Cabe resaltar que Estados Unidos ha sido el principal destino de los migrantes internacionales desde 1970. Desde entonces, el número de personas nacidas en el extranjero que residen en el país se ha cuadruplicado con creces pasando de menos de 12 millones en 1970 a cerca de 51 millones en 2020. Alemania, que ocupa el segundo lugar entre los países de destino de los migrantes, también ha experimentado un aumento a lo largo de los años, de 9 millones en 2000 a casi 16 millones en 2020.

### **Origen y causas de la migración internacional**

La humanidad ha experimentado grandes migraciones a lo largo de la historia, el proceso de colonización, las guerras de conquista,

el desplazamiento de poblaciones y el comercio de esclavos fueron factores que llevaron a la migración. Por ejemplo, en la Antigüedad (las colonias de Grecia, Cartago y Roma, la conquista y migración forzada de los esclavos); en la Edad Media (invasiones y guerras de conquista con el desplazamiento de poblaciones); en la *transición del feudalismo al capitalismo* con el desplazamiento de millones de personas que sirvieron para colonizar, sobre todo América, por medio de la invasión y genocidio, y el triángulo del comercio de esclavos.

Posteriormente, con la *revolución industrial* el éxodo rural dio lugar al mayor proceso migratorio de toda la historia, acentuando el desarrollo desigual entre países desarrollados y dependientes hasta ahora.

Por lo anterior se puede destacar que el avance de la tecnología y la industrialización tuvieron un papel importante en el cambio de las estructuras socioeconómicas y en el fin del sistema feudal. Los campesinos fueron desposeídos de sus medios de producción y se vieron obligados a buscar empleo en las nuevas ramas de la industria, es decir, la introducción del maquinismo contribuyó a la migración de la población rural hacia los centros urbanos en busca de trabajo. Asimismo, se hizo posible que los empleadores aprovecharan la disponibilidad de trabajadores con habilidades básicas, situación que pudo contribuir a que se dieran condiciones laborales precarias y salarios bajos.

En cuanto a América Latina y el Caribe y de acuerdo con Aruj, 2008, se puede identificar cuatro momentos significativos sobre el fenómeno migratorio: el primero se vincula con las migraciones

transoceánicas, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, posibilitando la organización y reorganización de los estados europeos.

El segundo momento está relacionado con las migraciones internas, que fueron producto de la crisis económica en las décadas de 1930 y 1940. Estas migraciones afectaron principalmente al ámbito rural y generaron un desplazamiento de personas del campo a las ciudades; un tercer momento está relacionado con las migraciones transfronterizas, que fueron producto de conflictos políticos, económicos y sociales a partir de la década de 1960, estas migraciones implicaron movimientos de personas entre países de la región; y un cuarto momento ocurre en las dos últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, y está relacionado con las migraciones que se producen con la globalización. (Aruj, 2008)

Considerando las diferentes causas y características de cada uno de los momentos migratorios mencionados, se podría pensar que dichos desplazamientos han afectado la estructura poblacional de los países de América Latina y el Caribe, así como los aspectos socioeconómicos y culturales.

Desde una posición científica e histórica y según Dierckxens W., 2008, el capitalismo surgió precisamente de la emigración de la fuerza de trabajo disponible para la acumulación de capital. Desde que existe el capitalismo, la emigración no ha parado nunca de fluir, por lo tanto, la emigración siempre ha sido y es una constante del capitalismo, la forma más brutal de la movilidad de la fuerza de trabajo

asalariada, donde los obreros inmigrantes no solo han sido utilizados como factor económico de sobreexplotación, sino también como factor ideológico de división entre obreros nativos y extranjeros.

En otras palabras, se espera que los migrantes trabajen en condiciones precarias y por salarios más bajos que los trabajadores nativos, y, al mismo tiempo se generan tensiones y conflictos en la fuerza laboral. Es decir, la migración ha influido en las dinámicas laborales y sociales, así como en las desigualdades económicas y las divisiones entre los trabajadores.

Bajo este contexto, y de acuerdo con Covarrubias, 2010, la migración internacional surge como la respuesta individual y familiar obligada por las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales adversas para garantizar la subsistencia y reproducción social en el lugar de residencia. Es decir, no constituye una estrategia o decisión adoptada libre y racionalmente, como suponen los enfoques neoclásicos, sino que se trata de una migración forzada que, hoy por hoy, su causa principal es laboral y atiende a las exigencias de la reestructuración capitalista, a la diferenciación acentuada entre países desarrollados y subdesarrollados y al exacerbamiento de las desigualdades sociales.

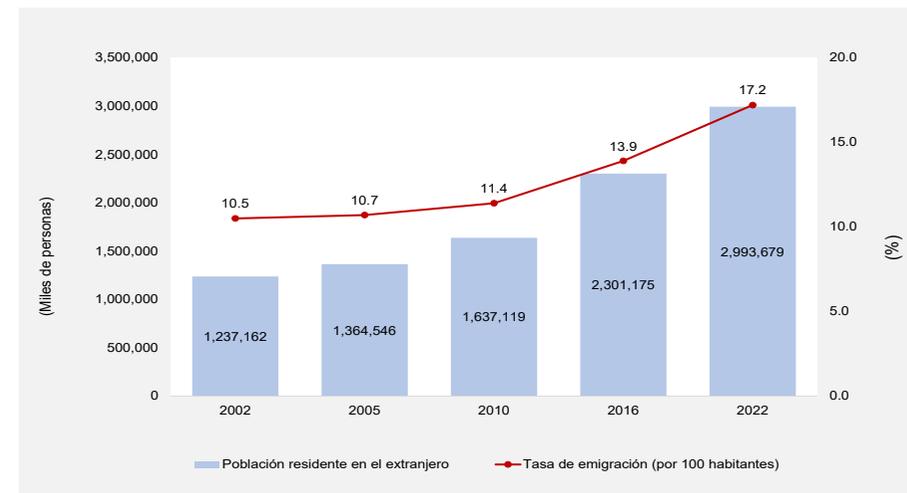
Por lo anterior, se puede decir entonces que, las causas de la migración son estructurales y se encuentran en la descomposición económica, política, social, cultural y poblacional, ocasionada por la dinámica capitalista, actualmente en su faceta de la globalización neoliberal.

### Características de los migrantes guatemaltecos

Según la Encuesta sobre Migración y Remesas 2022 (EMR) de la OIM, se estima una población guatemalteca de 2,993,679 viviendo en el exterior. Esta cifra corresponde a personas que nacieron y/o vivieron en Guatemala y que desde este país salieron hacia el país de destino, es decir, no incluye a los hijos e hijas nacidas en el exterior de padres y madres guatemaltecos [que no son migrantes pues nacieron en el país de destino de sus progenitores] (figura 1).

Tomando en cuenta las estimaciones realizadas por dicha encuesta de la OIM, el crecimiento de la emigración internacional de guatemaltecos ha sido constante, incrementándose a lo largo del tiempo, con una tasa de emigración que casi llega a duplicarse en 20 años (2002-2022). Durante el periodo 2016-2022, se incrementó de 13.9%, en el año 2016, a 17.2%, en 2022. (Figura 1)

**Figura 1**  
Guatemaltecos residentes en el extranjero y tasa de emigración  
Periodo 2002-2022



Fuente: Estimaciones de la Encuesta sobre migración internacional de población guatemalteca y remesas 2022 y Encuestas de OIM Guatemala sobre migración y remesas 2002-2016.

Del total de emigrantes guatemaltecos, el 97.3% reside en los Estados Unidos, porcentaje similar a lo estimado en 2016 (97.1%), el resto de emigrantes reside en otros países como México, Canadá, España y países de la región centroamericana. Asimismo, los hombres son quienes emigran en mayor proporción que las mujeres, con aproximadamente un 70% y 30% respectivamente.

En cuanto a las razones por las cuales las personas emigraron, el 85.35% de las personas que emigraron lo hicieron por cuestiones económicas, indicando que viajaron en búsqueda de trabajo y/o para mejorar ingresos. Si a eso se suman las respuestas de quienes mencionaron que se fueron para enviar remesas (1.52%), se tiene que

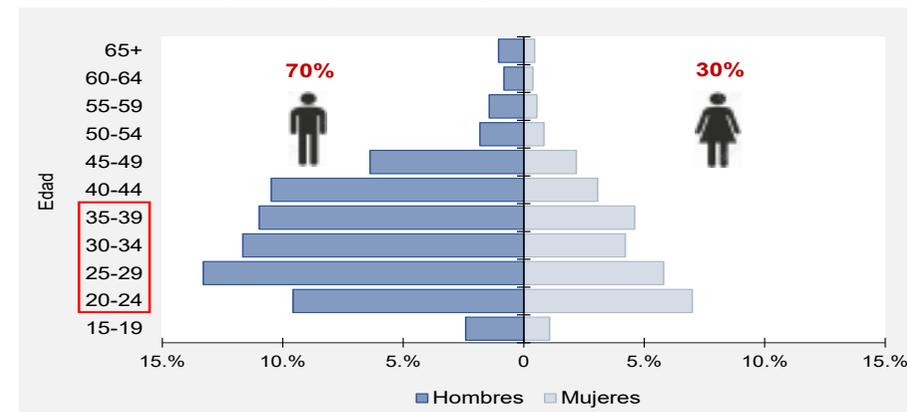
la cifra de personas que viajaron para mejorar su economía y la de sus familias llega al 86.87%. Asimismo, el 3.34% de personas emigró por reunificación familiar. En tercer lugar, se encuentra el 2.77% que emigró con la meta de adquirir una vivienda. Finalmente se registraron otras causas como: problemas con maras (1.06%); violencia doméstica (0.38%); y problemas de extorsiones y otras causas en menor proporción (0.31%).

Si se consideran los datos de la Encuesta sobre Migración de la Frontera Sur de México (Emif Sur) 2022, se tiene que casi 90 mil guatemaltecos viajaron a México con intención de llegar hacia Estados Unidos, de los cuales, el 70% hombres y el 30% mujeres. De ese total de la población migrante, los adolescentes (15-19 años) representaron el 3.5%; el grupo de entre 20 y 39 años el 67.2%; el de 40-49 años un 22%; el de 50-59 años el 4.7%, y las personas de edad avanzada (60 años o más) constituyen el 2.7%. (Figura 2)

Lo anterior indica que cada año se suman más mujeres en los movimientos migratorios, además, los efectos socioeconómicos del covid-19, empujaron a muchas mujeres a emigrar hacia Estados Unidos o México en busca de trabajo. Por lo tanto, la relación de masculinidad se ve condicionada por las tendencias migratorias.

**Figura 2**

Estructura por edad y sexo de los migrantes guatemaltecos, octubre-noviembre 2022. (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Emif Sur de México. Base de datos de octubre-noviembre 2022.

Por otro lado, el departamento que produce mayor cantidad de migrantes es Huehuetenango con 62%, seguido de San Marcos y Quetzaltenango con 22.6% y 7.5% respectivamente. Se podría decir que son lugares expulsores por las condiciones socioeconómicas imperante, ya que se trata de la región norte y sur occidente del país, donde existen altos niveles de pobreza.

Un dato curioso a mencionar es la proporción de hombres y mujeres que emigra en relación a la población total migrante de cada departamento, siendo Sacatepéquez y Santa Rosa los departamentos que producen mayor cantidad de migrantes mujeres, representando el 56.0% y 52.8% respectivamente del total de migrantes. Alta Verapaz presenta un porcentaje de mujeres de 40.2% un poco por debajo de los hombres con 59.8%.

## **Migración internacional irregular**

Históricamente Estados Unidos ha sido el principal país de destino para millones de personas en el mundo, igual que para el Triángulo Norte de Centroamérica, esto considerando la cercanía entre países y el atractivo en materia laboral en el lugar de destino, ya que miles de familias son beneficiadas con las remesas enviadas desde los Estados Unidos. No obstante, la mayoría de estos migrantes viaja sin la documentación necesaria requerida por el o los países de tránsito y de destino, convirtiéndose en migrantes irregulares.

Si bien, la decisión de cambiar de residencia obedece a muchos factores estructurales, que van desde lo económico, lo social, político y hasta ambiental, el éxito de su decisión depende no solamente de las características particulares propias de los migrantes, sino también del contexto socioeconómico.

En el caso de Guatemala, la desigualdad social, expresada en las oportunidades de empleo, el nivel de vida, la diferencia salarial, así como las oportunidades de educación, se constituyen en determinantes directos de la migración, en este caso internacional. Asimismo, el incremento de la violencia e inseguridad, los impactos del cambio climático, expresados en prolongadas sequías (como es el caso del corredor seco), empobrecen las ya debilitadas economías de campesinos e indígenas, siendo otro condicionante del fenómeno migratorio.

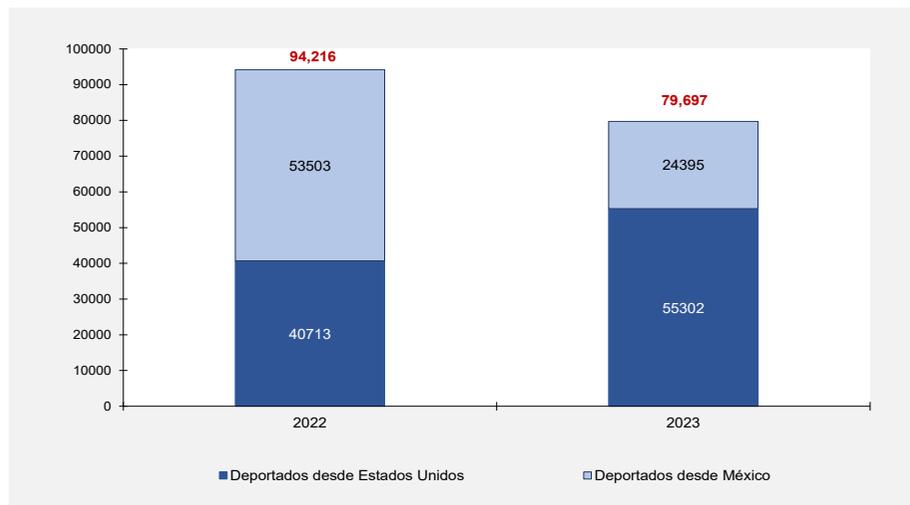
Ante el entorno social descrito, miles de guatemaltecos se ven en la necesidad de emigrar de forma irregular hacia otros países, principalmente hacia los Estados Unidos. Es decir, se desplazan a través de una frontera internacional sin la documentación necesaria para ingresar o permanecer tanto en el país de tránsito como de destino, según las leyes y acuerdos internacionales de dichos países.

Un claro ejemplo de la situación del migrante internacional irregular, se manifiesta en lo ocurrido desde octubre de 2018 a la actualidad, donde cientos de hondureños se movilizaron de su lugar de origen para traspasar la línea fronteriza entre México y Estados Unidos, siendo El Salvador y Guatemala sus países de tránsito. Se trata de caravanas de aproximadamente 2000 migrantes, grupos en los que seguramente se han sumado migrantes guatemaltecos y salvadoreños.

Si se toma en cuenta los registros del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), se tiene que casi 95 mil guatemaltecos en condición de inmigrante irregular, fueron deportados en 2022, de los cuales, el 57% provenían desde los Estados Unidos y el 43% desde México. (Figura 3)

En 2023 el número de deportados fue de casi 80 mil personas, es decir, una disminución de aproximadamente el 15% en comparación con el 2022; sin embargo, el 70% de las deportaciones se dio desde Estados Unidos y el 30% desde México (figura 1). Asimismo, al 22 de mayo de 2024 casi 38 mil personas han sido deportadas, en su mayoría (75%) desde los Estados Unidos. (Figura 3)

**Figura 3**  
Guatemaltecos deportados desde los Estados Unidos y México, años 2022 y 2023



Fuente: Instituto Guatemalteco de Migración (IGM).

Es importante mencionar que Huehuetenango, San Marcos, Quiché y Guatemala, son en su orden, los departamentos con mayor número de personas deportadas en 2022 y 2023. Asimismo, en ambos años, aproximadamente el 65% de las deportaciones desde Estados Unidos son hombres y el 35% mujeres. La cantidad de mujeres deportadas desde México es menor en comparación con Estados Unidos.

Muchos de estos migrantes expresan que la condición de pobreza y el contexto de violencia que viven en sus países, los obliga a desplazarse hacia los Estados Unidos de forma irregular, situación que los expone a diversos peligros durante su recorrido. No obstante, la débil o inexistente política exterior en el caso de Guatemala, solo

fortalece dicha movilización de personas, convirtiéndose entonces en una válvula de escape para los Gobiernos de turno, y, además, les apuestan a los ingresos por concepto de remesas familiares como motor de la economía familiar y nacional. Cabe mencionar que en marzo de 2024 entró en vigencia la primera Política Migratoria en Guatemala, la cual se describe de forma general en el siguiente apartado.

### Políticas migratorias internacionales y nacionales

La definición de Política Migratoria que utiliza la OIM se refiere a los esfuerzos de un gobierno por resolver problemas para alcanzar una situación deseada con respecto a la migración a través de intervenciones integrales y coherentes, ancladas en regulaciones, incluidos marcos legales, y ejecutadas a través de programas de actividad [Citada por la OIM y basada en Hogwood and Gunn, 1984; cited in Kay, 2006; and Bjerre et al., 2015]. (Organización Internacional para las Migraciones, s.f.)

Según dicho Organismo internacional, la política migratoria debe abarcar una serie de propósitos, que podrían clasificarse en las siguientes categorías:

- *Facilitar la migración*, lo que incluye la migración laboral, la migración estudiantil y la reunificación familiar;
- *Regular la migración*, lo que comprende las políticas de gestión de fronteras, las respuestas al tráfico de migrantes y trata de personas, y el acceso al asilo;

- *Optimizar los efectos de la migración*, que comprende un conjunto de políticas de integración, respuestas en materia de migración y salud, estrategias eficaces para el envío de remesas, la preparación y el apoyo de redes de migrantes o la facilitación de la transferencia de competencias y la educación.

Tomando en cuenta que, a nivel mundial, Estados Unidos es el principal país de destino de millones de migrantes, y que, por su cercanía, Guatemala es un país geográficamente estratégico para miles de migrantes latinoamericanos, a continuación, se presentan algunos elementos de las políticas migratorias de ambos países. En el caso de Estados Unidos se presenta un cuadro comparativo entre las políticas migratorias empleadas por el gobierno del presidente Donald Trump y el gobierno del actual presidente Joe Biden. Posteriormente se presenta la Política Migratoria de Guatemala.

### a. Políticas migratorias de los Estados Unidos

Previo a presentar las políticas migratorias de los Estados Unidos, es preciso mencionar que irónicamente Stephen Miller, un descendiente de refugiados judíos provenientes de Europa del Este, fue quien ideó las políticas inhumanas y muchas veces ilegales, sin embargo, es en el gobierno de D. Trump que dichas medidas se intensifican como nunca antes en los Estados Unidos (EE. UU).

En este sentido, tanto el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas como el Departamento de Seguridad Nacional de Estados

Unidos (ICE y DHS por sus siglas en inglés) deportaron a miles de personas con largo tiempo de residencia, casadas y con familia e hijos nacidos en EE. UU., ignorando su situación personal, enfermedades graves o factores humanitarios que en otro contexto podrían impedir la remoción.

### Cuadro 1

Políticas migratorias de Estados Unidos, Gobiernos de D. Trump y J. Biden

D. Trump	J. Biden
<p><b>Construir un muro</b> para detener las hordas de invasores. Se utiliza financiamiento militar destinado a otros proyectos para financiar la construcción del muro autorizado por la Corte Suprema.</p>	<p>Mejorar el uso de los recursos: <b>Se considera innecesaria la construcción del muro</b> y se redirige el presupuesto para realizar inversiones sólidas en medidas de seguridad fronteriza en tecnología y modernización de los puertos de entrada terrestres.</p> <p>Fortalecer la gestión migratoria colaborativa con socios regionales, a través de un nuevo Grupo Operativo sobre Tráfico y Trata de Personas para interrumpir y prevenir las operaciones de tráfico y trata de personas.</p>
<p>2017: Se prohíbe la entrada de personas procedentes de países de mayoría musulmana con el pretexto de proteger a EE. UU. de terroristas, se firman tres órdenes ejecutivas: Primera y segunda (revisada), rechazadas por un juez: <b>Protección de la Nación contra la Entrada de Terroristas Extranjeros en Estados Unidos</b> (prohibido el ingreso a: Siria, Iraq, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen), incluidos todos, incluso los refugiados previamente autorizados.</p> <p>Una tercera eximia a los residentes permanentes y otorgaba exenciones limitadas y raramente concedidas a ciertos migrantes (aprobada por la Corte Suprema).</p>	<p>Se revocó la llamada prohibición musulmana, que prohibía viajar desde varios países de mayoría musulmana.</p>
<p>2017: Solicitantes del DACA menores de 15 años quedan fuera del programa. La cancelación del programa debe ser revisada por la Corte Suprema.</p>	
<p>Se pretende cancelar el TPS. Se frena toda acción judicial tendiente a otorgar estatus legal permanente. (Se rechaza por la justicia por ser arbitraria y caprichosa)</p>	<p>El Congreso debería aprobar la Ley de sueños y promesas (H.R.6) y la Ley de modernización de la fuerza laboral agrícola (H.R.1603).</p> <p>Maximizar los programas de representación y orientación legal al trabajar con la colaboración de proveedores de servicios legales pro bono. Se solicita presupuesto para brindar representación a familias y personas vulnerables.</p>
<p>Se incrementan las redadas en los hogares y lugares de trabajo.</p>	<p>El congreso debería aprobar la Ley de ciudadanía de los EE. UU. (H.R.1177/S.348) que reúne a las familias, brinda a las empresas acceso a una fuerza laboral con plenos derechos laborales.</p>
<p>Funcionarios de inmigración de carrera fueron reemplazados por funcionarios políticos de línea dura con una enraizada visión antiinmigrante.</p>	<p>Se pretende facilitar la gestión de las fronteras, proporcionando capacitación y asistencia técnica, apoyando el mejoramiento de la infraestructura y tecnología.</p>

Se frenó la ayuda internacional a iniciativas centroamericanas diseñadas para reducir la violencia de las pandillas y proteger a la sociedad civil.	<p>Invertir en Centroamérica para abordar las causas fundamentales de la migración.</p> <p>Brindar apoyo humanitario para abordar las necesidades agudas que obligan a migrar, entre ellas: la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Trabajar con las Naciones Unidas en el deterioro de la situación del Triángulo Norte.</p> <p>Establecer Centros de Recursos para la Migración en los países del Triángulo Norte con el apoyo de organizaciones internacionales en coordinación con los gobiernos de Centroamérica.</p>
Se puso fin al mecanismo de pedido de asilo destinado a menores centroamericanos con familia en EE. UU.	Reiniciar y expandir el programa de Menores Centroamericanos CAM para brindarles a los menores la oportunidad de recibir protección y reunirse con sus padres en los EE. UU. Lo expandieron a categorías adicionales de parientes elegibles radicados en los EE. UU. quienes pueden pedir la acogida de los menores.
2018: el DHS comenzó a frenar el ingreso de solicitantes a EE. UU. y su proceso de asilo cuando llegaban al puente internacional o al control fronterizo migratorio. Asimismo, el DHS decide la liberación o detención de los migrantes, según espacio disponible en las hieleras o perreras.	<p>Mejorar el proceso de remoción expedita para quienes llegan a la frontera. Determinar de manera justa y eficiente qué personas tienen solicitudes legítimas de asilo y otras formas de protección. Quienes no busquen protección o que no califiquen serán expulsados de inmediato a sus países de origen.</p> <p>Establece un expediente judicial especial de inmigración para considerar de manera oportuna los reclamos de protección de ciertos recién llegados.</p>
Mayo 2018: se anuncia la medida: <b>Tolerancia cero</b> , se dan procesamientos penales y separación forzada de menores de sus padres. En junio de 2018 se deja sin efecto dicha medida.	Se amplían las vías legales para la protección y la oportunidad, incluido el programa de Menores Centroamericanos (CAM) para la reunificación familiar.
Se firman acuerdos con El Salvador, Guatemala y Honduras para que el procesamiento de solicitudes de asilo se realice en estos países en lugar de EE. UU. El principio del tercer país seguro contemplado en la ley de asilo estadounidense.	Se amplía el acceso a visados de trabajo temporal en la región.
El programa PPM: México acepta recibir migrantes a cambio de que EE. UU. no le imponga aranceles a la importación.	Reducir los retrasos en los tribunales de inmigración al asegurar que los casos prioritarios se consideren de manera oportuna y contratar más jueces de inmigración.
Se niega asilo a todo migrante que pase por México o por cualquier otro país que hubiere ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU.  Se redujo la cuota de refugiados que pueden ingresar a EE. UU. (Sigue excluido Siria).	Expandir el procesamiento de refugiados en la región, incluido el procesamiento dentro del territorio en los países del Triángulo Norte. Se han reanudado las entrevistas de personas a través del Acuerdo de Transferencia de Protección (PTA) para ampliar la protección de los ciudadanos vulnerables de El Salvador, Guatemala y Honduras.
<p>Cambio en las leyes sobre carga pública. El inmigrante que opte por la residencia permanente debe demostrar que no será una carga pública, es decir, que no dependerá de la asistencia del Estado.</p> <p>Bajo el argumento de la pandemia del covid-19, en 2020 entra en vigencia la aplicación del Título 42. Una que ordenaba devolver a su país de origen a todas las personas que llegaran a la frontera sin documentos, incluso si pedían asilo humanitario.</p>	<p>Se revocó el programa "Permanecer en México", que exigía que los solicitantes de asilo esperaran en México mientras sus casos eran revisados por los tribunales de inmigración estadounidenses.</p> <p>En 2023 se puso fin al Título 42 instituido por Trump, la orden de salud pública que permitía la rápida expulsión de migrantes sin escuchar sus solicitudes de asilo.</p> <p>Posteriormente se volvió al Título 8. Implementando reglas, referidas a restricciones de asilo para los migrantes que ingresen al país por la frontera. La petición de asilo requerirá que los migrantes pidan una entrevista con funcionarios estadounidenses a través de una aplicación de teléfono o soliciten asilo en otro país antes de llegar a Estados Unidos.</p>

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Hines B., 2019; Embajada de los Estados Unidos en Guatemala (2021).

Lo que respecta al gobierno de D. Trump, se implementaron políticas antiinmigrantes, violentando los derechos humanos, imperando discursos xenófobos y denigrando a los inmigrantes y a las personas de color; un ejemplo claro se da cuando el presidente Trump etiquetó a los mexicanos de criminales y violadores. Asimismo, afirmó que los musulmanes eran terroristas y prohibió su ingreso al país. En síntesis, dichas medidas migratorias, consistieron en restringir, modificar o destruir el sistema estadounidense de inmigrantes y de asilo, no solo de migrantes irregulares sino también la restricción de la inmigración legal o regular.

Contrario al discurso de D. Trump, J. Biden promulgaba por un trato justo y humano hacia las personas, pero siempre manteniendo el orden fronterizo de la región. El actual presidente de los EE. UU, ha pretendido desalentar la migración irregular y supuestamente promover una migración segura, legal y ordenada.

En el gobierno del presidente J. Biden se implementó nuevamente el apoyo internacional para el crecimiento económico y desarrollo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, enfatizando en la inseguridad alimentaria. Asimismo, se pretendía reforzar y agilizar los procesos de petición de asilo de personas que comprueben su situación de vulnerabilidad, no obstante, en 2023 se implementan reglas más restrictivas para las peticiones de asilo.

El discurso esperanzador de J. Biden, provocó otra más de las oleadas de personas que se movilizaban desde honduras hacia los Estados Unidos, se trataba de unas nueve mil migrantes

aproximadamente. Esto ocurrió a pocos días que J. Biden tomara posesión del cargo, sin embargo, tanto Guatemala como México hicieron uso de la fuerza por medio de agentes de la policía y el ejército para impedir que dichas personas cruzaran la frontera hacia los Estados Unidos. Aunque el discurso de J. Biden ha sido menos racista o xenófobo, en la realidad solo se están siguiendo muchas de las acciones que implementó D. Trump. México por su parte, es aliado de los Estados Unidos y Guatemala se convierte un tercer país seguro, siguiendo instrucciones de las autoridades estadounidenses.

### ***b. Políticas migratorias en Guatemala***

Mediante el Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional número 009-2023, por primera vez se emite la Política Migratoria de Guatemala, misma que comenzó a implementarse el 5 de marzo de 2024 a cargo del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM). Dicha Política se define como el conjunto de normas, instituciones, procedimientos, programas, planes, presupuestos y acciones que el Estado de Guatemala destina para atender el derecho a migrar de las personas. (Autoridad Migratoria Nacional, 2023)

Es imperativo recordar que la migración internacional es un fenómeno muy complejo por su naturaleza de estudio, se trata de movilidad humana y no meramente de un proceso mecánico, es decir, son movimientos que no se pueden detener por medio de instrumentos políticos. Por lo tanto, requiere un trato especial en las políticas de los países, además de establecer un diálogo efectivo entre los diferentes actores sociales, políticos y académicos. (Pikielny et al., 2021)

La Política Migratoria de Guatemala se basa en los siguientes cuatro ejes temáticos, los cuales se vinculan con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 y las políticas generales y sectoriales vigentes. (Autoridad Migratoria Nacional, 2023)

1. Derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad
2. Integración y reintegración sostenible en las comunidades de acogida
3. Servicios migratorios, consulares y gestión integral de fronteras
4. Migración y desarrollo sostenible

Dicha Política Migratoria busca atender el derecho a migrar de todas las personas migrantes durante todo el ciclo migratorio y en todas sus dimensiones, garantizando la atención integral, asegurando la protección de sus derechos humanos, la integración y la reintegración en las comunidades de acogida. Además de una efectiva gestión migratoria y la vinculación de la migración con el desarrollo a nivel local y nacional.

La Política Migratoria de Guatemala está alineada con los siguientes ejes del Plan K'atun: Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo; riqueza para todos y todas y, bienestar para la gente. Dichos lineamientos que indican el promover alternativas a la migración como la generación de trabajos decentes y de calidad en el país; además, **el aprovechamiento productivo de las remesas familiares que envían los connacionales radicados en el exterior.** (Autoridad Migratoria Nacional, 2023)

En este sentido, la misma Política Migratoria de Guatemala afirma que existe un vínculo entre la migración y el desarrollo, tanto local como nacional, además, reconoce la importancia de las remesas familiares, mismas que se deben aprovechar de forma productiva. Es decir, se le está dando la responsabilidad al migrante de contribuir al desarrollo. Sin embargo, no se toma en cuenta que se trata de ingresos privados que en la mayoría de casos sirven únicamente como salario o complemento del salario para satisfacer necesidades básicas de las familias.

Aunque hablar de crecimiento y desarrollo son dos cosas distintas, las cuales requieren cada una de su propio análisis, el presente documento hace referencia al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y al desarrollo social de Guatemala, este último definido según el Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala (MIDES), como el proceso gradual y permanente para conseguir el bienestar de las personas, el cual conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad. Para ello se establecen distintos ámbitos de intervención, tales como: salud, educación, alimentación, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y entretenimiento, entre otros. (Ministerio de Desarrollo Social, 2024)

La Política Migratoria de Guatemala reconoce tanto la necesidad de control migratorio como los beneficios socioeconómicos de la migración, no obstante, es valioso que se tomen medidas como: visas de trabajo temporales que permitan a los migrantes trabajar legalmente y enviar remesas; Acuerdos bilaterales entre países de origen y destino para gestionar flujos migratorios de manera más efectiva y humana. Y, ante todo, tener nuevas estrategias de Desarrollo

Económico, fomentar las inversiones en infraestructuras y sectores productivos, además de invertir en educación y capacitación para mejorar las oportunidades laborales en Guatemala.

### **El rol del migrante en la economía familiar y nacional**

Si bien, el fenómeno migratorio es multicausal, en Guatemala el nivel de desempleo, pero sobre todo las pésimas condiciones laborales (subempleo, informalidad laboral), los bajos salarios que no responden al efecto inflacionario, además de otros problemas sociales como la violencia, inseguridad y bajo acceso a servicios públicos y otros mencionados anteriormente, obligan a miles de personas a emigrar, es decir, una migración laboral, principalmente hacia los Estados Unidos.

Es irónico que, por un lado, Estados Unidos implementa políticas migratorias estrictas, los controles fronterizos se intensifican, los procedimientos de asilo y refugio son más estrictos y las deportaciones desde los Estados Unidos y México son más frecuentes. Y, por otro lado, a pesar que el migrante irregular se expone a diversos peligros que conlleva el proceso migratorio, las migraciones irregulares desde Guatemala o bien, desde los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) se han intensificado, ya que muchas familias guatemaltecas dependen en gran medida de las remesas que envían los migrantes desde Estados Unidos.

De acuerdo con Covarrubias, 2010, cuando los trabajadores son desplazados de su fuente de empleo, muchas personas, especialmente los jóvenes, no pueden insertarse en el mercado

laboral, y sus condiciones materiales de vida se ven drásticamente deterioradas y, en general su sistema de subsistencia se deteriora al punto en que ni local ni nacionalmente se puede subsanar, entonces amplios contingentes de personas son arrojados a las filas de la migración que adquiere un matiz de forzada.

Ante esta problemática, y para garantizar la gobernabilidad, el mismo Estado encuentra una singular válvula de escape en la emigración, liberándose de las presiones por empleo, ingreso y servicios públicos. Y, por si fuera poco, le confiere a los migrantes una nueva responsabilidad: enviar remesas para cubrir la subsistencia familiar y cubrir algunos vacíos de servicios públicos.

Cabe resaltar que de acuerdo al XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, realizado en Guatemala, de los casi 17 millones de habitantes registrados, aproximadamente el 43% tiene entre 15 y 39 años. Es decir, se trata de un país eminentemente joven con una edad media de 26 años en el 2018. Además, Guatemala atraviesa por una transición demográfica, en la que los niveles de población dependiente, son menores a la población potencialmente activa, provocando así el llamado bono demográfico, el cual se considera una ventana de oportunidad para el crecimiento y desarrollo económico del país. Sin embargo, esta población joven también demanda servicios básicos, además puestos de trabajo. (IIES, 2020)

En este sentido, y según las proyecciones de población, en Guatemala dicho bono demográfico se dará aproximadamente en el periodo 2020-2074, alcanzando su cúspide en el periodo 2045-2047.

Es decir, más de cinco décadas para aprovechar la exuberante cantidad de población joven en edad de trabajar y potencialmente activa. Ante esta situación y bajo las condiciones socioeconómicas actuales en que se encuentra el país, se debe priorizar en salud y educación, además de trabajar para la generación de empleo, solo así, el bono demográfico tendrá efectos positivos en la sociedad y la economía de Guatemala, de lo contrario, en vez de ser una ventana de oportunidad para el crecimiento del país, se tornará en una carga social, perdiéndose toda una generación, además de su capacidad productiva y motivando la migración internacional. (IIES, 2020)

Algunas autoridades guatemaltecas llegan incluso a presumir de las exuberantes cantidades registradas por concepto de remesas. Sin embargo, no toman en cuenta que, desde el país receptor de inmigrantes, en este caso, Estados Unidos, los guatemaltecos y en general los latinoamericanos, constituyen la parte más explotada de la clase obrera en Estados Unidos, ya que como norma no participan en los sindicatos, no están protegidos por la legislación laboral, se emplean en los trabajos menos calificados y peligrosos, además, por su trabajo cobran menos que los trabajadores locales. No obstante, contribuyen a la economía familiar y nacional por medio del envío de remesas.

Según el Banco Mundial (BM), los flujos de remesas hacia los países de ingreso bajo y mediano alcanzaron los USD 669,000 millones en 2023, un aumento aproximado del 3,8%, lo que supone una moderación respecto a los elevados ingresos de los dos años anteriores. Para 2024 se prevé una reducción de las remesas hasta

de 3,1%, esto debido a la desaceleración del crecimiento económico y la perspectiva de mercados laborales más débiles en varios países de ingreso alto. (Banco Mundial, 2023)

Por su parte, América Latina y el Caribe registra un aumento del 8% de las remesas familiares en 2023, alcanzando los USD 156,000 millones. Asimismo, Estados Unidos siguió siendo la principal fuente de remesas y, México el mayor receptor de remesas, seguido de Guatemala, no obstante, el mayor crecimiento de las remesas lo tuvo Nicaragua con un 45%. Se prevé que el crecimiento de las remesas de la región se desacelerará en un 4,4% en 2024.

### **Las remesas familiares y su contribución al PIB de Guatemala**

La OIM se refiere a las remesas familiares como los envíos de dinero en dólares u otra moneda (en efectivo, cheques, transferencias, etc.) por las personas que emigraron al extranjero, a sus compatriotas de su país de origen. Las remesas representan una importante fuente de divisas para las economías pequeñas y, en particular, para el desarrollo de las zonas de origen de los migrantes. (OIM, 2022)

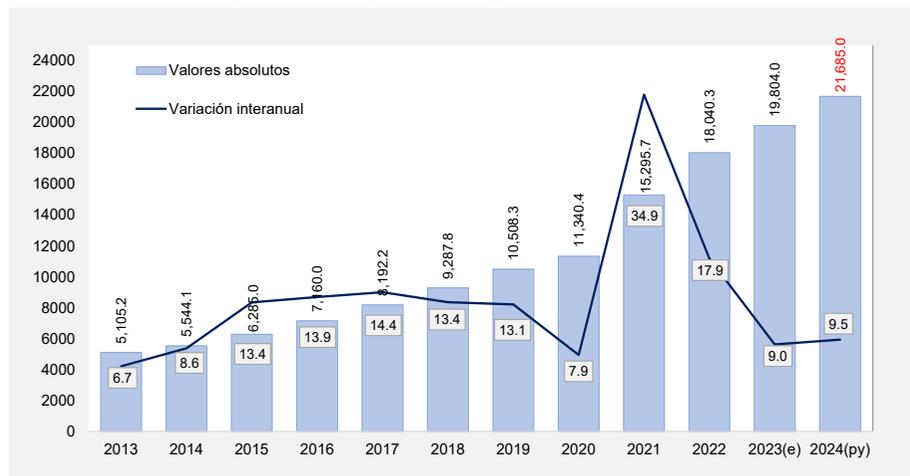
De acuerdo con Covarrubias, 2010, las remesas han sido conceptualizadas únicamente como dinero enviado por los migrantes a sus familias, es decir, recursos privados o transferencias de dinero entre migrantes y sus familias y comunidades, sin embargo, dicha definición no detecta el papel de los migrantes en los procesos de desarrollo y se queda en una visión fetichista de las remesas.

Por lo tanto, las remesas son salarios que se transfieren de un país a otro y, su objetivo es cumplir la función del salario para las familias beneficiadas, por lo tanto, es un error teórico atribuirle funciones y política pública como detonador del desarrollo local mediante la inversión productiva, construir obra pública municipal o comunitaria, contrarrestar el fenómeno de la pobreza y marginación, contrarrestar las desigualdades sociales, etc. Estos problemas devienen de las dinámicas estructurales, políticas e institucionales del modelo de crecimiento y acumulación nacional e internacional. (Covarrubias, 2010)

En Guatemala, las remesas familiares han presentado un crecimiento constante, tomando en cuenta el periodo 2013-2024, se observa que únicamente en 2020 (7.9%) la variación porcentual interanual creció en menor proporción respecto al 2019 (13.1%), cifra que responde a los efectos del covid-19 2020. Posteriormente, con la reapertura de la economía mundial y sobre todo en los Estados Unidos, y según datos del Banco de Guatemala (Banguat), las remesas crecieron 34.9% en 2021, para luego registrar un crecimiento menor de 17.9% en 2022. (Figura 4)

En el 2023 se estimó un crecimiento de las remesas de 9.0%, lo que equivale a USD 19,393.0 millones, sin embargo, dicha cifra fue superada con un cierre de USD 19,804.0 millones. Para el 2024 se estima un crecimiento de las remesas en 9.5%, equivalente a un poco más de USD 21 millones. (Figura 4)

**Figura 4**  
Comportamiento de las remesas familiares en Guatemala, periodo 2013-2024  
(Valores absolutos y variación porcentual)



Fuente: Banco de Guatemala (Banguat).

**Figura 5.**  
Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala y Remesas familiares como porcentaje del PIB. Periodo 2013-2024



Fuente: Banco de Guatemala (Banguat).

De acuerdo a los datos presentados por el Banguat, en los últimos 15 años previos al covid-19, las remesas enviadas a Guatemala representaron en promedio el 10.8% del PIB, porcentaje superado en 2018 y 2019 (12.7% y 13.6% respectivamente), llegando al 14.6% en 2020, 17.8% en 2021 y casi el 20% del PIB en 2021, 2022 y 2023. (Figura 5)

Se debe tomar en cuenta que el comportamiento de las remesas familiares, se verá constantemente afectado por la actividad económica mundial, y en este caso, por el dinamismo en la economía de los Estados Unidos, siendo este el principal país de destino de miles de inmigrantes guatemaltecos. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la actividad económica mundial experimentó una desaceleración generalizada y más acentuada de lo previsto en 2021, con un crecimiento del PIB mundial de 6.0%, bajando a 3.2% en 2022 y 3.1% en 2023. Asimismo, según el informe sobre las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI de enero 2024, se proyecta un crecimiento del PIB mundial de 3.1% al cierre del 2024. (FMI, 2024)

Lo que respecta a América Latina y el Caribe, se estima que la región creció 6.9% en 2021, 3.5% en 2022 y 2.5% en 2023, además se proyecta que dicha región crezca 1.9% en 2024. En el caso de Estados Unidos, la contracción económica fue levemente mayor en 2020 (-3.4%) respecto al crecimiento mundial, con un repunte de 5.7% en 2021, una desaceleración de 1.8% en 2022 y 2.5% en 2023, proyectando un crecimiento de 2.1% para 2024.

Guatemala por su parte, y según el Banco Central (Banguat), después de una contracción de -1.8% en 2020, tuvo un repunte de 8% en 2021, para luego experimentar una desaceleración de 4.1% en 2022 y 3.5% en 2023, asimismo, se proyecta crecimiento del PIB en un escenario optimista de hasta 4.5% al cierre del 2024. (Banguat, 2024)

Al considerar la variable desempleo, de acuerdo a datos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en 2020, tanto el desempleo total en Estados Unidos, así como el hispano, cerraron el año con tasas menores a las observadas en la crisis del 2008 (total 8.1% e hispano 10.5%), sin embargo, en abril de 2020 alcanzaron una tasa de desempleo de hasta 14.7% para el desempleo total, y 18.8% para la población hispana, una cifra por encima de lo registrado para la población afroamericana (16.6%), misma que históricamente ha sido la más afectada. A marzo de 2024 la tasa de desempleo de Estados Unidos se sitúa en 3.9%.

### ***Población guatemalteca beneficiada por remesas familiares***

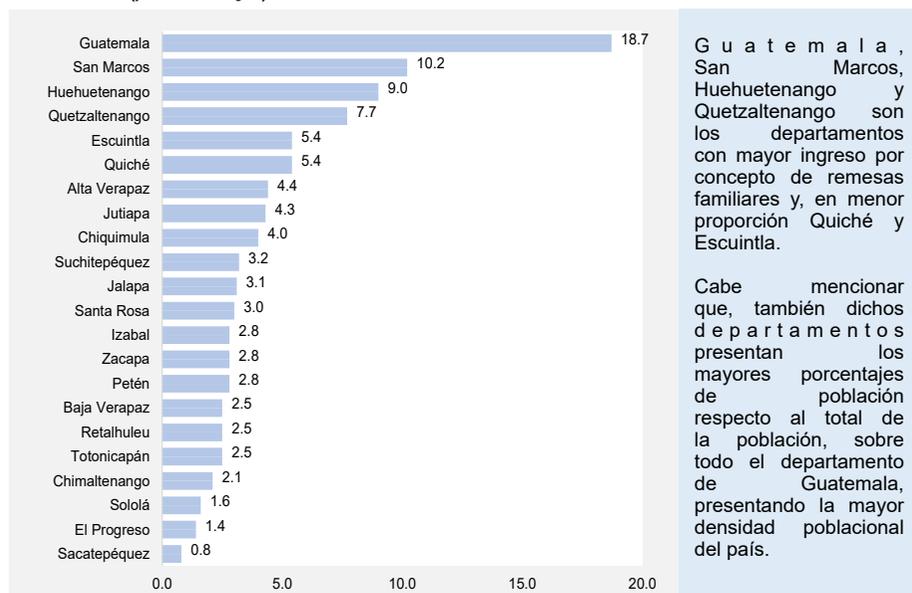
Según la Encuesta sobre Migración Internacional de personas guatemaltecas y Remesas 2022, en Guatemala, más de dos millones de migrantes que viven en el extranjero, envían remesas hacia su lugar de origen, y benefician aproximadamente a 6,555,944 personas, un incremento del 6.0% respecto a lo registrado en la Encuesta de Migración y Remesas 2016.

Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), señala que, en el 2016, Guatemala era el mayor receptor de flujos de remesas familiares en Centroamérica, siendo las mujeres las más beneficiadas con 55% de las remesas recibidas en el país, contra el 45% a los hombres. Asimismo, alrededor del 46% era población soltera y, casi el 50% tenían menos de 30 años, siendo los grupos quinquenales de edad 10-14 y 20-24 los más beneficiados con las remesas. No obstante, en 2022 el mayor crecimiento de remesas en la región lo tuvo Nicaragua, seguido de Honduras, sin embargo, después de México, Guatemala es el país con el mayor monto de remesas en Latinoamérica; siendo las mujeres las más beneficiadas con 57.5% de las remesas recibidas en el país, contra el 42.5% a los hombres.

Por otro lado, también las personas del área rural (51.3%) son las más beneficiadas con las remesas y, en menor proporción, al área urbana (48.7%). De acuerdo a los resultados de la encuesta de la OIM, en 2002 los beneficiarios de remesas de las áreas rurales eran de 61.4% y 38.6% urbana, indicando que la migración internacional en estos veinte años se ha expandido hacia las áreas urbanas. Cabe resaltar que, de acuerdo a los censos de población realizados en Guatemala, la población urbana se incrementó 7.8 puntos porcentuales, ya que de 46.1% en 2002 pasó a 53.9% en 2018.

El departamento de Guatemala es el que presentan el mayor porcentaje de población que recibe remesas, además, el que presenta mayor volumen de remesas. (Figura 6)

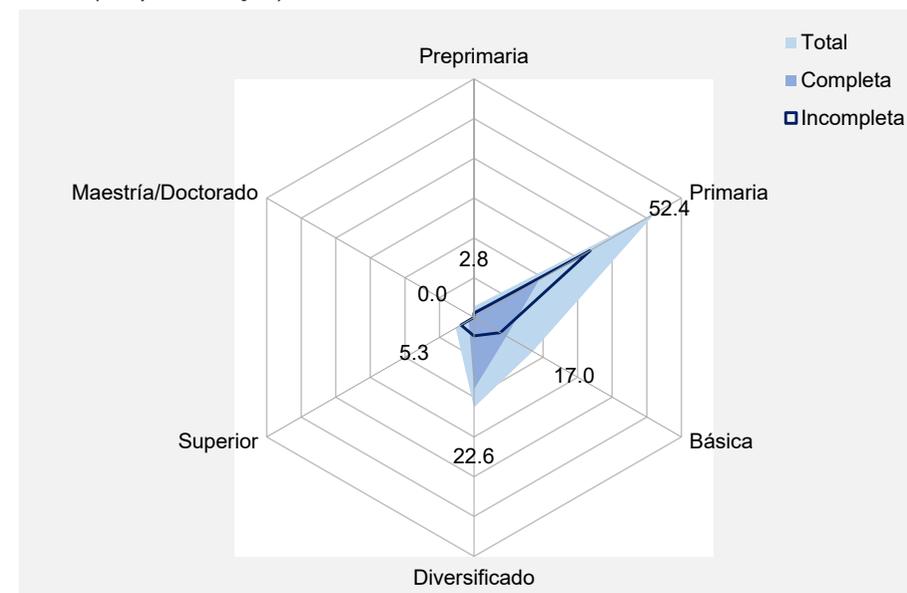
**Figura 6**  
Población beneficiada por remesas familiares por departamento de residencia, año 2022 (porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre migración internacional de población guatemalteca y remesas 2022, OIM Guatemala.

En cuanto al nivel de escolaridad de las personas beneficiadas por remesas familiares, la Encuesta sobre Migración de guatemaltecos y remesas familiares, registró que el 52.4% de los beneficiados cuentan únicamente con el nivel de educación primaria, aunque de ese total un 33.6% corresponde a personas que cuentan con primaria incompleta, y el 18.8%, con primaria completa. El segundo lugar lo ocupa la educación diversificada (22.6%), el tercer lugar corresponde a la educación básica (17.0%), con un 7.6% de educación básica incompleta y el restante 9.4%, educación básica completa. (Figura 7)

**Figura 7**  
Nivel de escolaridad de las personas beneficiadas de remesas familiares en 2022. (En porcentajes)



Fuente: Encuesta sobre migración internacional de población guatemalteca y remesas 2022, OIM Guatemala.

### Uso o destino de las remesas familiares en Guatemala

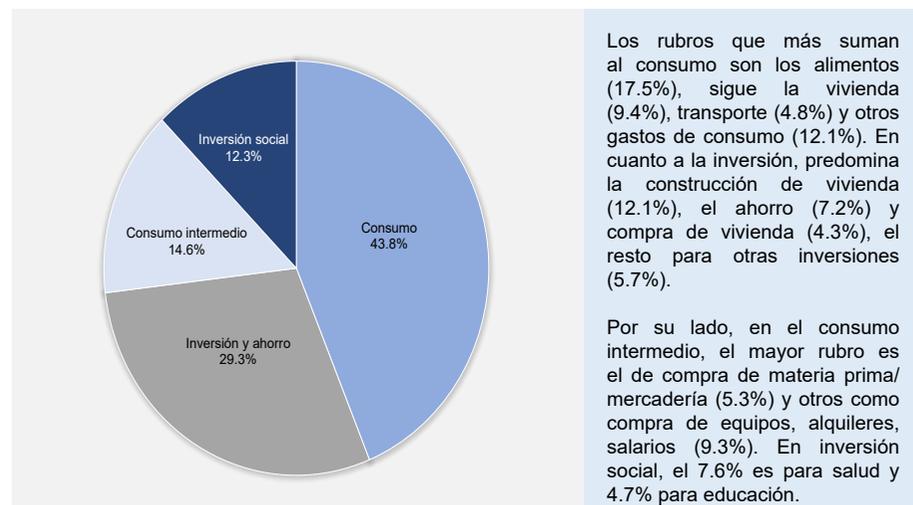
Las remesas son una fuente de ingreso y llegan de forma directa a los hogares; por lo regular se usan para atender necesidades básicas como alimentación, salud, pago de servicios, educación y vestuario; en otros casos se emplean para pagar deudas, ya sea adquiridas para pagar el viaje u otros préstamos, así como para ahorro y compra de vivienda.

Según la encuesta sobre migración internacional de población guatemalteca y remesas 2022 de la OIM, los usos de las remesas se han ido diversificando con el pasar del tiempo, al igual que el aumento de las necesidades, gustos y prioridades de las personas. Así, dependiendo del uso que se les dé, se pueden clasificar como de consumo, consumo intermedio (negocios), inversión y ahorro.

En el caso de Guatemala, según esta encuesta, el principal uso que se da a las remesas corresponde al consumo (43.8%); en segundo lugar, inversión y ahorro (29.3%), y luego, consumo intermedio (14.6%). Como ha sido usual, se ha realizado la separación en lo que se refiere a la educación y la salud, que se categorizan como inversión social y alcanzan el 12.3%. (Figura 8)

### Figura 8

Uso de las remesas familiares en Guatemala durante el 2022



Fuente: Encuesta sobre migración internacional de población guatemalteca y remesas 2022, OIM Guatemala.

Regularmente, el ingreso por remesas familiares únicamente permite cubrir la canasta básica de alimentos, claro, se estimula el consumo, además muchas familias logran darles educación a sus hijos, sin embargo, es mínimo el porcentaje destinado a la salud y educación, además, únicamente el 7.2% se destina para un negocio, o, mejor dicho, una parte de ese porcentaje, ya que también incluye gastos de alquiler. Esta situación deja en evidencia el alivio que las remesas dan a muchos guatemaltecos al priorizar el consumo básico, así como la dependencia que se crea de dichos ingresos.

El ingreso por concepto de remesas familiares puede tener un impacto significativo en el crecimiento económico y el desarrollo de los países receptores, ya que el consumo generado por dicho ingreso puede estimular la demanda interna y, a su vez, impulsar el crecimiento económico. Asimismo, puede ayudar a reducir la pobreza al proporcionar un colchón económico a las familias receptoras en situaciones de vulnerabilidad. Al mejorar las condiciones de vida y aumentar los niveles de ingresos, las remesas pueden contribuir a disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.

Además de los beneficios en el consumo de las familias y sus repercusiones en las comunidades; la migración mejora la salud de las familias; existe mayor actividad en la construcción de viviendas; genera empleo en la construcción rural, y permite la formación educativa de miles de niños y adolescentes. Este ingreso por remesas contribuye el rubro más importante después de las exportaciones, y contribuye a la economía nacional por medio del consumo de los hogares. En síntesis, dichos inmigrantes son considerados agentes de cambio en

su lugar de origen, ya que el ingreso por remesas familiares permite la subsistencia familiar y contribuye al crecimiento de la economía nacional.

En este sentido, las remesas también pueden tener un impacto en la estabilidad macroeconómica de Guatemala, ya que en momentos de crisis económicas o recesiones como la experimentada a efectos del covid-19, las remesas actuaron como un amortiguador al proporcionar ingresos y contrarrestar la disminución de la demanda interna.

Es importante destacar que el impacto de las remesas en el crecimiento económico y el desarrollo puede variar según el contexto específico de cada país. Además, es fundamental que los gobiernos implementen políticas adecuadas para maximizar los beneficios de las remesas y garantizar su uso efectivo en el desarrollo sostenible.

Si bien las remesas representan un paliativo para muchos guatemaltecos, incentivando así el consumo de los hogares, además de representar casi el 20% del PIB, no se puede afirmar que es una herramienta para la inversión y desarrollo del país, y menos presumir de las exuberantes cifras que aumentan año con año, ya que se trata de recursos privados que en su mayoría son destinados para cubrir necesidades básicas, como alimentos, vivienda, educación, salud, y no precisamente a un verdadero ahorro e inversión, situación que se manifiesta con los indicadores sociales descritos a continuación.

## **Indicadores sociales que describen el grado de desarrollo social en Guatemala**

El desarrollo económico y el desarrollo social son dos conceptos interrelacionados pero distintos en el ámbito del desarrollo de un país. El desarrollo económico se refiere al crecimiento y la mejora de la economía de un país o una región y se centra en aspectos como el aumento de la producción, el ingreso per cápita, la creación de empleo, la inversión en infraestructura y la promoción de sectores económicos clave.

Por otro lado, el desarrollo social se enfoca en la mejora de las condiciones de vida y el bienestar de las personas dentro de una sociedad. Se centra en aspectos como la educación, la salud, la vivienda, la igualdad de género, la inclusión social y la protección de los derechos humanos. El desarrollo social busca garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios básicos de calidad, oportunidades de desarrollo personal y una vida digna.

En síntesis, el desarrollo económico se centra en el crecimiento y la mejora de la economía de un país, y el desarrollo social se enfoca en la mejora de las condiciones de vida y el bienestar de las personas dentro de esa sociedad. Ambos aspectos interactúan y se complementan.

En este sentido, y considerando al desarrollo social, de acuerdo al informe del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2023/2024, Guatemala presenta un IDH de 0.629 para el 2022, un índice más bajo en comparación a años anteriores (2017, 2018 y 2019) y prácticamente retrocediendo al IDH del 2016.

Dicho IDH 2022 para Guatemala es considerado medio, sin embargo, aún se sitúa lejos del punto 1 que es la medida ideal para una vida digna (Figura 9). De los 193 países evaluados, Guatemala ocupa el puesto número 136; además, tiene el penúltimo puesto en la región centroamericana [Honduras está en último lugar]. (PNUD, 2024)

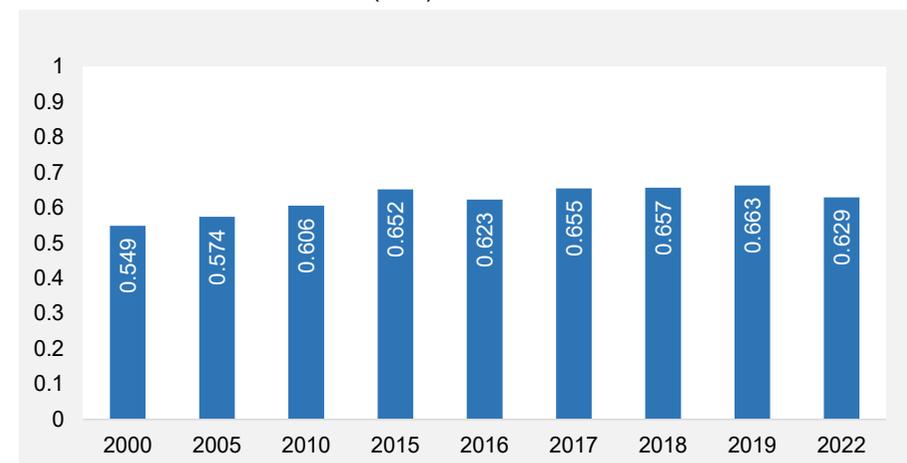
Los resultados de la evaluación del IDH 2022 reafirman lo que señaló en un informe sobre Guatemala la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a inicios del 2020, en el cual hace referencia a “un contexto difícil en materia de derechos humanos, con altos y persistentes niveles de desigualdad, discriminación, inseguridad e impunidad”. (Diario de Centro América, 2024)

Durante el 2018 los departamentos de Guatemala con bajo IDH son Chiquimula, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz; la mayoría de estos territorios con alto número de habitantes indígenas; datos que también concuerdan con otros estudios que señalan que en los departamentos con más población indígena menor inversión pública se asigna. En términos generales, el resultado reciente del IDH en Guatemala no es favorable para la convivencia armónica, la consolidación democrática y la Paz firme y duradera. (Diario de Centro América, 2024)

Los departamentos mencionados con el IDH más bajo de Guatemala, también son los que presentan mayor emigración, se trata de lugares expulsores de personas, esto considerando las condiciones socioeconómicas de la población.

**Figura 9**

Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guatemala 2022



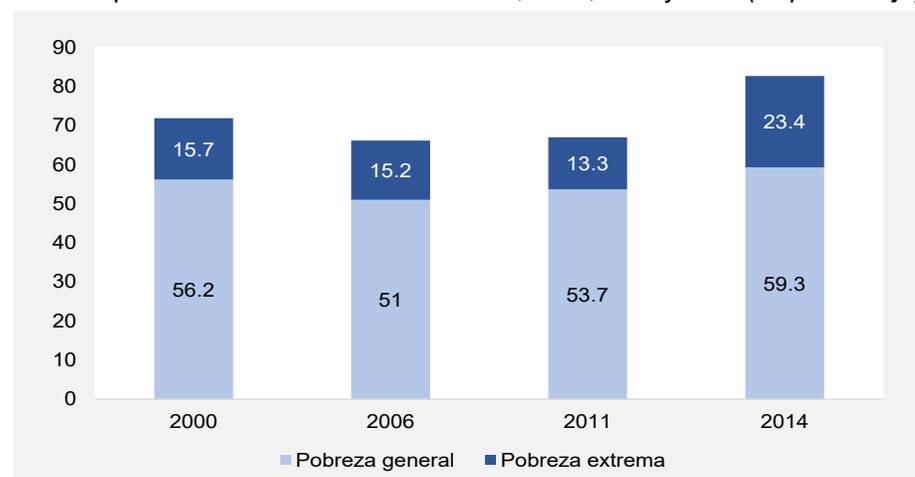
Fuente: PNUD.

Por otro lado, y considerando la condición de pobreza en Guatemala, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2014 el 59.3% de la población era pobre, sin embargo, se trata de la pobreza general, misma que en 2006 y 2011 se registró en 51% y 53.7% respectivamente. Es decir, a pesar del constante crecimiento de remesas y de la economía nacional, las condiciones de pobreza persisten en Guatemala.

La pobreza extrema también se incrementó, pero en mayor proporción que la pobreza general, ya que de 13.3% registrado según la ENCOVI 2011, pasó a 23.4% en 2014. Es decir, un incremento de 10 puntos porcentuales, siendo el Norte y Noroccidente del país las regiones más afectadas con la pobreza extrema, registrando 42% y 39% respectivamente. Estos datos se manifiestan en el retroceso en el IDH 2022. (Figura 10)

**Figura 10**

Nivel de pobreza en Guatemala. Años 2000, 2006, 2011 y 2014 (en porcentaje)



Fuente: Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI), 2000, 2006, 2011 y 2014. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE).

Otros indicadores muy importantes a mencionar son los referentes al estado nutricional de la niñez y de las mujeres. De acuerdo al informe de la VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015, para Guatemala, dichos indicadores no solo reflejan las condiciones de salud de las niñas y niños menores

de cinco años, sino también la pobreza y las limitantes de desarrollo de toda la población. (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS, 2017)

Por ejemplo, la desnutrición crónica que representa el retardo en el crecimiento según la estatura con respecto a la edad del niño, se registró en 46.5% a nivel nacional, una reducción leve respecto a la ENSMI 2008-2009 con 48.2%. No obstante, el Suroriente del país registró un incremento de casi 3 puntos porcentuales. Asimismo, la región Noroccidente es la que presenta mayor porcentaje de población con desnutrición crónica registrando 68.2% según la ENSMI 2014-2015.

Es preciso indicar que los países con ingresos bajos suelen tener mayores tasas de desnutrición infantil y materna, además, suelen depender más de la agricultura de subsistencia, lo que los hace más vulnerables a factores como sequías u otras crisis climáticas que afectan la disponibilidad de alimentos como es el caso del corredor seco de Guatemala, por lo tanto, se aumenta el riesgo nutricional.

A largo plazo, los altos niveles de desnutrición suelen tener menor rendimiento educativo y fuerza de trabajo poco calificada, lo que afecta negativamente el desarrollo económico en este caso de Guatemala, ante lo cual, se cae en el círculo del subdesarrollo, lo que implica menos acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento e higiene adecuado, situación que incrementa el riesgo de enfermedades diarreicas agudas, las cuales empeoran el estado nutricional.

En síntesis, la desnutrición frena el desarrollo debido a sus impactos en la salud, la educación y la productividad de la población. A su vez, el bajo desarrollo aumenta la vulnerabilidad nutricional de Guatemala.

### **Aprovechamiento y dependencia de las remesas familiares**

Al tratarse de recursos privados, no se puede asumir que las remesas se deban aprovechar de forma productiva. Como se mencionó anteriormente, es un ingreso que toma el papel de salario en las familias de destino cubriendo apenas o parte de la Canasta Básica de Alimentos (CBA).

En este sentido, aprovechar productivamente el ingreso por remesas en Guatemala requeriría en principio, fomentar la educación, invertir en educación y capacitación es fundamental para mejorar las habilidades y capacidades de la población receptora de remesas. Al fortalecer la educación, se pueden generar otras oportunidades de empleo, además, puede contribuir a que las personas utilicen de manera productiva los recursos de las remesas.

Sumado a lo anterior, es fundamental que los gobiernos promuevan políticas que fomenten la creación de empresas, como la simplificación de trámites administrativos y la reducción de barreras para establecer y operar negocios. Además, se pueden impulsar sectores económicos específicos que tengan potencial de crecimiento y generación de empleo, como el turismo, la agricultura o la manufactura.

Por otro lado, el mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos es esencial para aprovechar de manera productiva el ingreso por remesas. Esto incluye la construcción y mantenimiento de carreteras, la expansión de la red de servicios básicos como agua potable y electricidad, y el fortalecimiento de los sistemas de salud y educación. Una infraestructura sólida y servicios públicos eficientes crean un entorno propicio para el desarrollo económico y social.

Las familias receptoras de remesas puedan acceder a servicios financieros formales y gestionar sus recursos de manera adecuada. Esto implica facilitar el acceso a cuentas bancarias, servicios de transferencia de dinero y productos financieros adaptados a las necesidades de esta población. Además, se pueden promover modelos de microfinanzas y cooperativas de ahorro y crédito que brinden opciones financieras accesibles.

Cabe resaltar que el contexto socioeconómico en Guatemala, dificulta las estrategias para aprovechar productivamente las remesas, por lo tanto, es trascendental que el gobierno trabaje en colaboración con la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes para diseñar e implementar políticas y programas efectivos que promuevan el uso productivo de las remesas y no seguir dependiendo cada vez más de dichos ingresos, situación que puede tener diversas consecuencias para el país, entre ellas:

- Vulnerabilidad económica: Un país que depende en gran medida de las remesas familiares se vuelve vulnerable a las fluctuaciones económicas y políticas en los países de origen de los migrantes. Cualquier cambio en las políticas migratorias, en las tasas de empleo o en la economía de esos países puede tener un impacto directo en la cantidad de remesas que se envían al país receptor, como es el caso de la dinámica económica de Estados Unidos que afecta el empleo de miles de inmigrantes. Esto puede generar inestabilidad económica y dificultar el desarrollo sostenible.
- Desigualdad social: La dependencia de las remesas puede acentuar la desigualdad social dentro del país receptor. A menudo, las remesas se destinan a las familias que tienen vínculos directos con los migrantes en el extranjero, dejando a otras comunidades y sectores económicos rezagados. Esto puede generar brechas socioeconómicas y aumentar la disparidad en la distribución de la riqueza.
- Dependencia externa: La dependencia de las remesas puede llevar a un mayor nivel de dependencia en este caso de los Estados Unidos, donde Guatemala se ha vuelto cada vez más dependiente de las transferencias de fondos provenientes de dicho país, situación que puede limitar la capacidad para generar riqueza internamente y desarrollar el potencial económico. Esto puede tener implicaciones en la autonomía y la toma de decisiones del país en asuntos económicos y políticos.

- Desincentivo para el desarrollo local: La llegada de remesas puede generar un desincentivo para el desarrollo de sectores económicos locales. Las familias que reciben remesas pueden depender en gran medida de estos ingresos y, en consecuencia, no buscar oportunidades de empleo o emprendimiento en su país de origen. Esto puede limitar el crecimiento de la economía local y dificultar la diversificación económica.

### Conclusión

En un contexto de pobreza, desempleo, subempleo e informalidad laboral como el de Guatemala, la emigración hacia Estados Unidos se vuelve necesaria e indispensable para la economía familiar y nacional, ya que miles de familias guatemaltecas dependen de esos ingresos por concepto de remesas familiares. Por lo tanto, la causa fundamental de la migración internacional desde los países subdesarrollados hacia los países desarrollados, se considera un fenómeno estructural.

Cabe destacar que, cuando el desarrollo tecnológico-industrial desplaza a la mano de obra por la máquina, provoca desempleo y subempleo en el país de destino de migrantes, mismos que al prolongar su estadía, aumenta la población inmigrante establecida, situación que el país de destino considera peligrosa para su estabilidad política, implementando así, políticas migratorias restrictivas y provocando miles de deportaciones hacia su país de origen, dejando a miles de familias sin el ingreso por remesas.

En este sentido, las remesas enviadas a Guatemala, son una fracción de salario generada por los migrantes bajo condiciones de superexplotación laboral y, destinada a sufragar la subsistencia de la familia o de las personas dependientes económicamente en el lugar de origen.

Si bien las remesas representan un paliativo para muchos guatemaltecos, incentivando así el consumo de los hogares, además de representar casi el 20% del PIB, no se puede afirmar que es una herramienta para la inversión y desarrollo del país, y menos presumir de las exuberantes cifras que aumentan año con año, ya que se trata de recursos privados que en su mayoría son destinados al consumo, salud, vivienda, educación y no a un verdadero ahorro e inversión. Por lo tanto, las remesas no se pueden considerar una herramienta para el cambio estructural, ya que en lugar de propiciar una alternativa de desarrollo generan una nueva forma de dependencia.

## Referencias

- Andrew, S., Luis, A., & José, H. P. (Marzo de 2022). *Migration Policy Institute (MPI)*. Obtenido de [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-huehuetenango-report-esp\\_final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-huehuetenango-report-esp_final.pdf)
- Aruj, R. S. (2008). *Scielo*. Obtenido de Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252008000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005)

- Autoridad Migratoria Nacional. (2023). *Política Migratoria Guatemala, 2023*. Guatemala. Obtenido de [https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2023/12/FINAL-Politica-Migratoria-interiores-1\\_compressed.pdf](https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2023/12/FINAL-Politica-Migratoria-interiores-1_compressed.pdf)
- Banco de Guatemala. (2021). *Estadísticas macroeconómicas: Producto Interno Bruto Total*. Obtenido de <http://www.banguat.gob.gt/es/page/cuadros-estadisticos-resumidos>
- Banco Mundial. (18 de diciembre de 2023). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de Los flujos de remesas continúan creciendo en 2023, aunque a un ritmo más lento: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/12/18/remittance-flows-grow-2023-slower-pace-migration-development-brief>
- Castañeda, A. (2016). ¿Qué es el Programa Frontera Sur? *Observatorio de la Legislación y Política Migratoria. Colegio de la Frontera Norte de México*, 1-2.
- Covarrubias, H. M. (Primer semestre de 2010). *Migración y Desarrollo*. Obtenido de Desarrollo y Migración: Una lectura desde la Economía Política Crítica: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992010000100004&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992010000100004&script=sci_abstract)
- Diario de Centro América. (22 de abril de 2024). Índice de Desarrollo Humano 2023/2024. *Oficial de Gobierno*. <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/indice-de-desarrollo-humano-2023-2024/>.

Dierckxens, W. (2008). *La Crisis Ecológica: Necesidad de un cambio de paradigma*. Obtenido de <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.6.pdf>

Dierckxens, W. (2011). *Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI*. Obtenido de <http://mariwim.info/?p=8>

El Colegio de la Frontera Norte de México. (2019). *EMIF Norte Sur*. Obtenido de Base de datos, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif Sur). <https://www.colef.mx/emif/basescuestionarios.html>

El Colegio de la Frontera Norte de México. (Octubre-diciembre de 2022). *EMIF Norte Sur*. Obtenido de Base de datos, Encuesta sobre Migraciones en la Frontera Sur de México (Emif Sur). <https://www.colef.mx/emif/basescuestionarios.html>

Hines, B. (2019). Las políticas migratorias de Donald Trump. *Nueva Sociedad No. 284*, 53-71.

IIES. (Octubre-diciembre de 2020). *Revista Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Obtenido de Cambios en la estructura poblacional de Guatemala, según Censo 2018: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES).

Instituto Guatemalteco de Migración. (2022). *Estadísticas*. Obtenido de <https://igm.gob.gt/guatemaltecos-retornados-2/#>

Instituto Guatemalteco de Migración. (2022). *Unidad de Información Pública. Resolución IGM-STA-UIP-0431-2023*. Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (s.f.). *Indicadores de pobreza y desigualdad*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/pobreza-menu/>

Lenin, V. I. (1972). *El Desarrollo del Capitalismo en Rusia*. En E. P. industria. Santiago de Chile.

McAuliffe, M. Y. (2022). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Obtenido de Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES_0.pdf)

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2024). *¿Quiénes somos?* Obtenido de *¿Qué es Desarrollo Social?*: <https://www.mides.gob.gt/quienes-somos/>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS, I. N. (Enero de 2017). *Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República*. Obtenido de <https://portal.siinsan.gob.gt/>

- Molano L., O. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera [en línea]*, 69-84. Obtenido de Revista Opera [en línea]: <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=67500705>
- Montes, M. A. (3 de marzo de 2013). *Capitalismo y migraciones*. Obtenido de Marxismo-Leninismo: <https://marxismoleninismo.wordpress.com/2013/03/03/capitalismo-y-migraciones/>
- Naciones Unidas. (11 de mayo de 2023). *Noticias ONU*. Obtenido de Mirada global historias humanas: <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520987#:~:text=Esa%20pol%C3%ADtica%2C%20permit%C3%ADa%20a%20las,de%20regresar%20durante%20cinco%20a%C3%B1os.>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (14 de mayo de 2019). *ONU MIGRACIÓN*. Obtenido de Por una Migración benéfica para todos: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (14 de abril de 2020). *Voices: perspectivas sobre el mundo de trabajo*. Obtenido de Los jóvenes trabajadores, muy impactados por la COVID-19: <https://voices.ilo.org/es-es/stories/los-jovenes-trabajadores-muy-impactados-por-la-covid-19>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Junio de 2021). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_807240/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_807240/lang-es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). *COVID-19 y el mundo del trabajo: punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala*. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_755522.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755522.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente: Juventud y Migración*. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/youth-and-migration/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (17 de abril de 2020). *ONU Migración*. Obtenido de Instantáneas analíticas sobre la COVID-19 #16: Remesas internacionales: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/instantaneas\\_analíticas\\_covid-19\\_16\\_remesas\\_internacionales.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/instantaneas_analíticas_covid-19_16_remesas_internacionales.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2022). *ONU Migración*. Obtenido de Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2022*. Guatemala.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). *emm2.0*. Obtenido de Elaboración de Políticas Migratorias: <https://emm.iom.int/es/handbooks/elaboracion-de-politicas-migratorias/que-es-una-politica-migratoria>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *OIM ONU MIGRACIÓN*. Obtenido de Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (01 de julio de 2022). *La reciente tragedia de migrantes en Texas pone de relieve la crisis en la ruta migratoria terrestre más mortífera*. Obtenido de ONU Migración: <https://www.iom.int/es/news/la-reciente-tragedia-de-migrantes-en-texas-pone-de-relieve-la-tesis-en-la-ruta-migratoria-terrestre-mas-mortifera>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s.f.). *OIM, Manual de Reintegración*. Obtenido de <https://uat.reintegrationhb.iom.int/es/module/comprender-la-migracion-de-retorno>

Pikielny, Sol, M., Cruz, A. P., & Mora, M. J. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Guatemala: Un documento informativo*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute.

Portal de datos mundiales sobre la migración. (5 de febrero de 2021). *Estadísticas de la emigración e inmigración*. Obtenido de Poblaciones de migrantes internacionales: <https://migrationdataportal.org/es/themes/poblaciones-de-migrantes-internacionales>

Pradilla, C. E. (Junio de 2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Scielo*, 37-60.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Informe sobre desarrollo humano 2023/2024*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24snapshotsp.pdf>.

## **Las tramas de las elecciones generales de 2023 en Guatemala (desde la convocatoria de las elecciones hasta la determinación de los ganadores de la primera vuelta)**

*Jorge Murga Armas\**

### **Introducción**

Desde 1985, año en que comenzó la era democrática que actualmente viven los guatemaltecos, la apatía electoral se reflejaba en los resultados de las elecciones: el candidato que quedaba en segundo lugar en una elección se convertía en el ganador de las siguientes. Sin embargo, esta inercia electoral manifestada durante treinta años se rompió en 2015 cuando un candidato que no había participado anteriormente en elecciones presidenciales y que tampoco era el favorito en las encuestas resultó ser el ganador: Jimmy Morales, un comediante de televisión sólo conocido por su popular programa *Moralejas* en el que ironizaba sobre la idiosincrasia de supuestos personajes guatemaltecos, se convirtió en el Presidente de la República para el período 2016-2020 en una votación que hasta la fecha no ha sido superada: con 2,751,058 votos equivalentes al 67.44% del total, se impuso a Sandra Torres, la ex primera dama de Álvaro Colom (2008-2012) que había visto frustrado su sueño de ser candidata presidencial en 2011 por impedimento constitucional, quien sólo obtuvo 1,328,342 votos, equivalentes al 32.56% del total (TSE, junio de 2016, p. 247).

---

\* Doctor en Antropología y Sociología de la Política. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

En un insólito proceso electoral marcado por la renuncia del presidente Otto Pérez Molina acusado de corrupción el 3 de septiembre de 2015, y en medio de la lucha anticorrupción de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) que conmocionó a la sociedad, el inesperado triunfo de Jimmy Morales con el lema de campaña “ni corrupto ni ladrón” fue aceptado casi con normalidad. Si no fuera por las investigaciones posteriores de la CICIG que destaparon un caso de financiamiento electoral ilícito de la campaña de su partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) por más de ocho millones de quetzales que involucraba a la élite empresarial, lo que en cierta medida explicaba la victoria de Jimmy Morales que supuestamente tuvo una campaña con pocos recursos económicos, no habría explicación razonable de cómo este candidato, que inicialmente no estaba en la lista de posibles ganadores, había sido elegido Presidente de la República de Guatemala.

Si bien los resultados de las elecciones de 2015 fueron vistos como el resultado de la indignación popular tras el descubrimiento de escandalosos casos de corrupción que involucraban a altos funcionarios, y si bien el financiamiento ilícito del partido FCN-Nación pudo haber sido un factor importante en la sorpresiva victoria de Jimmy Morales, la investigación sobre los presuntos vínculos del FCN-Nación, Jimmy Morales y su gobierno con el narcotráfico podría haber explicado mejor su victoria electoral. Pero por razones desconocidas, la CICIG y el Ministerio Público (MP) no le prestaron atención.

Así, y aunque antes de 2015 ya existían algunos controles por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) sobre el financiamiento electoral de los partidos políticos y sus candidatos, y aunque con la reforma de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) estos controles fueron mejorados e institucionalizados para atacar de mejor manera el cada vez más evidente problema del financiamiento ilegal de campañas por parte de grupos criminales, estos controles han encontrado serias limitaciones en su aplicación. A tal punto que hoy nos preguntamos si el TSE ha sido capaz de detectar el cada vez más extendido problema del financiamiento de campañas por parte de estructuras del narcotráfico y el crimen organizado.

Aunque la CICIG no lo descubrió, y aunque no existen investigaciones que den cuenta de la participación de estructuras del narcotráfico y el crimen organizado en la campaña electoral del partido FCN-Nación, creemos que el hasta ahora inexplicable triunfo de Jimmy Morales —y quizás también el del partido Movimiento Semilla y Bernardo Arévalo que ganaron en condiciones similares en las elecciones de 2023 con 2,442,718 votos equivalentes al 58.01% del total— se explica por el apoyo indirecto de estas estructuras. De hecho, fue en 2015 cuando la CICIG señaló que los grupos criminales, incluidos los del narcotráfico, apoyan a los candidatos presidenciales, generalmente de manera indirecta con financiamiento, logística y otros recursos a cambio de acceso, información y protección (CICIG, 16 de julio de 2015, p. 56).

Ahora bien, hasta qué punto la sorprendente victoria de Bernardo Arévalo en las elecciones de 2023 estuvo determinada por esta realidad política y electoral es la pregunta que nos ocupa. Echemos un vistazo a lo ocurrido durante la primera vuelta.

## **1. Trayectorias del Tribunal Supremo Electoral**

Creado en 1983 durante la dictadura militar encabezada en ese entonces por el general Efraín Ríos Montt, el Tribunal Supremo Electoral, según el gobierno de facto, tenía como objetivo específico la realización de elecciones libres y transparentes con miras a establecer un régimen democrático. Para ello, en 1985 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, que redactaría y aprobaría la Constitución Política de la República y, mediante el Decreto 1-85, crearía la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que rige al organismo electoral (Murga Armas, abril de 2024).

Desde entonces, la LEPP ha sido modificada en varias ocasiones y el TSE ha evolucionado en consecuencia. En efecto, entre 1987 y 1990 se modificaron ligeramente algunos artículos relacionados con la integración del órgano electoral, su presupuesto, su función fiscalizadora y algunos artículos que, según el primer Pleno de magistrados del TSE, adolecían de inconstitucionalidades (CICIG, agosto de 2019, p. 7). Luego, entre 2004 y 2006, como resultado del trabajo de la Comisión de Reformas Electorales creada por el acuerdo de paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral firmado en 1996, cuyo objetivo fue “afianzar el proceso democrático, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional de las

autoridades electorales, la libertad de organización de los partidos políticos y optimizar la parte operativa de los procesos electorales”, se reformaron “artículos relacionados con los derechos y deberes ciudadanos; estructura, derechos, financiamiento y funcionamiento de las organizaciones políticas; el régimen sancionatorio; el proceso electoral y la propaganda electoral”; así como, entre otros, “la integración, las atribuciones y el funcionamiento del TSE” (p. 7).

Se esperaba, como vemos, que las reformas a la LEPP propuestas por la Comisión de Reformas Electorales contribuyeran a mejorar el sistema político-electoral, a concluir la transición política iniciada en 1985 y, por ende, a consolidar la democracia guatemalteca. Sin embargo, una década después de la implementación de las reformas propuestas por la comisión, las investigaciones conjuntas de la CICIG y el MP revelaron la persistencia de debilidades y la necesidad de nuevas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En efecto, la revelación de escandalosos casos de corrupción que destaparon la cooptación del Estado en 2015 y la crisis política que se generó estimularon un proceso de discusión de reformas a la LEPP que, con la participación de diversos sectores sociales, “se enfocó particularmente en promover una mayor democratización de las organizaciones políticas, fortalecer el control de las finanzas de los partidos políticos, regular el proselitismo y la campaña electoral, además de incorporar un régimen sancionatorio más estricto en materia electoral” (p. 7).

En efecto, además de introducir o modificar algunos artículos de la LEPP para instituir el derecho al voto en el extranjero; establecer la responsabilidad del secretario general nacional y de los secretarios

departamentales y municipales en la administración y manejo de fondos provenientes de financiamiento público o privado; regular el proselitismo en tiempos no electorales; limitar las posibilidades de reelección del secretario general; establecer sanciones más severas para las organizaciones políticas y candidatos; reconocer el valor jurídico del voto nulo; regular el transfuguismo; regular el papel de los medios de comunicación social en el proceso electoral; perfeccionar las normas sobre propaganda electoral y crear la Comisión de Actualización y Modernización Electoral encargada de evaluar el proceso electoral concluido y presentar propuestas de reformas en caso de ser necesario; el Decreto 26-2016 que aprobó la reforma a la LEPP el 19 de abril de 2016 reguló, con base en la experiencia de procesos electorales anteriores y peritajes contables-financieros especializados, el control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y la distribución equitativa de los recursos públicos para espacios y tiempos en medios de comunicación social.

De hecho, la reforma estableció la creación por parte del TSE de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos y de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión. Así, seis meses después de la entrada en vigor de las reformas a la LEPP, el TSE pudo aplicar el nuevo modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y vigilar el cumplimiento del régimen de propaganda electoral en los medios de comunicación.

Ahora bien, el proceso electoral de 2019, en el que se aplicaron por primera vez las reformas de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, reveló varias deficiencias. En efecto, según el estudio del sistema político-electoral presentado por la CICIG ese mismo año, persistían limitaciones en cuanto a la administración del proceso electoral, se había incrementado el descontento ciudadano especialmente entre los jóvenes que preferían no empadronarse, serios problemas de gobernabilidad democrática y una grave crisis de representatividad en la que los partidos políticos sólo contaban con la confianza del 11% de los guatemaltecos (CICIG, agosto de 2019, p. 7).

Así, en medio de una plenaria dominada por la alianza gobernante, forjada en el Congreso de la República por el nuevo presidente de la República Alejandro Giammattei (2020-2024), los diputados eligen a los nuevos magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Estos se encargarán, como veremos a continuación, de frenar el proceso que se venía desarrollando en el TSE, revertir algunos de los logros alcanzados tras la reforma de 2016 e implementar el proceso electoral de 2023.

#### A) Elección de nuevos magistrados del TSE

El martes 17 de marzo de 2020, a dos días de finalizar el mandato de los magistrados electos para el período 2014-2020, con la crisis sanitaria COVID-19 declarada, a puerta cerrada, sin presencia de la prensa y con un minuto de silencio en memoria de la primera persona fallecida por la pandemia, 150 de los 160 diputados que integran el pleno del Congreso de la República iniciaron la sesión en la que

elegirán, de una lista de 20 candidatos seleccionados por la Comisión de Postulación, a los cinco magistrados titulares y cinco suplentes del TSE para el período 2020-2026.

Sin embargo, tras el demagógico minuto de silencio por la primera víctima del COVID-19, los diputados leyeron durante hora y media dos proyectos de ley de reactivación económica, uno del partido Visión con Valores (VIVA) y otro de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). El objetivo declarado era eximirlos del dictamen, conocerlos en primer debate y luego acordar las modificaciones y enviarlos a la Comisión de Finanzas y Moneda presidida por el diputado Duay Antoni Martínez Salazar, del partido gobernante Vamos por una Guatemala Diferente (Vamos). También se habló de crear una comisión multipartidaria para conocer las iniciativas, hasta que algunos diputados desesperados empezaron a gritar que ya se había perdido el tiempo y que era mejor empezar a votar para elegir a los magistrados del TSE. Así, y de acuerdo con la negociación previa, los diputados de la alianza gobernante eligieron a los siguientes magistrados titulares: Mynor Custodio Franco Flores, Ranulfo Rafael Rojas Cetina, Blanca Odilia Alfaro Guerra, Irma Elizabeth Palencia Orellana y Gabriel Vladimir Aguilera Bolaños.

A continuación, se inició la elección de los magistrados suplentes. Sin embargo, ninguno de los candidatos obtuvo los 107 votos necesarios para ser elegido. Esto provocó la molestia de los diputados de los partidos Valor y UNE que optaron por abandonar el hemiciclo, pues se sintieron traicionados porque no se habían cumplido los acuerdos alcanzados. Mientras la UNE apostó por Pablo Adolfo

Leal Oliva, Valor lo hizo por Marco Antonio Cornejo Marroquín. Tras una airada discusión provocada por el incumplimiento de los acuerdos políticos, se reanudó la sesión y Cornejo Marroquín, del partido Valor, obtuvo 107 votos a favor, el mínimo requerido para ser elegido. Luego siguieron, con el mismo número de votos a favor, Marlon Josué Barahona Catalán, Ervin Gabriel Gómez Méndez, Noé Adalberto Ventura Loyo y Álvaro Ricardo Cordón Paredes.

Así, la junta directiva del Congreso programó la juramentación de los diez magistrados del TSE para la sesión del día siguiente, miércoles 18 de marzo de 2020, pero también aprovechó para “conocer la solicitud del presidente Alejandro Giammattei sobre la ampliación presupuestaria, el programa nacional de emergencia y recuperación económica, a causa de la pandemia ocasionada por el coronavirus” (Prensa Libre, 16 de marzo de 2020).

Pero, ¿quiénes son los nuevos magistrados del TSE?

Poco se sabe, en realidad, de la trayectoria de los magistrados: Mynor Franco fue magistrado de la CSJ; Ranulfo Rojas también fue magistrado de la CSJ; Blanca Alfaro fue alcaldesa de Masagua, Escuintla con el extinto Partido Patriota de Otto Pérez Molina de 2012 a 2016 y, en 2019, vio frustrado su deseo de ser candidata vicepresidencial con el partido Prosperidad Ciudadana porque Edwin Escobar, exalcalde de Villa Nueva, no obtuvo el finiquito que exige la ley para ser inscrito; Irma Palencia fue magistrada de la Corte de Apelaciones; y Gabriel Aguilera fue ministro de Trabajo durante el gobierno de Jimmy Morales de septiembre de 2018 a enero de 2020.

El primer presidente de esta magistratura, según las reformas aprobadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en 2016, que asigna la presidencia por edad en orden descendente, fue el exmagistrado Mynor Franco.

Así fue la elección de los actuales magistrados del TSE, cuyo primer gran reto sería llevar a cabo la cancelación de los partidos FCN-Nación, PAN, UCN, VIVA y CREO, todos miembros de la alianza gobernante, por violación a las normas de financiamiento electoral. Sin embargo, el 20 de marzo de 2020, el mismo día de su toma de posesión y mientras dure el estado de calamidad decretado por la pandemia del COVID-19, dijeron, los magistrados ampliaron la Circular 3-2020, de fecha 16 de marzo de 2020, para suspender la entrega de informes de campaña y congelar los procesos de cancelación de los partidos políticos que estaban pendientes.

“EL PLENO DE MAGISTRADOS DISPONE: Dejar en suspenso a partir de la presente fecha el cómputo de los términos y plazos legales concedidos a las personas individuales y jurídicas y otras entidades públicas, los cuales se reanudarán a partir del día siguiente de la culminación de la vigencia del estado de calamidad, esta disposición es de efecto inmediato” (TSE, 20 de marzo de 2020).

Ahora bien, el estado de calamidad terminó el 5 de octubre de 2020 y los cinco partidos que estaban en proceso de cancelación por violación de las normas de financiamiento electoral siguen vigentes. De hecho, los cinco partidos participaron en las elecciones generales de 2023.

También hubo otra acción importante de la nueva magistratura. El 20 de mayo de ese mismo año, “el TSE destituyó a ocho mandos medios, entre ellos el auditor Francisco Alonzo; el director Financiero, Armando Arroyo; el director del Instituto Electoral, Eddie Fernández; el Inspector General, Oscar Sagastume; además del Director Administrativo, Samuel Vargas; y la jefa de la Unidad del Voto en el Extranjero, Claudia Rojas. También renunció la jefa de la Unidad de Medios de Comunicación, Rosa Bolaños” (Plaza Pública, 20 de junio de 2020).

Asimismo, hubo otros dos despidos que dejan claro el nuevo enfoque y objetivos del TSE: Leopoldo Guerra, un experimentado funcionario que trabajaba para la institución electoral desde 2007 y que estaba a cargo del Registro de Ciudadanos, y Giovani Rodríguez, jefe de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, fueron destituidos. Se trató, como vemos, de tomar el control de los cargos que tienen que ver con la cancelación y financiamiento de los partidos políticos.

Así, al igual que el MP de Consuelo Porras, Mynor Franco puso en marcha el desmantelamiento técnico e institucional del TSE. Ahora bien, los objetivos de la nueva magistratura del TSE apuntan directamente a relajar el control sobre las finanzas de los partidos políticos y mantener una relación más amigable con ellos (Plaza Pública, 20 de junio de 2020). Hasta qué punto estos cambios profesionales, técnicos e institucionales en el TSE obedecen a la voluntad de favorecer el financiamiento privado de la política, y en particular el financiamiento ilícito de la política que atacaba la CICIG, es la pregunta que surge.

## B) Nuevas iniciativas de reforma de la LEPP

En este contexto, se presentaron cinco iniciativas de reforma al Congreso de la República. Entre ellas, la iniciativa 5833 propuesta por los diputados del Partido Humanista Rudio Leccsan Mérida y Douglas Rivero el 11 de noviembre de 2020 y la iniciativa 5886 presentada por el Tribunal Supremo Electoral el 16 de febrero de 2021, que incluyó los aportes de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral convocada por el TSE mediante el Acuerdo 625-2019 del 15 de octubre de 2019 para dar cumplimiento a lo establecido en la LEPP a partir de la reforma del 2016.

La primera, enfocada al control y fiscalización del financiamiento electoral y la democratización de los partidos políticos, derogaba todos los artículos relacionados con el financiamiento de los partidos y sus candidatos y permitía la reelección de los secretarios generales cuantas veces quisieran (Prensa Comunitaria, 17 de marzo de 2023). Su propuesta, de hecho, buscaba crear un paraíso financiero para los partidos políticos y sus financistas y regresar al esquema anterior en el que los secretarios generales se convertían en sus eternos dueños o dirigentes. La inconformidad de los diputados del Partido Humanista con el régimen sancionador de la Ley Electoral y de Partidos Políticos llegó a tal grado que propusieron bajar las multas establecidas por la reforma de 2016 de 50 mil dólares, equivalentes a 400 mil quetzales, a 250 quetzales.

Por su parte, la propuesta del TSE se enfocó en la “planificación y gestión de recursos y organización interna de la burocracia electoral” (TSE, 16 de febrero de 2021). En este sentido, “los aportes de las instituciones públicas y privadas, incluyendo organizaciones ciudadanas con interés en el tema electoral, se agruparon en seis ejes temáticos”: 1) Sistema electoral; 2) Sistema de organizaciones políticas; 3) Proceso electoral; 4) Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios; 5) Justicia electoral y; 6) Fortalecimiento del órgano electoral.

Así, en concordancia con la posición crítica expresada por la magistratura del TSE presidida por Mynor Franco con las anteriores reformas electorales, que señala que “Las reformas electorales han sido encaminadas a fortalecer a la institución, mediante modificación de las normas, sin un previo análisis de su efectividad y eficacia, dándose por sentado que el cambio de ellas será suficiente para corregir y superar deficiencias o en su caso que ellas conducirán directamente al perfeccionamiento del régimen electoral en su conjunto” (TSE, 16 de febrero de 2021), la iniciativa 5886 se centró en flexibilizar lo concerniente al financiamiento electoral y a los medios de comunicación, es decir, atenuar los requisitos establecidos por la Ley Electoral y de Partidos Políticos a partir de la reforma de 2016.

Por ello, la iniciativa 5886 presentada por el TSE fue vista como una propuesta regresiva que no consolida la democracia. Además, su propuesta de voto por orden de preferencia o voto preferencial, en el que los electores ordenan o jerarquizan a sus candidatos u opciones en una secuencia de 1º, 2º, 3º, etcétera, de mayor a menor

preferencia, en lugar de votar simplemente por uno, para ahorrarse una segunda vuelta, creó polémica entre algunos integrantes de la Convergencia Nacional para la Reforma Electoral (CONAREP) que consideraron que este sistema de votación enreda el sistema electoral (Prensa Comunitaria, 17 de marzo de 2023).

Así, después de un año y varios meses de que ambas propuestas fueran presentadas ante el Congreso de la República, la Comisión de Asuntos Electorales dictaminó favorablemente la iniciativa 5886 para continuar su trámite el 31 de agosto de 2022. Sin embargo, la propuesta original fue modificada y contempla reformas a 50 artículos de la LEPP (4 más que la propuesta original), entre las que destacan la inclusión del voto por nombre y apellido de cada candidato a diputado mediante el mecanismo de listas abiertas propuesto por el diputado del partido CREO José Alberto Rivera Nájera el 27 de julio de 2021, quien aprovechó para integrar su iniciativa cuando fungió como presidente de la Comisión de Asuntos Electorales durante el período 2022-2023, y la eliminación de sanciones penales a los medios de comunicación (Congreso de la República, 31 de agosto de 2022). Aún está pendiente la aprobación del Pleno del Congreso y el dictamen final de la Corte de Constitucionalidad, pero las críticas recibidas dentro del propio Congreso por la falta de transparencia (República., 31 de agosto de 2022) y algunas reformas a la ley (Prensa Libre, 6 de septiembre de 2022) y la cercanía del proceso electoral de 2023, hicieron que la Dirección Legislativa decidiera esperar su traslado, argumentando la inconveniencia de realizar cambios a la ley a pocos meses de las elecciones generales.

## **2. Hechos controvertidos del proceso electoral**

Tal como estaba previsto, la convocatoria a elecciones generales se realizó el 20 de enero de 2023. A partir de entonces, una serie de fechas y actividades importantes especificadas en el Decreto 1-2023 del Tribunal Supremo Electoral, como las definidas para la designación de los fiscales nacionales de los partidos políticos, la inscripción de candidatos y la finalización del período de empadronamiento y vencimiento del plazo para integrar las juntas electorales departamentales, delimitaron el desarrollo del proceso electoral que conduciría a la elección de las nuevas autoridades el 25 de junio de 2023: presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República y diputados al Parlamento Centroamericano y 340 alcaldes municipales y sus respectivas corporaciones.

Aunque todas las actividades programadas para el desarrollo del proceso electoral son importantes, nos centraremos en el proceso de inscripción de candidatos que tuvo lugar del 21 de enero al 26 de marzo, ya que fue este proceso el que dio las primeras señales de lo que sería el proceso electoral en su conjunto.

### **A) Exclusión de candidatos**

Lo ocurrido durante el proceso de inscripción de candidatos no fue un hecho aislado ni puede explicarse únicamente por las actuaciones legales, arbitrarias o discrecionales de los magistrados del TSE que dieron lugar a la inscripción o exclusión de varios candidatos. Los

orígenes de lo ocurrido necesariamente hay que buscarlos en el arbitrario sistema de gobierno impuesto en 2017 cuando Jimmy Morales, cabeza visible de la alianza político-económico-militar de los corruptos, arremete contra la CICIG e impide el ingreso al país del comisionado Iván Velásquez.

Fue en 2018, de hecho, cuando comenzó la persecución política contra muchos de los operadores de justicia comprometidos con la lucha contra la corrupción, y fue en ese año, precisamente, cuando Jimmy Morales destituyó a los primeros funcionarios proclives a esa lucha para fortalecer la lucha contra la CICIG y retomar la cooptación de las instituciones. Así, con piezas claves como Consuelo Porras en el Ministerio Público y el proceso de cooptación de las instituciones del sistema de justicia en marcha, se establece un sistema antidemocrático basado en la interpretación arbitraria y discrecional de la ley que impide la participación electoral de la ex fiscal general Thelma Aldana como candidata a la Presidencia de la República en 2019 y que, en 2020, gracias a la alianza gobernante en el Congreso de la República, elegirá nuevos magistrados del Tribunal Supremo Electoral dispuestos a responder a sus expectativas.

De hecho, la evaluación de los candidatos a magistrados del TSE en la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República se basó, digámoslo así, en criterios de idoneidad y lealtad política al régimen antidemocrático surgido de la alianza político-económico-militar que puso fin al mandato de la CICIG. Particularmente ilustrativo en este sentido es el reportaje de Plaza Pública “Un TSE mucho más amigable con los partidos políticos”,

que recoge parte de las entrevistas realizadas por los diputados a los candidatos a magistrados días antes de la elección.

En efecto, a preguntas como “¿Qué opinión le merece la administración del proceso electoral de 2019?”, “¿Qué piensa de la aplicación del artículo 113, relativo a la idoneidad en la inscripción de candidatos?”, “¿Qué opinión le merece el transfuguismo?”, “¿Está dispuesto a asistir al Congreso de la República para ser fiscalizado en los aspectos administrativos?” o “¿Vendría al Congreso a brindar opinión técnica sobre las reformas a la Ley Electoral?” (Plaza Pública, 20 de junio de 2020), los ahora magistrados respondieron deslizándose en el filo entre lo técnico y lo político:

“Sabemos lo difícil que es formar un partido... una cancelación no puede ser tomada a la ligera. Los únicos legitimarios del cierre de un partido deben ser los afiliados o los ciudadanos. Y en su caso el TSE”, respondió Gabriel Aguilera. “El TSE no tendría razón de ser sin los partidos, su relación debe ser madura, estrecha, sólida”, señaló Irma Palencia quien, “además de comprometerse a trabajar por reordenar la legislación en materia electoral, para hacerla ‘clara, flexible y básica’”, expresó su disposición a ser fiscalizada y discutir las reformas electorales conjuntamente con el Congreso.

“El transfuguismo se ha tergiversado, hay que delimitarlo. Debe aclararse... el TSE ha litigado en contra de los partidos, cuando su función es juzgar. No debe haber necesidad de judicializar la justicia electoral... No debe ser delito, ni la Ley prohíbe que las autoridades se reúnan con los partidos para unificar criterios”, respondió Mynor

Franco “ante las incisivas preguntas de los diputados”, para luego comprometerse a “asistir [al] Congreso para rendir cuentas o concertar ideas para una reforma electoral”.

Más política aún, Blanca Alfaro afirmó que “El amigo no compromete al amigo”, refiriéndose al posible conflicto de intereses respecto a su frustrado compañero de fórmula presidencial, Edwin Escobar. “En el qué hacer democrático no hay enemigos, sólo amigos”, “las reformas no deben dejar sin pies, sin manos, sin corazón a los partidos”, “no se puede pensar que terminando con la noble institución partidaria se fortalecerá la democracia. Se tiene que cuidar a los partidos, tratar, de forma transparente, llegar a arreglos, fueron algunas de sus afirmaciones”.

Por su parte, Ranulfo Rafael Rojas Cetina “se limitó a decir que tratarían de resolver las contrariedades entre la Ley Electoral y [la] Constitución en materia de la [sic] idoneidad, y se comprometió a dejarse fiscalizar y apoyarlos en la discusión de [las] reformas electorales”.

Ahora bien, la diputada de Vamos, Greicy De León, entonces presidenta de la Comisión de Asuntos Electorales, confirmó lo que dijimos sobre los criterios de idoneidad y lealtad al régimen: además de votar por la experiencia académica y laboral de los candidatos, su bancada, dijo, “tiene la expectativa de que los electos, a diferencia del tribunal anterior, operen de forma transparente, no causen zozobra, y sean imparciales en la inscripción de candidatos”, pues el criterio de las autoridades anteriores “fue arbitrario, e incluso, no fue legal” (Plaza Pública, 20 de junio de 2020).

Como vemos, para la Comisión de Asuntos Electorales que definiría el futuro de los candidatos, se trataba de elegir magistrados diferentes a los que participaron en el proceso de fortalecimiento del TSE con la CICIG, proclives al sistema arbitrario de gobierno que defiende el sistema de corrupción e impunidad.

#### a) Actuaciones del Tribunal Supremo Electoral

Todo parecía ir bien para los magistrados del TSE hasta que llegó el proceso electoral de 2023: habían complacido a la alianza gobernante frenando la cancelación de sus partidos políticos, habían despedido sin problemas a varios profesionales especializados del TSE que no les convenían, habían presentado ante el Congreso de la República una propuesta de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y habían logrado, aunque con modificaciones, que la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso le diera dictamen favorable.

Pero el inicio del proceso de inscripción de candidatos cambió este panorama. En efecto, luego de declarar su lealtad ante los diputados de la Comisión de Asuntos Electorales y de difíciles negociaciones políticas con los diputados de las diferentes bancadas, los magistrados del Tribunal Supremo Electoral se comprometieron a ello. Uno de estos compromisos, según se pudo interpretar de los hechos posteriores, fue allanar el camino a los candidatos presidenciales de la alianza gobernante, sacando de la competencia electoral a quienes podían poner en riesgo este objetivo, pero también a aquellos candidatos que, aunque no constituían un riesgo electoral, eran antipáticos al régimen.

Así, aunque hubo varios casos de candidatos presidenciales, diputados y alcaldes que por una u otra razón no pudieron participar en las elecciones, y aunque hubo otros casos de candidatos que fueron inscritos a pesar de sus conocidos antecedentes penales, su involucramiento previo en conocidos casos de corrupción o tener prohibiciones constitucionales para aspirar a la Presidencia de la República, como el caso de Zury Ríos, hija del ex dictador militar Efraín Ríos Montt, por lo emblemático del caso, su especificidad o lo extremo de la situación, en este trabajo sólo presentaremos tres de ellos: el caso de Thelma Cabrera y Jordán Rodas del Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP), el caso de Roberto Arzú del partido Podemos, y el caso de Carlos Pineda del partido Prosperidad Ciudadana (PC).

- El caso de Thelma Cabrera y Jordán Rodas

La proclamación de la candidatura vicepresidencial del exprocurador de los Derechos Humanos Augusto Jordán Rodas Andrade por el MLP, el 28 de diciembre de 2022, fue una audaz decisión política que sorprendió a muchos de los espectadores de la contienda electoral de 2023, pero también causó resquemor en un poderoso sector de la sociedad guatemalteca que veía en el Movimiento para la Liberación de los Pueblos la continuidad del Comité de Desarrollo Campesino (CODECA).

En efecto, habiendo sido electo Procurador de Derechos Humanos por un Congreso de la República opuesto a la lucha contra la corrupción y la impunidad el 19 de julio de 2017, Jordán Rodas se había posicionado a favor de esa lucha y había logrado posicionarse

del lado del reconocido excomisionado de la CICIG Iván Velásquez desde el inicio de su mandato el 20 de agosto de ese mismo año. Esto le valió el rechazo y la enemistad del sector político y social opuesto a la CICIG, pero también le permitió hacerse público y ganarse la simpatía de la otra parte de la sociedad guatemalteca que apoya la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Así, un abogado y exdocente del Centro Universitario de Occidente (CUNOC) que se había ganado el apoyo de varios sectores de la sociedad, del propio presidente Jimmy Morales y de la influyente y muchas veces decisiva Embajada de Estados Unidos (Plaza Pública, 26 de julio de 2017), capitalizó gran parte del prestigio de Iván Velásquez y de la CICIG, pero también se ganó muchos enemigos políticos. Esto fue evidente durante su participación en las elecciones para rector de la Universidad de San Carlos (USAC) en 2022.

Cierto, sorpresivamente, como han tendido a ser sus últimas participaciones políticas, Jordán Rodas fue postulado como candidato a rector de la Universidad de San Carlos, única universidad pública del país, por el grupo SOS-USAC integrado por opositores al régimen establecido con sucesivos rectores durante varias décadas. Esto ocurrió efectivamente unos meses antes de que Jordán Rodas terminara su mandato en la Procuraduría de Derechos Humanos y decidiera abandonar el país el 20 de agosto de 2022, y en medio de varios intentos de destitución por parte de los diputados Antonio Arenales, Aníbal Rojas, Álvaro Arzú y Julio César López de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República (PDH, 1 de junio de 2022).

Sin embargo, en la contienda política de la USAC, el inesperado candidato de SOS-USAC acumuló los votantes necesarios para disputarle el cargo de rector al candidato oficial Walter Ramiro Mazariegos Biolis, político de carrera de la Universidad de San Carlos, decano de la Facultad de Humanidades. Pero la amenaza al sistema dominante que representaba el posible triunfo de Jordán Rodas llevó al grupo oficial a tomar una decisión reprochable: insólitamente, la administración universitaria prohibió el ingreso de votantes de Jordán Rodas y del otro candidato opositor, Carlos Valladares Cerezo, el día de la elección, que se realizó el 14 de mayo de 2022. Así, Walter Mazariegos ganó las elecciones por unanimidad con los votos de sus electores y los de un cuarto candidato, Luis Antonio Suárez Roldán, decano de la Facultad de Ciencias Económicas, quien negoció cederle sus votos. A cambio, digámoslo de una vez, Luis Suárez sería proclamado candidato a vicepresidente por el partido Vamos el 7 de enero de 2023, lo que dejaría clara la relación de ambos exdecanos con el partido oficial.

Así comenzó el conflicto político que llevó a un grupo de estudiantes, profesores, trabajadores y sindicalistas afines a la agrupación SOS-USAC a tomar las instalaciones de la Universidad de San Carlos durante más de un año, y a Jordán Rodas a desaparecer. Sin embargo, la desaparición de Jordán Rodas de la escena política no duró mucho. El 28 de diciembre de 2022, como dijimos, fue proclamado candidato vicepresidencial del Movimiento para la Liberación de los Pueblos, junto a la dirigente campesina Thelma Cabrera, quien en la primera vuelta de las elecciones de 2019 quedó en un sorprendente cuarto lugar.

Era, como vemos, un binomio presidencial con gran potencial. Pero el pasado del Comité de Desarrollo Campesino, del que surgió el MLP, y la posición política de Jordán Rodas como Procurador de Derechos Humanos, le pasarían factura.

CODECA, ciertamente, venía arrastrando desde hacía varios años el costo de sus acciones de protesta basadas en el discurso de la privatización de la energía eléctrica, que, según las acusaciones de las empresas multinacionales propietarias y prestadoras del servicio, había provocado el robo y venta de energía eléctrica por parte de miembros de la organización en muchos municipios del país, lo que le granjeó muchas animadversiones en las comunidades rurales, y muchos enemigos económica y políticamente poderosos. Entre ellos, las multinacionales, el sector privado organizado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y los gobiernos de la época abiertamente favorables al capital multinacional.

De hecho, el 13 de enero de 2023, justo antes de la convocatoria a elecciones, el Ejecutivo presentó la iniciativa de ley 6181 que dispone reformas al Código Penal y a la Ley Contra la Delincuencia Organizada para aumentar las multas y penas de prisión contra quienes roben energía eléctrica, agua, gas o energía de instalaciones o cualquier otro fluido, con una clara dedicatoria a CODECA (La Hora, 1 de marzo de 2023). Dicha iniciativa fue trasladada a la Comisión de la Defensa Nacional que le dio dictamen favorable el 28 de febrero y, el 1 de marzo, avanzó en su primera lectura en el pleno del Congreso.

Ahora bien, el diputado del Partido Unionista (PU), Lázaro Vinicio Zamora Ruiz, uno de los integrantes de dicha comisión, mostró abiertamente su repudio a CODECA: durante la discusión de primera lectura de esta iniciativa, el diputado unionista aseguró que la “propuesta de ley fue hecha para ‘parar a un movimiento criminal’ que solo impide la libre locomoción, el desarrollo de los guatemaltecos y amedrenta a los ciudadanos ‘so pena que los van a matar si no les pagan a ellos la luz que ellos se roban’”: “Guatemala necesita liberarse de esos criminales que no solo golpean al pueblo de Guatemala sino también quieren incidir en las decisiones políticas que aquí se toman. Votemos por esta ley, pasémosla porque es necesario”, dijo el diputado Lázaro Zamora durante el primer debate de la ley (La Hora, 1 de marzo de 2023), previo a su aprobación el 22 de marzo de 2023 (La Hora, 22 de marzo de 2023).

Como vemos, el Comité de Desarrollo Campesino se ganó muchas animadversiones y no pocos enemigos que heredaría al partido político Movimiento para la Liberación de los Pueblos, que fundó en 2018. El accionar de CODECA, del cual Thelma Cabrera es una de sus principales dirigentes, y el accionar de Jordán Rodas, quien no dudó en posicionarse del lado de la lucha contra la corrupción y la impunidad, son las razones que explican, creemos, la exclusión del binomio presidencial del MLP.

Veamos cómo el sistema imperante se encargó de dejarlos fuera.

## La trama

Jordán Rodas obtuvo la Constancia Transitoria de Inexistencia de Reclamación de Cargos (finiquito) de la Contraloría General de Cuentas (CGC) el 20 de diciembre de 2022. Este documento, en el que se hace constar que a la fecha de su emisión el titular no tiene reclamaciones o juicios pendientes con el Estado como consecuencia del cargo público o cargos públicos anteriormente desempeñados, garantiza, entre otras cosas, que el titular tiene capacidad legal para ejercer su derecho a ser elegido, en este caso, para participar en las elecciones generales de 2023.

Así, la proclamación de Thelma Cabrera y Jordán Rodas en la Asamblea Nacional del MLP se produjo el 28 de diciembre de 2022 y la solicitud de inscripción del binomio presidencial ante el Tribunal Supremo Electoral se presentó el 21 de enero de 2023. Sin embargo, el 6 de enero, apenas una semana después de conocer la hazaña del exprocurador, el nuevo Procurador de Derechos Humanos, José Alejandro Córdova Herrera, presentó una denuncia contra Jordán Rodas por supuestas irregularidades en el cobro de su indemnización. Luego, el 19 de enero, justo un día antes de la convocatoria a elecciones generales y por instrucciones del Pleno de Magistrados del TSE, el secretario general Mario Alexander Velásquez Pérez emitió una circular interna dirigida a la Dirección General del Registro de Ciudadanos, oficina que inscribe a los candidatos, en la que instruye que al momento de recibir la papelería de los interesados, deben verificar la autenticidad, vigencia y legitimidad de la Constancia Transitoria de Inexistencia de Reclamación de Cargos en el portal

electrónico de la Contraloría General de Cuentas. Si en el apartado denominado “Descripción” indica que tienen sanciones o expedientes que imposibiliten su gestión, instruye el Pleno de Magistrados a través del secretario general, se declarará inviable la solicitud de inscripción.

“Por instrucciones de (sic) Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y con fundamento en los artículos 3 y 34 del Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Empleados Públicos, se instruye al personal del Registro de Ciudadanos... a cargo de la revisión de los expedientes de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, que procedan, en el portal electrónico de la Contraloría General de Cuentas, a la verificación de la autenticidad, vigencia y legitimidad de la constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos (finiquito) que las diferentes normativas en temas de probidad establecen... Para el efecto, deberá verificarse al momento de la inscripción del ciudadano que en el apartado denominado “Descripción” la casilla se encuentre “en blanco o en cero”; caso contrario, esta reflejará la existencia de sanciones o expedientes que imposibilitarán, por el momento, la viabilidad de la gestión...” (TSE, 19 de enero de 2023).

Así, el 27 de enero de 2023, luego de realizar las revisiones correspondientes, la Dirección General del Registro de Ciudadanos emitió una resolución en la que declaró improcedente la solicitud de inscripción de Thelma Cabrera y Jordán Rodas por no ser válida la Constancia Transitoria de Inexistencia de Reclamación de Cargos de Jordán Rodas, ya que en el apartado Descripción del portal web “aparece con cargos jurídicos y denuncia” (TSE, 2 de febrero de 2023).

Esto, por supuesto, fue refutado de inmediato por el Movimiento para la Liberación de los Pueblos: el treinta de enero de dos mil veintitrés interpuso un recurso de nulidad contra la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos, solicitando que se declare nula, arbitraria y sin fundamento legal, por restringir y limitar el ejercicio de varios derechos constitucionales y humanos: “...El Director General del Registro de Ciudadanos en su resolución de veintisiete de enero de dos mil veintitrés, restringe nuestro derecho a la libertad e igualdad, porque limita una participación política basándose en criterios que no están fundados en el principio de legalidad” (MLP, 30 de enero de 2023).

Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral declaró improcedente el recurso de nulidad y confirmó la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos del 27 de enero de 2023, con base en la información proporcionada por la Contraloría General de Cuentas mediante oficio del 1 de febrero de 2023, identificado como OFICIO-SG-18-1/2023. En primer lugar, señala, existen cargos jurídicos en contra del exprocurador de Derechos Humanos como resultado del Examen Especial de Auditoría de Cumplimiento practicado en la Procuraduría de Derechos Humanos por la Contraloría General de Cuentas, según nombramiento de Auditoría S09-CCC-0021-2022 de la Dirección de Auditoría de fecha 20 de julio de 2022. Además, señala el TSE, existe una Denuncia Penal ante el Ministerio Público identificada como DAJ-D004-2023 de fecha 17 de enero de 2023, derivada de la solicitud de ampliación de dicha auditoría por parte de la Fiscalía de Delitos Administrativos del Ministerio Público de fecha 10 de enero de 2023, identificada como MP001-2023-998.

Así, por las razones expuestas en el párrafo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Acuerdo Gubernativo Número 613-2005, que literalmente regula, entre otras cuestiones, que “La Constancia o finiquito extendido no exime de responsabilidad a la persona a cuyo favor se extendió, si con posterioridad se descubriere que existiere responsabilidad administrativa, civil y/o penal en el ejercicio de 4) (sic) su función pública en cuyo caso **el mismo quedará sin efecto**”, el Tribunal Supremo Electoral señala que “con la denuncia interpuesta por el equipo de auditoría, se da el supuesto contenido en el párrafo anteriormente descrito”. De hecho, expresa el TSE, “el Sistema en mención responde a lo regulado en el Artículo 34 del Reglamento de la Ley de Probidad, Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Acuerdo Gubernativo Número 613-2005” (TSE, 2 de febrero de 2023, pp. 7-8).

Además, el Tribunal Supremo Electoral “advierde que la resolución objeto de nulidad no contiene los yerros denunciados, toda vez que, del examen de las actuaciones, se constata que la Constancia Transitoria de Inexistencia de Reclamación de Cargos extendida el veinte de diciembre de dos mil veintidós, a nombre de Augusto Jordán Rodas Andrade, efectivamente carece de plena validez, derivado de los argumentos expuesto (sic) en el informe rendido por la Contraloría General de Cuentas; por lo que de ninguna manera se conculcan los derechos de libertad, igualdad, defensa, debido proceso, elegir y ser electo, presunción de inocencia y democracia invocados por el recurrente” (p. 8).

Finalmente, luego de citar algunas consideraciones de la Corte de Constitucionalidad sobre los principios rectores del ejercicio de la función pública para funcionarios y empleados públicos, los cuales hacen referencia directa a los principios éticos y jurídicos que a su vez constituyen elementos intrínsecos para el ejercicio de toda función pública, y luego de citar lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual Guatemala es parte, el Tribunal Supremo Electoral “arriba a la conclusión indubitable de confirmar la resolución emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos el veintisiete de enero de dos mil veintitrés” (p. 9). Por tanto, el TSE declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por el MLP, como dijimos, el dos de febrero de dos mil veintitrés.

Después de que el TSE declarara sin lugar el recurso de nulidad del Movimiento para la Liberación de los Pueblos, éste interpuso un amparo ante la Corte Suprema de Justicia para que el TSE revocara el rechazo de la inscripción del binomio. Sin embargo, la CSJ lo negó provisionalmente y, el 13 de abril, en sesión extraordinaria del pleno, los magistrados conocieron el caso y decidieron negar definitivamente el amparo.

Esto llevó al MLP a apelar ante la Corte de Constitucionalidad el derecho de los ciudadanos a elegir libremente y el de los candidatos del Movimiento para la Liberación de los Pueblos a ser elegidos (Jordán Rodas, tuit del 13 de abril de 2023). Pero, el 2 de mayo de 2023, el pleno de magistrados de la CC conoció y rechazó el recurso interpuesto por el secretario general del partido, Cirilo Pérez Ordóñez,

contra el Tribunal Supremo Electoral, dando la razón a los magistrados del TSE. Así, tras un inútil proceso legal, Thelma Cabrera y Jordán Rodas quedaron fuera de las elecciones generales 2023.

Ahora bien, mientras todo esto ocurría y muchos comentaban que el Ejecutivo había urdido un complot con la participación del Congreso de la República, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público y el Tribunal Supremo Electoral, algunos miembros del MLP y CODECA decían que convocarían a “los pueblos” para paralizar el país y forzar la inscripción de sus candidatos. Sin embargo, nunca lograron paralizar todo el país: salvo algunas manifestaciones y bloqueos temporales de calles y carreteras por parte de sus partidarios en la capital y algunos departamentos de la República, el pueblo en su conjunto no se movilizó.

#### ¿Falta de apoyo o de financiación?

La situación era complicada para el Movimiento para la Liberación de los Pueblos: habían cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley para inscribir a sus candidatos, pero una jugada de última hora ideada por el grupo de poder en el gobierno se los impidió. Esto comenzó a exacerbar los ánimos de algunos de sus miembros que creían que los magistrados del TSE procederían a inscribirlos si paralizaban el país. De hecho, las primeras insinuaciones comenzaron a escucharse el mismo día de la negativa del Tribunal Supremo Electoral: CODECA es “un movimiento popular que aglutina a más de 200.000 personas” (elDiario.es, 22 de marzo de 2023), el MLP tiene organización partidaria en los 22 departamentos de la República (Plaza Pública, 7 de febrero

de 2023), somos “el único partido político en Guatemala fundado por indígenas y campesinos” (Voz de América, 16 de marzo de 2023), convocaremos “a los pueblos para defender el derecho de todos los ciudadanos de participar, elegir y ser electos” (Prensa Comunitaria, 2 de febrero de 2023), bloquearemos “carreteras, puertos y aeropuertos”, paralizaremos el país (Plaza Pública, 9 de julio de 2023), fueron algunas de las declaraciones de los seguidores y dirigentes del MLP.

En realidad, pocos en la capital estaban convencidos de la fuerza social de CODECA: en las manifestaciones, junto con otras organizaciones sociales, no quedaba claro si las personas que marchaban por las calles o se instalaban en las plazas eran sus simpatizantes o si pertenecían a otras organizaciones sociales. En ocasiones, las pancartas que portaban algunos miembros de CODECA dispersos en las protestas daban la impresión de que su grupo era multitudinario, pero era sólo una impresión. Por otro lado, los bloqueos de carreteras no eran la mejor forma de tener una cifra exacta del número de simpatizantes, ya que 20 o 30 personas eran suficientes para bloquear el tráfico en cada uno de los 20 o 30 puntos estratégicos del territorio nacional. Sin embargo, el revuelo mediático, la aprensión de algunos capitalinos, los gritos del CACIF y la instrumentalización de las redes sociales crearon el fantasma de una poderosa organización campesina capaz de paralizar el país. Tanto más cuanto que, para distanciarse de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que dependen financiera, programática y por tanto ideológicamente de la financiación internacional, los dirigentes de CODECA integraron en su discurso la idea de que la organización campesina se financiaba con las aportaciones de su militancia.

Sea como fuere, lo cierto es que algunos de los miembros del MLP y CODECA insinuaron la aplicación de medidas de hecho para forzar la inscripción de sus candidatos y que, entre la población capitalina afectada por sus manifestaciones, estaban a la expectativa de lo que pudiera ocurrir. Sin embargo, la decisión de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral estaba firme y sólo un incierto proceso legal en manos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, o la fuerza del pueblo en las calles, podría revertirla.

Así, el 2 de febrero, alrededor de quinientos simpatizantes del MLP se concentraron frente al edificio del Tribunal Supremo Electoral en la zona 2 de la capital. Allí, durante casi cinco horas, exigieron la inscripción de sus candidatos y, como medida de presión, rodearon el edificio, desalojaron a los trabajadores y bloquearon el tráfico en la zona (Plaza Pública, 7 de febrero de 2023). El 16 de febrero, quizá la protesta más espectacular de estos días, miembros de CODECA y del MLP bloquearon 18 puntos del territorio nacional durante varias horas (La Hora, 16 de febrero de 2023). Luego, el 16 de marzo, una semana antes de que venciera el plazo para la inscripción de candidatos, miembros del MLP se concentraron frente a las sedes del Tribunal Supremo Electoral en los departamentos de Sacatepéquez, Quetzaltenango, Quiché, Totonicapán, Chimaltenango y Ciudad de Guatemala (Voz de América, 16 de marzo de 2023). Nadie lo hizo, algo que llama la atención, en los departamentos de la costa del Pacífico, supuesto bastión de CODECA.

¿Eran suyas las multitudes que CODECA parecía reunir en las manifestaciones, o había agotado los recursos financieros necesarios para movilizar a sus simpatizantes? La experiencia de CODECA y el

MLP reveló la realidad de las organizaciones sociales guatemaltecas que dependen económicamente de otros: pocas personas se movilizan si no tienen financiación, o si no hay un poder nacional, internacional o transnacional que, además de pagar los costes de su movilización, les ofrezca beneficios adicionales.

- El caso de Roberto Arzú

El 21 de enero de 2023, justo el primer día previsto para la inscripción de candidaturas, el partido político Podemos, a través de su representante legal Ronald Ramiro Sierra López, presentó al Departamento de Organizaciones Políticas la denominada “Solicitud de Inscripción de Candidatura para Presidente y Vicepresidente de la República” conformada por Roberto Arzú García Granados y David Esteban Pineda Barrios, respectivamente, acompañada de los documentos establecidos por los artículos 214 de la LEPP, 53 del Reglamento de la LEEP y 30 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (TSE, 6 de febrero de 2023).

Así, luego de revisar el expediente, el Departamento de Organizaciones Políticas emitió el informe respectivo el 25 de enero de 2023, el cual sirvió de base para que la Dirección General del Registro de Ciudadanos emitiera la resolución en la que declaró procedente la solicitud formulada por el partido Podemos el 27 de enero de 2023. Sin embargo, el 6 de febrero del mismo año, el partido político FCN-Nación, a través de su secretario general Javier Alfonso Hernández Franco, interpuso recurso de nulidad contra la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos que declaró admisible

la solicitud presentada por el partido Podemos, argumentando que “...NO SE CUMPLIÓ CON LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER LA ELEGIBILIDAD DEL CANDIDATO RELACIONADO ATENDIENDO A LO QUE ESTABLECE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS” (p. 4).

En el caso concreto del candidato Roberto Arzú García Granados, señala el FCN-Nación, el director general del Registro de Ciudadanos Ramiro José Muñoz Jordán, aunque hizo una revisión de la documentación presentada por el partido Podemos, “pasó por alto las prohibiciones que establece el artículo 94 Bis y 196 literal a) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, al referirse a la **‘Propaganda ilegal de personas individuales’**”. De hecho, señala el FCN-Nación, “(...) El candidato ROBERTO ARZÚ GARCÍA GRANADOS (...) abiertamente se ha dedicado a violentar los artículos referidos anteriormente, ya que públicamente se ha dedicado a hacer campaña y comunicar por medio de redes sociales su participación como candidato a presidente de dicha organización política”. Además, “ha pautado y pagado de forma personal propaganda en redes sociales con el único propósito de conseguir adeptos y poder llevar el mensaje ‘ROBERTO ARZÚ-PRESIDENTE’, refiriéndose directamente a los temas principales de campaña, sin que el período electoral se haya iniciado” (p. 4). De hecho, dice el FCN-Nación, Roberto Arzú ha pagado pautas por más de Q250,000.00 sólo en la red social Facebook.

Así, del estudio y análisis de los antecedentes, así como del escrito contentivo del recurso de nulidad interpuesto, el Tribunal presidido por la magistrada Irma Palencia determinó el *quid iuris*

del asunto sometido a su conocimiento, esto es: “establecer si en la resolución impugnada la Dirección General del Registro de Ciudadanos, al declarar procedente la inscripción de los candidatos a los cargos de elección popular de Presidente y Vicepresidente de la República, postulados y proclamados en Asamblea Nacional Extraordinaria del partido político PODEMOS inobservó, para el caso en particular del ciudadano Roberto Arzú García Granados, que ha vulnerado lo dispuesto en los artículo (sic) 94 Bis y 196 literal a) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos” (p. 4).

Con base en una opinión de la Corte de Constitucionalidad emitida dentro del expediente 4528-2015 del 15 de febrero de 2016, en relación con el artículo 94 Bis, el Tribunal destaca la importancia de la sanción a particulares como una de las formas previstas por el legislador para garantizar que tanto las organizaciones políticas como todos los actores del proceso electoral respeten el plazo dentro del cual se puede llevar a cabo la campaña electoral. Pero también enfatiza que la imposibilidad de inscripción a que se refiere el citado artículo no implica violación a norma constitucional alguna cuando derive de los actos que el propio interesado en acceder a un cargo de elección popular haya ejercido.

A continuación, el Tribunal se refiere a la cuestión de la propaganda electoral y la propaganda electoral ilegal. Luego de citar el artículo 219 de la LEPP, que define la propaganda electoral como “toda actividad, ejercida únicamente durante el proceso electoral, realizada por las organizaciones políticas, coaliciones, candidatos, afiliados, simpatizantes, personas jurídicas, individuales y colectivas, con el objeto

de difundir programas de gobierno; captar, estimular o persuadir a los electores; así como, promover políticamente a ciudadanos, afiliados o candidatos, por medio de la celebración de reuniones públicas, asambleas, marchas, o a través de medios de comunicación escritos, televisivos, radiales, televisión por cable, Internet y similares...” (p. 6), el Tribunal enfatiza que la propaganda electoral es aquella que se ejerce únicamente durante el proceso electoral y que, de lo contrario, sería propaganda electoral ilegal la desarrollada fuera del período específico, lo que también conllevaría la imposición de las sanciones contempladas en la ley.

Así, con base en el informe conjunto solicitado el 3 de febrero de 2023 a la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, Inspección General y Dirección General del Registro de Ciudadanos, en el que se detallan los expedientes relacionados con las actividades públicas desarrolladas por Roberto Arzú, de manera presencial o a través de redes sociales, promoviendo su candidatura presidencial, y el informe de la Dirección General del Registro de Ciudadanos sobre la situación del partido Podemos respecto del pago de multas impuestas por infracción a la normatividad electoral, solicitado el 4 de febrero de 2023, el 6 de febrero de 2023, el Tribunal señala que, de acuerdo con la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, durante el período de 2021 a 2023, existen 21 informes técnicos que corresponden a Roberto Arzú García Granados “en los que se alude campaña a título individual a cargo de elección popular” (p. 6).

Ahora bien, si se analizan los dos informes de monitoreo correspondientes al año 2023, según el Tribunal, se observa que la propaganda pagada por Roberto Arzú difunde y explica los programas de gobierno; capta, estimula o persuade a electores; promueve políticamente a los ciudadanos y/o afiliados o candidatos mediante la celebración de reuniones públicas, asambleas, marchas o a través de los medios de comunicación; la publicación está dirigida a la promoción de los ciudadanos y/o afiliados; y **“se encuentra dentro del límite de tiempo de la propaganda electoral”** (pp. 6-7).

Asimismo, el Tribunal advierte que, de los monitoreos presentados por la Unidad Especializada, la Inspectoría General ha remitido siete expedientes correspondientes a los años 2021 y 2022 al Registro de Ciudadanos para establecer la concurrencia o no de las conductas reprochadas y, con ello, determinar la imposición de la sanción contenida en el artículo 94 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Además, el Tribunal señaló que, a la fecha, la Dirección General del Registro de Ciudadanos “no ha impuesto la sanción establecida en el artículo antes referido” (p. 7). Así, el Tribunal determinó que, durante el año 2023, “aún después de la fecha de Convocatoria pública a elecciones generales 2023, el ciudadano refutado continúa con la conducta reprochada, desafiando las disposiciones establecidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos” (p. 7).

Además de concluir que la violación de Roberto Arzú a la legislación constitucional en materia electoral “hace cuestionable sus méritos de capacidad, idoneidad y honradez”, el Tribunal también concluye que, en esta circunstancia, “existe una vulneración al

principio de igualdad que le asiste a todas las organizaciones políticas” (p. 7). En consecuencia, “establece que el ciudadano Roberto Arzú García Granados no cumple con el requisito de inscripción dispuesto en el artículo 214 inciso g) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y, por consiguiente, tampoco los requisitos de capacidad, idoneidad y honradez establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala” (p. 7).

Por otro lado, el informe de la Dirección General del Registro de Ciudadanos del 4 de febrero de 2023 permite determinar que el partido político Podemos no ha pagado una sanción de multa de US\$50,001.00 que le fue impuesta en 2019 por propaganda electoral ilegal, según resolución SRC-R-709-2019. Así, el Tribunal establece que persiste la conducta que ha motivado el contenido de su resolución y fija los treinta días posteriores que establece la ley para que el partido político Podemos pague la multa cuya resolución es firme. De hecho, señala, el artículo 90 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su penúltimo párrafo establece: “...Estando firme la resolución que impone la multa, ésta deberá pagarse en el Tribunal Supremo Electoral, dentro de los treinta días posteriores, caso contrario, el partido político insolvente no podrá efectuar trámite alguno ante el Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias” (p. 8).

Por lo tanto, con base en las consideraciones expuestas, el Tribunal “arriba a la conclusión indubitable de revocar la resolución emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos el veintisiete de enero de dos mil veintitrés, en cuanto a la inscripción del binomio del partido político PODEMOS” (p. 8). En consecuencia,

declaró admisible el recurso de nulidad interpuesto por el partido FCN-Nación, revocó la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos y declaró improcedente la inscripción del binomio presidencial del partido político Podemos.

Por supuesto, la revocación de la inscripción por parte del Tribunal Supremo Electoral tuvo una reacción inmediata por parte del partido Podemos. El 6 de febrero de 2023, el mismo día en que el TSE declaró improcedente la inscripción del binomio presidencial, el secretario general del partido, Ronald Ramiro Sierra López, presentó un memorial de mérito mediante el cual interpuso una aclaración y ampliación contra la resolución emitida por el TSE. Sin embargo, el 9 de febrero del mismo año, el Tribunal Supremo Electoral observó que la aclaración y ampliación interpuesta es improcedente, por tratarse de recursos procesales que sólo deben interponerse fuera del proceso electoral. Por lo tanto, el TSE rechaza *in limine* la propuesta de modificación del procedimiento, ya que del estudio de la prueba procesal se determina que el Tribunal no ha incurrido en un error sustancial que vulnere los derechos de las partes, como lo manifiestan los demandantes (TSE, 9 de febrero de 2023).

Luego, la Corte Suprema de Justicia recibió cinco recursos que buscan anular la resolución del Tribunal Supremo Electoral que revocó la inscripción del binomio presidencial de Podemos. En efecto, los recursos fueron presentados por Roberto Arzú, David Pineda, el partido Podemos, un afiliado y un particular, quienes consideran que se viola el derecho de elegir y ser electo, además de argumentar que es ilegal que un partido político interponga un recurso de nulidad contra la

inscripción de otro partido político (República., 10 de febrero de 2023). Sin embargo, el pleno de magistrados de la CSJ resolvió no otorgar el amparo definitivo al partido Podemos el 27 de abril de 2023 (Canal Antigua, 27 de abril de 2023).

Así, luego de que la Dirección General del Registro de Ciudadanos le impusiera una multa de US\$50,001.00 por persistir en la publicidad que dio origen al expediente, Roberto Arzú interpuso recurso de nulidad el 29 de mayo de 2023 contra la resolución de la Secretaría del Registro de Ciudadanos del 23 de mayo de 2023, emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos. Allí, Roberto Arzú argumenta que "... La resolución que me impone la multa (...) carece de una debida fundamentación, toda vez que para imponer el máximo de la multa, debió fundarse en razones de gravedad que la resolución en ninguna parte contempla ni explica. De esta cuenta, la resolución puede calificarse de arbitraria..." (TSE, 2 de junio de 2023, p. 4).

Sin embargo, en su resolución de fecha 2 de junio de 2023, luego de un detallado análisis del caso basado en una argumentación que remite al régimen guatemalteco de resolución de conflictos electorales y a las sanciones, el Tribunal concluye que "de ninguna manera la resolución refutada es arbitraria" (p. 7). Así, el Tribunal "arriba a la conclusión indubitable de confirmar la sanción consistente en multa de cincuenta mil un Dólares (US\$50,001.00) de los Estados Unidos de América, impuesta a **Roberto Arzú García-Granados**" (p. 7).

Hay que decir que las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte Suprema de Justicia llevaron al partido Podemos

a presentar varios recursos ante la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, el 25 de mayo de 2023, la Corte de Constitucionalidad declaró desestimados los recursos, confirmando así la decisión del Tribunal Supremo Electoral.

### ¿Un caso político?

El tratamiento del caso de Roberto Arzú por parte del Tribunal Supremo Electoral, hay que decirlo, fue en todo momento apegado a derecho. Sin embargo, la forma en que el candidato y el partido Podemos manejaron la situación dio lugar a mucha confusión, se prestó a la desinformación y facilitó la manipulación mediática del caso. Hasta el punto de que Roberto Arzú, que desde 2019 venía incurriendo en propaganda anticipada, y que venía desobedeciendo con prepotencia las resoluciones del TSE al respecto y el pago de una multa, resultó ser una víctima, como Thelma Cabrera y Jordán Rodas, del arbitrario sistema antidemocrático dominante que defiende la corrupción y la impunidad.

Si bien es cierto que Roberto Arzú y David Pineda fueron excluidos de las elecciones generales de 2023 por las razones esgrimidas por el TSE, la CSJ y la CC en su momento, y si bien es cierto que la propaganda anticipada practicada por Roberto Arzú de 2019 a 2023 fue la causa principal de ese impedimento, también es cierto que el ahora héroe de la libertad y la democracia que espera volver a postularse en 2027 sacó gran provecho de los medios de comunicación nacionales e internacionales que, empeñados en la lucha contra el sistema corrupto dominante en Guatemala, y en aplastar a

los actores corruptos que lo sostienen, no se tomaron el tiempo de analizar los casos para conocer los fundamentos de las resoluciones de los tribunales guatemaltecos. En la lucha contra los corruptos, tanto los medios de comunicación que se consideran no corruptos, como las entidades que abogan por la democracia y los derechos humanos y que también son consideradas no corruptas, contribuyeron a victimizar a Roberto Arzú y, paradójicamente, le hicieron propaganda anticipada.

- El caso de Carlos Pineda

Noviembre-diciembre de 2022

El partido Prosperidad Ciudadana (PC) celebra su Segunda Asamblea Nacional Ordinaria el 20 de noviembre de 2022. Luego, el 25 del mismo mes, entrega certificación del acta 1-2022 de la celebración de la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria al Departamento de Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral. Entonces, el 5 de diciembre, el jefe del Departamento de Organizaciones Políticas del TSE, Sergio Antonio Escobar Antillón, emite el dictamen DOP - D - noventa y cinco - dos mil veintidós SAEA / yec (DOP-D-95-2022 SAEA/ yec) en el que señala que, luego de verificar la certificación del acta 1-2022, se establece que no se cumplió con los informes de ley, el informe económico, la lista de firmas de los delegados presentes en la Asamblea Nacional y la representación de minorías.

“A) Que en la celebración de la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria por parte del Partido Político PROSPERIDAD CIUDADANA —PC—, incumplió con requisitos que regulan la celebración de la Asamblea Nacional, tales como se omitió presentar los informes

económico, (sic) listado (sic) firmas de los delegados presentes a la Asamblea Nacional y se incumplió con la representación de minorías, que determina la norma” (CC, 26 de mayo de 2023, pp. 16-17).

Además, el titular de la Dirección de Organizaciones Políticas determinó que la Dirección General del Registro de Ciudadanos debía establecer si procedía la inscripción de la certificación del acta 1-2022:

“B) Esta Jefatura determina, que en virtud de los extremos relacionados con antelación, la Dirección General del Registro de Ciudadanos establece si resulta procedente la inscripción de la Certificación del acta número uno guion dos mil veintidós (1-2022) que documenta la celebración de la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria de dicha organización” (CC, 26 de mayo de 2023, p. 17).

Posteriormente, el 12 de diciembre, el Director General del Registro de Ciudadanos Ramiro José Muñoz Jordán emitió resolución (SRC-R-1395-2022 RJMJ) mediante la cual ordenó la inscripción de la certificación del acta 1-2022, que documentó la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria del partido Prosperidad Ciudadana y, en consecuencia, la inscripción de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, del Tribunal de Honor, del Órgano de Fiscalización Financiera y del Consejo Político (CC, 26 de mayo de 2023, pp. 2-3).

“...Luego de examinar las constancias administrativas relacionadas, y con base al dictamen emitido por el Departamento de Organizaciones Políticas, que contiene la opinión técnico legal, es del criterio que, en el presente asunto el partido político PROSPERIDAD CIUDADANA —PC—, ha dado cumplimiento a los requisitos

previstos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos en cuanto a la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria, así como la integración de sus órganos permanentes (...) De esa cuenta, resulta viable ordenar la inscripción...” (CC, 26 de mayo de 2023, p. 3).

#### Febrero-mayo de 2023

El Comité Ejecutivo Nacional del partido Prosperidad Ciudadana convocó a Asamblea Nacional Extraordinaria para el 5 de febrero de 2023, los días 4 y 9 de enero del mismo año a través del Diario de Centroamérica. Conforme a lo programado, la asamblea se llevó a cabo en el lugar, fecha y hora señalados, lo cual quedó debidamente documentado en el acta número 1-2023 del 9 de febrero de 2023. Así, mediante oficio de fecha 10 de febrero de 2023, el secretario de actas del partido solicitó al Departamento de Organizaciones Políticas la inscripción de la certificación de la citada acta, en la que se hizo constar el desarrollo de la asamblea celebrada, adjuntando para tal efecto la documentación relacionada (TSE, 26 de febrero de 2023).

En consecuencia, el Departamento de Organizaciones Políticas emitió dictamen técnico jurídico el 14 de febrero de 2023, mediante el cual concluyó que la celebración de la Asamblea Nacional Extraordinaria por parte del partido Prosperidad Ciudadana, cumplió con las disposiciones legales vigentes de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento, por lo que procede la inscripción de la certificación correspondiente, que documenta la celebración de la Asamblea Nacional Extraordinaria de dicha organización política y, por ende, la elección y proclamación de los candidatos a los cargos de elección popular vigentes, Diputados

al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Diputados por Lista Nacional y Candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala (TSE, 26 de febrero de 2023).

Luego, con base en el dictamen del Departamento de Organizaciones Políticas recibido por la Dirección del Registro de Ciudadanos el 17 de febrero de 2023, dicha Dirección resolvió ordenar la inscripción de la certificación del acta 1-2023 y, en consecuencia, la elección y proclamación de los candidatos a cargos de elección popular, diputados donde no exista organización partidaria vigente, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados por lista nacional y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República el 18 de febrero de 2023, de lo cual fue notificado el partido Prosperidad Ciudadana.

Así, a través de su secretaria general y representante legal Lilian Piedad García Contreras, el partido Prosperidad Ciudadana presentó la solicitud de inscripción de Carlos René Pineda Sosa y Efraín Orozco González como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala, respectivamente, ante el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos el 3 de marzo de 2023. El 7 de marzo del mismo año, luego de la revisión de la documentación requerida para la inscripción, la Dirección General del Registro de Ciudadanos declaró procedente la inscripción de ambos candidatos (TSE, 7 de marzo de 2023).

Ahora bien, el partido Cambio, a través de su secretario general y representante legal Edwin Estuardo Flores Pérez, interpuso

un recurso de nulidad contra la resolución emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos el 22 de febrero de 2023. Aquí solicita que se declare procedente el recurso y, en consecuencia, “se ordene dejar sin efecto la resolución impugnada, por ser violatoria de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y no estar apegada a derecho” (TSE, 26 de febrero de 2023).

Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral advirtió que el recurso de nulidad interpuesto fue extemporáneo, ya que la resolución impugnada fue notificada al partido Prosperidad Ciudadana el 18 de febrero de 2023 y el partido Cambio interpuso el recurso el 22 de febrero de 2023, una vez vencido el plazo de tres días establecido por ley. Así, el TSE advierte que es inviable conocer el recurso de nulidad interpuesto por haber sido presentado fuera de plazo. Por ello, con fecha 26 de febrero de 2023, desestima el recurso de nulidad interpuesto por el partido Cambio y confirma la resolución dictada por la Dirección General del Registro de Ciudadanos.

Inconforme con la decisión del Tribunal Supremo Electoral, el partido Cambio interpuso una acción constitucional de amparo contra el Director General del Registro de Ciudadanos Ramiro José Muñoz Jordán, garantía constitucional que fue admitida a trámite mediante resolución de fecha ocho de mayo de dos mil veintitrés. Posteriormente, el partido Cambio interpuso la demanda mediante memorial 2082 y señaló que “el acto reclamado lo constituye la resolución originaria de la Dirección General del Registro de Ciudadanos, de fecha doce de diciembre de dos mil veintidós, por virtud de la cual se inscribió la Certificación del acta número uno guion dos mil veintidós (1-2022) que

documenta la celebración de la Segunda Asamblea Nacional ordinaria del PARTIDO POLÍTICO PROSPERIDAD CIUDADANA —PC—, celebrada el veinte de noviembre de dos mil veintidós” (CSJ, 18 de mayo de 2023, pp. 2-3).

Allí, el secretario general del partido Cambio, Edwin Estuardo Flores Pérez, alega que:

“Al celebrarse la Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Político Prosperidad Ciudadana —PC—, se cometieron los siguientes vicios: La Asamblea se instaló con quorum de ochenta y uno delegados de cuarenta y ocho municipios, del quorum, no se presentaron las firmas de los delegados; únicamente las credenciales y un listado de quienes asistieron a la asamblea en relación. Se omitió presentar por parte del Comité Ejecutivo Nacional, para su aprobación los informes económicos mismos que debieron ser aprobados por la Asamblea Nacional. El partido político no presentó informe financiero a la Asamblea Nacional. Se incurre en infracción al no hacer uso y aplicar el sistema de distribución de minorías, habiéndose propuesto tres planillas y elegido a una sola en su totalidad; y de conformidad con el artículo 31 Ter del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; la infracción al mandato de la ley provocará la nulidad de la asamblea de la que se trate. De conformidad con el punto séptimo del acta de Asamblea, se propuso un delegado sin establecer nombre de municipio representado; incurriéndose en los vicios al proponer las planillas: PLANILLA UNO; no se establecen nombres de municipios representados; PLANILLA DOS: no se establece quien la propone, ni municipio que representa; PLANILLA TRES: no establece quien la propone, ni municipio que representa” (p. 3).

Así, luego de fijar un plazo para que el Director General del Registro de Ciudadanos rindiera un informe circunstanciado y copia certificada de los antecedentes del amparo, la Sexta Sala de lo Contencioso Administrativo, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo, consideró que en el caso en cuestión:

“El acto reclamado denuncia la posible omisión de los requisitos que se exigen en la Ley de (sic) Electoral y de Partidos Políticos y por ser un cuerpo legal de Rango Constitucional, no puede pasarse desapercibido; además lo escueto del informe circunstanciado y el contenido del expediente que fue remitido como antecedente del amparo, el cual a criterio del Tribunal está incompleto, no logra orientar sobre el estado definitivo de la Resolución que constituye el Acto Reclamado, y por darse las circunstancias previstas en el artículo 28 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, hacen aconsejable el OTORGAMIENTO DEL AMPARO PROVISIONAL, solicitado por Edwin Estuardo Flores Pérez, en la calidad con que actúa, con el único efecto de dejar en suspenso en lo que corresponde al derecho propio del amparista, el acto reclamado consistente en la resolución emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos de fecha doce diciembre de dos mil veintidós...” (pp. 4-5).

Por ello, el 18 de mayo de 2023, el Tribunal Constitucional de Amparo declaró procedente el amparo provisional solicitado por Edwin Estuardo Flores Pérez y suspendió la resolución emitida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos de fecha 12 de diciembre de 2022.

Sin embargo, Edwin Lux, candidato al Congreso de la República de Guatemala por el distrito de Retalhuleu, Carlos Pineda Sosa, candidato a la Presidencia de la República de Guatemala y Lilian Piedad García Contreras, secretaria general y representante legal del partido Prosperidad Ciudadana, interpusieron un recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad contra la decisión del Tribunal Constitucional de Amparo. No obstante, la Corte de Constitucionalidad, luego de analizar los recursos interpuestos (con excepción de Lilian Piedad García Contreras, quien interpuso desistimiento total del recurso el 23 de mayo de 2023), los declaró improcedentes y confirmó la resolución de la Sala Sexta de lo Contencioso Administrativo, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo, el 26 de mayo de 2023 (CC, 26 de mayo de 2023).

#### ¿Violación de derechos?

Uno de los argumentos esgrimidos por los recurrentes fue que su exclusión vulneraba su derecho a elegir y ser electo. Particularmente interesante a este respecto es el argumento presentado por Edwin Lux en el recurso interpuesto ante la Corte de Constitucionalidad. Aquí, además de cuestionar la calidad de la Sala Sexta de lo Contencioso Administrativo, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo, que “pretende asumir funciones exclusivas de la Corte de Constitucionalidad” (p. 6), el demandante alega que “de forma deliberada, con malicia y con trasfondo político, se resolvió otorgar amparo provisional con el único y exclusivo fin de violentar el derecho a elegir y ser electo de todos los candidatos propuestos y legalmente inscritos” (p. 6).

Por otro lado, y a pesar de que el partido Cambio ha obtenido una medida cautelar que suspende una resolución administrativa relativa a la asamblea nacional del partido Prosperidad Ciudadana, Edwin Lux alega que el cumplimiento inmediato es imposible y que, por lo tanto, no se les puede negar su derecho constitucional a participar en las elecciones: el cumplimiento inmediato es imposible, dice el demandante, ya que la Ley Electoral y de Partidos Políticos protege la integridad funcional de los partidos políticos, después de convocadas las elecciones y hasta la realización de las mismas, tal como lo dispone el artículo 92 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por lo que cualquier afectación al funcionamiento de los partidos políticos sólo puede hacerse después de concluido el proceso electoral.

Edwin Lux también señala que el amparo se interpuso de manera extemporánea, ya que la resolución impugnada fue emitida el doce de diciembre de dos mil veintidós y debidamente notificada el dieciséis del mismo mes y año, por lo que la garantía constitucional debió presentarse a más tardar el quince de enero de dos mil veintitrés, y no el cinco de mayo de dos mil veintitrés.

Así, y para concluir, el demandante afirma que, “si se confirma el otorgamiento del amparo provisional o definitivo, el tribunal constitucional estaría violando su derecho a elegir y ser electo” (p. 8).

Ahora bien, previo al análisis de los recursos y al referirse al derecho de impugnación de los ciudadanos postulados a elección popular, la Corte de Constitucionalidad trae a colación que tal individualización implicaría desconocer la naturaleza de los

partidos políticos. El derecho a ser electo que tienen los ciudadanos guatemaltecos, dice, es un derecho que no puede ejercerse de manera autónoma e independiente, pues tal potestad se canaliza a través de los partidos políticos y de los comités cívicos electorales, los cuales tienen la legitimidad de representar a los individuos que, por disposición de la ley, tienen personalidad unificada en un ente que naturalmente está llamado a defender los intereses de sus candidatos y afiliados.

Así, en congruencia con lo anterior, la Corte de Constitucionalidad sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212 y 250 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, quienes principalmente actúan como sujetos legitimados en un proceso electoral para intervenir en el mismo son las organizaciones políticas. De ahí, afirma, que estas organizaciones tengan la obligación de proteger los derechos e intereses de sus candidatos, lo que conlleva la obligación de interponer los recursos pertinentes en defensa de tales derechos e intereses, que son comunes tanto a los candidatos como a las organizaciones políticas que los postulan. En este sentido, afirma la CC, el desistimiento del secretario general y representante legal del partido Prosperidad Ciudadana pone de manifiesto el desinterés de quien naturalmente está llamado a defender los intereses del partido por revertir el sentido de la resolución que inicialmente impugnó, situación que debe ser tenida en cuenta a la hora de resolver los recursos.

Para ello, la Corte de Constitucionalidad recuerda que, según la Constitución Política de la República de Guatemala, la función esencial de la Corte de Constitucionalidad es la defensa del orden

constitucional y que, como garante de dicho orden, “debe velar por el estricto cumplimiento de las reglas constitucionales, de las garantías y derechos, la institucionalidad y la fórmula política del Estado, que prevé el cuerpo normativo supremo, con el **fin último** de garantizar que el sistema republicano, democrático y representativo no sufra desmedro, en particular en el marco de un proceso electoral para conformar dos de los poderes del Estado” (p. 13).

En este orden de ideas, la Corte de Constitucionalidad invoca su deber de velar por la pureza electoral. Así, tras verificar la documentación de este caso concreto, y después de analizar los argumentos de los recurrentes, reflexiona sobre la naturaleza democrática de los partidos políticos y plantea la necesidad de “trascender el conflicto del ámbito particular de la persona individual o colectiva a un asunto de interés nacional por cuestionar el respeto a la democracia en el seno de un partido político, lo que incide en el proceso electoral y ello, a su vez, en la pureza del proceso que habrá de culminar con la conformación de dos poderes del Estado” (p. 19). En efecto, agrega, en la preservación del orden constitucional, fin último de la Corte de Constitucionalidad, no es posible oponer como única oposición al amparo provisional la prevalencia de presupuestos procesales, “pues este asunto no atañe solo al postulante sino a toda la población” (p. 19).

Así, la Corte de Constitucionalidad llega a un pronunciamiento de fondo sobre el amparo provisional: dado que los llamados a refutar los incumplimientos alegados —la autoridad denunciada y los apelantes— no han refutado lo cuestionado, y dado que el partido

político como organización, a quien se atribuyen los incumplimientos, desistió de sus pretensiones contra el amparo provisional, situación que denota el desinterés de dicho partido en refutar las inconsistencias que se le señalan, “el riesgo de que se concrete una participación pese a la omisión de observar las normas imperativas expresas relacionadas con los procesos democráticos internos de la organización partidaria pone en riesgo una de las instituciones fundamentales del propio régimen democrático” (pp. 19-20).

Ahora bien, luego de analizar en profundidad el expediente impugnado y los amparos interpuestos, la Corte de Constitucionalidad se pronuncia: “con fundamento en lo considerado y para preservar la pureza del proceso electoral y el orden democrático que la autoridad electoral cuestionada estaba llamada a proteger en este caso, este Tribunal estima que dichas circunstancias hacen imperioso el otorgamiento del amparo provisional” (p. 22).

Como corolario de lo anterior, y considerando los hechos relatados, así como con base en el análisis de la copia de la demanda de amparo de primer grado, el contenido de la prueba procesal y teniendo en cuenta lo surgido en el proceso —como la aprobación del desistimiento antes referido—, la Corte de Constitucionalidad estima que, en el presente caso, concurren las circunstancias que ameritan el otorgamiento del amparo provisional y los supuestos regulados en el artículo 28 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Por ello, confirma el numeral 1) del apartado resolutivo del auto apelado, en cuanto otorga el amparo provisional solicitado, precisando como efecto positivo que el acto impugnado —y

los actos derivados del mismo— queda suspendido temporalmente, mientras se tramita y resuelve la presente garantía constitucional. Así, la Corte de Constitucionalidad desestimó los recursos y confirmó la medida cautelar.

Como resultado, el 26 de mayo de 2023, el binomio presidencial y los candidatos del partido Prosperidad Ciudadana que se postulaban al Congreso, a las corporaciones municipales y al Parlamento Centroamericano quedaron definitivamente excluidos de las elecciones.

\* \* \*

Así se desarrollaron los casos Thelma Cabrera-Jordán Rodas, Roberto Arzú y Carlos Pineda. Si el Ejecutivo, como se dice, se encargó de armar la trama en torno a ellos, sólo los actores de primera línea de los poderes del Estado que intervinieron en los diferentes procesos podrán decírnoslo. Mientras tanto, a falta de información precisa, digamos que la especificidad de cada caso revela sus diferencias: Jordán Rodas —y Thelma Cabrera, CODECA y el MLP— fue neutralizado gracias a una trama administrativa que pudo haber enfrentado y dilucidado; Roberto Arzú fue puesto en su lugar a partir de una serie de violaciones a la ley estimuladas por su desmedida arrogancia; Carlos Pineda pagó la factura por la ilegalidad sobre la que pretendió montar su candidatura y por las relaciones, aún no aclaradas, con personas vinculadas a casos de corrupción y narcotráfico.

Analicemos, pues, las tramas de la campaña electoral.

### **3. La campaña electoral y los resultados de la primera vuelta**

Tal como estaba previsto, la campaña electoral para las elecciones generales de 2023 se desarrolló entre el 27 de marzo y el 23 de junio de 2023. Con 20 candidatos en carrera, todo apuntaba a que la presidencia de la República se la disputarían Sandra Torres de la UNE, Manuel Conde de Vamos, Zury Ríos de la coalición Valor-Unionista y Edmond Mulet del partido Cabal. Detrás de ellos, con pocas posibilidades, pero con esperanzas de pasar a la segunda vuelta, Manuel Villacorta del recién creado partido Voluntad, Oportunidad y Solidaridad (VOS), fundado por disidentes de la UNE, y una larga lista de candidatos de partidos minoritarios, entre ellos el inesperado Carlos Pineda del partido Prosperidad Ciudadana, quien, tras liderar la encuesta de intención de voto de Prensa Libre el 2 de mayo de 2023, quedó fuera de las elecciones presidenciales, como dijimos, el 26 del mismo mes.

Cabe mencionar que el inicio de la campaña electoral coincidió con el llamado a un paro nacional de los 48 Cantones de Totonicapán, organización local de ese municipio que en los últimos meses ha cobrado un inexplicable protagonismo nacional. De hecho, en conferencia de prensa realizada el 25 de marzo en las instalaciones de la organización indígena, sus dirigentes anunciaron que a partir del lunes 27 de marzo bloquearán cinco puntos de la región y realizarán manifestaciones pacíficas indefinidas en rechazo al Acuerdo 245-2022 y a la iniciativa de ley 6165 relacionada con las modificaciones tributarias anunciadas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que afectan al comercio informal y a los pequeños comerciantes (La Hora, 25 de marzo de 2023).

“Lo que principalmente y esencialmente nos ha movilizado es el Acuerdo 245-2022 el cual establece un monto máximo para consumidor final, porque hay personas que viven de remesas y automáticamente si construyen, es difícil conseguir productos si no dan su NIT o CUI y corren el riesgo que sean investigados de donde provienen sus ingresos y que los vinculen con lavado de dinero, no es que se vaya a hacer, pero hay probabilidades’, aseguró uno de los dirigentes de 48 Cantones” (La Hora, 25 de marzo de 2023).

El llamado a paro nacional para el 27 de marzo fue secundado inmediatamente por la Alcaldía Indígena de Sololá, la Alcaldía Indígena Maya Ixil y el Parlamento del Pueblo Xinca (Prensa Comunitaria, 26 de marzo de 2023). Aunque la preocupación inicial de los dirigentes de los 48 Cantones de Totonicapán era que la obligación de utilizar el NIT o CUI en las facturas traía consigo el riesgo de que el gobierno investigara el origen de sus ingresos y los vinculara con lavado de dinero, la coincidencia con la campaña electoral convirtió el paro nacional convocado por posibles investigaciones fiscales en un movimiento de protesta que afectó el proceso electoral.

Veamos cómo se desarrolló la campaña electoral de 2023.

#### A) Campaña electoral

En Guatemala, las campañas electorales no han sido muy innovadoras: el comando de campaña, asesorado por expertos nacionales o extranjeros, diseña la estrategia, organiza la campaña y ejecuta las acciones previstas. Por lo general, estas se han centrado en mítines que congregan a cierto número de simpatizantes para

transmitir el mensaje del partido y sus candidatos, visitas a mercados, plazas o lugares concurridos para que los candidatos tengan contacto con la gente, distribución de volantes, automóviles anunciando a viva voz al partido y sus candidatos, colocación de carteles en las calles y carreteras de pueblos y ciudades, anuncios en medios escritos, cuñas de radio y televisión, participación en foros y debates públicos y, cada vez más, el uso de redes sociales como Facebook, Instagram, WhatsApp, TikTok, Twitter y otras.

Sin embargo, las condiciones para la contienda electoral de 2023 cambiaron: ahora, los 30 partidos en contienda tuvieron la posibilidad de pagar para promocionarse en Facebook e Instagram y son libres de utilizar las redes sociales para transmitir su proyecto y pedir votos (Prensa libre, 31 de enero de 2023). Además, durante la campaña electoral de 2023, al igual que en 2019, la propaganda en televisión, radio y medios escritos se pagó con recursos públicos, según lo estableció la reforma de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Así, a diferencia de los procesos electorales previos a la reforma de 2016, los partidos tuvieron acceso a una lista de medios aprobados por el TSE entre los que mostraron interés en vender espacios en su programación. De hecho, cada partido presentó un “plan de medios” a la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, que los aprobó el 1 de marzo de 2023, ya que es la encargada de garantizar que todos los partidos tengan igualdad de recursos, espacios y tiempo en canales de televisión, radios y medios impresos (Plaza Pública, 3 de abril de 2023).

Por otra parte, a cada organización política se le asignaron Q3,200,000.00 y se le aseguraron espacios en los medios de comunicación más solicitados, principalmente la televisión. Sin embargo, debido a la condición rural de muchos municipios de la República, la estrategia de algunos partidos se centra en la radio, especialmente en las emisoras que llegan al electorado rural. Es en la radio, por lo tanto, donde se contrata la mayor parte de la publicidad relacionada con los partidos y sus candidatos, aunque hay que decir que la mayor parte del presupuesto del TSE destinado para propaganda electoral se queda en los canales de televisión abierta (Canal 3, Televisiete, Tele Once, Trecevisión, Radio Televisión) del conglomerado empresarial propiedad de Ángel González.

Entre otras razones, porque los anuncios televisivos son más caros que los radiales: mientras en televisión el precio de cada anuncio de 20 segundos oscila entre Q138.63 y Q927.64, en radio va de Q12.38 a Q206.77. Estos precios, hay que decirlo, son especiales para la campaña electoral debido a las regulaciones de la ley, y también por el contexto oligopólico de la televisión y la radio que condiciona los precios del mercado según el interés de sus dueños. Ahora bien, la publicidad en la prensa escrita se paga con base en otros parámetros: aquí los anuncios se miden en páginas completas y los precios son mucho más altos: un anuncio puede costar desde Q5,883.51 hasta Q10,000.00 (Plaza Pública, 3 de abril de 2023). Esto explica por qué en el proceso electoral de 2023 sólo siete empresas ofrecieron publicidad impresa, y también explica la lucha que existe desde hace algunos años entre el oligopolio de la televisión abierta y los medios impresos.

Las condiciones para la propaganda electoral definitivamente han cambiado en Guatemala. Si bien es cierto que hasta 2015 los partidos podían negociar directamente con los medios, pagar o recibir donaciones para tener tiempo o espacios en su programación, y si bien es cierto que no había control sobre la disparidad de acceso para cada partido, no es menos cierto que con la reforma de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecieron mayores y mejores controles para los medios y las organizaciones políticas. Ahora, por ejemplo, los partidos están obligados a usar el 50% de los fondos asignados por el Estado a la promoción de sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, y el 50% restante debe destinarse en igual proporción para la promoción de las candidaturas a diputados y alcaldías municipales. Sin embargo, la ley es flexible en este sentido: si la estrategia del partido contempla invertir más en las candidaturas presidenciales, la ley permite hacerlo siempre y cuando lo reporte a la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación para su control. Pero los partidos que no postulan candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República no tienen derecho a beneficiarse de la totalidad del presupuesto establecido por el Tribunal Supremo Electoral. De los Q3,200,000.00 establecidos por el TSE para la propaganda electoral de cada partido en 2023, por ejemplo, las candidaturas a diputaciones sólo recibirán un 25%. Y, en caso de postular candidatos a corporaciones municipales, se les asignará otro 25%.

Existe, por tanto, un gran apoyo del Estado a los partidos políticos para favorecer un uso más equitativo de los medios de comunicación en la campaña electoral. Y también hay un mayor control

del Tribunal Supremo Electoral sobre los partidos políticos y los medios de comunicación en términos de propaganda electoral, proveedores de servicios y financiadores de campaña. Sin embargo, el TSE no tiene un mayor control sobre el uso de las redes sociales. De hecho, a pesar de que en 2023 el Tribunal Supremo Electoral autorizó por primera vez el pago de publicidad en Facebook e Instagram y estableció algunos controles sobre la misma, dejó “vía libre para publicaciones orgánicas en otras plataformas sociales” (Prensa Libre, 31 de enero de 2023). La única restricción, dijo, sería no sobrepasar el umbral de campaña fijado en Q34,957,384.00 para cada partido.

\* \* \*

Las nuevas condiciones de la propaganda electoral, sumadas al impacto social y político de las exclusiones de candidatos y otros hechos polémicos ocurridos en medio de la campaña electoral, hicieron del proceso electoral de 2023 un proceso electoral especial. Todo esto, por supuesto, influyó en el resultado de la primera vuelta, en la que Sandra Torres, de la UNE, obtuvo el primer lugar con 888,924 votos, equivalentes al 21.10%, y Bernardo Arévalo, del partido Movimiento Semilla, obtuvo el segundo lugar con 653,486 votos, equivalentes al 15.51% (TSE, Edición 2024).

Para entender mejor la victoria de Bernardo Arévalo, ya que las explicaciones dadas hasta ahora no despejan las dudas existentes, analicemos otros hechos controvertidos de la campaña electoral que, a nuestro juicio, influyeron en los resultados de la primera y segunda vuelta de las elecciones.

- a) Redes sociales: ¿herramienta de promoción o de destrucción?

Marina Chen, del partido VOS, no se equivocó cuando afirmó que la campaña electoral de 2023 sería una campaña digital (Plaza Pública, 3 de abril de 2023). De hecho, incluso antes de que el TSE declarara abierta la campaña electoral, varios candidatos o personas vinculadas a ellos ya utilizaban las redes sociales para promocionarse o promover directa o indirectamente sus preferencias electorales. El caso extremo fue el de Roberto Arzú, quien, como vimos, fue sancionado e impedido de participar en las elecciones debido a infracciones recurrentes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos por el uso de Facebook y otras redes sociales antes de la campaña electoral.

Pero, ¿qué podemos decir sobre el uso de las redes sociales como herramienta de campaña en las elecciones generales de 2023?

Oficialmente, si lo queremos decir así, el uso de las redes sociales fue limitado. Según lo que se acordó, los partidos podían pagar para promocionarse en Facebook e Instagram y eran libres de utilizar las redes sociales para transmitir su proyecto y pedir votos, pero no podían exceder el umbral de campaña. En este contexto, y aunque todos los partidos y candidatos usaron las redes sociales para promocionarse, fueron realmente pocos los que privilegiaron la campaña digital. Como dijimos, todavía en Guatemala las campañas electorales son poco innovadoras, y en este sentido, hasta los partidos más fuertes, optaron por una campaña electoral tradicional: carteles en las calles, anuncios en la radio y la televisión, etc.

Sin embargo, hubo dos partidos políticos que trabajaron más las redes sociales. Uno de ellos fue el partido Prosperidad Ciudadana de Carlos Pineda, que trabajó las redes sociales a través de TikTok y gracias a Menchito, un trabajador de confianza que encarna con naturalidad al típico campesino del oriente del país. Esto obviamente benefició a Carlos Pineda, otro personaje típico del oriente del país, quien se promocionó como un exitoso empresario independiente del grupo de poder tradicional. Por eso, dicen, tuvo una campaña autosuficiente impulsada por su popularidad en las redes sociales en lugar de una campaña tradicional. De Carlos Pineda se dijeron muchas cosas debido a la mala fama de su partido, que contaba entre sus candidatos a muchos acusados de corrupción y vínculos con el narcotráfico, pero hay que decir que cuando su campaña se vio interrumpida por los problemas legales de su partido, el frustrado candidato tenía más de un millón de seguidores en TikTok, superando a los demás candidatos (InSight Crime, junio 2023, pp. 59-63).

El otro partido político que favoreció las redes sociales fue el partido Semilla de Bernardo Arévalo. Pero su enfoque era diferente: como heredero del aura de su padre, el famoso expresidente Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951), aprovechó su legado y explotó su formación universitaria y su experiencia profesional. De hecho, explotó todo lo que pudo el legado de su padre y sus numerosos vídeos en las redes sociales se centraban en mensajes a los ciudadanos que esperaban un cambio en la situación histórica de pobreza, exclusión y corrupción. Por otro lado, fue el centro de atención y admiración de muchos por sus oportunas e inteligentes intervenciones en los debates televisados durante la campaña. Como él mismo comunicó en TikTok, el 25 de mayo de 2023 alcanzó el millón de “me gusta” en esta popular red social.

El interés del partido Semilla y de Bernardo Arévalo por el uso de las redes sociales se confirmó el 22 de mayo de 2023, cuando anunció personalmente, a través de TikTok, el “Net Center” de Semilla. Pero hay que decir que el Net Center de Semilla hizo virales los videos del partido y de sus candidatos, pero también los de los aspirantes que la opinión pública creía que tenían posibilidades de pasar a la segunda vuelta. Era frecuente, entonces, recibir mensajes de WhatsApp con el sello “reenviado muchas veces”, en los que se descalificaba y a veces denigraba a los candidatos relatando sus aspectos negativos o presentando fotos o vídeos igualmente negativos. Contrario a la ética mostrada por Bernardo Arévalo y sus compañeros de Semilla, su Net Center fue frecuentemente utilizado en contra de la dignidad humana y muchos seguidores, carentes de conciencia, reenviaron y viralizaron sus publicaciones.

La candidata más afectada, sin duda, fue Sandra Torres, quien había quedado en segundo lugar en las elecciones de 2015 y 2019 y a quien se creía favorita para ganar los comicios de 2023. Con ella, una empresaria de la maquila de ropa que demostró su capacidad de gestión y ejecución cuando fue primera dama de Álvaro Colom, los seguidores de Semilla, que se distinguen entre otras cosas por su reivindicación de la identidad de género, lesbiana, gay, etc., no tuvieron compasión: la humillaron hasta donde pudieron con fotos y videos de cuando fue llevada a prisión acusada de financiamiento electoral ilícito de su partido y se burlaron de ella por sus rasgos personales y las deficiencias de sus intervenciones en debates televisivos. ¿Puede la libertad de expresión estar por encima de la dignidad humana?

Fomentando la cultura cruel de muchos internautas, que ayudaron a denigrar a una mujer cuyo aspecto físico y autoritarismo con sus subordinados durante el gobierno de la UNE y dentro de las filas del partido no les gustaba, los seguidores anónimos de Semilla promovieron la candidatura de Bernardo Arévalo. El uso de las redes sociales fue sin duda decisivo en la victoria del ahora presidente de la República.

Pero hubo otras formas mediáticas de trabajar su campaña.

- b) The New York Times, Blanca Alfaro y la Embajada de Estados Unidos

El 22 de junio de 2023, a sólo tres días de la primera vuelta, el conocido diario estadounidense The New York Times, de alcance mundial, publica el artículo “Elecciones en Guatemala: algunos candidatos perdieron antes de la votación” (NYT, 22 de junio de 2023). Allí, el NYT lanza la noticia de un caso de soborno que presuntamente involucra al presidente Alejandro Giammattei, a Miguel Martínez y a magistrados del Tribunal Supremo Electoral. La historia gira en torno a una denuncia supuestamente hecha por la magistrada Blanca Alfaro en la Embajada de Estados Unidos.

“La primavera pasada, una magistrada guatemalteca entró en una reunión en la embajada estadounidense y sacó una gran cantidad de efectivo. Según dijo, el dinero era un soborno de uno de los aliados más cercanos del presidente.

La magistrada, Blanca Alfaro, forma parte del Tribunal Supremo Electoral, la autoridad que supervisa las elecciones del país. Alfaro dijo que le entregaron el soborno para influir en las elecciones de Guatemala, según un funcionario estadounidense que fue informado sobre el encuentro y una persona que estuvo presente y solicitó mantener su anonimato por no estar autorizada para discutir los detalles de la reunión privada.

La magistrada Alfaro les dijo a los funcionarios estadounidenses que había recibido el soborno de Miguel Martínez, un confidente cercano de Giammattei y funcionario clave de su partido, según informan tanto la persona que asistió a la reunión como el funcionario estadounidense.

Alfaro también dijo que la suma de dinero ascendía a 50.000 quetzales guatemaltecos (el equivalente a más de 6000 dólares), según la persona que estuvo presente en el encuentro. El Times no ha corroborado la afirmación de la magistrada Alfaro sobre el soborno” (NYT, 22 de junio de 2023).

Como puede verse, el artículo publicado en el conocido diario neoyorquino se basa en lo que supuestamente dijeron personas anónimas sobre el caso. Salvo una cita de una portavoz del Departamento de Estado, Christina Tilghman, que al ser preguntada por el caso respondió “no confirmamos la existencia de supuestas reuniones ni discutimos el contenido de discusiones diplomáticas”, los periodistas siempre se refieren a supuestos hechos.

Así, Simón Romero, Natalie Kitroeff y Jody García arman una trama que provoca un escándalo nacional a sólo tres días de

las elecciones. Tras citar fragmentos de entrevistas a Blanca Alfaro y Miguel Martínez sobre el asunto, en las que ambos niegan los hechos y desmienten las acusaciones, los periodistas comentan que Carlos Pineda, Thelma Cabrera y Roberto Arzú, fueron excluidos por el Tribunal Supremo Electoral porque “inquietaron a las élites políticas”. Así, como la mayoría de los medios nacionales e internacionales que hicieron de la exclusión de candidatos un caso político, añaden un argumento más a la trama orquestada en torno al Tribunal Supremo Electoral.

En la parte final de su relato, que complementa el objetivo de descalificar al expresidente Alejandro Giammattei, a su gobierno y a sus aliados políticos, los periodistas destacan los aspectos negativos de los candidatos que “pueden ofrecer cierta continuidad con el statu quo”: Sandra Torres se divorció de Álvaro Colom en 2011 para aspirar a la Presidencia y fue detenida en 2019 por financiación ilícita de su partido en 2015. Zury Ríos es hija del dictador Efraín Ríos Montt condenado por genocidio en 2013 y se ha aliado con figuras que buscan frenar las iniciativas anticorrupción. Edmond Mulet ha forjado lazos con poderosas figuras políticas tradicionales, señalan. Así, los periodistas envían el mensaje de no votar por Sandra Torres, Zury Ríos y Edmond Mulet, los candidatos considerados con más posibilidades de ganar las elecciones, y animan tácitamente a los ciudadanos a votar por candidatos percibidos como honestos y desvinculados de los grupos de poder tradicionales.

La noticia fue inmediatamente amplificada y difundida por medios digitales como El Faro (El Faro, 23 de junio de 2023) y Con Criterio (Con Criterio, 23 de junio de 2023) que jugaron el papel de caja

de resonancia y periódicos como Prensa Libre (Prensa Libre, 23 de junio de 2023) y La Hora (La Hora, 23 de junio de 2023) que llevaron el mensaje a todo el país. Publicada tres días antes de la primera vuelta, la noticia sobre el supuesto soborno del presidente Alejandro Giammattei a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral “para influir en las elecciones de Guatemala” logró su objetivo: descalificar abiertamente a los candidatos a la Presidencia de la República que representaban la continuidad del statu quo para favorecer implícitamente al candidato que lo cuestionaba.

Hay que decir que, tras el escandaloso reportaje del New York Times, el caso se silenció y nunca más se volvió a hablar de él.

a) Las encuestas

Otro hecho polémico del proceso electoral de 2023 fue la Encuesta Libre 2023 publicada por el diario Prensa Libre el 2 de mayo de 2023. En efecto, los resultados, al igual que el reportaje del NYT, conmocionaron a la sociedad: inesperadamente, Carlos Pineda, el candidato de Prosperidad Ciudadana que competía por primera vez en una elección presidencial y que estaba a punto de ser eliminado por las ilegalidades encontradas en la realización de la Asamblea Nacional Ordinaria del partido en noviembre de 2022, se posicionó, según la firma ProDatos y Prensa Libre, en el primer lugar de la encuesta con el 23.1% de intención de voto, por encima de Sandra Torres, la candidata de la UNE que en las elecciones de 2015 y 2019 ocupó el segundo lugar y que era la favorita en la contienda electoral de 2023, con 19.5% de preferencia (Prensa Libre, 2 de mayo de 2023).

En una sociedad dominada por la inercia electoral que hace que el candidato que quedó en segundo lugar en una elección se convierta en el ganador de las siguientes, era normal que una encuesta que colocaba a la cabeza de la contienda a un candidato que rompió la regla provocara polémica. Sin embargo, eso no fue lo único que causó discordia en la encuesta: por debajo de Carlos Pineda y Sandra Torres estaban dos de los candidatos que algunos consideraban con posibilidades de ganar: Edmond Mulet, del partido Cabal, y Zury Ríos, de la coalición Valor-Unionista, con sólo el 10.1% y el 9.2% de la intención de voto, respectivamente. Luego hubo un tercer grupo de tres candidatos: Manuel Conde, del partido gobernante Vamos, Amílcar Rivera, del partido Victoria, y Manuel Villacorta, del partido VOS, cuya intención de voto se situaba entre el 3% y el 5%. Por último, en la parte baja de la escala había un grupo de 16 candidatos con un índice de aprobación inferior al 3%, empezando por Sammy Morales, del FCN-Nación, con un 2.6%, y terminando por Luis Lam, del Partido de Integridad Nacional (PIN), con un 0% de intención de voto. Hay que decir que en el penúltimo lugar de este grupo se encontraba Bernardo Arévalo, de quien no se esperaba que ganara las elecciones ni que pasara a la segunda vuelta, con un 0.7% de intención de voto.

Pero, ¿por qué una encuesta de opinión elaborada por una empresa especializada, y avalada por un conocido periódico guatemalteco, reflejaba tales resultados? ¿Era la realidad del momento, como decían algunos, o era una trama más, como podían pensar otros? ¿Qué significaba para el electorado, y qué efecto podía tener a la hora de votar, que un candidato medianamente conocido apareciera

como potencial ganador de las elecciones, y que los candidatos supuestamente favoritos quedaran relegados a posiciones inferiores? ¿Por qué Bernardo Arévalo, que al final fue elegido presidente de la República, no llamaba la atención en la parte baja de las encuestas? ¿Formaba todo esto parte de un plan meticulosamente preparado para que Bernardo Arévalo ganara la Presidencia de la República?

La Encuesta Libre hace una aclaración: “los primeros lugares en intención de voto no necesariamente son los más conocidos” (Prensa Libre, 2 de mayo de 2023). En el caso de Carlos Pineda, quien encabeza la intención de voto, dice, “sólo lo conoce el 53.6% de los entrevistados”, mientras que, a Sandra Torres, quien obtuvo el segundo lugar de las preferencias con 19.5%, “prácticamente la conoce toda la población”. De esto podemos deducir lo siguiente: que el conocimiento público de un candidato no siempre determina la intención de voto y que Carlos Pineda, como decían los medios, no era un completo desconocido. Aunque Carlos Pineda no era conocido por toda la población, sí lo era por más de la mitad. Y con ello, según la encuesta, le bastaba para superar a Sandra Torres, que era conocida prácticamente por todos los entrevistados.

Por otro lado, la situación de Bernardo Arévalo en esta encuesta reflejaba dos situaciones: que el actual presidente de la República no era del todo desconocido, pues tenía 15.3% de conocimiento público, y que poca gente apostaba por Bernardo Arévalo, pues sólo tenía 0.7% de intención de voto. ¿Era cierto lo que reflejaba la encuesta o sólo trataba de mover a los votantes en dirección a un candidato? ¿Fue la encuesta de ProDatos y Prensa Libre parte de un complot para

favorecer a Bernardo Arévalo, como creemos que fue el reportaje del New York Times sobre el soborno de Giammattei a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral? Si es así, ¿quién estaba detrás de este complot?

En busca de respuestas, recurrimos a estudios sobre el tema. Así encontramos uno de Carlos Mendoza, entonces director de la organización no gubernamental Diálogos y ahora secretario de Planificación y Programación de la Presidencia designado por Bernardo Arévalo, titulado “Elecciones 2023: padrón vs encuestas” (Mendoza, 11 de mayo de 2023). Ahora bien, con base en un método comparativo propio de su formación, en lugar de abordar directamente el problema que sugiere el título, el exdirector de Diálogos utiliza los datos de la segunda vuelta de la Encuesta Libre 2019 para explicar los resultados de la primera vuelta de la Encuesta Libre 2023. Así, llega a una posible explicación: “Una posible explicación es que algunos factores importantes de la contienda (sic) cambiaron entre la fecha de la encuesta y el día de las votaciones, lo cual favoreció un poco a Torres. Sin embargo, también podría ser que la falta de precisión se debió a la forma tradicional en que las empresas encuestadoras definen su universo, es decir, la población que la muestra representa” (p. 2). Así, el actual Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia pretende explicar la falta de precisión de la primera Encuesta Libre 2023.

Posteriormente, en otro artículo publicado el 3 de agosto de 2023, titulado “Guatemala: análisis preliminar sobre la participación en 1ª vuelta de elecciones 2023” (Mendoza, 3 de agosto de 2023),

Carlos Mendoza prefiere centrarse en cuestiones más generales: votos nulos y blancos, participación rural y urbana, etc. Aunque señala que “uno de cada cuatro votos fue de rechazo al sistema”, y aunque también apunta que “hubo un 15% de votantes que favorecieron al candidato que criticaba abiertamente al sistema, proponiendo una agenda anticorrupción” (p. 7), el exdirector de Diálogos sólo dice que el “voto antisistema, (...) más la fragmentación del voto por las opciones de derecha vinculadas al statu quo, fueron suficientes para catapultar al candidato Bernardo Arévalo del Movimiento Semilla a una segunda vuelta” (p. 8). Sin embargo, Carlos Mendoza reconoce que este fenómeno “tampoco ha sido explicado satisfactoriamente” (p. 8). “Se puede deducir de manera indirecta”, dice, “que los jóvenes se inclinaron más por la propuesta de Semilla que por la propuesta de la UNE” (p. 8).

Pero esta explicación tampoco aclara el problema de saber cómo Bernardo Arévalo pasó del 0.7% de intención de voto de la encuesta del 2 de mayo, al 2.9% de intención de voto en la encuesta del 22 de junio y al 15.51% del total de votos válidos en los resultados de la primera vuelta del 25 de junio de 2023. Un aumento asombroso en sólo tres meses de campaña electoral. He aquí una hipótesis:

Los resultados de la primera vuelta de las elecciones del 25 de junio de 2023 en Guatemala fueron inesperados para el partido gobernante Vamos y los sectores políticos, económicos y sociales que lo apoyaron, pero no para Bernardo Arévalo y sus más cercanos aliados nacionales y extranjeros, ni para el núcleo del partido Semilla y sus más cercanos seguidores, quienes sabían de la conspiración nacional e internacional en marcha.

A esto se refería Bernardo Arévalo, creemos, cuando la noche del 25 de junio recordó a sus compañeros de Semilla las palabras de Ronaldo Robles, periodista y comunicador recientemente fallecido y antiguo jefe de campaña del partido: “No nos van a ver venir, vamos a llegar y no se van a dar cuenta”. Bernardo Arévalo, por supuesto, no habló de los apoyos internacionales ni de las tramas de los medios digitales e impresos nacionales y extranjeros a su favor y en contra de sus adversarios. Se centró, como era de esperarse, en la efectividad de la campaña en términos económicos y en el cambio que, según él, significó el triunfo de Semilla para la política en Guatemala (TikTok, avillagran502, 26 de junio de 2023).

Lo que fue evidente desde la publicación de la encuesta, y se puede corroborar hoy en los periódicos, es que la primera Encuesta Libre 2023 generó tanto disgusto como desconcierto. Incluso fue necesario que Prensa Libre refutara una serie de acusaciones que se publicaron sobre ProDatos y Prensa Libre y su encuesta. Entre ellas, algunas señalaban que la encuesta había sido manipulada. Otros cuestionaron su línea editorial. Otros, a través de un video que circuló en redes sociales, señalaron que los directivos de Prensa Libre tenían problemas con ProDatos y que eso había afectado la encuesta. La crítica más cercana a la trama que analizamos fue la de Manuel Villacorta quien, tras la publicación de la encuesta, aseguró que se trataba de una “encuesta falsa” (Ocote, 22 de junio de 2023).

La segunda Encuesta Libre 2023, de Prensa Libre y Guatevisión, publicada el 22 de junio de 2023, no muestra nada nuevo. Salvo un “corrimiento” en las casillas con relación a la

encuesta anterior debido a la salida de Carlos Pineda de la contienda, que se traduce en un primer lugar para Sandra Torres con 21.3% de intención de voto, un segundo lugar para Edmond Mulet con 13.4% y un tercer lugar para Zury Ríos con 9.1%, esta encuesta no presenta mayores variaciones. Lo más importante, en nuestra opinión, es que en la segunda Encuesta Libre 2023 Bernardo Arévalo alcanza el 2.9% de intención de voto y ocupa el octavo lugar.

Ahora bien, en sólo tres días, Bernardo Arévalo pasó del octavo lugar en la segunda Encuesta Libre 2023 al segundo lugar en la primera vuelta electoral y dejó atrás a los candidatos de la alianza gobernante contra quienes se dirigió la trama mediática nacional e internacional. De hecho, fueron los sorprendentes resultados de la primera vuelta los que llevaron a la oposición política a acusar al partido Semilla de fraude y al Ministerio Público a acelerar las investigaciones de un proceso penal en curso contra el partido y algunos de sus miembros.

## **Conclusión**

Vemos que si el proceso electoral estuvo marcado por innumerables hechos polémicos e inestabilidad política, económica y social, es porque los grupos de poder que han capturado el Estado, la economía y la sociedad intensificaron sus luchas durante la elección de las nuevas autoridades. Vemos también que si las luchas de estos grupos y las de sus adversarios políticos se realizan muchas veces a través de complots, como los ocurridos en torno a la inscripción de candidatos y la campaña electoral, es porque ambos, como parte de su estrategia política, buscan perjudicar a sus adversarios para

conservar o alcanzar el poder. Cómo se resolvió la segunda vuelta electoral entre Sandra Torres y Bernardo Arévalo, después de la polémica experiencia de la primera vuelta, es la pregunta que surge.

## Referencias

Canal Antigua (27 de abril de 2023). *CSJ no otorga amparo definitivo a partido político Podemos por binomio presidencial*. Consultado el 7 de mayo de 2024. En <https://canalantigua.tv/2023/04/27/csj-no-otorga-amparo-definitivo-a-partido-podemos-por-binomio-presidencial/>

CC (26 de mayo de 2023). *Examen del auto de dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, dictado por la Sala Sexta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, constituida en Tribunal de Amparo*. Consultado el 9 de mayo de 2023. En <https://plazapublica.com.gt/multimedia/pdf/001-INCIDENCIA-2839-2023.pdf>

CICIG (16 de julio de 2015). *Financiamiento de la política en Guatemala*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: Editorial Serviprensa.

\_\_\_ (agosto de 2019). *Informe temático: Sistema político-electoral*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: CICIG.

Con Criterio (23 de junio de 2023). *Magistrada denunció hace un año sobornos de Giammattei al Tribunal Supremo Electoral*

*de Guatemala*. Consultado el 20 de mayo de 2024. En <https://concriterio.gt/magistrada-denuncio-hace-un-ano-sobornos-de-giammattei-al-tribunal-supremo-electoral-de-guatemala/>

Congreso de la República (31 de agosto de 2022). *Emiten dictamen a iniciativa en materia electoral*. Consultado el 8 de marzo de 2024. En [https://www.congreso.gob.gt/noticias\\_congreso/9017/2022/3#gsc.tab=0](https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/9017/2022/3#gsc.tab=0)

CSJ (18 de mayo de 2023). *Amparo de la Sala Sexta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo*. Consultado el 9 de mayo de 2024. En <https://plazapublica.com.gt/multimedia/pdf/CEDULA-No-965724-RESOLUCION-No-127893260-resolucion-127893260.pdf>

elDiario.es (22 de marzo de 2023). *Thelma Cabrera, la líder indígena excluida de las elecciones en Guatemala: “Los poderosos tienen miedo”*. Consultado el 2 de mayo de 2024. En [https://www.eldiario.es/desalambre/thelma-cabrera-lider-indigena-excluida-elecciones-guatemala-poderosos-miedo\\_128\\_10052667.html](https://www.eldiario.es/desalambre/thelma-cabrera-lider-indigena-excluida-elecciones-guatemala-poderosos-miedo_128_10052667.html)

El Faro (23 de junio de 2023). *Magistrada denunció hace un año sobornos de Giammattei al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala*. Consultado el 20 de mayo de 2024. En <https://elfaro.net/es/202306/centroamerica/26906/magistrada-denuncio-hace-un-ano-sobornos-de-giammattei-al-tribunal-electoral-de-guatemala>

InSight Crime (junio 2023). *Elecciones en Guatemala 2023: entre el poder y la impunidad*. Consultado el 25 de mayo de 2024. En <https://insightcrime.org/es/investigaciones/elecciones-guatemala-entre-poder-y-impunidad/>

La Hora (16 de febrero de 2023). *Simpatizantes de Codeca liberan los 18 puntos bloqueados, tras pedir la inscripción de binomio del MLP*. Consultado el 2 de mayo de 2024. En <https://lahora.gt/nacionales/la-hora/2023/02/16/lh-actualiza-simpatizantes-de-codeca-bloquean-carreteras-por-rechazo-a-candidatura-del-mlp/>

\_\_\_ (1 de marzo de 2023). *Oficialismo avanza con normativa para “parar movimiento criminal” de Codeca*. Consultado el 5 de mayo de 2024. En [https://lahora.gt/nacionales/anaite\\_alvarez/2023/03/01/oficialismo-avanza-con-normativa-para-parar-movimiento-criminal-de-codeca/](https://lahora.gt/nacionales/anaite_alvarez/2023/03/01/oficialismo-avanza-con-normativa-para-parar-movimiento-criminal-de-codeca/)

\_\_\_ (22 de marzo de 2023). *¿Congreso aprueba ley que pena el robo de energía eléctrica con 2 a 12 años de prisión y aumenta multas?* Consultado el 5 de mayo de 2024. En [https://lahora.gt/nacionales/anaite\\_alvarez/2023/03/22/congreso-aprueba-ley-que-pena-el-robo-de-energia-electrica-con-2-a-12-anos-de-prision-y-aumenta-multas/](https://lahora.gt/nacionales/anaite_alvarez/2023/03/22/congreso-aprueba-ley-que-pena-el-robo-de-energia-electrica-con-2-a-12-anos-de-prision-y-aumenta-multas/)

\_\_\_ (25 de marzo de 2023). *48 Cantones de Totonicapán anuncian manifestación por acuerdo referente al IVA*. Consultado el 6 de mayo de 2024. En [https://lahora.gt/nacionales/lucero\\_sapalu/2023/03/25/48-cantones-de-totonicapan-anuncian-manifestacion-por-acuerdo-referente-al-iva/](https://lahora.gt/nacionales/lucero_sapalu/2023/03/25/48-cantones-de-totonicapan-anuncian-manifestacion-por-acuerdo-referente-al-iva/)

\_\_\_ (23 de junio de 2023). *VAMOS comparte audios y no responden cómo obtuvieron el de Alfaro*. Consultado el 20 de mayo de 2024. En <https://lahora.gt/nacionales/diego/2023/06/23/vamos-comparte-audios-y-no-responden-como-obtuvieron-el-de-alfaro/>

Mendoza, C. (11 de mayo de 2023). *Elecciones 2023: padrón vs encuestas*. Consultado el 22 de mayo de 2024. En <https://dialogos.org.gt/2023/05/11/elecciones-2023-padrón-vs-encuestas/>

\_\_\_ (3 de agosto de 2023). *Guatemala: análisis preliminar sobre la participación en 1ª vuelta de elecciones 2023*. En <https://dialogos.org.gt/2023/08/03/guatemala-analisis-preliminar-sobre-la-participacion-en-1a-vuelta-de-elecciones-2023/>

MLP (30 de enero de 2023). *Recurso de nulidad interpuesto en contra del Tribunal Supremo Electoral por declarar improcedente la inscripción del binomio presidencial del partido político Movimiento para la Liberación de los Pueblos*. Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP).

Murga Armas, J. (julio-septiembre de 2022). *Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Primera parte)*. Revista Economía, No. 233, Guatemala: IIES-USAC.

\_\_\_ (enero-marzo de 2023). *Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final)*. Revista Economía, No. 235, Guatemala: IIES-USAC.

- \_\_\_ (julio-septiembre de 2023). *Alcance y límites de la lucha contra la corrupción y la impunidad en Guatemala*. Revista Economía, No. 237, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (enero-marzo de 2024). *Democracia y corrupción en Guatemala*. Revista Economía, No. 239, Guatemala: IIES-USAC.
- \_\_\_ (abril de 2024). *¿Qué está en juego en la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos?* Boletín Economía al día, No. 4, Guatemala: IIES-USAC.
- NYT (22 de junio de 2023). *Elecciones en Guatemala: algunos candidatos perdieron antes de la votación*. The New York Times. Consultado el 20 de mayo de 2024. En <https://www.nytimes.com/es/2023/06/22/espanol/guatemala-elecciones.html>
- Ocote (22 de junio de 2023). *Directivos de Prensa Libre desmienten acusaciones que cuestionan su encuesta*. Consultado el 23 de mayo de 2024. En <https://www.agenciaocote.com/blog/2023/06/21/directivos-de-prensa-libre-desmienten-acusaciones-que-cuestionan-su-encuesta/>
- PDH (1 de junio de 2022). *Noticias. 56/22 Yo, Jordán Rodas Andrade, Procurador de los Derechos Humanos, a la opinión pública nacional e internacional, expreso que la solicitud de mi remoción, planteada por algunos diputados, carece de fundamento legal*. Consultado el 16 de abril de 2024. En <https://www.pdh.org.gt/comunicacion/noticias/56-22-yo-jordan-rodas->

[andrade-procurador-de-los-derechos-humanos-a-la-opinion-publica-nacional-e-internacional-expreso-que-la-solicitud-de-mi-remocion-planteada-por-algunos-diputados-carece-de-fundamento-legal.html](https://www.pdh.org.gt/comunicacion/noticias/56-22-yo-jordan-rodas-)

- Plaza Pública (26 de julio de 2017). *El procurador bendecido*. Consultado el 30 de mayo de 2024. En <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-procurador-bendecido>
- \_\_\_ (20 de junio de 2020). *Un TSE más amigable con los partidos políticos*. Consultado el 23 de noviembre de 2023. En <https://www.plazapublica.com.gt/content/un-tse-mucho-mas-amigable-con-los-partidos-politicos>
- \_\_\_ (7 de febrero de 2023). *MLP bloqueado: Contraloría y PDH presentaron la misma denuncia con horas de diferencia*. Consultado el 2 de mayo de 2024. En <https://www.plazapublica.com.gt/noticia/informacion/mlp-bloqueado-contraloria-y-pdh-presentaron-la-misma-denuncia-con-horas-de>
- \_\_\_ (3 de abril de 2023). *La televisión, la radio y las redes sociales serán la tarima permanente para la campaña electoral*. Consultado el 15 de mayo de 2024. En <https://www.plazapublica.com.gt/aclaracion/informacion/la-television-la-radio-y-las-redes-sociales-seran-la-tarima-permanente-para>
- Prensa Comunitaria (2 de febrero de 2023). *“Magistrados del TSE rechazan solicitud del MLP de inscribir a Thelma Cabrera y*

Jordán Rodas”. Consultado el 19 de abril de 2024. En <https://prensacomunitaria.org/2023/02/magistrados-del-tse-rechazan-solicitud-del-mlp-de-inscribir-a-thelma-cabrera-y-jordan-rodas/>

\_\_\_\_ (17 de marzo de 2023). *Helmer Velásquez: “El TSE es la síntesis de la decadencia de la institucionalidad pública”*. Consultado el 8 de marzo de 2024. En <https://prensacomunitaria.org/2023/03/helmer-velasquez-el-tse-es-la-sintesis-de-la-decadencia-de-la-institucionalidad-publica/>

\_\_\_\_ (26 de marzo de 2023). *Thelma Cabrera y Jordán Rodas no están fuera de la contienda electoral, la batalla sigue en las cortes*. Consultado el 2 de mayo de 2024. En <https://prensacomunitaria.org/2023/03/thelma-cabrera-y-jordan-rodas-no-están-fuera-de-la-contienda-electoral-la-batalla-sigue-en-las-cortes/>

Prensa Libre (16 de marzo de 2020). *Congreso elegirá magistrados del TSE en medio de la crisis por coronavirus*. Consultado el 23 de noviembre de 2023. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-elegira-magistrados-del-tse-en-medio-de-la-crisis-por-coronavirus/>

\_\_\_\_ (6 de septiembre de 2022). *Reformas a la Lepp le restarían fuerza y control al TSE sobre partidos políticos*. Consultado el 1 de abril de 2024. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/reformas-a-la-lepp-le-restarian-fuerza-y-control-al-tse-sobre-partidos-politicos/>

\_\_\_\_ (31 de enero de 2023). *Partidos podrán pautar en Facebook e Instagram, pero TSE deja vía libre para publicaciones orgánicas en otras plataformas sociales*. Consultado el 15 de mayo de 2024. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/partidos-podran-pautar-en-facebook-e-instagram-pero-tse-deja-via-libre-para-publicaciones-organicas-en-otras-plataformas-sociales/>

\_\_\_\_ (2 de mayo de 2023). *Encuesta elecciones Guatemala 2023: Carlos Pineda y Sandra Torres lideran intención de voto entre candidatos presidenciales*. Consultado el 21 de mayo de 2024. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/encuesta-presidencial-2023-guatemala-prensa-libre-carlos-pineda-y-sandra-torres-lideran-intencion-de-voto-entre-candidatos-presidenciales/>

\_\_\_\_ (22 de junio de 2023). *NYT asegura en publicación que magistrada Blanca Alfaro habría denunciado a EE. UU. supuestos sobornos de Miguel Martínez*. Consultado el 20 de mayo de 2024. En <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/nyt-asegura-en-publicacion-que-magistrada-blanca-alfaro-habria-denunciado-a-ee-uu-supuestos-sobornos-de-miguel-martinez/>

República. (31 de agosto de 2022). *Comisión del Congreso dictamina propuesta de reformas a la Ley Electoral*. Consultado el 4 de abril de 2024. En <https://republica.gt/politica/comision-de-congreso-dictamina-propuesta-de-reformas-a-la-ley-electoral-202283111370>

\_\_\_\_ (10 de febrero de 2023). *Presentan 5 amparos contra fallo que deja fuera de elecciones a Podemos de Roberto Arzú*. Consultado el 7 de mayo de 2024. En <https://republica.gt/seguridad-y-justicia/presentan-5-amparos-contra-fallo-que-deja-fuera-de-elecciones-a-podemos-de-roberto-arzu-202321015540>

TSE (junio de 2016). *Memoria Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2015*, Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (marzo de 2019). *Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número I-85 de la Asamblea Nacional Constituyente del 3 de diciembre de 1985* (Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Reglamento de Voto en el Extranjero, Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas, Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión), Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (20 de marzo de 2020). *Ampliación de las disposiciones de la Circular No. 03-2020, de fecha 16 de marzo del 2020, emitida por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral*, Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (19 de enero de 2023). *Circular No. 2-2023, emitida por el Secretario General del Tribunal Supremo Electoral*, Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (2 de febrero de 2023). *Resolución que declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por el partido político Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP) en contra de la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos del 27 de enero de 2023, contenida en el expediente 321-2023*. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (6 de febrero de 2023). *Resolución que declara con lugar el recurso de nulidad interpuesto por el Partido Político Frente de Convergencia Nacional FCN-NACIÓN en contra de la inscripción de los señores Roberto Arzú García Granados y David Esteban Pineda Barrios como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, respectivamente, contenida en el expediente 366-2023*. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (9 de febrero de 2023). *Resolución por la que se declara improcedente el memorial que contiene la aclaración y ampliación presentada en el expediente de revocación de la inscripción del binomio presidencial del partido Podemos, contenida en el expediente 366-2023*. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_\_ (26 de febrero de 2023). *Resolución por la que se declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por el partido político Cambio contra la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos del 18 de febrero de 2023*. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_ (7 de marzo de 2023). *Resolución por la que se declara procedente la inscripción del binomio presidencial del partido Podemos, Carlos René Pineda Sosa y Efraín Orozco González, como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala, respectivamente.* Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_ (2 de junio de 2023). *Resolución por la que se declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por Roberto Arzú García Granados, se confirma la resolución de la Secretaría del Registro de Ciudadanos de 23 de mayo de 2023, proferida por la Dirección General del Registro de Ciudadanos, en cuanto a la imposición de la sanción consistente en multa de cincuenta mil un Dólares (US\$50,001.00) de los Estados Unidos de América, por contravención a las disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.* Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

\_\_\_ (Edición 2024). *Memoria Electoral 2023 Memoria de Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2023,* Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: TSE.

Voz de América (16 de marzo de 2023). *Guatemala: Múltiples protestas contra tribunal electoral.* Consultado el 30 de mayo de 2024. En <https://www.vozdeamerica.com/a/guatemala-multiples-protestas-tribunal-electoral/7008841.html>

## **El incremento sostenido de la deuda interna y externa, el pago y su incidencia en el financiamiento de las políticas sociales. Período 2000-2024**

*Lic. Carlos Morales López\**

Los organismos financieros internacionales se han pronunciado sobre una posible crisis en el pago de la deuda externa de los países en desarrollo y sobre los posibles impactos en dichas economías. El pago del servicio de la deuda vuelve al debate y han expresado su preocupación por la posible insostenibilidad en el cumplimiento de estos compromisos.

Esto hace recordar la crisis experimentada en Latinoamérica durante la década de 1980, cuando varios países declararon una moratoria en el pago de la deuda. Con antecedentes en décadas anteriores, 1960 y 1970, la concesión e incrementos de créditos incentivados por los petrodólares, el comercio internacional y el argumento en favor de la deuda para financiar la senda al desarrollo, los países latinoamericanos no dudaron en la contratación de más deuda. Los cambios en las condiciones de contratación, entre ellas la tasa de interés, el tipo de cambio y la recesión económica, provocaron años más tarde un incremento en el pago del servicio de la deuda (capital e intereses).

\* Economista, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES- USAC).

En aquel escenario debe considerarse el alza en el precio del petróleo, la inflación resultante y el populismo macroeconómico utilizado como salida a la crisis que provocó la apertura de mercados y la ausencia de programas estatales para reducir los impactos en grupos vulnerables. Este evento mostró de qué manera la presión de los organismos financieros logró detener la crisis de impago y de manera conjunta la implementación de políticas macroeconómicas restrictivas con resultados recesivos que afectaron el nivel de vida de grandes segmentos de la población.

En esta ocasión varias son las posibles causas, entre ellas, la reducción de los flujos de capital, los tipos de cambio y el aumento de los costos que impiden a las economías en desarrollo el acceso a los mercados financieros internacionales (CEPAL, 2023). Deben considerarse, además, la reducción en el crecimiento económico provocada por la desaceleración durante los años de la pandemia, la inflación mundial y la caída en la recaudación fiscal durante varios años.

El Fondo Monetario Internacional (2023) considera que el crecimiento mundial alcance el 2.9% en 2024, tasa por debajo de los dos años anteriores, por debajo del promedio histórico de 3.8 en la década anterior y una desaceleración de las economías avanzadas. Por su parte el Banco Mundial (2023), considera que la tasa de interés ha intensificado las vulnerabilidades derivadas de la deuda en todos los países en desarrollo de ingresos bajos y además que varios países enfrentan la difícil decisión de elegir entre pagar la deuda pública o dejar invertir.

En este contexto el Banco Mundial anunció que se han producido 18 casos de cesación de pago por parte de 10 países de renta baja y la cifra supera los registros de las dos últimas décadas. Las iniciativas presentadas como alivio temporal por parte del Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el G-20, consideraron la suspensión temporal del pago del servicio de la deuda hasta junio de 2021.

La organización de Naciones Unidas (ONU, 2022) se ha pronunciado sobre la necesidad de reestructurar la deuda como alivio a 54 países con problemas de pago y que albergan a la mitad de la población más pobre del mundo. Estos países, esencialmente de renta baja, de alguna manera han sido beneficiados por reestructuraciones de la deuda, situación que no se refleja en países de renta media con altos niveles de endeudamiento en la región latinoamericana.

Sobre la reestructuración de la deuda, Wharen (2019), aclara que esta implica un acuerdo entre el país deudor y sus acreedores para aliviar el pago. Este tipo de negociaciones pueden incluir el capital, la modificación de plazos y cambios en la tasa de interés. En el siglo pasado, entre 1931 y 1945, Brasil optó por la reestructuración, lo mismo sucedió con Alemania Occidental en 1953 que suspendió los pagos y renegó la deuda (CADTM, 2023). En dicho proceso, Alemania Occidental logra el voto favorable de sus acreedores, entre ellos, Estados Unidos, Reino Unido y Francia. Este país ya arrastraba un nivel de deuda antes de la guerra, a lo que debió sumarse la deuda de la posguerra. Entre los beneficios obtenidos en esta negociación resaltan los \$1,170.00 millones de dólares a través del Plan Marshall, cifra que

en la actualidad alcanzaría los \$12,500.00 millones (CADTM,2020). El pago del servicio de la deuda se fijó en función de la capacidad de la economía alemana. Los intereses oscilaron entre 0 y 5%, una reducción de la deuda del 62.6% y la sustitución de importaciones como modelo de crecimiento hacia adentro. Estas y otras ventajas fueron determinantes para el crecimiento de la economía alemana que es catalogada como la más fuerte de la Eurozona.

Luego de 70 años de aquel acuerdo, el caso de Alemania sigue siendo un ejemplo de renegociación para países de ingreso bajo y medio altamente endeudados. Otros ejemplos de reestructuración de la deuda en la época reciente son el caso por Argentina 2005, 2010 y 2020, Ecuador en 2009 y 2020, Granada en 2013 y 2015, Barbados en 2018 y 2019. Posiblemente este sea un espacio para que algunos países del área buscarán aliviar por esta vía el pago del servicio de la deuda y surgen dudas sobre si las instituciones financieras cuentan con mecanismos o alternativas multilaterales para solucionar la crisis de sobreendeudamiento que se aproxima, sin que los ajustes del pasado castiguen nuevamente a los grupos más vulnerables.

### **La deuda latinoamericana y los nuevos escenarios globales**

La historia de la deuda latinoamericana tiene varios episodios y tal como lo han expresado en diferentes círculos políticos y académicos, parece tener un carácter recurrente. Al entorno antes mencionado deben agregarse los resultados obtenidos por la implementación de las medidas de ajuste estructural en las últimas décadas del siglo pasado. Estas disminuyeron la capacidad de los países de la región para

financiar políticas de desarrollo social e inversión en infraestructura productiva y algunos enfrentan actualmente serios rezagos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Esto resulta contradictorio porque ha sido frecuente que, en la argumentación para la adquisición de deuda, las razones o motivos siempre están relacionados con el crecimiento económico, desarrollo de infraestructura productiva, reducción de la pobreza, ampliación de los sistemas de salud y educación, lucha en contra de la desigualdad y en favor de los derechos de grupos excluidos y medio ambiente. Esto es observable para el caso de Guatemala en las dos últimas décadas.

Lo cierto es que la deuda de los países latinoamericanos no se ha detenido, todo lo contrario, esta se ha incrementado a niveles inimaginables. Para tener una idea del endeudamiento de la región, véase que el valor total del PIB en 2022 alcanzó los US\$ 6.25 billones (US\$ 6,250,000,000.00 millones) y se estima que el monto de la deuda para ese entonces alcanzaba el 69.8% del valor total de bienes y servicios producidos en el área, esto representa aproximadamente US\$ 4,312,500,000.00 millones.

Los niveles de endeudamiento alcanzado por algunos países son alarmantes, tal es el caso de Barbados y Surinam, cuyo monto de la deuda sobrepasa el 100% del PIB. Esta situación de igual manera afecta a países centroamericanos de ingresos medios y bajos como Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Belice, cuyo monto en promedio supera el 40% del PIB (ver anexo 1).

En el caso de Guatemala, la deuda aún no ha alcanzado estos niveles, pero hay narrativas por parte de grupos locales sobre el buen manejo de la deuda, 28.4% del PIB en 2023, y la realidad parece ser otra. Hace apenas unos años el Fondo Monetario Internacional (FMI) externó su preocupación por aquellos países que su deuda superaba el 25% del PIB. Esto significaba que la sostenibilidad en el pago del servicio de la deuda podría ser un problema que afectará en el futuro próximo a varios países de la región. La sostenibilidad en el pago de la deuda se hace efectiva con el cumplimiento, actual y futuro de las obligaciones financieras (intereses y capital) adquiridas ante los acreedores. La insostenibilidad en esta acción significa todo lo contrario.

Incumplir con el pago de la deuda es sinónimo de crisis y pone en peligro el crecimiento y la estabilidad. En palabras de Dalia Hakura (2020), Subjefa de División en el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI, un país puede perder acceso al mercado y enfrentar costos de endeudamiento más altos, además de dañar el crecimiento y la inversión. La sostenibilidad en el pago de la deuda fue la recomendación girada a principios del presente siglo por el FMI. Dicho de otra manera, la instrucción fue priorizar el pago de la deuda a costa de reducir la inversión en infraestructura y el gasto social en las naciones deudoras. Ante esta declaración solo hay que recordar de qué manera, se promocionaron los beneficios del endeudamiento público en décadas anteriores, especialmente para países exportadores de materias primas.

Lo cierto es que, ante el temor de incumplir con este compromiso y enfrentar costos más elevados, varios países de la región destinan más recursos provenientes de los ingresos corrientes al pago del servicio de la deuda. Entre los principales obstáculos que enfrentan actualmente los países en desarrollo sobresale el déficit fiscal y las posibles soluciones (recomendaciones) a esto fueron, la impresión de dinero o el aumento de la deuda. La mayoría de los países de la región optaron por la segunda opción, especialmente luego de la pandemia COVID-19. También debe considerarse el endurecimiento del crédito, que de momento ha puesto un alto al financiamiento “barato y fácil”. Lo barato resulta cuestionable si se observa que la relación entre la deuda pública y PIB de toda la región latinoamericana pasó del 58% en 2019 al 72% en 2022 y se estima que el costo de la deuda continuará aumentando, creando posiblemente un escenario de insostenibilidad.

Los últimos acontecimientos a nivel global parecen estar dando un giro distinto a la adquisición de deuda, especialmente porque las economías emergentes han logrado incrementar sus inversiones en buena parte del mundo. Un ejemplo claro de esto es el financiamiento realizado por China a lo que se ha llamado actualmente la *Nueva Ruta de la Seda* y que ha representado inversiones cuantiosas en infraestructura que permitirá reducir el tiempo y los costos en los flujos comerciales entre los países de la eurozona y el mayor proveedor de materias primas del mundo. Este hecho ha permitido que varios países de la región entre ellos Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, México y Nicaragua, hayan logrado financiar la construcción de nueva infraestructura fuera de los organismos financieros tradicionales e incrementan sus esfuerzos por atraer más inversión china.

### ***El uso de la deuda para financiar los planes de gobierno durante el período 2000-2024***

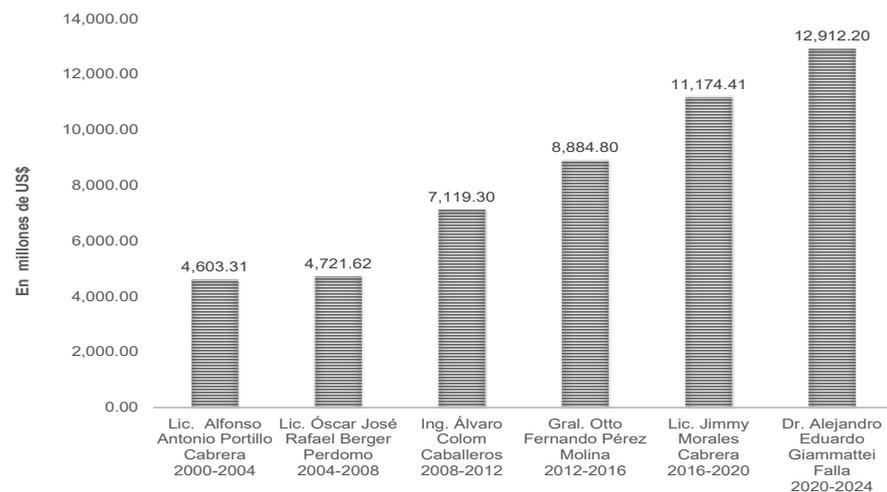
El escenario para Guatemala no es diferente al resto de países de la región ya que en las dos últimas décadas los distintos gobernantes han recurrido al incremento de la deuda externa inicialmente para el financiamiento de la inversión y el gasto social. Este tipo de gasto fue disminuyendo en los últimos años y el monto destinado al pago del servicio de la deuda se ha incrementado. En este análisis histórico de un período muy corto (2000-2024) es importante cuantificar, para evidenciar cómo los distintos gobernantes utilizaron la deuda externa e interna para cumplir con diferentes metas macroeconómicas que impactaron positivamente en el crecimiento económico a costa del desfinanciamiento de políticas sociales que beneficiaran a la mayoría de la población necesitada.

La deuda externa heredada por el expresidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) al período siguiente fue de US\$ 2,375.39 millones. Esta deuda es significativa y llama la atención porque durante este período de gobierno se privatizaron una serie de activos públicos. La venta de estos activos debió reducir el saldo de la deuda. A esto debe agregarse las donaciones de los países amigos del proceso de paz. El expresidente Alfonso Antonio Portillo Cabrera, electo para el período 2000-2004, continuó haciendo uso de la deuda y este al final de su período de gobierno dejó un incremento de US\$ 2,227.92. La deuda externa durante su mandato alcanzó los US\$ 4,603.31 millones, tal como se observa en la figura 1.

Con la llegada del expresidente Óscar José Rafael Perdomo (2004-2008) el endeudamiento externo se mantuvo en niveles cercanos al período anterior, con un incremento de US\$ 118.31 millones, dejando la deuda en US\$ 4,721.62. Durante el período de gobierno del expresidente Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) se dio continuidad al uso de la deuda y esta se incrementó en US\$ 2,397.68 millones adicionales. El nivel de endeudamiento alcanzado durante ese período superó a los dos períodos anteriores, totalizando al final US\$ 7,119.30 millones.

El período de gobierno del expresidente Otto Pérez Molina (2012-2016) que se viera interrumpido por escándalos de corrupción y que fuera finalizado por el Licenciado Alejandro Baltazar Maldonado Aguirre, de igual manera es considerado por los compromisos adquiridos durante su gobierno. Aún con la interrupción, la deuda no se detuvo, se incrementó en US\$ 1,765.50 millones adicionales, para dejar el saldo en US\$ 8,884.80 millones.

**Figura 1**  
Comportamiento de la deuda externa en US\$ por período de gobierno 2000-2024



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Con la llegada del expresidente Jimmy Morales Cabrera (2016-2020) que se caracterizó por el uso en su campaña política por dos expresiones que lo diferenciaban del resto de candidatos, “ni corrupto, ni ladrón” y que se viera comprometido por escándalos de corrupción, hizo uso del endeudamiento a niveles cercanos de períodos anteriores. Durante su gobierno la deuda se incrementó en US\$ 2,289.61 millones para alcanzar los US\$. 11,174.41 millones.

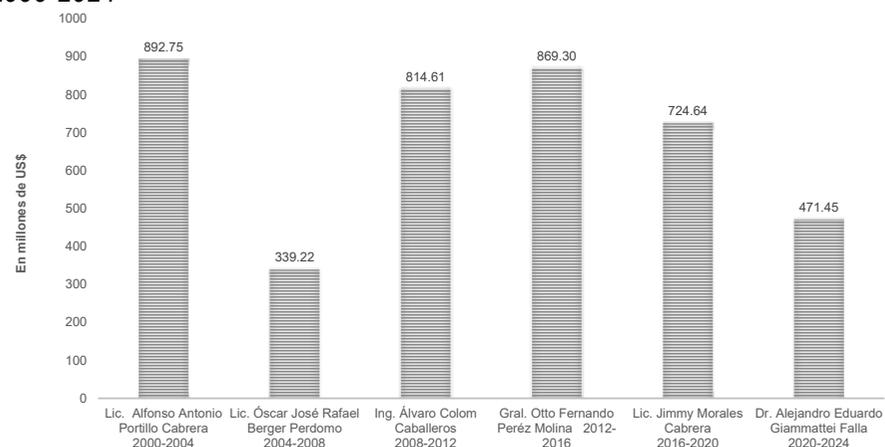
El período de gobierno del expresidente Alejandro Eduardo Giammattei Falla (2020-2024) tuvo que enfrentar la pandemia del COVID-19 que paralizó al mundo entero e impactó negativamente en el aparato productivo del país. La actividad productiva representada por el PIB, alcanzó niveles de -1.5 y se vio en la necesidad de implementar

medidas de política económica que buscaron suavizar la caída del ciclo. Entre estas hay que resaltar las transferencias a microempresas y familias de escasos recursos que buscaron mantener la actividad productiva y el consumo. El expresidente Giammattei Falla también ha sido cuestionado fuertemente por la falta de transparencia en la compra de vacunas para enfrentar la crisis sanitaria durante ese período. El monto de la deuda adquirida durante ese período fue de US\$ 1,737.79 millones, para totalizar un saldo acumulado de US\$12,912.20 millones.

Es necesario mencionar que los niveles de endeudamiento alcanzados de 2020 a 2024 superan los niveles de endeudamiento provocados por la crisis de 1982, a la que se le reconoce como el año de la crisis de la deuda. Es reconocido, además, como el año en que se abandonaron las políticas económicas, el papel conductor del Estado y la instauración del Consenso de Washington. La evidencia refleja que la deuda externa de Guatemala se incrementó en un 280% durante las dos últimas décadas.

Con el cierre de las carteras de crédito, por los motivos anteriormente expuestos en la parte inicial, se da inicio al endeudamiento interno en moneda extranjera (US\$ dólares) con acreedores nacionales, públicos y privados. Nuevamente la deuda heredada del período de gobierno del expresidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) sumaba los US\$ 705.07 millones y al final del período del expresidente Alfonso Antonio Portillo Cabrera alcanzó los US\$ 892.75, tal como se observa en la figura 2. Sin embargo, durante el período 2008-2020 los distintos gobernantes optaron por incrementar la deuda interna en US\$ dólares.

**Figura 2**  
Comportamiento de la deuda interna en US\$ por período de gobierno 2000-2024



Fuente: Banco de Guatemala 2024.

Al analizar la deuda interna en US\$ dólares, por tipo de tenedores públicos o privados, se observa que durante los períodos 2000-2004 y 2004-2008, tal como se observa en la figura 3, los gobernantes optaron por el financiamiento con instituciones públicas. Sin embargo, durante el período 2008 a 2020, los gobernantes optaron por la colocación de deuda interna con instituciones privadas.

Se observa que durante el período del expresidente Otto Fernando Pérez Molina (2012-2016), las instituciones privadas obtuvieron un mayor porcentaje de la colocación de deuda, seguido en su orden por el expresidente Álvaro Colom Caballeros y el expresidente Jimmy Morales Cabrera. Además, fue durante el período de gobierno del expresidente Otto Pérez Molina cuando se colocó menos deuda en el sector público del país.

**Figura 3**  
Deuda interna en US\$ por tipo de tenedor y período de gobierno 2002-2024

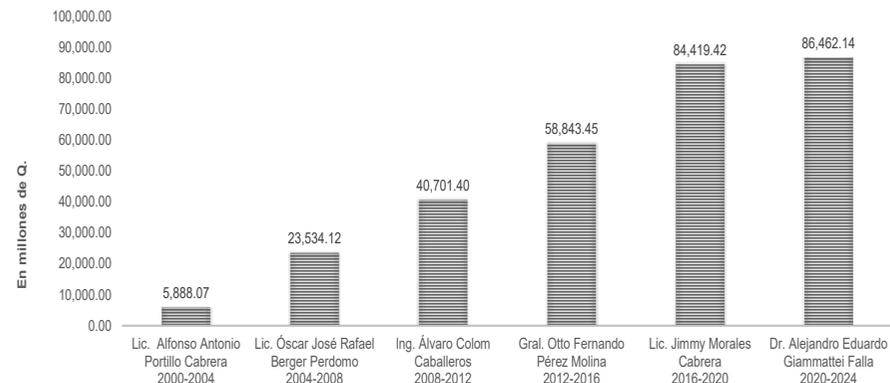


Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas, 2024.

El otro componente de la deuda del país, es la deuda interna en moneda nacional, que merece atención porque durante el período de análisis los distintos gobernantes optaron e hicieron uso de este tipo de deuda. La deuda alcanzada para el año 2000, luego del período del expresidente Álvaro Arzú Irigoyen, se situó en Q. 3,261.03 millones y el expresidente Alfonso Portillo Cabrera la incrementó en Q. 2,627.04 millones adicionales, para totalizar al final de su período los Q. 5,888.07 millones. Si bien se observa en la figura 4, que el uso de la deuda interna en moneda nacional durante ese período fue menor al anterior, debe señalarse que el expresidente Alfonso Portillo Cabrera incrementó la deuda interna en (US\$) dólares como ningún otro gobernante en el período de análisis.

Con la llegada del expresidente Óscar Rafael Berger Perdomo la deuda interna en moneda nacional alcanza niveles inesperados, el gobernante incrementó en Q. 17,646.05 millones adicionales la deuda interna, para totalizar los Q. 23,534.12 millones.

**Figura 4**  
Incremento de la Deuda interna en Quetzales por período de gobierno 2000-2024



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas, 2023.

Como se evidenció anteriormente, la deuda interna en moneda extranjera adquirida durante su gobierno ha sido la más baja. Sin embargo, la deuda interna se incrementó en 399%. La misma dinámica se muestra en la adquisición de deuda interna durante los períodos del expresidente Álvaro Colom Caballeros con Q. 17,167.28 millones y el expresidente Otto Fernando Pérez Molina con Q. 18,142.05 millones, para totalizar la deuda interna los Q. 40,701.40 y Q. 58,843.05 millones respectivamente.

Llama la atención el manejo de la deuda interna durante el período de gobierno del expresidente Jimmy Morales Cabrera porque se incrementó la deuda en 143.46% en comparación con el período del expresidente Otto Fernando Pérez Molina. Esto significó Q. 25,575.97

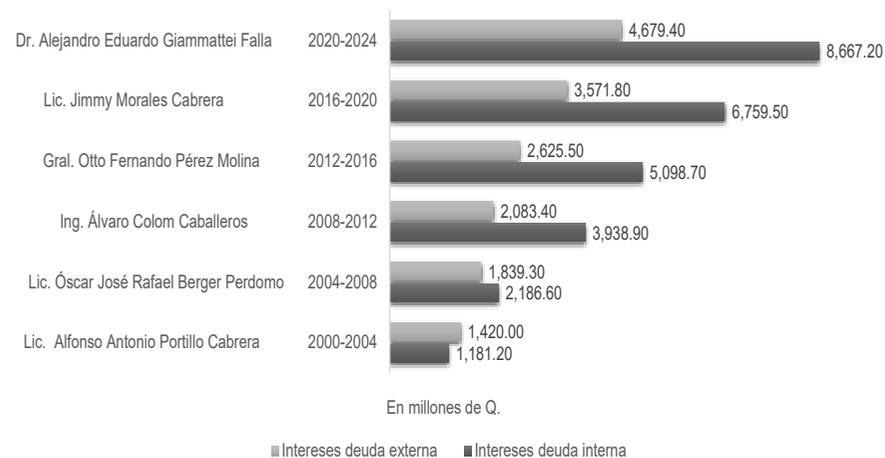
millones adicionales, para totalizar los Q. 84,419.42 millones. Por si esto fuera poco, durante el período del expresidente Jimmy Morales Cabrera la deuda externa se incrementó en US\$ 2,289.61 millones adicionales. Según los datos observados, es el exgobernante que más ha incrementado la deuda nacional en moneda nacional y en US\$ dólares.

Al final del período de análisis, 2020-2024, la deuda interna se incrementó en Q. 2,042.72 millones durante el período del gobierno del expresidente Alejandro Eduardo Giammattei Falla, para alcanzar los Q. 86,462.14 millones. La suma del endeudamiento total durante el período 2000-2024 es igual a Q. 299,848.60 millones a un promedio de Q. 12,493.70 millones por año.

Tal como se ha mostrado, los diferentes gobernantes hicieron uso de la deuda en ambas modalidades y el pago del servicio de la deuda, capital e intereses, se incrementó considerablemente. Para tener una idea de los compromisos financieros asumidos por el Estado de Guatemala, una revisión más detallada permite observar que el monto de intereses pagados entre 2000-2004 sumaron Q. 2,601.20 millones y lo que esto representó durante el período 2020-2024, en total suman Q. 13,346.60 millones, tal como se aprecia en la figura 5. El incremento en el pago de intereses por la deuda de 2000 a 2024 fue de 513.10%. Los intereses pagados de 2000-2024 suman Q. 44,051,800.00 millones y del total de estos, Q. 27,832.40 millones (63.20%) fueron pagados a inversionistas nacionales y Q. 16,219.40 millones (36.80%) fueron pagados a organismos financieros internacionales. Esto representa también la capacidad del sector financiero nacional como tenedor de

deuda pública y que habrá que considerar, en caso se presenten las turbulencias financieras anunciadas desde los organismos financieros internacionales.

**Figura 5**  
Pago intereses de la deuda interna y externa en moneda nacional por período de gobierno 2020-2024



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas, 2023.

En consonancia con la preocupación de insostenibilidad en el pago de la deuda hecha por organismos financieros internacionales, hay un hecho que tiene mucha importancia y que no se le ha prestado la atención debida. El Congreso de la República emitió el Punto Resolutivo Número 3-2020 que fuera publicado en el Diario de Centro América, en abril de 2020, y que en su punto tercero resuelve:

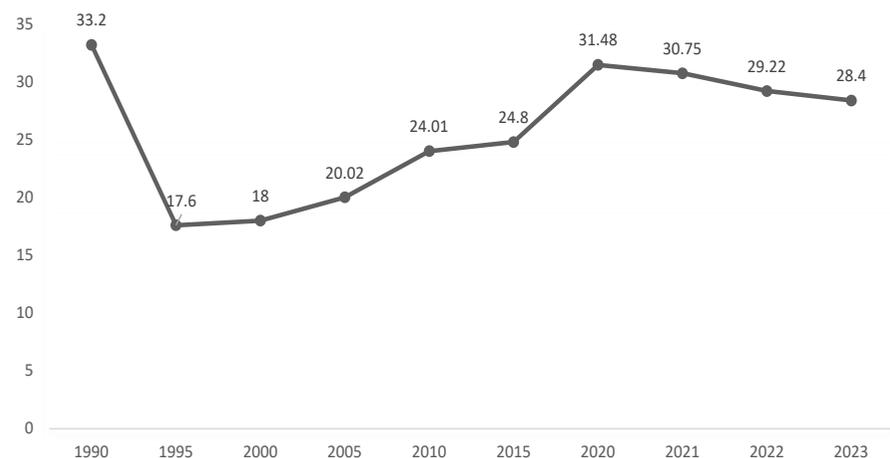
*Exhortar al Organismo Ejecutivo para que negocie con la banca multilateral una mora en el pago del servicio de la deuda externa para este año fiscal 2020, toda vez que la República de Guatemala ha sido*

*históricamente y hasta el día de hoy, un deudor ejemplar cumpliendo con todos sus compromisos financieros de pago. Este es el momento que se reconozca esta posición del país y los guatemaltecos para recibir un trato recíproco y solidario de la banca multilateral. Esta exhortativa no debe significar que, una vez superada la crisis, el Estado deje de cumplir responsablemente como ha sido hasta la fecha, con el pago de todos sus compromisos financieros.*

Con fecha 12 de mayo del mismo año, diputados de la Comisión de Relaciones Exteriores que daban seguimiento al punto resolutivo 03-2020, con el cual se solicitó al Ministerio de Finanzas Públicas renegociar la moratoria de la deuda cuyo monto ascendía a Q. 3,500 millones ante el Banco Mundial (BM), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Centroamericano de Integración y Desarrollo (CID). En dicha gestión la respuesta obtenida por parte de estas instituciones fue negativa. Ante esto, el diputado Álvaro Arzú Escobar expresó que era una respuesta contradictoria y una muestra de irrespeto para el país, ya que Guatemala es uno de los países que ha cumplido con sus obligaciones financieras internacionales (Congreso de la República, 2020). Este hecho es importante en la historia de la deuda del país porque fue precisamente el expresidente Álvaro Arzú Irigoyen, padre del actual diputado Álvaro Arzú Escobar, quien se opuso al llamado de no pagar la deuda externa hace algunos años. Esta actitud del expresidente Álvaro Arzú Irigoyen, contraria al resto de gobernantes Centroamericanos, echó por la borda lo que posiblemente pudo ser el primer esfuerzo y acuerdo de renegociación de la deuda externa centroamericana. Es también un hecho que contradice todos los argumentos en favor de la sostenibilidad en el pago de la deuda.

Lo cierto es que el incremento de la deuda ha sido constante y existe una narrativa por parte de algunos sectores que valoran positivamente el crecimiento sostenido de la deuda. La relación de la deuda respecto del PIB, es el indicador utilizado para esta valoración y es observable que lejos de disminuir esta ha aumentado. Tal como se observa en la figura 6, en 1990 la deuda representaba el 33.2% del PIB y en 1995 era equivalente al 17.6% de ese indicador, pero desde 2000 este se ha incrementado y superó el 31.48% en 2020. Aunque muestra una leve tendencia hacia la baja y situarse en 28.4 en 2023, se estima que este pueda aumentar en los próximos años.

**Figura 6**  
Deuda como porcentaje del PIB años 1990-2023



Fuente: Banco de Guatemala. 2024.

Otros hechos que deben observarse están relacionados con la estructura del financiamiento por el tipo de gasto. En 2000, los gastos de inversión representaban el 81% del presupuesto, el 7.0% era destinado a gastos de funcionamiento y el 12.0% al pago de la

deuda. En 2002 el 55.0% del presupuesto se destinó a inversión, el 44% a gasto de funcionamiento y el 1% al pago del servicio de la deuda. Sin embargo, para 2012 el gasto en inversión alcanzó el 26% del presupuesto, los gastos de funcionamiento el 19.0%, pero al pago del servicio de la deuda se destinó el 55.0% (MINFIN, 2012).

El Ministerio de Finanzas Públicas estimó que para el cierre del Ejercicio Fiscal de 2023 el monto de la deuda pública en circulación sumaba Q. 232,242.90 millones, correspondiente al 30.8% del PIB. Del saldo total de la deuda, el 63% equivalente a Q. 146,313.02 millones, corresponde a deuda interna y el 37.0%, equivalente a Q. 85,929.57 millones a deuda externa. El pago del servicio de la deuda se incrementó considerablemente año con año y en 2022 se destinaron Q. 15,312,000,000.00 millones para tal fin. El pago recomendado por el MINFIN para 2023 fue de Q. 16,141,734,740.00 millones y para 2024 este representará un total de Q. 16,813,335,060.00 (MINFIN, 2023).

Esto compromete a futuro el presupuesto del Estado de Guatemala y limita la capacidad futura de su ejecución. El monto recomendado por el MINFIN para los años 2025, 2026 y 2027 totalizan Q. 17,532,254,950.00, Q. 18,310,235,900.00 y Q. 19,035,627,470.00 respectivamente.

### La deuda y su impacto en la inversión social

Sin lugar a dudas, es un hecho que el país ha cumplido con el pago del servicio de la deuda. Desde distintos enfoques es imposible no coincidir con estos análisis. Desde el enfoque histórico ha sido posible analizar

la evolución de la deuda externa e interna. Es posible también analizar eventos pasados y lecciones aprendidas para entender mejor las medidas macroeconómicas implementadas y las posibles decisiones para enfrentarlos. Desde el enfoque económico, los análisis se han centrado en evaluar la capacidad de pago en función del contexto nacional e internacional. Este enfoque se ha centrado en indicadores como el Producto Interno Bruto, el crecimiento económico y la capacidad de generar ingresos para el pago de la deuda. Desde el enfoque financiero este se ha centrado en evaluar la estructura financiera de la deuda externa, incluyendo la composición de la deuda (porcentaje de deuda pública y privada), los términos de la deuda, tasas de interés, plazos de vencimiento y la capacidad de refinanciamiento. En el enfoque político los análisis han considerado cómo influye la capacidad de las autoridades para manejar la deuda externa, especialmente en los años recientes que fue visible la inmediatez, por parte de algunos organismos del Estado para la aprobación de más deuda.

Sin embargo, en estas evaluaciones que califican positivamente el manejo de la deuda, el enfoque social siempre está ausente. Ante esta ausencia es importante comparar y analizar los efectos sociales que genera la deuda externa, entre ellos: el impacto en la pobreza y la desigualdad, el acceso a servicios básicos y calidad de vida. En estos análisis complementarios debe evaluarse cómo la carga de la deuda ha influido en el desarrollo económico y social en país desigual, en donde aproximadamente el 60% de la población vive en la pobreza.

Desde 2000 a 2024 los distintos planes de gobierno presentaron y aprobaron programas que en el tiempo demostraron poca efectividad

en el combate de estas desigualdades. A manera de ejemplo, el período de gobierno del expresidente Alfonso Portillo Cabrera se enfocó en cinco áreas prioritarias: política económica, política social, política de seguridad ciudadana y defensa nacional, y proceso de paz. A pesar del incremento de la deuda interna y externa por US\$. 2,415.60 millones y en moneda nacional por Q. 2,627.04 millones, durante los dos primeros años de su período la pobreza alcanzaba al 56% de la población (ENCOVI, 2006). Su gobierno se caracterizó por la escasa asignación presupuestaria a la política social y a la falta de criterio para la distribución del gasto social (ASIES, 2004). En su período de gobierno la salud, la educación, la vivienda, la seguridad alimentaria y la economía campesina fueron menos beneficiadas, dando prioridad a otras áreas.

Durante el gobierno del expresidente Óscar José Rafael Berger Perdomo las condiciones de vida de la población se vieron deterioradas por el incremento de la inflación al 9.23%, sin que el gasto social alcanzara las metas fijadas por los Acuerdos de Paz. Durante este período la deuda externa e interna mostró una baja y se situó en US\$ 457.53 millones y la deuda interna en moneda nacional se incrementó considerablemente en Q. 17,646.05 millones. Durante su período de gobierno la educación y salud tuvieron menos asignación presupuestaria que en períodos anteriores. La asignación en educación alcanzó el 2.7% y en salud el 1.5% del PIB, por debajo de la inversión realizada por el resto de países centroamericanos en estos rubros (Becerra Gelóver, 2005). Como un hecho contradictorio, el contenido de su discurso ante la OEA (2004), en comunión con la teoría del derrame (trickle-down economics), el expresidente se comprometió “a

*propiciar un crecimiento acelerado y sostenido que estimule el aumento significativo de la inversión y de las exportaciones de bienes y servicios que a la vez permita reducir el nivel de pobreza de los guatemaltecos*". Otra característica de su período de gobierno fue haber favorecido la atracción de inversión extranjera para la generación de empleo, la inversión privada en megaproyectos de minería, palma africana, hidrocarburos, hidroeléctricas y azúcar con los impactos ambientales y conflictos sociales ya conocidos.

El expresidente Álvaro Colom Caballeros anunció en su programa de gobierno, la lucha por un orden social donde imperen los postulados de la democracia política, social, económica y cultural (Plan de la Esperanza, 2008). Su gobierno se caracterizó por la búsqueda de acuerdos sectoriales para una reforma fiscal que elevara la carga tributaria del 12.3% a 13.2% del PIB establecida en los acuerdos de paz y que fuera rechazada en mayo del 2008 por el sector empresarial. Es de resaltar que durante este período fueron implementados programas sociales como Mi Familia Progresá, consistente en transferencias condicionadas para familias en extrema pobreza. Otros programas creados durante su mando fueron la Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios y Escuelas Abiertas. Tuvo que enfrentar la crisis económica de 2009 los impactos de la tormenta Ágatha que desacelerara el crecimiento de la actividad productiva y generara daños estimados en más de Q. 2,000.00 millones. Durante su período el incremento de la deuda interna y externa en moneda extranjera tuvo un uso moderado respecto del período anterior, sin embargo, la deuda interna en moneda nacional fue incrementada en Q. 17,167.28 millones sin que los programas implementados solucionaran la problemática social.

Con la llegada del expresidente Otto Fernando Pérez Molina y su propuesta de "mano dura" al crimen organizado y la corrupción, se da continuidad a los programas de cohesión social implementados en el gobierno anterior. Con el Pacto Hambre Cero continuó con el esfuerzo de enfrentar el hambre y la desnutrición, con Mi Bono Seguro y las transferencias condicionadas buscó dar continuidad a la educación de la niñez en el área rural. Fue objeto de serios cuestionamientos sobre el financiamiento y el logro de los objetivos de estos programas. Tuvo que enfrentar expresiones de descontento social por la actividad minera (La Puya, El Tambor, San Rafael, El Escobal), las hidroeléctricas y por desalojos de comunidades indígenas. Durante su mandato se presentó la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, que el mandatario concibió como uno de los legados que su gobierno dejaría al pueblo de Guatemala. Dicha iniciativa terminó bloqueada en el Congreso de la República por legisladores pertenecientes a su agrupación política. El período de la "mano dura" culminó enfrentando los escándalos de corrupción bajo el caso Cooptación del Estado e incrementó la deuda interna y externa en moneda extranjera en US\$ 1,820.19 millones y la deuda interna en Q. 18,142.05 millones.

En el período 2016-2020 y con la llegada del expresidente Jimmy Morales Cabrera las acciones hacia los menos favorecidos no cambiaron. En la agenda de seguridad alimentaria el expresidente optó por la asistencia alimentaria consistente en raciones de alimentos o cupones canjeables por alimentos. A través del ministerio de Agricultura entregó vales canjeables a campesinos afectados por las variaciones climáticas. Los logros en materia de salud fueron cuestionados por diferentes sectores de la sociedad, se enfocó en

invertir en la infraestructura vial del país y algunas de las llamadas Mega Obras realizadas durante su gobierno distan en la actualidad de haber sido una solución con carácter técnico. Se enfrentó a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que vinculó a funcionarios de gobiernos anteriores y de su gobierno en escándalos de corrupción, logrando la expulsión de esta institución. Los esfuerzos por la formulación de una política social que enfrentara los problemas de la mayoría de la población estuvieron ausentes. Es el expresidente que más ha endeudado al país, la deuda interna y externa tuvo un incremento de US\$ 3,158.91 millones y la deuda en moneda nacional se incrementó en Q. 25,575.97 millones, por arriba de los niveles alcanzados en todos los gobiernos anteriores.

Durante el Gobierno del expresidente Alejandro Eduardo Giammattei Falla y su Política General de Gobierno 2020-2024 no se observaron cambios sustanciales. El exgobernante optó por dar continuidad a programas de gobiernos anteriores. En la política social presentada por el exgobernante manifestó que tenía como prioridad alcanzar el objetivo de atender de manera directa y efectiva a los más pobres, impulsando compensadores sociales efectivos y focalizados (SEGEPLAN, 2023). La implementación del Bono Familia, con igual función de las transferencias condicionadas de años anteriores y los Comedores Sociales que fueron aperturados en territorios de algunos alcaldes que aceptaron inscribirse como candidatos del partido Vamos para el próximo evento electoral, buscó aliviar la inseguridad alimentaria existente. Como dato interesante, el 68% de estos comedores sociales no se instalaron en municipios priorizados por niveles de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria y

nutricional (Coronado, 2023). El monto invertido en estos comedores durante 2022 alcanzó los Q. 216,801,894.00 millones y es la máxima asignación presupuestaria asignada desde su creación. La Gran Cruzada Nacional por la Desnutrición buscó integrar a diversos sectores del país con la finalidad de mejorar la nutrición de las familias guatemaltecas, de esta iniciativa interinstitucional se desconocen los logros alcanzados a la fecha. Debe considerarse que durante este período de gobierno se presenta la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 que sin dudas afectó a varios de los indicadores sociales. Sin embargo, el expresidente Alejandro Eduardo Giammattei Falla optó por financiar algunas medidas de política económica para contrarrestar los efectos de esta emergencia y elevó la deuda interna y externa en moneda extranjera en US\$ 1,737.79 millones y la deuda interna en moneda nacional en Q. 2,042.72 millones. De acuerdo a las estimaciones presentadas, durante los dos primeros años de gobierno, aproximadamente 3.2 millones de personas se encontraban en riesgo de inseguridad alimentaria (ICEFI, 2022). Este flagelo afectaba a 60 de cada 100 niños menores de 5 años del área rural

### ***El nivel de endeudamiento y el alcance de los objetivos de desarrollo sostenible.***

En el análisis realizado se observa la utilización de la deuda interna y externa como mecanismo macroeconómico para financiar el déficit fiscal y el crecimiento económico. A la fecha los resultados obtenidos por los programas de gobierno mínimamente han mejorado el nivel de vida de la población de cara al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En estas condiciones de endeudamiento, es

imposible alcanzar mínimamente los ODS para 2030 que fueran asumidos en septiembre de 2015 durante el período de gobierno del expresidente Otto Fernando Pérez Molina.

Con este compromiso el exgobernante alineó las metas contenidas en el Plan de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Siendo este un compromiso de nación que fuera abandonado por los últimos gobernantes sin que hayan trazado una ruta nueva para el logro de los ODS. El país se comprometió a la Revisión Nacional Voluntaria (RNV) y a la fecha se han presentado cuatro informes de los años 2017, 2019, 2021 y 2023. Brevemente, la RNV de 2023 planteó las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible (económica, social y ambiental) y se observa la necesidad de incrementar esfuerzos más allá de lo económico, que es muy importante, pero aún faltan esfuerzos en las dimensiones social y ambiental (SEGEPLAN, 2023).

Estos logros se ven inalcanzables al observar la asignación presupuestaria para el pago de la deuda y por el vencimiento promedio en años de la deuda soberana del país. La deuda de los países de la región tiene un perfil de amortización de 10 o más años, incluso más de 20. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2023) el perfil de amortización para Guatemala se estimó en 12 años y lo que el Estado desembolsó para pagar intereses en 2021 superó en 48% el gasto en educación, 64% el gasto en salud y 68% el gasto en protección social. En relación a los ingresos tributarios, cercanos a 13% del PIB entre 2012 y 2019, el país ha realizado el pago intereses por montos que superan ese porcentaje.

Este análisis muestra que, debido al incremento sostenido y el encarecimiento de la deuda, el gasto en inversión social se vio limitado. El presupuesto para políticas sociales que permitieran alcanzar los ODS a 2030 no fueron prioridad y los programas implementados fueron insuficientes. De los 17 objetivos trazados hay 4 que son prioritarios y que requieren financiamiento para su atención inmediata. El fin de la pobreza, término que han definido como sobrevivir con \$2.15 diarios y que limita su comprensión. Las transferencias condicionadas implementadas durante el período de análisis parten de esta definición, por tal motivo era difícil esperar otros resultados. En dicho objetivo se plantea que la pobreza tiene muchas dimensiones que se encuentran en el desempleo, la exclusión social y la vulnerabilidad en que viven ciertas poblaciones. Esto impide que sean productivos y profundiza la desigualdad social que socaba la cohesión social y que puede aumentar las tensiones políticas.

Poner fin a la inseguridad alimentaria y al hambre fue una meta inalcanzable aún con la asignación financiera otorgada, especialmente durante los gobiernos de 2008-2024. Cada día miles de ciudadanos amanecen con el estómago vacío y en las zonas rurales muchas familias carecen de una ración de alimentos para nutrir a los niños y niñas. La lucha contra el hambre tiene un enfoque pluridimensional que incluye la protección social y la transformación de los sistemas alimentarios. La alimentación es clave para la educación, la salud y la productividad de las personas. El hambre limita el desarrollo físico y cognitivo de las personas por lo que se hace necesario combatirlo para reducir su incidencia en el resto de ODS.

La atención en salud y bienestar de igual manera fue afectada por falta de asignación presupuestaria y se observa que en algunos períodos esta se redujo. La atención en salud es importante para proteger grupos de población vulnerables (ancianos y niños) a enfermedades infecciosas (VIH, tuberculosis, malaria). La cobertura universal sigue siendo un desafío y requiere de financiamiento para que las personas de escasos recursos tengan acceso a servicios de mayor calidad en todo momento.

El acceso a educación de calidad es importante para romper el círculo de la pobreza y es clave para alcanzar otros ODS. La inversión en educación de igual manera se vio dificultada por la poca importancia dada por los gobernantes. La educación ayuda a reducir las desigualdades en las oportunidades para el desarrollo, el acceso gratuito a educación primaria y secundaria de todos los niños y niñas debe convertirse en una prioridad. La inversión en educación debe ser una estrategia nacional que permita la construcción de infraestructura escolar de calidad.

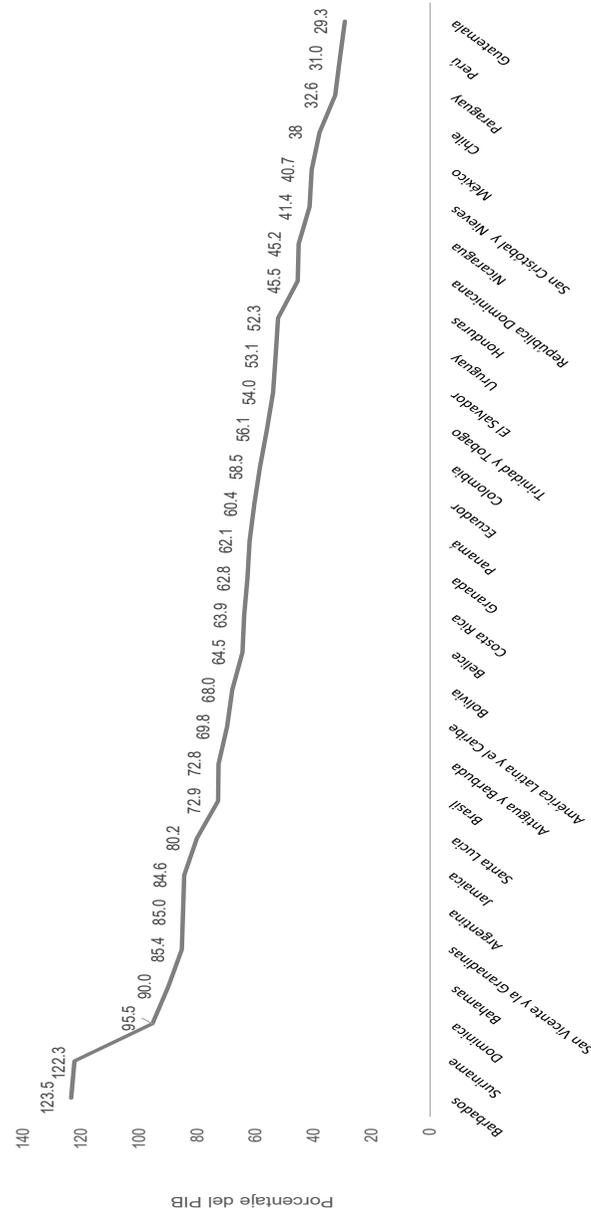
Estos objetivos son prioritarios para atender a la población guatemalteca, sin que esto signifique desatender el alcance del resto de los ODS. ¿Cuáles pueden ser las fuentes de financiamiento que permitan en el corto plazo el logro de estos objetivos ahora que la prioridad es la sostenibilidad en el pago de la deuda? Las respuestas no son muchas y las utilizadas a nivel regional son elevar la carga tributaria, eficientar la recaudación fiscal y sobre todo la transparencia en la adquisición de más deuda e inversión. La carga tributaria es la menos viable por la fuerte oposición manifiesta en épocas recientes

por parte de los sectores empresariales del país. Sin embargo, los esfuerzos actuales por reducir la defraudación fiscal, especialmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) permitirían aliviar el déficit fiscal. La adquisición de nuevos préstamos está enfrentando obstáculos desde la discusión para su aprobación y significaría continuar con el incremento sostenido de la deuda. Una alternativa sería la reestructuración, renegociación para el alivio de la deuda (interna y externa) que ha sido promovida desde tiempos de la pandemia. El principal obstáculo en esta renegociación ha sido la falta de equilibrio entre el interés público y privado, a lo que debe agregarse la ausencia de un mecanismo multilateral que ayude a reducir la insostenibilidad en el pago de la deuda y los efectos económico sociales al interno de los países de la región.

En definitiva, el alcance mínimo de los ODS ha sido imposible aún con el incremento de la deuda en las últimas décadas. La reducción de las desigualdades económicas y sociales existentes en Guatemala requieren de un plazo mayor y de un fuerte financiamiento de las políticas para tal fin. El logro de estos objetivos dependerá de la capacidad negociadora de los próximos gobernantes a nivel interno y externo. A nivel regional existe una coyuntura propicia para buscar la reestructuración de la deuda y se requiere además que los inversionistas privados del país muestren voluntad en el mismo sentido para construir un país con menos desigualdades.

Anexo 1

Deuda externa por país como porcentaje del PIB. Año 2020.



Fuente: Estadística Research Departament 2023.

Bibliografía

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 2004. Los informes presidenciales y su importancia para la gobernabilidad, la continuidad y la transparencia de la gestión gubernativa. Lecciones aprendidas de los informes del período 2000/2003. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas. Obtenido de [http://asies.org.gt/pdf/200407\\_los\\_informes\\_presidenciales\\_y\\_su\\_importancia\\_para\\_la\\_gobernabilidad\\_la\\_continuidad\\_y\\_la\\_transparencia\\_de\\_la\\_gestion\\_gubernativa.pdf](http://asies.org.gt/pdf/200407_los_informes_presidenciales_y_su_importancia_para_la_gobernabilidad_la_continuidad_y_la_transparencia_de_la_gestion_gubernativa.pdf)

Banco Mundial. 2023. Los países en desarrollo pagaron una cifra récord de USD 443,500 millones en deuda pública en 2022. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/12/13/developing-countries-paid-record-443-5-billion-on-public-debt-in-2022>

Becerra Gelóver, Alejandro. 2005. Guatemala, deudas históricas que no saldan. El Cotidiano, núm. 131, mayo-junio. pp. 108-117. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Distrito Federal. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32513113.pdf>

CADTM. 2020. ¿Por qué la anulación de la deuda alemana en 1953 no puede aplicarse actualmente para Grecia y los países en desarrollo? Comité para la abolición de las deudas ilegítimas. Obtenido de <https://www.cadtm.org/Por-que-la-anulacion-de-la-deuda-alemana-en-1953-no-puede-aplicarse-actualmente>

CADTM. 2023. El Acuerdo de Londres de 1953 sobre la deuda alemana. Comité para la abolición de las deudas ilegítimas. Obtenido de <https://www.cadtm.org/El-Acuerdo-de-Londres-de-1953-sobre-la-deuda-alemana#:~:text=El%20pago%20de%20la%20deuda,de%20marcos%20incluidos%20los%20intereses>

Comisión Económica para América Latina. 2023. Deuda Pública y Restricciones para el Desarrollo en América Latina y El Caribe. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe>

Comisión Económica para América Latina. 2023. Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/834784b5-be7a-4090-8a6a-34cb630ba1f8/content>

Congreso de la República de Guatemala. 2020. Diputados dan seguimiento a la renegociación de la deuda. Noticias. Obtenido de [https://www.congreso.gob.gt/noticias\\_congreso/4325/2020/3](https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4325/2020/3)

Coronado, Elsa. 2023. Comedores Sociales: una herramienta para combatir el hambre es utilizada con fines electorales. Plaza Pública. Obtenido de <https://www.plazapublica.com.gt/aclaracion/informacion/comedores-sociales-una-herramienta-para-combatir-el-hambre-es-utilizada-con>

Diario de Centro América. 2020. Organismo Legislativo. No. 44. Tomo CCCXIV. Obtenido de <file:///C:/Users/50242/Downloads/a8454-3-2020.pdf>

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 2006. Principales resultados. Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de <https://portal.siinsan.gob.gt/wp-content/uploads/ENCOVI-2006.pdf>

Fondo Monetario Internacional. (2023). Perspectivas de la Economía Mundial. Abordar las divergencias mundiales. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023#:~:text=Se%20prev%C3%A9%20que%20en%20las,0%25%20en%202023%20y%202024>.

Hakura, Dalia. 2020. ¿Qué es la sostenibilidad de la deuda? Son muchos los factores que deciden cuánta deuda puede soportar bien una economía. Finanzas y Desarrollo. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/que-es-sostenibilidad-deuda-esencial.pdf>

ICEFI. 2022. Guatemala. Análisis del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal 2023. Obtenido de [https://mail.icefi.org/sites/default/files/ddf\\_-\\_guatemala\\_-\\_ analisis\\_de\\_presupuesto\\_2023.pdf](https://mail.icefi.org/sites/default/files/ddf_-_guatemala_-_ analisis_de_presupuesto_2023.pdf)

Ministerio de Finanzas Públicas. 2012. Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala. Dirección de Análisis y Evaluación fiscal. Obtenido de [https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estudios\\_fiscales/analisis\\_sostenib\\_junio12.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf)

Ministerio de Fianzas Públicas de Guatemala. 2023. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023 y Multianual 2023-2027. Obtenido de <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre23/DOCUMENTOS/11130019%20Servicios%20de%20la%20Deuda%20P%C3%BAblica.pdf>

Organización de Estados Americanos. 2004. Presidente guatemalteco reafirma que la pobreza atenta contra la democracia y los derechos humanos. Comunicado de prensa. Obtenido de [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-072/04](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-072/04)

Organización de las Naciones Unidas. 2022. Los 54 países con mayores problemas de deuda son hogar del 50% de la población más pobre del mundo. Mirada Global Historias Urbanas. Noticias ONU. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2022/10/1516027>

Plan de Gobierno. 2008. Unidad Nacional de la Esperanza. Ing. Álvaro Colom. Obtenido de <https://www.segeplan.gob.gt/downloads/Plan%20de%20la%20Esperanza.pdf>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2023. ODS en Guatemala IV Revisión Nacional Voluntaria. SEGEPLAN. 133 p.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2023. Guatemala presenta grandes avances en materia de desarrollo

social, concluyen en coloquio de Planificación Abierta 2024. Obtenido de <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/?p=8513>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2023. Prioridades Nacionales de Desarrollo. IV Revisión Nacional Voluntaria. Obtenido de <https://pnd.gt/Home/Revision>

Wharen, Pablo. (2019). América Latina endeudada: ¿qué implica una reestructuración de la deuda? Análisis Económico. celag.org. Obtenido de <https://www.celag.org/america-latina-endeudada-reestructuracion-de-deuda/>

***Elementos de la acumulación capitalista en el agro  
guatemalteco:  
¿Factor de crecimiento económico?  
-Parte II-***

*Miguel Ángel Castro\**

**I. Introducción**

En esta segunda parte del trabajo referida a los Elementos de la Acumulación Capitalista en el Agro guatemalteco: ¿Factor de Crecimiento Económico?, es válido retomar algunas ideas que ya han sido abordadas en su primera fase a manera de recordatorio e introducción.

En ese sentido debe tenerse presente que el ser humano, a diferencia de cualquier otro ser vivo que habita el globo terráqueo, es que después de un largo proceso conocido como hominización, llegó a estructurarse como el ser que hoy en día es, un ser racional con inconmensurables capacidades y conocimientos, configurando el principal factor de las fuerzas productivas.

El otro elemento de las fuerzas productivas es la naturaleza -medios de producción- que comprende el aspecto material, donde conjugados hombre y medios de producción en recíproca interacción y asimilación, dan lugar al fenómeno histórico jamás conocido, cual es el hombre viviendo, actuando y formando parte de la sociedad, pero

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

de acuerdo con Aristóteles de una sociedad políticamente organizada, porque no se le concibe fuera de ésta y tampoco desvinculado en su relación con el Estado.

Un principio básico del desarrollo y existencia de la vida humana es que ninguna sociedad es **independiente a su régimen económico o político** puede dejar de consumir, se tiene que completar el ciclo producción-consumo, aunque se comprenderá que ese ciclo no es tan ideal, pues es determinado por las relaciones de producción, formas de propiedad, donde una minoría de personas gozan de este privilegio, mientras que la mayoría se encuentra careciendo de bienes.

Ya lo decía Engels, una sociedad que no produce es condenada a desaparecer, reconociendo por tanto que para disponer de capacidad de consumo, no solo es condición sine que non, elaborar previamente los bienes que satisfagan necesidades básicas, como la alimentación, antes que dedicarse a cualquier otra actividad tal la religión, sino también disponer de capacidad de demanda, es decir, de un salario.

Para fines específicos de la Acumulación Capitalista en el sector Agropecuario, como factor de Crecimiento Económico, que en efecto lo es, porque eso significa para aquellos propietarios de grandes extensiones de tierra y consiguientemente de bienes exportables, no así para campesinos y productores directos rurales poseedores y vendedores de fuerza de trabajo. Históricamente la primera actividad que de forma sistemática realiza el hombre es la

agricultura, manteniendo su importancia en economías nacionales de países como Guatemala, no obstante haber surgido sectores productivos diferentes, sin el peso que representa en el Producto Interno Bruto -PIB-.

De tal manera, que las primeras o primitivas formas productivas y destino del consumo realizadas por el humano en el pasado, que fueron eminentemente fortuitas e instintivas en calidad de recolector nómada, no eran con el propósito de acumular riqueza, como ocurre en el sistema capitalista, sino para sobrevivir en aquellas adversas condiciones naturales en que se encontraba.

Se reconoce o advierte que esas simples acciones no carecen de importancia, todo lo contrario, pues es debido a las primigenias faenas recolectoras, que ahora la sociedad asiste a la etapa de mayor acumulación y crecimiento económico en el siglo XXI. Crecimiento que coadyuva de forma marginal, en influir sobre el aspecto socioeconómico de la población más vulnerable, tratando de esconder la paradoja que a mayor crecimiento se crea mayor diferenciación social, cuando debería ser a la inversa, a mayor crecimiento económico menor diferenciación en la estratificación social, cumpliéndose así inexorablemente la Ley General de la Acumulación Capitalista.

Ampliando, se tiene que la elaboración y destino de los valores de uso -VU- creados por el hombre, puede enfocarse desde 2 concepciones (Marx lo reconoce en Aristóteles). La primera es el uso natural, cuando los resultados del trabajo del hombre se utilizan para

satisfacer necesidades humanas, ya broten del estómago, fantasía, como medios de vida, o medios de producción (Marx), pero que su destino **NO es para acumular riqueza**.

La segunda acepción es cuando la producción o VU también se utilizan, pero en sentido antinatural, porque no se crearon para eso, es decir su destino **SÍ es para acumular riqueza**, pues en el capitalismo son convertidos en valores de cambio -VC- que es ni más ni menos, cuando se hace referencia a acumulación capitalista, pero que en terminología “*diplomática*” es crecimiento económico, o lo que es similar al PIB que por cierto es la variable símbolo, que en sus opiniones enorgullece a los macroeconomistas, para indicar el “*estado de salud*” de la economía de un país.

Es oportuno recordar, que cuando ese crecimiento económico o “*inmenso arsenal de mercancías*” no tienen salida, conduce a la incompreensión capitalista de que: “*La razón última de todas las crisis reales es siempre la pobreza y la limitación del consumo de las masas frente a la tendencia de la producción capitalista a desarrollar las fuerzas productivas como si no tuviesen más límite que la capacidad absoluta de consumo de la sociedad*”. En el capitalismo hay gran capacidad de producir VU, aunque no haya una capacidad de consumo que mantenga el mismo ritmo, siendo esta una de las razones por la cual los bienes de agroexportación se “*lanzan*” al mercado externo, porque la demanda interna es precaria, el mercado interno se encuentra constreñido, sin tener la capacidad de realizar la plusvalía.

La etapa histórica más avanzada de la humanidad es la formación capitalista, donde el potencial de producir bienes que garanticen la existencia humana es inconmensurable e incesante, aunque tal finalidad ha pasado a segundo plano, al cambiar de forma radical su esencia, porque ahora los valores de uso -VU-, se han convertido en mercancías, que aunque satisfagan necesidades humanas, no las satisface o cumple, por eso, por ser mercancías. Ahora la finalidad es producir y reproducir capital, de acumular capital, circunstancia que no es ajena para países desarrollados y subdesarrollados, por medio de desarrollos tecnológico-científicos ya sea en la industria o sector agropecuario.

En una sociedad como Guatemala, el principal punto de apoyo de la acumulación descansa **en el sector agropecuario, interpretando que es en esta actividad, a diferencia de países** desarrollados donde se inicia y define el proceso de acumulación capitalista. Esto origina una profunda contradicción, cual es que a mayores niveles de crecimiento económico, provoca mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, no existe la ecuación de correspondencia que a mayor crecimiento, menores niveles de pobreza, siendo en el área rural de sociedades subdesarrolladas que se presenta con más dramatismo, que irónicamente es donde se crea riqueza para el mercado externo.

Estadísticas nacionales, regionales e incluso mundiales reportan este contexto de marcada diferenciación social, que como decíamos al principio es independiente a países desarrollados o subdesarrollados, en que la tendencia es permanente en el incremento constante de pobreza y en el número de personas, que se encuentran

marginadas de los beneficios creados por el hombre, pues la quinta parte de personas más ricas del planeta y la quinta parte de individuos más pobres absorben y consumen el 86.0 % y 1.3 % de la producción mundial respectivamente.

Comportamiento revelador en la expansión de la pobreza, es que cada vez se ensancha, incrementando el volumen de proletarios asalariados que sin puntualizar en el carácter del régimen económico y político, la tendencia de la acumulación capitalista es a concentrarse y centralizarse más, con el agravante de tener una importante participación la cuestión tecnológica en los procesos productivos, que a su vez desplaza al capital variable -CV- de forma acelerada. *“...la reproducción en escala ampliada, o sea, la acumulación, reproduce el régimen del capital en una escala superior, crea en uno de los polos más capitalistas o capitalistas más poderosos y en el otro más obreros asalariados”.*

Esta inequitativa distribución del crecimiento económico, es un problema que rebasa las fronteras nacionales de los países, pues nace en las entrañas del propio régimen capitalista, de instituciones financieras internacionales, de estructuras económicas y políticas mundiales impuestas a la sociedad, que “reparte” la riqueza con la creencia apologética, que el mercado es el mecanismo perfecto e infalible para realizar dicho proceso, sin tener que ver con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, las formas de propiedad sobre los medios de producción, asignación óptima de los factores, el carácter de las relaciones económicas, al mejor estilo de la **Escuela Neoclásica**.

Las modalidades de producción precedentes o inferiores de las formaciones precapitalistas, se proyectan en la actual o superior fase capitalista, dando lugar a comprender que en este estadio más avanzado, la economía y producción capitalista deviene de etapas anteriores, que las asimila, a la vez que las supera y potencia, sin anularlas en el entendido que en ellas se encuentra su génesis, reconociendo que también existen resabios que no le pertenecen, conocidos como tipos económicos o tipos de economía.

Son esas etapas primitivas que corresponden al punto de partida de la sociedad, de las que se ocupa la historia económica, donde la producción capitalista en gran escala, empezó a gestarse históricamente por el hombre de las cavernas, de aquel ser que se aterrizaaba hasta del más natural de los fenómenos naturales, sin que tuviese la más remota idea del “*Frankenstein*” que posteriormente nacería.

Se tiene que la contribución del sector agropecuario guatemalteco en la integración del producto interno bruto -PIB- ha descendido, dando paso a la participación de sectores como la industria o de actividades improductivas tal el comercio y servicios. No obstante, se plantea que las relaciones de producción capitalistas del agro en Guatemala, se están profundizando no por transformaciones de una nueva visión que busque el desarrollo y modernización del Agro, sino por estímulos circunstanciales de la inestable demanda externa, de acontecimientos geopolíticos mundiales, ampliación inédita de intercambios comerciales que no existían, mucho menos por el impulso de políticas de desarrollo agrario, que dentro de las actuales relaciones de producción, se inicie la modificación de la estructura agraria.

Sin embargo, esta situación de ninguna manera determina, que por ejemplo la industria en contraposición al sector agropecuario, se encuentre en vías de transitar hacia un vigoroso despegue, ya no se diga reemplazarlo y que por tanto, el país se encamina a lograr el escurridizo proceso de industrialización, que ha sido una quimera frustrada por varias décadas, o que por fin Guatemala muy pronto se convertirá y pertenecerá al selecto club de sociedades que han “abandonado” el subdesarrollo, pues el aspecto invisibilizado que detiene su despegue, es la presencia de intereses contradictorios de capital nacional y extranjero o de fracciones de clase domésticas del capital agrario, temerosas de perder el dominio de una parte residual del mercado.

En general la actividad agropecuaria en Guatemala coexiste, con procesos donde subsisten relaciones de producción de una economía mercantil simple -EMS-, en principio debido a la inexistencia de un modo de producción puro, cuando es la producción de consumo interno, no así la agroexportación, que se fundamenta en profusas relaciones pre-capitalistas.

Pero desde la perspectiva práctica, son diversos elementos característicos de la EMS, que se constituyen en palancas o puntos de apoyo a la agroexportación, como el reservorio o flujo creciente y permanente de fuerza de trabajo, presencia de una estructura salarial baja, insuficiente inversión en formación y capacitación laboral.

Se aclara que la Agroexportación, es parte importante de la economía nacional de Guatemala. Sin embargo, deben establecerse políticas económicas y políticas ambientales que transformen su

carácter concentrado, de igual manera políticas sociales que mejoren las condiciones de quienes en ella participan. Los orígenes históricos de esta modalidad económica de exportación se encuentran en la Colonia con la producción de añil y grana, después con la siembra de café durante la Reforma Liberal de 1871 y más reciente con la introducción de monocultivos con la plantación de palma africana.

Se observa que los primeros 3 valores de uso -VU- ya expresan una incipiente vinculación de Guatemala con el mercado externo, es decir con el mercado capitalista internacional, por la vía de la agroexportación configurándose con solidez y presencia en la década de los 50 del siglo XX, cuyas especificidades prácticamente se mantienen invariables, mencionando la dependencia de relaciones mercantiles del sector agropecuario con economías desarrolladas, participación de una fuerza de trabajo que permanece sin mayor posicionamiento en la estructura social, producción de mercancías con poco contenido de valor agregado, términos de intercambio desfavorables, impacto en la balanza comercial, concentración y división de la tierra, creciente acumulación capitalista, obtención de plusvalía, etc.

Desde otra perspectiva se ha ampliado la cantidad de mercancías agrícolas de exportación, ya que hoy en día está el banano, la caña de azúcar, la palma africana, el cardamomo, incluyendo los llamados productos de exportación no tradicional, los mini vegetales. Ampliación de cultivos que ha significado un uso desmesurado de la tierra, provocando efectos negativos como la desertificación, pérdida de la cubierta forestal, ampliación de la frontera agrícola, más concentración de la tierra.

El caso de la tierra, por ser el principal medio de producción de Guatemala, es digno de enfatizarlo, ya que es la piedra angular no solo de la cuestión agraria, sino de la variada problemática socioeconómica pues implica desempleo, pobreza, migración, destrucción de la economía campesina, desabastecimiento del mercado interno, compra y venta de fuerza de trabajo con salarios insuficientes que no cubren la canasta básica de alimentos, etc.

También hay una contradicción histórica referida a la división de unidades económicas donde se realiza la producción agroexportadora y la de consumo interno, en el sentido que la primera forma requiere de las mejores, virtuosas y grandes extensiones de tierra, conocidas como latifundios localizadas en departamentos de la costa sur, aunque en años recientes se ha dado un desplazamiento geográfico, cuando se reporta la inclusión de departamentos como Izabal, Petén, Santa Rosa y otros.

Mientras que la producción de consumo doméstico es lo opuesto. No obstante, ambos tipos de producción y unidades económicas en muchos sentidos son complementarios, es decir que forman una simbiosis perfecta para la acumulación capitalista en el agro guatemalteco, que con la debida prudencia se interpreta que esa dinámica es posible, en tanto coexistan el latifundio y minifundio, asentados en relaciones de producción capitalistas.

En cambio, no es la misma condición para los cultivos de consumo interno, ya que acá es todo diferente, empezando por el tamaño de las fincas que son parcelas pequeñas, impropias para obtener volúmenes

de valores de uso suficientes, ya sea para el autoabastecimiento o la venta, pero también son incapaces de absorber la fuerza de trabajo familiar de sus poseedores, son tierras marginales que se localizan principalmente en la llamada región minifundista del altiplano central y otras regiones del nombrado corredor seco de Guatemala.

En Guatemala la bipolaridad de grandes y pequeñas fracciones de tierra crea el **binomio latifundio-minifundio**, que debido al agudo proceso de ampliación de la frontera agrícola, ha profundizado y generalizado la proliferación del minifundismo, mientras que el proceso de concentración de tierras continúa.

En fin, cada formación social tiene su propia ley económica fundamental, en el capitalismo es la ley de la plusvalía. La misión del capital es crear plusvalía en sectores de actividad económica, para engendrar nuevo capital. En Guatemala se plantea que el sector idóneo del proceso de acumulación capitalista sigue siendo el sector agropecuario, más puntual la agroexportación, que aparte de ser uno de los principales integrantes del PIB nos permite conocer muchas de las contradicciones coyunturales y estructurales de la formación social guatemalteca.

## **II. La distribución de la tierra: un problema nacional estructural sin resolverse**

Es reconocido e incuestionable que en Guatemala, la tierra constituye el principal medio de producción, pero no solo eso, es también el principal factor y epicentro que promueve la disímil problemática socioeconómica nacional.

La distribución de la tierra en Guatemala que solo es la manifestación de algo más profundo, presenta una doble circunstancia expresada en la acumulación -latifundismo- y su contrario la atomización -minifundismo-. Ambas realidades iniciadas en épocas distantes, continúan su inexorable marcha, pues al ser un obstáculo estructural no puede detenerse y resolverse de manera fácil y total, aunque no imposible de afrontarlo, siendo la combinación perfecta generadora de pobreza en el sector campesino y proletarios agrícolas y de riqueza en otros grupos mediante la obtención de plusvalía producida en el sector agropecuario.

El uso y formas de propiedad capitalista de la tierra, a partir de relaciones económicas que le pertenecen, representan 2 factores claves de la cuestión agraria guatemalteca, que aparentemente contribuyen a la estabilización social, cuando se dice que el sector agropecuario crea empleo y riqueza, aunque más bien son elementos desestabilizadores en varios aspectos, lo cual se explica por las condiciones de vida de la fuerza de trabajo y las recurrentes manifestaciones de organizaciones campesinas que reclaman poseer tierra, para realizar sus cultivos.

Y ese reclamo no solo es en Guatemala. En Brasil existe un fuerte movimiento denominado Los Sin Tierra, con el agregado que es un gigante en extensión territorial al ser el 5.º, país más grande del mundo, reafirmando que per se la tierra no es el problema, el problema se encuentra en el carácter de las relaciones de producción.

Se dice esto porque en Guatemala se ha pregonado que la extensión del territorio nacional es insuficiente, para dotar de tierra

a todos los campesinos. Se recuerda que el Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria no planteaba tal despropósito, era lo contrario pues en última instancia era modernizar el Sector Agropecuario y en sentido más amplio el capitalismo guatemalteco.

Cuando en Guatemala se hace referencia a las formas de cómo se encuentra distribuida la tierra, es una especie de péndulo agrario con sus extremos. En uno de ellos se encuentra la concentración, la acumulación, el latifundismo y en el otro la dispersión, atomización o minifundismo, fenómenos presentes en la vida nacional y que en el primer cuarto del siglo XXI permanece, que lejos de disminuir, se comprueba que es una de las contradicciones básicas del agro y sociedad guatemalteca.

La importancia o no de esta dualidad según se entienda, radica en la posición e intereses de los grupos sociales, que a su vez es factor que detiene el desarrollo de Guatemala, ya que representa un fuerte apoyo no solo a la estructura agraria vigente, sino a la supervivencia del modelo económico guatemalteco, antidemocrático, excluyente que solo modifica su fachada, mediante procesos electorales cada 4 años, sin insinuarse que en el mediano y menos en el largo plazo, esos polos de concentración y atomización de tierra sean revertidos, incluso a pesar que ya es objeto de preocupación y estudio recurrente por apologistas e instituciones internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo -AID- de USA, por encontrar alternativas viables de solución.

El carácter de la problemática nacional se expresa en 2 dimensiones unos son **problemas coyunturales y otros estructurales**, sin embargo, independiente a que sean coyunturales o estructurales, el punto crítico es cuando los gobiernos de turno no los hacen suyos en el marco de establecer políticas públicas para superarlos, incluso reconociendo que provocan en la sociedad efectos perversos.

Ahora bien, la coexistencia simbiótica de factores coyunturales y estructurales, en el seno de la sociedad guatemalteca tienen una identificación, representada en quienes son los mayores beneficiarios de que existan, como sucede en el sector agropecuario, sobre la base de utilizar fuerza de trabajo asalariada barata porque carecen de tierra, mientras que en los grandes propietarios sucede lo contrario, al ser dueños de tierra y mercancías agrícolas exportables. Es como una especie de mal necesario o una especie de complementariedad entre economía mercantil simple -EMS- y economía mercantil capitalista -EMK-.

Más concreto, para unos sectores los problemas coyunturales o estructurales le son favorables, pero para otros grupos le son desfavorables. Unos tratan de conservarlos en tanto que otros en eliminarlos. **He allí el quid quo pro de la Cuestión Agraria.**

De cualquier manera, la persistencia de un problema coyuntural o estructural, es un problema nacional de corto, mediano o largo plazo según sea su origen y prolongación en la estructura social, económica, política, ambiental, e ideológica cuando afecta

intereses de los guatemaltecos, a unos más y a otros menos, aunque se complementa con ser la antípoda cuando beneficia en mayor o menor proporción a ciertos sectores, aspecto que guarda estrecha relación con la posesión y disposición de medios de producción.

Sin embargo, aún hay más, ya que un problema nacional perjudica el funcionamiento y desarrollo socioeconómico del país, al profundizar estructuras y coyunturas ya existentes, o bien crear otras, convirtiéndolas en obstáculos sistémicos, que solo pueden resolverse de forma definitiva, en tanto y en cuanto ocurra un cambio en las relaciones de producción. ¿Se aclara que en lectura de plantear correctamente la realidad histórica de un modo de producción, bajo tesis del materialismo histórico y economía política científica, la referencia anterior puede dar lugar a tener una sensación de ignorancia e ingenuidad? **Por eso se aclara que el surgimiento de nuevas relaciones de producción, no es como cambiarse de ropa.**

Entonces hay que sustituir las relaciones económicas, cuando se ha perdido la correspondencia entre el grado de desarrollo de las fuerzas productivas con el carácter de las relaciones de producción, pero recordemos que: *“Una formación social no desaparece jamás antes de que se hayan desarrollado todas las fuerzas productivas que puede contener; nunca surgen relaciones de producción nuevas y superiores antes de que las condiciones de existencia material de estas relaciones se hayan manifestado en el seno mismo de la vieja sociedad”*. En síntesis, sí deben surgir nuevas relaciones de producción, pero sin olvidar nunca que es un proceso complejo.

Un problema nacional, como la complicada Estructura Agraria con su desigual distribución de la tierra, en sus 2 sentidos inversos concentración o atomización, aquí observamos que ya se tiene identificado el problema, pero es que no es suficiente con conocerlo e identificarlo, es algo más profundo e invisible que eso, pues en su gestación, conservación y prolongación intervienen una serie de acontecimientos históricos.

Factores que conllevan en primer término a la acción del Estado para modificar o encontrar opciones viables que solucionen un problema nacional, porque sí es factible enfrentarlo desde esa instancia superestructural, teniendo presente que dispone del poder político y coercitivo en hacerlo, además de conocer que tampoco la superestructura es autónoma, ya que tiene estrecha correspondencia con la base económica, o sea con las relaciones de producción dominantes, que son las que al final “imprimen” o marcan la tendencia de las políticas públicas.

La ideología que es parte de la superestructura tiene una influencia determinante en la sociedad, siendo una de sus finalidades la generalización, de hacer creer y hacer suyo a diferentes estratos sociales, aquellos intereses que le son ajenos, es decir, que los beneficios que se identifican y provienen de relaciones de producción principales, por tanto, del modelo económico, también le corresponden a sectores identificados con relaciones secundarias, al transmitirles la idea que la riqueza creada del crecimiento económico, también es distribuida por igual para los demás miembros de una Nación.

Sobre el particular los ejemplos son profusos, cuando trascienden de manera subliminal mensajes o propaganda ideologizada de un problema nacional, por ejemplo al plantear desde esferas gubernamentales que *“el desarrollo del país es de todos y para todos”*, o bien que los *“resultados positivos del crecimiento económico es de todos”*, es decir que *“todos se favorecen con la producción y ventas de la agroexportación, o por el hecho que porcentual o de manera absoluta los volúmenes de producción se incrementaron”*.

Lo absoluto no existe, porque si bien todos los guatemaltecos somos habitantes del país, unos ocupan lugares de primera clase, en tanto que la mayoría se encuentra en segunda, tercera o cuarta clase. Los beneficios del crecimiento económico de la actividad agroexportadora no llegan a la totalidad de habitantes de una Nación por igual, es limitado al enfocarse en quienes son propietarios de grandes extensiones de tierra, ni siquiera para campesinos y pequeños propietarios de parcelas, ya no se diga para quienes se encuentran en condición de auténticos proletarios agrícolas.

Para dilucidar este enredo, hay que preguntarse quienes son todos, porque si todos, corresponde en un primer momento al conjunto de quienes se dedican a esa actividad económica, ya sea en condición de vendedores de fuerza de trabajo o propietarios de tierra, entonces la interpretación ideológica aparentemente es correcta.

Aunque no es correcta, ni lógica, cuando la riqueza creada, se distribuye de manera desigual, como en efecto ocurre bajo la forma de salario y ganancia, porque en esa distribución ya no entran

todos, a recibir proporciones equitativas de riqueza, debido a que los porcentajes o montos de repartición están previamente definidos, aún desde antes de su creación, al ser determinados por las formas de propiedad sobre los medios de producción, donde un grupo se relaciona como propietarios, mientras que los productores directos, también se relacionan, pero lo hacen como no propietarios de medios de producción, concretamente de tierra.

Ahora bien, si en ese todos, no se encuentran incorporados aquellos ausentes, que son ausentes o invisibles por el hecho de carecer de tierra para sembrar y cosechar sus productos alimenticios, pero se les incluye, entonces la situación se torna más complicada, porque se fortalecen fenómenos colaterales tal la destrucción del medio ambiente, incendios, flora, fauna, invasiones, desnutrición, sobreexplotación del suelo, inseguridad alimentaria.

Lo expuesto es un referente certero que nos permite plantear, la validez de traer a colación políticas públicas del pasado que fueron diferentes, como las del período 1944-1954 que buscaban si no resolver, por lo menos hacer menos burda la insostenible cuestión agraria, modificando la particular estructura agraria guatemalteca, que no se detiene en prolongarse, de eliminar resabios feudales en el campo o estimular las relaciones salariales.

Al final males socioeconómicos de Guatemala como los que presenta la cuestión agraria, no son más que expresiones de profundos Problemas Nacionales, “*escondidos*” detrás de la apariencia externa de una realidad, que han pretendido enfrentarse por distintos gobiernos

de la república sin éxito alguno, debido a la ausencia de una sólida fundamentación teórico-metodológica de los proyectos concebidos, por lo que más bien son una especie de caricaturas politiqueras, de fachada o de populismo barato de cada gobierno de turno.

Así se tiene lo referente a la desnutrición, que solo se enfoca como el cuadro físico visible que padecen miles de guatemaltecos, que en apariencia es una condición física, pero que no es una condición física, sino, en sentido humano **es una situación eminentemente de tipo económico y social**, concebida como algo aislado de la realidad nacional, donde la inconsistencia en el tratamiento y ausencia de su efectividad, es no establecer, por desconocimiento o por influencia de la famosa cuestión ideológica, el mínimo o ningún vínculo con el carácter monopólico de la estructura agraria, traduciéndose en que sus efectos perniciosos recaen con mayor rigor, en la población rural y en asentamientos urbanos, siendo los infantes los más impactados, a tal grado de provocar su muerte a temprana edad. Entonces hay que establecer las **relaciones vinculantes de estructura agraria-desnutrición**

El problema de la desnutrición, al igual que muchos más como puede ser la ingesta deficitaria de nutrientes, no es un problema aislado o particular, es solo la revelación de algo que tiene vinculación inseparable con la estructura agraria, ya que su actual conformación, no permite producir las cantidades de alimentos necesarios de origen agrícola para consumo doméstico, debido a que no hay tierra porque está concentrada, entonces se dice que no hay tierra, pero si hay tierra en grandes extensiones pero son privadas, conduciendo a importar

alimentos populares, siempre que en el mejor de los casos la población disponga de capacidad de compra. He allí la disfuncionalidad y limitación en el enfoque de esta particular problemática nacional de la desnutrición.

Explicuemos. Es que en la realidad agraria de forma ficticia no hay tierra disponible, porque la absorbe la propiedad particular por la masiva concentración y por las relaciones de producción que bloquean su acceso. En este año 2024 hay más de 3 millones de personas en crisis alimentaria, casi el 17 % de la población de Guatemala, porcentaje que no existiera si la conformación de la estructura agraria fuese aquella que dotase de tierra a los productores rurales directos.

Siguiendo con el problema de la desnutrición y la estructura agraria, en cuanto a implementar Estrategias o Programas para superarla o bajar los indicadores, el discurso oficial en su contenido es el mismo y es lo mismo, en el sentido que al inicio de cada gobierno de la república con bombos, platillos, fotos y coheteros, anuncian Programas antidesnutrición con nombres dignos de una comedia de ensueño, pero que al final del período gubernativo, los resultados obtenidos lejos de disminuir la desnutrición, no se ha contenido, irónicamente ha aumentado.

Se tiene que durante los últimos 3 períodos de gobierno, para no remitirnos a un pasado más lejano, incluyendo el actual iniciado en enero de 2024, se comprueba lo dicho. Son Programas en el aire, de naturaleza político-asistencial, pasajeros, no sostenibles en el tiempo, incoherentes al no tener un soporte material, real, objetivo, pues lo

primero es empezar por la transformación de la estructura agraria, dotando a los campesinos de tierra, para luego elaborar los respectivos Programas o Políticas Públicas contra la desnutrición, teniendo como punto de arranque una mejor o equitativa distribución de la tierra.

Así para el gobierno de Pérez Molina su joya la nombró **Pacto Hambre Cero**, el de Jimmy Morales fue **Prevención de la Desnutrición Crónica**, el de Alejandro Giammattei fue **Cruzada Nacional por la Desnutrición**, cuyos honrosos resultados es que ninguno de los gobernantes logró cumplir las metas que ellos mismo habían fijado.

Siendo un poquito observadores y poniendo mínima atención, pero nada más que un poquitito sobre los nombres de esos Programas, se concluye sin mayor esfuerzo, que son contradictorios, despreciativos y hasta ofensivos para quienes supuestamente están dirigidos.

El gobierno de Bernardo Arévalo en 2024 no se quedó atrás en esta “*competencia*”, incluso pretendió tener un alcance mayor y superar a los anteriores, incorporando otras áreas al nombrarle **Plan Mano a Mano** centrado en 114 municipios. Áreas que abarcan infraestructura del hogar, mejora de las condiciones habitacionales y de saneamiento, remozamiento de paredes, instalación de piso de concreto, entrega de filtros de agua, estufas mejoradas y letrinas, que sin discutirlos son aspectos importantes, pero en sentido estricto no corresponden a medidas en contra de la desnutrición, en todo caso son áreas suplementarias, necesarias y plausibles del problema central de la desnutrición.

En Guatemala, de los múltiples problemas nacionales sobresale el de la cuestión agraria, que no es cualquier problema, es el que directa o indirectamente afecta a millones de personas, que carecen de tierra, pues no producen los bienes necesarios para vivir, no participan en el abastecimiento del mercado interno, en la seguridad alimentaria, etc., al estar excluidos del circuito monetario mercantil de la economía guatemalteca, representando una pérdida, al no poseer la calidad y condición de sujetos económicos en el doble sentido de ser demandantes u oferentes.

El Estado y sociedad guatemalteca, tienen que estar enterados y advertidos que entre más se postergue establecer alternativas viables, coherentes y sustentables a los problemas nacionales con énfasis en la tierra, los mismos se irán generalizando, implicando que será más difícil enfrentarlos y no solo por la dinámica interna de la economía, sino también por las presiones que ejerce la economía internacional que aquí solo se menciona, ya que los nuevos lazos de la dependencia han cambiado y fortalecido.

En efecto, encontrar si bien no la solución a los Problemas Nacionales de Guatemala, pero sí hacerlos menos inhumanos, debe saberse que tienen íntima relación con la economía política científica, que se le ha marginado e ignorado del análisis y discusión, como un valioso instrumento teórico en la vida académica y ello porque se ha olvidado que *“la economía responde y está hecha en base a relaciones sociales, relaciones políticas, correlaciones de poder y conflicto de intereses”*, que mientras tanto seguirán subyaciendo en la formación guatemalteca, pero que para el caso particular de la

cuestión agraria hay salidas y que no han prosperado por la ideología e intereses económicos grupales.

**¿ Es la distribución de la Tierra: un problema nacional estructural en Guatemala?**, la respuesta inequívoca a tan compleja pregunta es un rotundo SÍ, aunque per se no lo es, es tan solo la punta del iceberg que de mejor manera sintetiza y visibiliza la inveterada problemática nacional, reafirmando que seguirá existiendo y que en los momentos actuales, como en el pasado representa costos incalculables para la economía y sociedad, en tanto y en cuanto el Estado no se responsabilice en empezar a ejecutar la política pública requerida.

Es innegable que al existir una mejor distribución de la tierra deja de ser un problema nacional, con el agregado que de manera directa o indirecta elimina otros, convirtiéndose en el resorte impulsor, que posibilite el surgimiento de actividades productivas que no sean las del sector agropecuario, teniendo un primer efecto de ampliar el crecimiento económico.

Esto significa que una estructura agraria más equitativa, es una inédita medida de política económica para el desarrollo de Guatemala, no solo para los dueños de este medio de producción, lo es también para la fuerza de trabajo y lo es también para ambos cuando -trabajo y capital-, coadyuvan en ampliar los ámbitos y relaciones mercantiles del mercado interno y mercado externo, que es una acción eminentemente de tipo capitalista, aclarando que el mercado no solo es de dicho sistema. **No nos equivoquemos,**

**estamos claros en que es posible concebir una estructura agraria diferente, sin “salirse” del contexto sistémico capitalista.**

En Guatemala por lo manifestado, se plantea que sí existen alternativas de revertir los históricos problemas nacionales cualquiera que sea su naturaleza, aunque a primera vista dan la impresión que son irresolubles, que no hay perspectivas de solución, pero que en vez de problemas nacionales, se pueden y deben convertir en soluciones nacionales, pero que por el momento solo es posible empezar por establecer acuerdos desde la superestructura, utilizando al Estado como su guía, ejecutor y orientador, incluidas otras instancias de la sociedad que no deben ni pueden ser excluidas.

La persistencia de un problema crítico cual es la inequitativa distribución de la tierra, coadyuva a la prevalencia de un modelo económico de iguales características concentrador de riqueza, de otros medios de producción, donde además el ser humano, ha venido perdiendo de forma paulatina e insensible su capacidad de reacción frente a ellos, no obstante que los efectos de cualquier problemática cada día lo destruye, desilusionan, despersonalizan o frustran, debido a que esas expresiones conductuales, le han eclipsado su propia identidad, nacionalismo y sentido de pertenencia con el país, que inexorablemente nos conducirá a una especie de suicidio colectivo sin retorno de seguir con actitudes pasivas.

El problema nacional de la tierra, es que de una parte se manifiesta en la existencia contradictoria de grandes extensiones de tierra y otras que son en extremo pequeñas, formando la dualidad agraria latifundio-

minifundio, cuyo sustento son relaciones de producción capitalistas, que desde luego hay que reafirmarlo es el epicentro generador que caracteriza la disfuncionalidad socioeconómica tanto en el pasado como ahora en el siglo XXI a Guatemala, además de la aseveración equivocada que dicha dicotomía latifundio-minifundio es la concepción de estructura agraria, siendo en todo caso algo fenoménico.

Cuando se hace referencia a la distribución privada de la tierra, debe saberse que es tan solo uno de los muchos elementos de la cuestión agraria, para no asociarlo e identificarlo con la concentración de tierras, aunque la apropiación privada ha permitido la concentración, que por cierto ha sido un largo y penoso proceso.

Este proceso de concentración ha sido apoyado por procedimientos económicos y extraeconómicos de expropiación desde la Colonia, en la Colonia, en la época postindependentista y que sigue vigente, encontrando su complemento con la división también constante de pequeñas propiedades de tierra, dando lugar a un agudo latifundismo, pero también de minifundismo, que ha sido la dinámica de la política agraria oficial.

En algunas de las etapas históricas de Guatemala, se ha tratado la manera de corregir esta dualidad de concentración-atomización de la tierra. Así en los gobiernos del período de Juan José Arévalo 1945-1951 y posteriormente de Jacobo Árbenz Guzmán, se emiten disposiciones de política agraria, que en el fondo planteaban la modernización del campo y del país por la vía capitalista, posiblemente tomando como ejemplo, pero más que ejemplo, por los resultados exitosos de lo

acontecido con Reformas Agrarias en países como Japón y Corea del Sur, justamente después de la II Guerra Mundial.

Disposiciones que no pudieron sostenerse en el tiempo, en especial por el ambiente político-social que se impuso a partir de 1954, afirmándose que el ensayo de una nueva y sustentable política agraria había llegado a su fin. También es conveniente indicar que después del año mencionado, se origina un cambio fundamental en la orientación de la política agraria, retornando a antiguos esquemas, pero en esta ocasión apoyándose en procesos de colonización de tierras en el norte de Guatemala, recordando la publicitada Franja Transversal del Norte -FTN-, que más bien consolidaron el problema estructural latifundio-minifundio hasta el presente siglo XXI.

Sin profundizar en el análisis, se tiene que por el carácter de la política agraria a partir de 1954, se conserva una estructura agraria que favorece la acumulación y segmentación del principal medio de producción en Guatemala, **constituyendo la distribución de la tierra un problema nacional irresuelto** que ha perdurado, perdura y sigue perdurando, que además expresa posturas contradictorias de distintos tipos de capital que participan en los procesos productivos.

A unas fracciones les conviene que el status quo agrario se mantenga en función de los intereses que representan, en tanto que otras fracciones, se inclinan por realizar cambios en la política agraria y por ende en la estructura agraria, identificándose con intereses corporativos del capital extranjero, en conveniencia con intereses internos.

La demanda de tierra por productores directos y campesinos se incrementa con el paso del tiempo, pues tanto la estructura agraria y el sector agropecuario siguen sin transformarse, no despega con toda su capacidad a lo interno y externo de la economía, excepto en algunas áreas, variedades de cultivos, donde el principal factor limitante es el carácter de las relaciones de producción existentes, pero también influye la inestabilidad de la demanda internacional de bienes agroexportables, las variación de precios y aunque parezca insignificante la falta de apoyo a la producción agrícola de consumo interno.

En tanto y en cuanto permanezca la presente estructura agraria, la ausencia de Políticas de Estado contundentes y soluciones integrales a la problemática agraria, Guatemala se verá limitado en su desarrollo, pues tan necesaria es la participación del sector agropecuario con su producción de uso doméstico y de exportación, que según lo expresado, se pueden realizar transformaciones en la estructura agraria, política agraria y sector agropecuario como una totalidad, dentro de lo permitido por la lógica capitalista.

En síntesis, la actual distribución de la tierra con sus polos opuestos de concentración y atomización, es un problema estructural nacional que requiere solventarse, ya que origina y agudiza otras contradicciones coyunturales y estructurales de la sociedad, a la par que obstaculiza su desarrollo al gravitar en la base económica y superestructura.

### III. Acerca de la categoría estructura agraria

Según lo expresado, resulta difícil, aunque no imposible, establecer cuáles son las alternativas de solución a la problemática de la realidad agraria guatemalteca. Sin embargo, existe un problema peculiar que es la tierra, por ser el principal medio de producción en Guatemala, ya que su complejidad subsiste, sin que en el corto plazo se pueda suavizar en cuanto a por lo menos detener su concentración y fragmentación.

Proceso que últimamente se ha agudizado por la presencia de factores antes desconocidos o que no presentaban mayor incidencia como escasez de fuerza de trabajo, cambio climático, destrucción de la cubierta vegetal, actividades delincuenciales, lotificaciones, sequías, con el agravante que además estimula otros conflictos estructurales y coyunturales.

La distribución de la tierra presenta múltiples aristas para resolverlo, por lo que también hay que abordarlo de manera integral y aún más sabiendo que todo problema económico a su vez es de carácter político, donde existen intereses opuestos que son precisamente los que definen e imponen su agenda. Por tal razón **se analizará y sustentará una concepción científica de la categoría estructura agraria**, partiendo del hecho que responde y se configura por la presencia de relaciones de producción en una determinada formación económica social -FES-.

En Guatemala el problema agrario no es reciente, sin embargo, es un hecho poco aceptado que se configuró, cuando el conquistador

(invasor) despoja a sus legítimos propietarios adueñándose de sus tierras hace más de 5 siglos, mediante mecanismos extraeconómicos, pero que a pesar del tiempo transcurrido, varios de esos rasgos medulares aún se conservan indelebles, manifestándose en diversas épocas de la vida nacional.

Las 3 principales características generales e históricas de la cuestión agraria son: acumulación de grandes extensiones de tierras; carencia y división de la tierra por la población rural y campesina; los pequeños productores rurales que poseen tierra como propietarios o en arrendamiento es escasa y de precaria calidad por ser tierras marginales no aptas para cultivo.

Es de importancia estratégica mencionar que después de promulgarse el acta de independencia respecto a España en 1825 se emite la primera Ley de Tierras, estableciendo que “...todas las tierras baldías se reducirán a propiedad particular” debido al “...corto número de propietarios” y “...pobreza del erario”, sucesos que evidencian que en Guatemala recién iniciada la “*etapa independiente*”, se empiezan a dictar disposiciones legales orientadas a promover y estimular la concentración agraria de carácter privado y aunque no se expresa de forma explícita, también la división del suelo.

Pero no solo eso. Es que con Leyes como la mencionada, **arranca y se empieza a definir en la etapa postindependentista la especificidad de la estructura agraria** que se mantiene hoy en día, reduciendo tierras baldías a propiedad privada en el contexto de relaciones de producción feudales. También se precisa el uso del

suelo, tipos de cultivo, tamaño de las parcelas, destino de la producción agropecuaria para el mercado interno y mercado externo.

Desde aquella época hasta el presente, la situación en Guatemala en cuanto a mantener un proceso ininterrumpido de concentración y atomización de la tierra no ha tenido cambios significativos, excepto en la década 1944-1954, más bien se han reforzado mecanismos legales y extraeconómicos, lo cual explica la tesis que esa dualidad es fundamento, que hace posible la acumulación capitalista en el sector agropecuario, sobre la base de tener a disposición los 2 factores para alcanzar tal finalidad: Tierra y Fuerza de Trabajo.

Este doble proceso de concentración y división de la tierra en Guatemala, se evidencia en el penúltimo Censo Agropecuario de 1979 cuando un pequeño número de unidades agrícolas se encuentra en poder de un reducido número de propietarios, pues del total de fincas, el 2.2% -Multifamiliares Medianas y Grandes- cuyas extensiones comprenden de 1 caballería a más de 200 caballerías, disponían del 64.9% de todas las tierras del país, siendo que de esta realidad menos del 0.1% de ellas son fincas cuyos tamaños van de las 50 caballerías y más, absorbiendo alrededor del 10.0% de tierras.

Mientras que lo opuesto de esta realidad agraria, muestra que el 97.8% del total de fincas -Microfincas, Subfamiliares y Familiares-, estaba conformado por extensiones menores de 1 caballería, absorbiendo el 35% de las tierras. En este caso la situación también es crítica, ya que del total de fincas el 89.7% comprende un tamaño que va desde menos de 10 manzanas a menos de 1 manzana, con el

16.4% de la tierra del país, esta contradicción obliga a que la demanda del recurso tierra, por parte de campesinos y pequeños productores rurales permanezca alta e indetenible, que al no lograrlo optan o estimula la migración hacia el exterior o realizar invasiones.

Si bien es cierto que la tierra es un problema eminentemente económico, lo es social, político e ideológico, teniendo múltiples impactos en la vida y desarrollo de Guatemala. Asimismo, porque muchas veces, aunque no es motivo central del presente trabajo, ignora el funcionamiento y dinámica socioeconómica, debido a que históricamente el problema de la tierra mantiene fuerte sesgo en aspectos cuantitativos, geográficos, regionales o climáticos de tipo determinista, que de alguna manera le resta importancia a lo social.

De igual manera los hechos anecdóticos no ayudan a descubrir las causas de cualquier fenómeno, más bien lo eclipsan. En Guatemala cuando se hace referencia a Reforma Agraria y por la experiencia en la década de los años 50 del siglo pasado, se construyó la idea equivocada acerca de la misma, pregonando que ocurriría un proceso de expropiación de tierras para dársela al que no tiene. Esto es algo imposible, porque la tierra es un medio de producción finito, que no alcanza para repartirla entre aquellos que la demandan o necesitan como medio de vida, donde la reforma agraria tan solo es el inicio que conlleva a realizar cambios en la estructura agraria.

Cuando es todo lo contrario, ya que Reforma Agraria implica un proceso integral, que fue lo que no se dijo, pues conlleva la inclusión de líneas de crédito, semillas mejoradas, capacitación, ensanchamiento

del mercado interno, infraestructura, apertura de mercados, precios de garantía, creación de puestos de trabajo, canales de comercialización. Y aún más, genera oportunidades de crear nuevas actividades productivas, para campesinos y productores rurales a quienes no se les otorgó tierra.

En fin, Reforma Agraria no es, ni se refiere a “desvestir un santo para vestir a otro”. **Es eliminar la función económica de la gran propiedad territorial e improductiva por ser una traba estructural**, pues entre otras cuestiones básicas se modificaría la **conservadora estructura agraria** prevaleciente desde épocas pasadas.

Más bien en estricto sentido económico y social, **Reforma Agraria debe concebirse como parte importante del proceso de transformación de la realidad agraria guatemalteca, de la Estructura Agraria**, eliminando así su carácter de obstáculo estructural.

Se subraya que para comprender y enfrentar la crisis socioeconómica de Guatemala, es preciso enfatizar que se encuentra en el sector agrario, debido a que el grado de acumulación y fragmentación de la tierra subsiste, que es solo expresión o manifestación de relaciones de producción vigentes. Por ello desde nuestra perspectiva es el primer problema a resolver, antes que cualquiera otro, porque no es cualquier problema a resolver, ya que allí se encuentra la clave para resolver los demás.

Eso si siempre que se tenga la voluntad de solventar este y terceros problemas, que se configuran por la presencia del actual

carácter disfuncional que presenta la estructura agraria y las relaciones económicas que también inciden. Es decir que cualquier estrategia, políticas de Estado, programas o proyectos puntualizados en sectores que no sea el agropecuario, tienen poco éxito o viabilidad, si primero no se resuelve el problema de la tierra.

Un hecho histórico de gran visión, validez y trascendencia en la problemática agraria, que con el paso del tiempo se va olvidando y que para muchos en esta 3.<sup>a</sup> década del siglo XXI pareciera encontrarse fuera de contexto, pero que marcó un antes y un después es el Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria, que siguiendo una estrategia de desarrollo nacional pretendía la **modernización de Guatemala por la vía capitalista**, esto es manteniendo las relaciones de producción que le pertenecen a dicha formación, pero que esa modernización comprendía la transformación de la estructura agraria y eliminación de todo tipo de vestigios feudales, o lo que es parte de lo mismo por **desmonopolizar** el latifundio o posesión concentrada de la tierra.

Un aspecto central que se encuentra en el contenido del Artículo 2 del Decreto indicado y promulgado en junio de 1952, buscaba eliminar: “...*todas las formas de servidumbre y esclavitud y por consiguiente quedan prohibidas las prestaciones personales gratuitas de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas, así como el pago en trabajo del arrendamiento y los repartimientos de indígenas cualquiera que sea la forma en que subsistan*”, cuestión realizable, porque trata la eliminación de impedimentos históricos, de resabios o vestigios de relaciones de producción pertenecientes a modos de producción precapitalistas.

Obsérvese que esa parte del Artículo 2, contiene elementos para estructurar un nuevo modelo de economía en Guatemala, configurando de forma sincrónica una estructura agraria moderna con la incorporación de la población campesina, como beneficiaria en la disponibilidad y uso de la tierra en calidad de propietarios o no propietarios, que en los momentos actuales esa población permanece careciendo de tierra, al igual que carecía hace 72 años atrás, cuando se emite el Decreto 900 considerando como punto de referencia mediados del siglo XX.

En otros términos, no es válido ni siquiera “soñando despierto”, considerar que se modificaría el orden sistémico capitalista de Guatemala con el Decreto 900. El Decreto no pretendía eso, pues en esa época se buscaba abolir las formas de relaciones de producción anteriores o tipos económicos, infiriéndose que el espíritu subyacente del proyecto era el desarrollo por la vía capitalista del agro, a través de posibilitar tierras a campesinos, apoyar la economía campesina, ampliación del mercado interno, producción alimenticia para la población urbana y rural, que no es más que forjar una estructura agraria más inclusiva, ecuánime y por tanto diferente.

A esta altura del año 2024, es de conocimiento general que el proyecto del Decreto 900 fue frustrado, al entrar en juego intereses de clase y fracciones de clase de grupos distintos al capital agrario, que eran representantes de impulsar inéditas actividades económicas y de hacer partícipe un tipo de capital compatible con la industria, o lo que es igual, existió el temor al desplazamiento de ese capital agrario terrateniente tradicional.

Desde un enfoque económico-sociológico, esto significa hacer ingresar en escena una modalidad de capital distinto al imperante capital agrario, valga decir de nuevos sujetos económicos, ya que el sector tradicional poseedor de grandes extensiones de tierra, se sintió amenazado por el Decreto 900 de perder el poder y control monopólico de la tierra, del mercado, de sus exportaciones, de fuerza de trabajo barata, realización de plusvalía en el exterior, así como de todo lo demás sucedido y que ya ha pasado a formar parte de la historia, cuyo resultado final de esta contradicción entre fracciones clasistas, fue y es mantener intacta la pétreo estructura agraria, objetivo que a la fecha se ha consumado al pie de la letra.

También se pretendía desarrollar el sector agropecuario, con formas de explotación y métodos capitalistas, para así preparar el tránsito hacia la industrialización, por tanto, no es ahistórico expresar que si el proceso hubiese continuado con su normal desenvolvimiento, la situación de Guatemala sería otra, pues desde 1954 se gestó un contra proceso sin retorno, para retornar a estados pasados, emitiendo una serie de preceptos que anularían las disposiciones del Decreto 900, que expresado de manera directa, fue anular la modernización del Agro guatemalteco, de la Estructura Agraria, de su capitalismo y por sobre todo del país.

Después de realizar las anteriores consideraciones necesarias e indispensables, para formular una caracterización de la categoría estructura agraria, entonces se abordará la respuesta a la pregunta **¿Qué es la categoría estructura agraria?**, aunque de cierta manera ya se ha elaborado y contestado la pregunta.

Un análisis objetivo de la categoría Estructura Agraria, debe iniciarse con el conocimiento de una de las categorías inmediatas pertenecientes al Modo de Producción, o sea las relaciones de producción y así determinar la relación de propiedad que caracteriza a los medios de producción, que en el caso particular que se analiza es sobre la posesión de la tierra, sabiendo desde ya que en Guatemala su principal forma de propiedad es privada, coexistiendo otras, tal la propiedad comunal, el arrendamiento, colonato o las denominadas formas mixtas que incluye tierras propias y arrendadas, propias y colonato, propias y comunales.

En sentido amplio, cuando se hace referencia a la concepción de estructura, es la organización de los elementos que integran un sistema cualquiera, estructura y sistema son complementarios, no hay sistema sin sus elementos. La estructura es algo más reducido y concreto, en tanto que el sistema es más amplio.

En principio se empezará por decir que existen muchas aproximaciones para definir la categoría estructura agraria, que en general se trata de un conjunto de aspectos visibles, que “brotan”, surgen y reflejan las características que corresponden a específicas relaciones de producción, que para Guatemala son de tipo capitalista, pero sin establecer o reconocer la necesaria correspondencia entre dichas relaciones y lo cuantitativo que de ellas brotan.

En cambio, referirnos a estructura agraria es cuando comprende elementos cuantitativos de las estadísticas y a elementos cualitativos que es lo social, en especial la participación del ser humano, de sus

condiciones de vida. Es una especie de simbiosis, no puede darse el uno, sin la presencia del otro. De allí que la estructura agraria sea una totalidad de factores tangibles e intangibles.

Es así, que en algunos enfoques o construcciones teóricas acerca de definir que es la categoría estructura agraria, predominan contenidos de tipo cuantitativo, pero es que esos aspectos como la información estadística que se pueden obtener de los Censos Agropecuarios, si bien son útiles, sí y solo sí, siempre y cuando se reconozca que son la expresión fenoménica de la cuestión agraria, más concreto de la estructura agraria, porque de lo contrario se ignora que brotan de específicas relaciones económicas, que dan lugar a las formas de propiedad de la tierra, uso, extensión de parcelas, etc., donde intervienen otros elementos que pertenecen a la estructura económica y superestructura, que es lo invisible y que dan lugar a las acientíficas interpretaciones de la categoría estructura agraria.

En Guatemala se tiene la idea común, que la estructura agraria corresponde a formas de tenencia de la tierra, a su uso, al tamaño de las parcelas, al número de unidades productivas, a la distribución geográfica de fincas por regiones o departamentos. Pero eso son únicamente sus características, que responden y corresponden a la especificidad de las relaciones sociales de producción. Sin embargo, la más frecuente concepción de estructura agraria se asocia con la contradicción del binomio minifundio-latifundio, sentenciando que eso es estructura agraria, pero que de acuerdo a la lógica de esta investigación, no es correcto hacerlo.

**Pero no nos equivoquemos.** Esa contradicción latifundio-minifundio, es tan solo una de las tantas expresiones que presenta la estructura agraria guatemalteca, quizás para decirlo de alguna manera es la más popular y visible, de allí su connotación antiacadémica, que brota como consecuencia de un proceso histórico de la contradicción acumulación-fragmentación de la tierra, relacionada con aquel gran acontecimiento que es **la Acumulación Originaria de Capital**, que solo es posible por el carácter de las relaciones de producción establecidas en un momento determinado.

Las manifestaciones que presenta la realidad agraria de Guatemala, incluida la dualidad minifundio-latifundio, uso de la tierra, tamaño de fincas, distribución geográfica, tipo de cultivos, etc., son eso, manifestaciones algunas cualitativas y otras cuantitativas, que bajo ciertas condiciones pueden variar, pero independiente a que varíen o no, todas responden a específicas relaciones económicas que existen en el agro y no solo en el agro, sino en la FES guatemalteca.

Esta condición es determinada por la relación fundamental de propiedad, o sea por la propiedad privada sobre la tierra, que a su vez origina la existencia de las clases sociales que participan en el proceso de producción del sector agropecuario, impactando en el grado de desarrollo que presentan las fuerzas productivas. Es sobre esas relaciones de producción, que se levantan las diferentes expresiones de la realidad agraria guatemalteca, manifestaciones que como se dijo unas son cuantitativas y otras cualitativas.

La estructura agraria al concebirse en una FES, nos permite identificar cuáles son las relaciones de producción dominantes, imponiendo sus leyes y subordinando al resto de relaciones precapitalistas. En Guatemala se levanta una estructura agraria sustentada en relaciones de producción capitalistas, reconociendo que también es en el agro guatemalteco donde más existe la presencia de relaciones de producción subordinadas y que las manifestaciones como las indicadas, solo son eso, manifestaciones fenoménicas que responden a la estructura, de la estructura agraria capitalista y de las relaciones económicas.

La estructura agraria comprende diversos factores que van desde las formas de propiedad, distribución, uso de la tierra, tipos de cultivo, concentración, atomización de la tierra, destino de la producción, especificidades que brotan del carácter de las relaciones de producción en una sociedad concreta, en el entendido que predominan relaciones de producción que le corresponden, y que por eso resulta difícil modificar o cambiar una estructura agraria, debido a que ese cambio depende que primero ocurran cambios en las relaciones de producción.

En Guatemala, se tiene la constatación teórica, práctica e histórica con la oposición y experiencia fallida del Decreto 900, por parte de grupos internos y compañías extranjeras como la UFCO, poseedores de grandes extensiones de tierra, cuestión que radicaba precisamente en ello, en que se producirían cambios en la tradicional estructura agraria, empezando por eliminar las formas de servidumbre y esclavitud, pero puntualmente por las medidas sobre el monopolio de

la tierra, que darían lugar a nuevas formas de propiedad de la tierra y por lo mismo el nacimiento de una estructura agraria diferente, al ser menos concentrada y privada.

Se reafirma que en Guatemala la propiedad de la tierra, no es cualquier factor, ni cualquier medio de producción, es lo contrario, debido a que es el factor clave que nos explica la dinámica de la estructura agraria, pero tampoco solo eso pues influye en otros ámbitos de la realidad nacional en función de intereses de los grupos participantes en el agro, ya sea como propietarios o no propietarios de tierra, inclusive de sectores económicos que realizan actividades productivas fuera del sector agrario.

En este momento debemos comprender que la esencia de la estructura agraria en Guatemala, que es válido para diferentes sociedades deviene de las relaciones de producción, que a su vez dan lugar a las formas de propiedad sobre la tierra, que según lo indicado comprende formas precapitalistas y capitalistas, pero reconociendo que ante todo es la propiedad privada la fundamental, por ser de esta forma de propiedad, que genera una serie de aspectos íntimamente ligados a ellas.

Es así, que en la gran propiedad territorial por el tipo de cultivos, la producción se destina para el mercado externo, mientras que en las pequeñas extensiones de tierra se orienta para el consumo interno. Se infiere que nos referimos entre otras cuestiones al uso de la tierra, a áreas geográficas ya que la producción interna se realiza en la región minifundista y el monocultivo o plantación tradicionalmente en

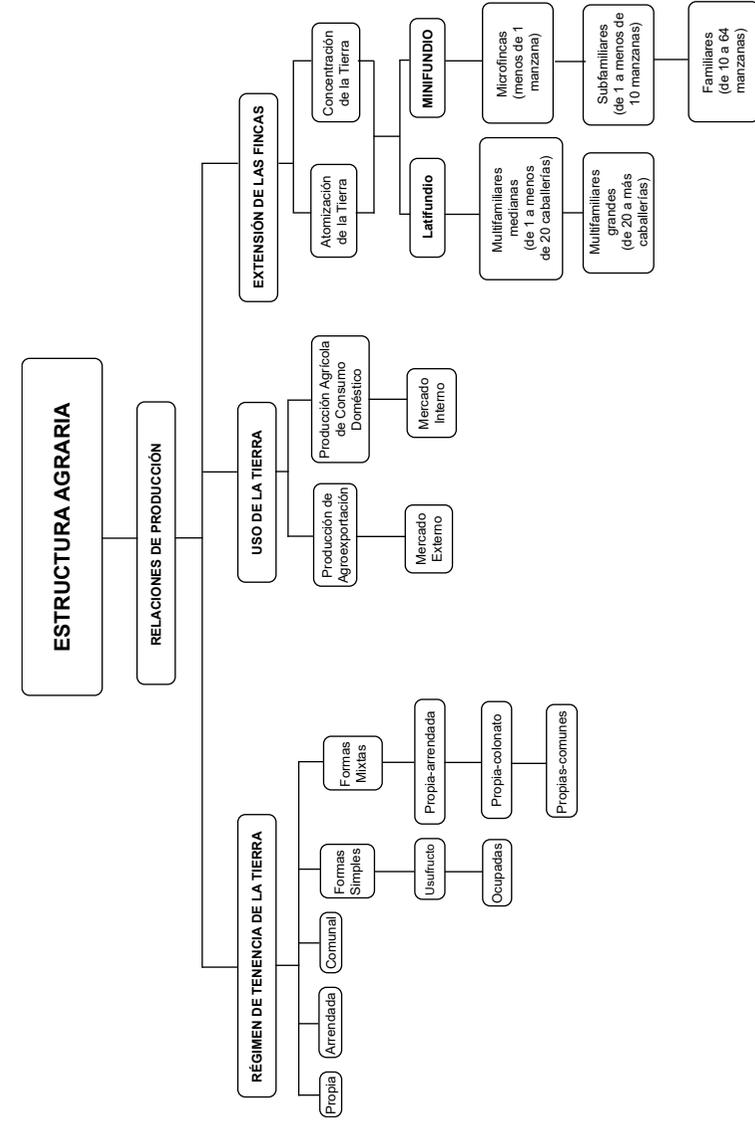
la Costa Sur de Guatemala, aunque esta realidad ha cambiado, en el sentido que la Costa Sur, ya no es la Costa Sur del pasado con sus exuberantes tierras.

La caracterización que se ha realizado de la estructura agraria, nos conduce a desmitificar concepciones y errores que de forma abundante proliferan en Guatemala. Es por ejemplo el caso de identificar a dicha estructura con la contradicción minifundio-latifundio, que si bien refleja el grado de atomización o acumulación de la tierra, ignora las relaciones de producción de cómo se realiza la producción agrícola, tampoco refleja la existencia de clases sociales y mucho menos las condiciones sociales en que trabaja y vive la fuerza de trabajo.

En nuestro medio otra inadecuada interpretación de estructura agraria, es por parte de instituciones nacionales o extranjeras, centros de investigación, al referirse e identificarla con aquellos aspectos fenoménicos de naturaleza coyuntural, no estructural, que solo son la expresión de las relaciones sociales de producción, de cuestiones descriptivas, que en nada explican la esencia de la estructura agraria guatemalteca y de la acumulación capitalista en el agro, pues según lo mencionado no cambia la estructura agraria, por más que tales aspectos se modifiquen.

La categoría estructura agraria es la unidad y totalidad de elementos teórico-abstractos y elementos práctico-concretos que forman un sistema de formas de propiedad sobresaliendo la propiedad privada de la tierra, de la cual se derivan otros aspectos como el uso,

tamaño, destino de la producción, extensión, etc., cuya existencia se erige sobre específicas relaciones sociales de producción dominantes, que para Guatemala son capitalistas, incidiendo en la estructura social, en el proceso de trabajo realizado en el sector agropecuario en función de intereses clasistas junto a la interacción de tipos económicos subordinados.



Por tanto, el conocimiento y caracterización de la categoría estructura agraria debe y tiene que plantearse dentro del contexto de la formación económica social -FES-, donde participan la economía mercantil simple y mercantil ampliada. **La estructura agraria no es rígida, ni eterna, ni estática**, por el contrario, es dinámica y cambiante, cuyos diferentes aspectos se encuentran en correlación dialéctica con el carácter de las relaciones de producción en una específica etapa histórica de la sociedad.

#### **IV. Estructura agraria y desarrollo en el agro: crecimiento económico.**

La conformación de la actual estructura agraria capitalista guatemalteca, como cualquier fenómeno socioeconómico, tiene un despegue histórico que se remonta al Esclavismo, más puntual a la etapa del Feudalismo, cuando fueron en esos modos de producción precapitalistas, no así en la Comunidad Primitiva, donde empieza un proceso de acumulación de tierras, primero con el latifundio esclavista, posteriormente con el latifundio feudal y culminando con el latifundio capitalista, dando lugar a la creación de la Gran Propiedad Territorial y a la transformación de los productores directos en colonos, campesinos, siervos, obreros asalariados al servicio de esclavistas, señores feudales y dueños de latifundios.

En la elaboración de esta investigación se observa que la estructura agraria ha sido factor determinante en que se asienta la acumulación no solo de tierra, sino de capital, de allí su importancia como instrumento del crecimiento económico, apoyándose en las

actividades del sector agropecuario, aunque también es oportuno indicar que de manera global ha detenido el desarrollo del agro, excepto en la modernización de algunas fases del proceso de trabajo, vinculadas a ciertos cultivos de exportación mediante la introducción de capital constante -CC-.

Desde luego que el origen más primitivo de la gran propiedad latifundista es consecuencia de la desintegración de la comunidad rural o del esclavismo, pasando la tierra de propiedad comunal y campesina al control de la aristocracia seglar y campesina, siendo los Feudos la forma más extendida de pertenencia de la tierra, que es una de las características de la Edad Media, referida al monopolio de grandes poseedores de tierra y de productores directos o siervos carentes de toda propiedad territorial, por tanto no eran dueños de la tierra, sino usufructuarios de este medio de producción concedido por el señor feudal.

Considero que las 2 formas de estructura agraria, que se les puede calificar de precapitalistas son la esclavista y feudal, que se asientan sobre sus respectivas relaciones económicas dominantes, para dar paso en el siguiente modo de producción, a la concepción y transformación de una estructura agraria capitalista, la cual va originar otra modalidad en el uso y disfrute circunstancial de la tierra, bajo el conocido **arriendo capitalista**, donde el beneficiario paga la renta de la tierra, en **renta en dinero**, que se generaliza y conserva hasta el presente. En esta modalidad de arrendamiento se descarta el pago de renta en especie y trabajo.

La renta en dinero da lugar a la existencia personificada del arrendatario capitalista, cuya génesis se encuentra en Inglaterra con el *bailiff*, también siervo y cuyo parecido es la del *villicus* de la antigua Roma. Después es sustituido por el colono, que explota más trabajo asalariado, llegando a ser un aparcerero, un arrendatario, “*cediendo su lugar al verdadero arrendatario, que explota su propio capital empleando obreros asalariados y abonando al propietario como renta, en dinero, en especie, una parte del producto excedente*”. Reseña que da vida al clásico arrendatario capitalista del sector agropecuario y que también en Guatemala se encuentra vinculado al arriendo de tierras para cultivos tradicionales, como fue el algodón en el pasado, la caña de azúcar y ahora la palma africana, que requiere de enormes extensiones de tierras agrupadas en las fincas multifamiliares medianas y multifamiliares grandes.

En Guatemala, el fenómeno del arrendamiento presenta las variantes de arrendamiento capitalista y arrendamiento precapitalista. El primero ocurre a nivel de grandes propietarios de tierra, siendo la relación económica esencial cuando se reparte el excedente en renta capitalista del suelo, ampliando su círculo de acción al proporcionar tierra a pequeños y medianos productores rurales, incluidos campesinos y proletarios agrícolas.

La segunda manifestación del arrendamiento es enfáticamente de carácter precapitalista, considerado así porque la principal forma de renta no es en dinero, por el contrario, es la menos común ya que la retribución se efectúa de forma constante en especie o trabajo. Esta modalidad también es conocida como medianía y consiste en

que el resultado de la cosecha o de lo producido, se reparte en partes iguales entre el productor rural directo y el propietario de la tierra. En Guatemala esta modalidad de arrendamiento se mantiene.

**Resumiendo.** Se tiene que el arrendatario capitalista le transfiere la renta al dueño de la tierra, que previamente ha obtenido de la explotación de la fuerza de trabajo agrícola, constituyéndose en una típica relación capitalista. Situación contraria sucede cuando los arrendatarios son pequeños productores, donde muchas veces participan miembros del grupo familiar, transfiriéndole al gran propietario, ya sea parte de la ganancia o del salario que le corresponde a dicho productor.

Aquí solo se recuerda, la importancia de tener presente el conocimiento de **La Llamada Acumulación Originaria de Capital** por su incidencia histórica y presente para entender mucho del comportamiento del sector agropecuario en Guatemala, cuando Marx nos dice que “...es el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción”, proceso que aún continúa vigente, cuando a la población rural se le separa de la tierra y que ha sido estudiado en otro momento.

En Guatemala, también subsiste el colonato como un “*recuerdo, vestigio o herencia*”, impregnada de fuerte dosis de nostalgia de la política agraria imperante en la época liberal, en especial cuando ocurre el apogeo del cultivo de café, el llamado “*grano de oro*”, o el mejor “*Ministro de Finanzas*”, al extremo de plantear que café-colonato, forman otro binomio inseparable, cuya principal característica es que

el propietario de la finca, le concede al productor directo una parcela de tierra en su interior, para que allí dentro de esos límites pueda vivir y no es que sean buenas intenciones, porque de buenas intenciones están empedradas las calles del infierno, es por el hecho económico de disponer fuerza de trabajo en cualquier época del año.

A primera vista se observa que en Guatemala existe en el sector agropecuario toda una trama de escenarios, algunas de las cuales se vinculan con el arrendamiento capitalista y otras no, las que sin embargo reflejan cuestiones de la estructura agraria, pero que en ninguna época se consideran fundamentales, porque nunca fueron diseñadas, ni para cambiar dicha estructura, ni tampoco como alternativas viables y sostenibles para el desarrollo del sector agropecuario y por ende del crecimiento económico, sino más bien, para mantener invariables las condiciones en el uso, formas de propiedad de la tierra y utilización de fuerza de trabajo no asalariada y después asalariada.

Sin embargo en toda regla existe la excepción y la excepción a la dinámica invariable de preservar la estructura agraria tradicional, recae como ya se ha indicado en el Decreto 900, pues fue la primera vez, pero también la última vez, -principio y fin- que desde la superestructura, algo insólito sucedió en la vida política de Guatemala con el hecho de realizar semejante acción de Estado, como en efecto tenía que ser y tendrá que ser en el futuro, al proponer cambios básicos en la estructura agraria, pues entre otras cuestiones se modificaría la desconcentración de tierras, formas de tenencia, dotación de tierras a los productores rurales, etc.

Diversas modalidades de Acuerdos Agrarios se han propuesto a lo largo de los años o décadas, que bajo circunstancias diferentes de la coyuntura sociopolítica, **podrían haberse materializado como vías de desarrollo del agro guatemalteco y de fortalecer el crecimiento económico**, sin que a la fecha se tengan resultados positivos, no obstante existir en dichos Acuerdos líneas fundamentales tanto para optimizar el agro y el crecimiento, habiendo sido ignorados por el Estado, pues en el mejor de los casos se realizaron cambios cosméticos o de fachada, para que nada cambie y todo continúe igual al estilo gatopardismo.

En las últimas décadas el Acuerdo más emblemático emitido con la pretensión de resolver, o en todo caso mitigar la problemática agraria, es sin lugar a dudas el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, de los ya lejanos Acuerdos de Paz del 29 diciembre de 1996.

En el mismo orden de ideas, el último Acuerdo formulado es el denominado **Acuerdo Agrario** firmado en **marzo 2024**, entre el Gobierno del presidente Bernardo Arévalo y 4 Organizaciones Campesinas:

CUC: Comité de Unidad Campesina  
CCDA: Comité Campesino del Altiplano  
UVOC: Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas

NUEVO DÍA

Los temas acordados son 5:

Atención a la Conflictividad Agraria  
Acceso a la Tierra  
Economía Campesina, en su poliaktividad  
Articulación territorial  
Creación de un espacio político de comunicación permanente

Sin realizar mayor análisis, pues basta con solo leer los 5 temas propuestos, se observa y concluye que siguen siendo los mismos y añejos problemas de la situación agraria, patinando sobre la misma disfuncionalidad, al estilo de aquellos ratoncitos hámsters -cricetinos-, que dan vuelta y vuelta de manera eterna, torpe e incansable pero que nunca avanzan, a pesar de su denodado esfuerzo.

Sin embargo, hay un tema que es el núcleo o eje transversal del Acuerdo Agrario y se refiere al **Acceso a la Tierra**, que ya es familiar demandarlo en la realidad agraria guatemalteca en cuanto ocasión se presenta la oportunidad de hacerlo, en una doble dimensión. De un lado porque persiste y de otra parte porque no se resuelve, derivando en otra faceta que es imposible eliminar referido a **Atención a la Conflictividad Agraria**, pues en tanto y en cuanto no se elimine la causa generadora que restringe el Acceso a la Tierra, la conflictividad en el agro seguirá.

Ambos temas son siameses de una misma problemática, pues no hubiese conflictividad agraria, si hubiese un mejor acceso o

distribución de la tierra para campesinos y productores rurales. Estos mismos temas también revelan de forma contundente, que el carácter de la Estructura Agraria monopolista se mantiene y perpetua impidiendo el desarrollo del agro y un crecimiento económico más pujante.

El apartado III- SITUACIÓN AGRARIA Y DESARROLLO RURAL, del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, contiene toda una matriz de aspectos fundamentales para establecer la Vía de Desarrollo del Agro y de Guatemala, allí se define entre otras cosas que: *“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles... La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra... que la tierra constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica,... La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural,... Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso... Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra,...”*

Del texto anterior se infiere, reconoce y acepta de manera pura y libre de cualquier sesgo ideológico que *La transformación de la estructura de la tenencia* (estructura agraria) y *el uso* (carácter de la producción: para el mercado interno o mercado externo) *de la tierra... constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica*, contenido que también demanda transformar la estructura agraria, que los productos obtenidos del uso de la tierra sean *...para quienes la trabajan* y por si fuese poco mejorar las condiciones sociales de la fuerza de trabajo, aspectos que desembocan en tener un crecimiento económico pujante y en general desarrollar el agro guatemalteco.

Es el momento de refrescar al recién iniciado gobierno del presidente Arévalo y con mayor razón por la suscripción del Acuerdo Agrario 2024, destacar aspectos del numeral III anterior, pues nos proyecta a reafirmar que desde la génesis histórica del proceso de concentración de la tierra en Guatemala, no se ha atendido la problemática agraria, ni tampoco se ha transformado la Estructura Agraria, que tampoco la tierra por quienes la trabajan ha sido un factor de estabilidad económica, se reconoce que es al Estado a quien corresponde solucionar dicho problema y finalmente que hay que dotar de tierra a los campesinos.

También en este apartado del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se concibe que la solución a la problemática agraria es multifacética e integral, así mismo se encuentran elementos claves para establecer e impulsar la **vía de desarrollo en el agro guatemalteco**, que en ciertos puntos se identifica con aquellas clásicas estructuraciones de desarrollo sistémico del capitalismo, sobre la base de desmonopolizar el régimen de tenencia de la tierra, que corresponden a la vía **Farmer, Democrática o Campesina** y la vía **Junker, Oligárquica, Terrateniente** porque al final confluyen en la transformación del Agro.

Ambas vías se inscriben en la realidad capitalista, considerando que hay más identificación de la Vía Farmer con los postulados del Acuerdo Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y con el Acuerdo Agrario de 2024, ya que en la realidad se observa una lenta y silenciosa transformación del latifundio, hacia modernas relaciones capitalistas, pero de forma paralela conservándolo.

Más bien esa transformación responde a que cultivos de agroexportación en extensiones latifundistas, necesitan de unas fuerzas productivas más desarrolladas, aunque asentadas sobre las mismas relaciones de producción. Esto también responde a la competencia agropecuaria que ya ocurre en otras latitudes, solo es el aspecto técnico el que se ha modernizado, no lo social.

El Acuerdo también contiene elementos complementarios, pero decisivos. Sin embargo, únicamente falta un factor que desde nuestra particular perspectiva es el supremo, por sobre todos los demás y es la falta de **voluntad política** que ya incluye varios gobiernos que lo materialice, pues han trascurrido alrededor de 3 décadas y su vigencia permanece estancada como hace 3 décadas, solo escrito en un documento. Ante esta esa pasividad e inactividad es que en marzo 2024, se firma por enésima ocasión otro acuerdo: Acuerdo Agrario entre el Gobierno y 4 Organizaciones Campesinas.

La ocasión es propicia para preguntarnos y ¿por qué la voluntad política no aparece por ningún horizonte para modernizar la realidad agraria del país? Sugerimos que para tener una respuesta acorde con el desarrollo de esta investigación, releer el apartado II Distribución de la tierra: un problema nacional sin resolverse.

Y justamente allí, se encuentra la respuesta corta y certera, cuando nos explica que en la formación económica social -FES-, encontraremos presentes y vivos los históricos problemas estructurales de la sociedad guatemalteca, que a voz alzada, dicen, aquí estamos presentes para que la estructura agraria, con sus relaciones de

producción permanezcan inamovibles, impidiendo el desarrollo del Sector Agropecuario y limitando la creación de pujantes volúmenes de crecimiento, aunque también del país en general.

En fin, a lo largo de la histórica realidad agraria de Guatemala, su esencia replicada en la obsoleta Estructura Agraria vigente no ha cambiado, obstaculizando el desarrollo tanto del capitalismo, del crecimiento económico y del Sector Agropecuario, no obstante mantener las relaciones de producción que corresponden al sistema.

El desarrollo en el Agro es relativo, pues se concentra en unos pocos monocultivos de exportación, son pequeños islotes de actividades que se mueven al ritmo, necesidades y condiciones del mercado externo, que también contribuyen de manera relativa al crecimiento del PIB y de igual forma del Sector Agropecuario. Crecimiento que en todo caso se concentra o acumula, con la misma tendencia de la concentración de la tierra, en pequeños grupos, que son los dueños de la tierra y de los volúmenes exportables.

En fin, si es posible transformar la actual estructura agraria guatemalteca, sin que primero sea necesario sustituir las relaciones de producción. De no realizar esa modificación estructural, seguirá incidiendo en entorpecer un mayor desarrollo del sector agropecuario, del crecimiento económico y en general de la sociedad guatemalteca.

## **V. Conclusión**

La acumulación capitalista en Guatemala es un proceso que se fundamenta en el sector agropecuario, aunque se reconoce que en la composición del PIB ha mostrado en los últimos quinquenios una tendencia decreciente, dando lugar a una mayor participación de actividades como la industria o de actividades improductivas como el comercio y servicios. Sin embargo, las relaciones de producción capitalistas en el agro guatemalteco se están profundizando, no por transformaciones de una visión que busque su desarrollo y modernización, sino por estímulos circunstanciales de la inestable demanda externa, de acontecimientos geopolíticos mundiales o ampliación inédita de intercambios comerciales, mucho menos por el impulso de políticas de desarrollo agrario internas.

De otra parte, tampoco la industria en contraposición al sector agropecuario, se encuentra en vías de transitar hacia un vigoroso despegue, ya no se diga sustituirlo y que por tanto Guatemala se encamina a materializar el pretendido proceso de industrialización, para que por fin el país se convierta y pertenezca al selecto club de sociedades que han abandonado el subdesarrollo.

En Guatemala el principal medio de producción es la tierra, constituyendo un problema nacional sin resolverse, ya que subsiste su mala distribución generando 2 extremos que son el minifundio y latifundio, que determina el uso y tamaños de las parcelas donde se cultivan bienes para consumo interno y otros para la agroexportación.

También se encuentra el obstáculo histórico de una estructura agraria inequitativa, que proyecta una serie de disfuncionalidades que bloquean el desarrollo del agro, del crecimiento económico, pero también de la acumulación capitalista, a pesar de algunos intentos realizados por modificarla, incluso manteniendo vigentes las relaciones de producción capitalistas.

No se puede desarrollar el sector agropecuario preservando el carácter de la actual estructura agraria, que sin abrazar posturas románticas o idealistas, se considera que es factible realizar cambios en la estructura agraria, no obstante, estando presentes las estructuras históricas que por siempre han impedido el desarrollo socioeconómico, aunque no así el crecimiento económico, que son dos cuestiones totalmente diferentes. ¿Cuánto tiempo más seguirá esperando la quimera de desarrollar y modernizar el sector agropecuario en el contexto de la formación económica social -FES- guatemalteca?, como factor coadyuvante de la acumulación capitalista y crecimiento económico.

**Bibliografía:**

Alfred Marshall, Adam Smith y David Ricardo. Apuntes de clase. Facultad Ciencias Económicas. USAC.

Amin Samir, Vergopulus Kostas. La Cuestión Campesina y el Capitalismo. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1980.

Bambirra, Vania. Teoría de la Dependencia: Una Crítica. Editorial ERA.

Baran, P. Sweezy. El capital monopolista. Editorial Siglo XXI.

Compilación Bibliográfica del Materialismo Histórico. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Fernando Suárez: Estructuras Agrarias en América Latina. OEA. 1965. Costa Rica.

Karl Marx, El Capital, Tomo I y Tomo III. Fondo de Cultura Económica.

Karl Kausky, La Cuestión Agraria. Editorial Siglo XX. México 1980.

*Elementos de la acumulación capitalista en el agro guatemalteco:*

*¿Factor de crecimiento económico? -Parte II-*

Martínez Peláez, Severo. La Patria del Criollo. Editorial Educa.  
Costa Rica. 1976.

Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales.  
Felipe Pardini. Editorial Siglo XXI.

Texto de Economía Política, Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales -IIES-. Universidad de San Carlos  
de Guatemala.

Solórzano Fernández, Valentín. Historia de la Evaluación  
Económica de Guatemala.

**El contenido, redacción opinión y enfoque teórico de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impresa, son responsabilidad total de sus autoras y autores. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o punto de vista de la Dirección.**

\*\*\*\*\*

**Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.**

Impreso en el Taller del IIES  
50 Ejemplares  
Guatemala, septiembre 2024

# Universidad de San Carlos de Guatemala

## Facultad de Ciencias Económicas



“Id y enseñad a todos”

- 📍 Ciudad Universitaria, Zona 12  
Edificio S-6 Tercer Nivel
- 📌 @IIES.USAC
- 🌐 [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)
- ✉ [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)
- ☎ Directo: 24188523  
Guatemala, América Central