



Revista Economía

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Año LXIV Julio - Septiembre 2026 Edición 249

Hacia una historia agraria de Guatemala
(segunda parte)

Los recursos energéticos y conflictos en el
nuevo orden mundial

Plataformas digitales: efectos en el empleo
y profundización de las vulnerabilidades
laborales

Informalidad laboral y sostenibilidad
tributaria en Guatemala: control interno y
fiscalización basada en riesgo desde un
análisis documental

Caracterización de la realidad agraria
guatemalteca. Censos Agropecuarios:
1950, 1964, 1979 y 2003.
Primera parte
Aspectos de la realidad agraria
guatemalteca



"Id y enseñad a todos"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIES)

CONSEJO DIRECTIVO

Dr. Byron Giovanni Mejía Victorio, decano en funciones

Lcda. Luz María Urcuyo Mendoza

Lic. Byron Iván Contreras Pineda

DIRECTOR

Lic. Byron Iván Contreras Pineda

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

Dra. Herlem Isol Reyes López

Dr. Jorge Víctor Murga Armas

Lic. Carlos Morales López

Dr. Edgar Arturo Marroquín López

M. Sc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta

M. Sc. Andrely Maelí Cisneros Flores

Lic. Carlos Enrique Solís García

Dr. José Abraham González Lemus

CORREO ELECTRÓNICO

cpma5050@yahoo.com

franklinvaldez2000@yahoo.com

hilinreyes@gmail.com

jmurga@usac.edu.gt

carlosml@usac.edu.gt

edgarmarro@yahoo.com

hidalgo.monica@usac.edu.gt

cisneros.andrely@usac.edu.gt

solis.carlos@usac.edu.gt

abragol@gmail.com

REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

Rolando Enrique Briones García

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), en cumplimiento a sus objetivos de extensión y divulgación por medio de la realización de trabajos de investigación e información para la sociedad guatemalteca, tiene el agrado de presentar la Revista Economía No. 249, julio – septiembre 2026, que incluye temas que influyen en el desenvolvimiento económico y social de la población, reflejándose en los principales indicadores de desarrollo del país y que son objeto de señalamiento por parte de organismos internacionales y organizaciones en favor del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, relacionados con el tema agrario y la tenencia de la tierra medida en los Censos agropecuarios, los recursos energéticos y los problemas geopolíticos, las plataformas digitales y su relación con el mercado laboral y el déficit que representa la parte informal del empleo. Todos los temas que están presentes en el acontecer cotidiano de la población guatemalteca.

Considerando lo anterior el contenido de la revista se distribuye en 5 artículos elaborados por el equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: *“Hacia una historia agraria en Guatemala (segunda parte)* autoría del Dr. Jorge Murga Armas; *Los recursos energéticos y conflictos en el nuevo orden mundial*, elaborado por el Lic. Carlos Morales López; *Plataformas digitales en el empleo y profundización de las vulnerabilidades laborales*, realizado por la Dra. Herlem Isol Reyes López; *Informalidad laboral y sostenibilidad tributaria en Guatemala: Control interno y fiscalización basada en riesgo desde un análisis documental*, cuyo autor es el Lic.

Carlos Enrique Solis García; y *Caracterización de la realidad agraria guatemalteca. Censos Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003. Primera parte Aspectos de la realidad agraria guatemalteca*, elaborado por el Lic. Miguel Ángel Castro y la Lcda. Laura Batres.

Con la divulgación de los artículos anteriores, el IIES contribuye a fomentar el pensamiento crítico en la comunidad estudiantil y en la sociedad en general, consciente de su papel como tanque del pensamiento de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Guatemala, septiembre de 2026

“Id y enseñad a todos”

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LXIV, julio - septiembre 2026, No. 249

Contenido	Página
Hacia una historia agraria de Guatemala (segunda parte) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	1
Los recursos energéticos y conflictos en el nuevo orden mundial <i>Lic. Carlos Morales López</i>	153
Plataformas digitales: efectos en el empleo y profundización de las vulnerabilidades laborales <i>Dra. Herlem Isol Reyes López</i>	183
Informalidad laboral y sostenibilidad tributaria en Guatemala: control interno y fiscalización basada en riesgo desde un análisis documental <i>Carlos Enrique Solis García</i>	235

Contenido	Página	Resumen
Caracterización de la realidad agraria guatemalteca. Censos Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003 Primera parte Aspectos de la realidad agraria guatemalteca <i>Lic. Miguel Ángel Castro</i> <i>Lcda. Laura Batres</i>	297	En el primer artículo, <i>Hacia una historia agraria de Guatemala (segunda parte)</i>, elaborado por el <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>, en donde tras estudiar la cuestión agraria durante la Revolución Democrática (1944-1954), que puso en marcha la famosa reforma agraria de Árbenz, así como los efectos de la contrarrevolución y la contrarreforma agraria inaugurada por Castillo Armas y consolidada por los subsiguientes regímenes militares hasta 1985 —que instauraron una dictadura militar disfrazada de democracia—, analiza el largo período de represión y violencia contrarrevolucionaria y contrainsurgente contra los movimientos obrero, campesino y popular que surgieron tras el desmantelamiento del movimiento agrarista del período democrático, en un contexto marcado por la guerra civil entre guerrillas marxistas y fuerzas de seguridad del Estado, que tuvo consecuencias trágicas para la sociedad. En el segundo artículo, <i>Los recursos energéticos y conflictos en el nuevo orden mundial</i>, elaborado por el <i>Lic. Carlos Morales López</i>, indica que el trabajo examina la reconfiguración de la geopolítica mundial impulsada por la disputa sobre los recursos energéticos tradicionales (petróleo y gas) y los minerales críticos/tierras raras. Se aprecia que, a pesar de los esfuerzos de descarbonización, el petróleo sigue siendo el eje del sistema productivo mundial y el detonante central de las tensiones internacionales contemporáneas.

En la primera parte, el texto se analiza el giro estratégico de Estados Unidos a partir de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2025 (ESN). Esta política busca restaurar el dominio energético mediante el fomento intensivo de combustibles fósiles, el rechazo a las metas de Net Zero y medidas unilaterales como la orden ejecutiva Drill, Baby, Drill y la intervención en Venezuela para controlar sus reservas. Por su parte, se contrasta la posición de China, que, si bien lidera la transición hacia energías renovables, ha alcanzado niveles récord de importaciones de crudo para sostener su industria petroquímica y manufacturera. En el estudio se aborda cómo los conflictos actuales —como el bloqueo indirecto del estrecho de Ormuz, las sanciones financieras a Rusia y el uso de la Franja y la Ruta— reflejan la lucha entre la preservación del petrodólar por parte de EE. UU. y el avance de mecanismos desdolarizadores encabezados por el bloque BRICS.

En la segunda sección, se evalúa la “guerra fría mineral”, destacando que tierras raras como el litio, cobre y niobio son vitales para la tecnología de defensa, la transición energética y los bienes digitales. EE. UU. presenta una severa vulnerabilidad extractiva en comparación con China, que domina la producción y las inversiones en Asia, África y América Latina. La respuesta de EE. UU. en la región se concreta en iniciativas como la cumbre Escudo de las Américas (2026) y la revitalización de la Doctrina Monroe, orientadas a proteger infraestructuras críticas y contener la presencia china. Finalmente, se describe el giro político-económico en países del “Triángulo del Litio” (Chile, Argentina y Bolivia), donde los recientes cambios de gobierno y reformas regulatorias abren el sector a corporaciones transnacionales, reeditando el riesgo histórico de la “maldición de los recursos naturales”.

En el **tercer artículo**, *Plataformas digitales: efectos en el empleo y profundización de las vulnerabilidades laborales*, elaborado por la Dra. Herlem Isol Reyes López, se expone que el avance exponencial de la economía digital ha transformado las dinámicas del mercado de trabajo global mediante la proliferación de plataformas de servicios localizados, principalmente de transporte (VTC) y reparto a domicilio (*delivery*). Promocionadas bajo narrativas de autonomía y flexibilidad horaria, estas modalidades han reconfigurado las relaciones contractuales al sustituir la figura patronal tradicional por sistemas de gestión y supervisión algorítmica.

En contextos con debilidades estructurales e históricos índices de informalidad como el guatemalteco, este modelo ha operado como un catalizador que profundiza las vulnerabilidades laborales en lugar de propiciar una genuina movilidad socioeconómica. La categorización de los trabajadores como «socios colaboradores» o independientes, validada a nivel nacional mediante obligaciones tributarias individuales, encubre relaciones de dependencia y traslada los costos y riesgos operativos a la fuerza laboral. Frente a ello, el artículo ofrece una radiografía de las condiciones de empleo en el país, visibilizando las lagunas normativas e institucionales locales y la urgente necesidad de repensar la protección social y laboral frente a la intermediación algorítmica.

En el **cuarto artículo**, *Informalidad laboral y sostenibilidad tributaria en Guatemala: control interno y fiscalización basada en riesgo desde un análisis documental*, elaborado por el Lic. Carlos Enrique

Solis García, indica que la elevada informalidad laboral y las limitaciones institucionales de la administración tributaria restringen la sostenibilidad de los ingresos públicos en Guatemala. Este estudio analiza cómo ambas condiciones se relacionan y propone lineamientos para fortalecer el control interno y la fiscalización basada en riesgo. Mediante un diseño documental, combina el análisis descriptivo de estadísticas de informalidad y presión tributaria con análisis de contenido del Plan Estratégico Institucional 2026–2030 de la SAT, la evaluación TADAT 2024 y la normativa de Factura Electrónica en Línea. Los resultados indican que la brecha tributaria no se explica únicamente por la extensión de la informalidad: también intervienen limitaciones en la cobertura y explotación de fuentes de información, el monitoreo del impacto y la gestión integral del riesgo. Aunque la FEL genera datos oportunos y estructurados, su aprovechamiento depende de la gobernanza de datos, la interoperabilidad y controles internos trazables. Como aporte aplicado, se propone una matriz que vincula riesgos de incumplimiento, controles preventivos, detectivos y correctivos e indicadores de desempeño. Se concluye que el enfoque basado en riesgo puede mejorar la priorización de recursos, pero no sustituye las reformas estructurales requeridas para reducir la informalidad.

Palabras clave: informalidad laboral, sostenibilidad tributaria, riesgo de cumplimiento, control interno, factura electrónica, Guatemala.

Y finalmente el **quinto artículo**, *Caracterización de la realidad agraria guatemalteca. Censos Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003. Primera parte Aspectos de la realidad agraria guatemalteca*, elaborado por el Lic. Miguel Ángel Castro y Lcda. Laura Batres, destaca que los conflictos agrarios no son problemas aislados ni recientes, sino el resultado de acontecimientos pasados relacionados con la dominación y expulsión de los productores directos del principal medio de producción la tierra, así como la acumulación de riqueza, donde las políticas públicas del sector agropecuario han sido infuncionales en los diferentes gobiernos y épocas del desarrollo socioeconómico de Guatemala para resolver la desigualdad en la concentración, división y acceso a la tierra.

También, se considera el antecedente inmediato al surgimiento del capitalismo, en la etapa final del feudalismo, es decir en la Baja Edad Media (fines del siglo XV a mediados del siglo XVII), cuando ocurre su desintegración, dando lugar a los gérmenes para nuevas relaciones de producción capitalistas. De igual manera, otro hecho histórico trascendente es la Llamada Acumulación Originaria.

La investigación también se apoya en los principios coloniales de expropiación de la tierra y expulsión de la fuerza de trabajo del profesor Severo Martínez Peláez, contenidos en *La Patria del Criollo* (Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca) quien reveló, que la génesis de la realidad agraria presente se encuentra en el proceso de la Colonia.

Asimismo, se retoman elementos del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que a pesar de haber transcurrido 30 años de su firma, todavía mantiene disposiciones válidas para buscar una mejor distribución de la tierra en Guatemala. Además, se considera el compromiso firmado entre el Gobierno de Bernardo Arévalo y Organizaciones Campesinas.

Finalmente, se abordan temas como: las manifestaciones generales de la problemática agraria, factores que inciden en el proceso de concentración y atomización de la tierra, información estadística de los Censos Agropecuarios 1950, 1964, 1979 y 2003, producto interno bruto, población económicamente activa y *estructura de los sectores productivos e improductivos de los años censales*.

Hacia una historia agraria de Guatemala (segunda parte)

Jorge Murga Armas*

Introducción

En su conocida obra sobre la revolución guatemalteca, Piero Gleijeses (2005) ofrece un elocuente relato del contexto político y social, tanto nacional como internacional, que propició la movilización social que culminó con el derrocamiento definitivo del régimen dictatorial de Jorge Ubico el 20 de octubre de 1944 e inauguró la Revolución Democrática de 1944 a 1954. En ella, además de ofrecernos un interesante retrato del dictador —nació en el seno de una familia liberal, era un ferviente admirador de su padrino, el general Justo Rufino Barrios, fue jefe político de Alta Verapaz y Retalhuleu durante la dictadura de Manuel Estrada Cabrera, así como jefe de la policía secreta del gobierno de José María Orellana—, el autor también se refiere a su simpatía por los regímenes totalitarios de Benito Mussolini, Francisco Franco y Adolf Hitler, así como al apoyo económico y político de Estados Unidos y la United Fruit Company a su mandato. Gleijeses añade que Ubico fue un anticomunista despiadado bajo cuyo régimen el movimiento obrero y el Partido Comunista de Guatemala fueron aplastados y que, durante su mandato, facilitó el retorno estratégico de la Iglesia católica, dismantelada por sus predecesores liberales desde 1873.

* 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).

Ahora bien, dado que el análisis completo de dicho relato desborda el tema que estamos tratando, en esta ocasión nos limitaremos a señalar que, según este autor, el contexto internacional resultó más determinante que el nacional en la caída del dictador. En efecto, Gleijeses muestra que los cambios económicos y políticos internacionales en curso fueron los que, en última instancia, minaron el régimen dictatorial, cuya estructura de control social afectaba a toda la sociedad, ya que el país estaba dirigido y controlado por militares. Así, excepto por una conspiración en 1934 que terminó con la ejecución de los conspiradores, no hubo otros disturbios ni conspiraciones significativas hasta 1944. Sin embargo, a mediados de la década de 1940, la crisis económica mundial que había facilitado el ascenso de Ubico al poder había desaparecido y la victoria de los Aliados (Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y Estados Unidos) sobre Hitler había despertado sentimientos antidictatoriales incluso entre las clases dominantes que anteriormente habían alentado y apoyado las dictaduras.

Así, en Nicaragua y la República Dominicana, los regímenes dictatoriales se tambaleaban; en Cuba, la dictadura fue derrotada en las urnas y, en Venezuela, derrocada. En El Salvador, una serie de huelgas urbanas protagonizadas por estudiantes y obreros puso fin a la dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez el 11 de mayo de 1944. Estos hechos, y especialmente la caída del dictador salvadoreño, que buscó asilo en Guatemala, desconcertaron a Ubico y provocaron la reacción de algunos sectores sociales que no estaban de acuerdo con la decisión del dictador de prorrogar su mandato hasta marzo de 1949. Los estudiantes universitarios fueron

los primeros en alzar la voz (Galich, 1985). Aunque sus peticiones iniciales se limitaban a cuestiones académicas, el mero hecho de plantearlas suponía ya un desafío político al régimen, acostumbrado a la sumisión absoluta de la población. Las autoridades, indecisas, respondieron con ciertas concesiones y castigos menores. Algunos estudiantes fueron encarcelados brevemente y otros perdieron su trabajo como maestros. Sin embargo, el terror que paralizaba a la población empezó a desaparecer.

La agitación social se extendió a los maestros de la capital a mediados de junio. De hecho, los preparativos para la celebración del Día del Maestro el 30 de junio fueron el detonante de la insubordinación contra las autoridades militares encargadas de organizar el desfile. Cada vez más maestros boicoteaban los ensayos y otros profesionales, especialmente abogados jóvenes, apoyaban a los estudiantes. No obstante, nadie se atrevía a pedir la renuncia del dictador. El 22 de junio, Ubico suspendió las garantías constitucionales, que de hecho ya no existían, lo que presagiaba un desenlace que paralizó a todo el mundo. El sábado 24 de junio, una petición firmada por 311 guatemaltecos destacados en la que se exigía el restablecimiento de las garantías constitucionales fue presentada en el Palacio Nacional. Ese mismo día, miles de guatemaltecos salieron a las calles de la capital para protestar contra el régimen. Por primera vez, se escucharon voces que exigían la renuncia de Ubico. Los pobres se unieron entonces a los estudiantes, los maestros y los profesionales que habían iniciado el movimiento. Esa noche, la respuesta del Gobierno fue enviar grupos de criminales para saquear y alborotar algunos barrios de la capital. Aunque se sabe que hubo muchos muertos, se desconoce el número exacto de víctimas.

La tensión aumentó el domingo 25 de junio. Miles de personas salieron a las calles de la ciudad para protestar y fueron reprimidas por la policía y el ejército. Muchos resultaron heridos. Por la tarde, María Chinchilla, una maestra de 31 años, fue asesinada por un soldado. Toda la ciudad de Guatemala cerró sus puertas y desafió abiertamente a Ubico. El 30 de junio, todavía bajo asedio militar y policial, comenzaron a circular rumores sobre la dimisión del dictador. El 1 de julio, Ubico renunció. No obstante, antes de dimitir, el dictador quiso garantizar su continuidad y nombró una junta militar integrada por tres generales para que asumiera la presidencia ese mismo día. El triunvirato, en realidad, solo funcionó durante tres días. El 4 de julio, Federico Ponce Vaides, uno de los miembros de la junta, con el apoyo de tropas del ejército que irrumpieron en la Asamblea Nacional, convenció fácilmente al temeroso Congreso para que lo nombrara presidente provisional.

Durante su breve mandato, Ponce aceptó la formación de partidos políticos y sindicatos, y prometió celebrar elecciones libres. Sin embargo, pronto quedó claro que dichas elecciones solo servirían para elegirlo como próximo presidente de Guatemala. Esta intención provocó un progresivo malestar entre los habitantes de la capital que se extendió a muchas ciudades de la provincia. Sin embargo, el campo se mantuvo en calma y, a finales de agosto, llegaron a la capital camiones llenos de indígenas para marchar en apoyo a Ponce. El 15 de septiembre, Día de la Independencia, Ponce volvió a actuar. Estaba claro que el presidente interino pretendía utilizar el miedo histórico de muchos ladinos a una rebelión indígena. Las tensiones aumentaron después de que el Gobierno ordenara el asesinato de

Alejandro Córdova, exmiembro del Congreso de Ubico, periodista y editor del diario El Imparcial, que ahora criticaba a Ponce. Como en dictaduras anteriores, muchos líderes de la oposición buscaron refugio en países vecinos o en embajadas extranjeras.

Cuando se rumoreaba que Juan José Arévalo se había refugiado en la embajada de México, muchos pensaban que la candidatura del principal líder del Partido Renovación Nacional había llegado a su fin y que Ponce Vaides ganaría fácilmente. Sin embargo, un grupo de jóvenes oficiales, encabezados por el capitán Jacobo Árbenz —que había renunciado al ejército a principios de julio, indignado por la incursión de tropas en la Asamblea Nacional— y el mayor Carlos Aldana Sandoval —que formaba parte de la Guardia de Honor—, preparaba una conspiración que contaba con el apoyo de líderes civiles, principalmente estudiantes universitarios.

La noche del 19 de octubre, con la excepción de Aldana Sandoval, que desertó en el último momento, los conspiradores atacaron. La desertión de Aldana Sandoval no provocó un desastre porque el mayor Francisco Javier Arana, jefe de los tanques de la Guardia de Honor, se unió a ellos en las etapas finales de la conspiración. Durante toda la noche, se distribuyeron armas a más de dos mil voluntarios civiles, pero otras unidades del ejército de la capital permanecieron leales a Ponce. Era difícil saber qué ocurriría, pero, a medida que pasaban las horas, su resistencia disminuía. El 20 de octubre, a primera hora de la tarde, Ponce Vaides renunció. A Ponce y a sus seguidores más cercanos se les permitió salir del país. Jorge Ubico, que se había refugiado en la embajada británica

durante el breve mandato de su sucesor, partió hacia Nueva Orleans el 24 de octubre (Gleijeses, 2005).

Así comenzó la «Revolución del 20 de octubre de 1944». Tras la dimisión de Federico Ponce Vaides, la Junta Revolucionaria de Gobierno, integrada por Jacobo Árbenz, Jorge Toriello Garrido y Francisco Javier Arana, dirigió el proceso político hasta el 15 de marzo de 1945, fecha en la que se convocaron una asamblea legislativa nacional, una asamblea constituyente y unas elecciones presidenciales. Con la aprobación de una nueva Constitución de la República en 1945, se establecieron las directrices legales que guiarían las acciones de los presidentes democráticamente elegidos: Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Árbenz (1951-1954). Estos dos gobiernos progresistas se comprometieron a desarrollar y consolidar los principios democráticos establecidos en la Constitución, a poner fin a la estructura neocolonial que regía las relaciones de producción en el campo, a democratizar el acceso a la propiedad de la tierra y a desarrollar empresas agrícolas capitalistas, tanto en sus métodos de producción como en sus relaciones con los trabajadores.

1. Revolución y reforma agraria

Tras un breve período de transición con una junta de gobierno integrada por Francisco Javier Arana, Jacobo Árbenz y Jorge Toriello Garrido (del 20 de octubre de 1944 al 15 de marzo de 1945), y unas elecciones libres en las que Federico Ponce Vaides resultó derrotado, Juan José Arévalo llegó a la presidencia de la república en 1945. Heredero del pasado colonial y neocolonial, su gobierno se encontró con un país

en manos de la oligarquía cafetalera y de la United Fruit Company: el 50% de la tierra estaba en manos de 1085 fincas de más de 450 hectáreas, mientras que el 15% de las tierras agrícolas del país se repartían entre 308,010 parcelas de menos de 7 hectáreas (DGE, 1954-1955). Además, el sistema de monocultivo implantado en gran parte del territorio nacional tras la reforma liberal había convertido al país en dependiente del mercado internacional, ya que el 90% de los cultivos de exportación eran café y banano, que se enviaban a Estados Unidos. Esta situación era aún más alarmante si se tenía en cuenta que un alto porcentaje de la producción total de café estaba en manos de propietarios alemanes y que la producción total de bananos estaba monopolizada por la UFCO. Guatemala sufría una doble dependencia: externa, del mercado estadounidense, que fijaba los precios y determinaba la demanda, e interna, del capital cafetalero y bananero, que dominaba la economía y la política del país.

Aunque Guatemala llevaba varias décadas integrada en el sistema capitalista mundial, las relaciones de producción en las plantaciones de café mantenían su carácter precapitalista. Si bien el dictador Ubico había suprimido las habilitaciones (Decreto Legislativo núm. 1995, de 7 de mayo de 1934), que mantenían a los campesinos subyugados, también promulgó la Ley contra la Vagancia (Decreto Legislativo núm. 1996, de 8 de mayo de 1934), por la que se les obligaba a trabajar en las plantaciones. Así, los colonos a quienes se les había concedido una pequeña parcela en usufructo en esas grandes propiedades seguían en situación de servidumbre. El campesinado minifundista, desorganizado y sin protección legal, explotaba un pedazo de tierra para la subsistencia familiar y estaba

obligado a desplazarse para trabajar de manera estacional en las plantaciones. No había escapatoria para los campesinos indígenas, ni siquiera para los que poseían un pedazo de tierra, ya que la Ley contra la Vagancia establecía la cantidad mínima de tierra que se debía poseer para no ser considerado vagabundo y fijaba duras penas para quienes fueran descubiertos infringiéndola. Muchos campesinos eran arrestados y conducidos a las plantaciones de café como castigo por este delito. Los únicos que estaban fuera de las relaciones de producción precapitalistas que regían en casi todo el país eran los 15,000 trabajadores de las plantaciones bananeras de la United Fruit Company, que luchaban por mejorar sus condiciones laborales con poca o ninguna organización. Las perspectivas del campesinado no eran muy halagüeñas, ya que las condiciones laborales impuestas tras la reforma liberal le negaban cualquier posibilidad de emancipación. Por ello, el conjunto de medidas legales y políticas adoptadas por los gobiernos surgidos de la insurrección del 20 de octubre de 1944 se propuso transformar esta situación.

1) Medidas revolucionarias

Al estudiar la política agraria de los gobiernos de Arévalo y Árbenz, suele concederse más importancia al segundo mandato presidencial, ya que fue durante la administración de Árbenz cuando se aprobó y puso en práctica la Ley de Reforma Agraria (también conocida como Decreto 900), que puso fin al latifundio inexplorado y a las arcaicas formas de renta de la tierra, y que sin duda ha tenido algunas de las repercusiones políticas, económicas y sociales más importantes en la historia del país. Hasta entonces, ningún gobierno se había propuesto

devolver la tierra a los campesinos. Ya fuera mediante la concesión de extensiones fabulosas de tierras o votando leyes muy favorables a los intereses de los terratenientes, las autoridades que se habían sucedido en el poder servían, de una u otra forma, a la clase dominante. La reforma agraria de Árbenz supuso un cambio revolucionario en el país por dos razones: fue muy avanzada en el ámbito agrario e introdujo transformaciones muy profundas en la sociedad. De hecho, la ley de reforma agraria formaba parte de un proyecto de modernización social cuyo objetivo era democratizar el acceso a la tenencia y uso de la tierra. Sin embargo, es importante señalar que la relevancia de la reforma agraria de Árbenz hace que a menudo se pasen por alto las significativas medidas en materia agraria que se aprobaron e implementaron con anterioridad durante los mandatos de la Junta Revolucionaria de Gobierno y de Juan José Arévalo. Por otra parte, el desconocimiento de las medidas agrarias implementadas antes de la reforma de 1952 tampoco permite identificar las contradicciones de dicho proceso. Esto lleva a pensar que los revolucionarios guatemaltecos habían superado por completo el pasado colonial y que el proceso democrático que llevó a la aprobación y aplicación del Decreto 900 fue llano, sin altibajos ni contradicciones.

Para superar estas deficiencias, estudiaremos las diversas medidas de política agraria de los gobiernos revolucionarios en su dinamismo y complementariedad, ya que, en nuestra opinión, fue el conjunto de medidas agrarias ejecutadas entre 1944 y 1954 el que incidió en la creación de un nuevo contexto de relaciones sociales en el campo y en una nueva forma de entender la tierra en Guatemala (Murga Armas, octubre de 1995). Por lo tanto, analizaremos el conjunto de

leyes agrarias de ese período, su impacto sobre la estructura agraria y sus efectos en la sociedad rural. Nuestro propósito es demostrar que, si las medidas legislativas de los gobiernos revolucionarios buscaban iniciar la modernización de las estructuras económicas y sociales para preparar el desarrollo capitalista del país, la ideología colonial, aún presente en algunos dirigentes de la revolución, así como el conservadurismo de la clase terrateniente y los intereses del capital estadounidense frenaron el programa de reformas concebido para ser moderado.

a) Primeras leyes agrarias

Entre 1944 y 1945, la Junta Revolucionaria de Gobierno y la Asamblea Legislativa aprobaron las primeras medidas jurídicas que, directa o indirectamente, pusieron fin al trabajo forzoso y a la propiedad latifundista. La primera de ellas, que suprimía el servicio personal de vialidad que afectaba a la población indígena y campesina, fue emitida por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 31 de octubre de 1944 (Decreto núm. 7, de 31 de octubre de 1944) y ratificada por la Asamblea Legislativa el 15 de diciembre del mismo año (Decreto núm. 11, de 15 de diciembre de 1944). De este modo, los revolucionarios pusieron fin a ese mecanismo legal que obligaba a los campesinos, principalmente indígenas, a trabajar para el Estado en la construcción o restauración de caminos públicos y que, además, los mantenía como reserva de mano de obra disponible todo el año para las plantaciones de café, gracias al estricto control que ejercían sobre ellos las Juntas de Agricultura y Caminos.

«*Artículo único.* —Se aprueba el Decreto número 7, emitido por la Junta Revolucionaria de Gobierno con fecha 31 de octubre próximo pasado, por el cual se suprime el servicio personal de vialidad establecido por el Decreto gubernativo número 1474, a partir del 1º de enero de 1945, el cual queda derogado así como sus reformas, los Capítulos II, III y IV del acuerdo gubernativo de fecha 29 de marzo de 1936 que lo reglamenta y toda otra disposición que se oponga al Decreto aprobado». (Decreto núm. 11, de 15 de diciembre de 1944).

Ahora bien, la mano de obra campesina también estaba sujeta a otro tipo de ataduras legales. Como hemos visto, a lo largo de la era republicana, el Estado creó diversos mecanismos para obligarles a trabajar en las fincas en condiciones de servidumbre similares a las del régimen colonial (Murga Armas, octubre de 1995). Uno de esos mecanismos legales se basaba en la figura de la vagancia. Por ello, para romper definitivamente con el régimen opresor de su antecesor, la Junta Revolucionaria de Gobierno debía suprimir este mecanismo de reclutamiento de mano de obra que aún estaba vigente en el campo guatemalteco. Sin embargo, el 10 de marzo de 1945 se emitieron dos decretos que recuperaban la antigua legislación liberal relacionada con el trabajo forzoso: el Decreto núm. 75, Ley de Contratación de Trabajo Agrícola, que establecía la entrega de anticipos en efectivo a los trabajadores rurales y les garantizaba ciertos derechos mínimos, y el Decreto núm. 76, Reglamento para Control de Jornales de los Trabajadores del Campo, que unificaba las diversas disposiciones existentes sobre el control de la vagancia y ratificaba la legislación de la dictadura de Jorge Ubico relacionada con las formas de explotación de la mano de obra indígena.

«CONSIDERANDO: Que es necesario unificar las diversas disposiciones que en la actualidad reglamentan la forma de controlar la vagancia entre los trabajadores del campo, refundiéndolas en un solo reglamento que armonice con el Decreto legislativo número 1996 (Ley de Vagancia), así como con las demás leyes en vigor, con las cuales tiene relación,

CONSIDERANDO: Que por haberse suprimido las Juntas de Agricultura y Caminos, que eran los organismos encargados de controlar y distribuir los libretos de trabajo, debe establecerse quién tendrá ahora a su cargo tales funciones». (Decreto núm. 76, de 10 de marzo de 1945).

¿Qué sucedía con la revolución? ¿Por qué, en lugar de eliminar esas formas arcaicas de explotación de la mano de obra indígena y campesina, los revolucionarios legislaban para revivirlas? ¿Qué estaba en juego? Para mucha gente, especialmente para quienes desconocen los entresijos de la «Revolución de Octubre», puede resultar chocante que los revolucionarios recuperaran la legislación del Gobierno de Ubico, que permitía a los terratenientes explotar a los campesinos en condiciones similares a las de la época liberal. Sin embargo, un análisis minucioso de las primeras leyes revolucionarias demuestra que el proceso democrático también tuvo sus contradicciones. ¿Cómo se explica que un movimiento que se autodenominaba democrático y revolucionario recuperara los mecanismos legales de control y explotación de la mano de obra indígena y campesina de origen colonial que beneficiaban a los terratenientes? ¿Qué contradicciones operaban en el seno de la revolución?

Un estudio en profundidad de esta cuestión aportaría información muy valiosa sobre este importante período de la historia de Guatemala, que hasta ahora ha sido mitificado por sus defensores y demonizado por sus detractores. Lo que es evidente es que, con la promulgación de los Decretos 75 y 76, los dirigentes de la revolución mostraron cuán difícil era romper con una ideología y un sistema que, durante siglos, habían mantenido a la mayor parte de la población indígena en situación de servidumbre. Cabe señalar que dichos decretos fueron derogados posteriormente, por lo que nuestra crítica podría invalidarse, ya que la legislación de los años siguientes niega la existencia de trabajo forzoso en Guatemala. No obstante, la derogación del Decreto 76 mediante un nuevo decreto sobre vagancia plantea un debate sobre las contradicciones del proceso revolucionario, ya que deja abierta la posibilidad legal de recurrir a esa figura jurídica si fuera necesario. Veamos lo que dice el Decreto Legislativo núm. 118, de 23 de mayo de 1945, sobre la vagancia.

«Artículo 1º—De conformidad con el artículo 55 de la Constitución de la República, la vagancia es punible.

Artículo 2º—Son vagos:

1º Los que no tienen oficio, profesión, industria o renta, no trabajen habitualmente y no se les conozca otros medios lícitos de proporcionarse la subsistencia; (...) 6º—Los campesinos que no se dediquen habitualmente al trabajo. Se consideran trabajadores habituales los que con su trabajo personal atiendan cultivos propios o ajenos en proporción a sus aptitudes físicas y condiciones del lugar, a juicio del Juez». (Decreto Legislativo núm. 118, de 23 de mayo de 1945).

Para aclarar este punto, hablamos con Alfonso Bauer Paiz, ministro de Economía y Trabajo durante el Gobierno de Arévalo y director del Banco Nacional Agrario durante la reforma agraria del Gobierno de Árbenz. Él responde sin vacilar a nuestra inquietud, afirmando que el movimiento cívico-militar que derrocó a Ubico no tenía una vocación revolucionaria: «Nosotros solo queríamos terminar con la dictadura. Fueron los que llegaron de México los que iniciaron los cambios revolucionarios» (Bauer Paiz, 15 de octubre de 2008). «Salir de Ubico», tener posibilidades de «locomoción», era lo que en verdad buscaban quienes, desde el magisterio, la universidad y el ejército, preparaban el cambio de un régimen que, en trece años, había cerrado cualquier espacio de libertad a la población. Según Bauer Paiz, «toda la población estaba marcada por la dictadura ubiquista; era como un sistema que no nos permitía darnos cuenta de eso», es decir, de lo que en verdad significaban la vagancia, el trabajo forzoso y el menosprecio latente hacia la población indígena.

Al respecto, debemos señalar que el sistema de explotación colonial y republicano creó una serie de certezas de carácter racista con respecto a los indígenas (su supuesta inferioridad y su vocación casi natural para ser mano de obra servil y barata), que sirvieron de justificación ideológica para que los dirigentes revolucionarios (cuyo origen étnico y de clase se asemejaba más al de los grupos dominantes que al de sus compatriotas indígenas) consideraran la vagancia, aplicada especialmente a los campesinos indígenas, como algo normal y necesario para la economía del país: «Era algo inconsciente. En el fondo, pensábamos que la vagancia era buena para la agricultura», afirma Bauer Paiz.

Esto nos llevó a preguntarnos si la supresión del servicio personal de vialidad respondió, como suele pensarse, al deseo de liberar la mano de obra campesina e indígena, o si más bien obedeció a la voluntad de garantizar la fuerza de trabajo necesaria para las fincas. De hecho, el decreto 7 de la Junta Revolucionaria de Gobierno da pie a especulaciones. Por un lado, señala que «la prestación personal del servicio ha sido en la práctica motivo de vejaciones para los campesinos e indígenas que no pudiendo conmutarlo se ven en la necesidad de prestarlo materialmente» y, por otro, declara que «el aludido servicio ha sido perjudicial a los intereses de la agricultura, porque ha restado continuamente brazos para sus labores, en tal forma que las fincas se han visto abandonadas por los trabajadores, constreñidos a permanecer en las obras de carreteras» (Decreto núm. 7, de 31 de octubre de 1944).

Se plantea un problema. Si existía cierta identificación entre los dirigentes de la revolución y los terratenientes, como se evidencia en los decretos 7 y 76 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, ¿se puede pensar que la clase terrateniente estaba complacida con el programa inicial de los revolucionarios? ¿A qué cambios aspiraban los que habían tomado el poder tras la caída del dictador? Estas son algunas de las preguntas a las que habría que responder en un estudio más profundo sobre el tema. Por el momento, analicemos las palabras de Alfonso Bauer Paiz.

Según Bauer Paiz, la recuperación de las leyes liberales sobre el trabajo forzado se explica por el hecho de que quienes derrocaron a Ubico solo pretendían eso, derrocarlo: «Quienes preparamos el cambio

éramos gente que no teníamos el élan (el ímpetu) revolucionario; más bien fue la gente que vino de México, que traía un espíritu de cambios revolucionarios más profundos». En otras palabras, quienes terminaron con la dictadura no contaban con la experiencia ni la visión revolucionaria de hombres como Jorge García Granados, Alfonso Solórzano y Ernesto Capuano, que habían huido de la dictadura de Ubico y vivido de cerca la experiencia nacionalista y revolucionaria de Lázaro Cárdenas (1934-1940) en México. Por tanto, carecían del referente político de la Revolución mexicana, que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas había impulsado la reforma agraria, la industrialización y la nacionalización de la industria del petróleo.

Ahora bien, varios de los dirigentes políticos que proponían cambios revolucionarios en Guatemala pertenecían a las familias terratenientes o burguesas del país (Jorge García Granados, autor de gran parte de la Constitución de la República de 1945, era nieto de Miguel García Granados, el criollo liberal que encabezó la Revolución Liberal junto con Justo Rufino Barrios) y, gracias a su experiencia y conocimientos, gozaban de autoridad intelectual y moral entre los jóvenes y futuros revolucionarios como Alfonso Bauer Paiz, quienes aceptaban los planteamientos de la nueva Constitución y demás leyes sin poner ninguna objeción.

En este sentido, podemos aventurar la hipótesis de que, en los albores del proceso político que más tarde se radicalizaría, los dirigentes revolucionarios, que de hecho conducían el proceso con sus ideas, pensaron en hacer la revolución guatemalteca para librarse de los cafetaleros alemanes y de la United Fruit Company (que, desde la

reforma liberal, habían acaparado enormes extensiones de tierra en todo el país, controlado la economía nacional y desplazado, en cierta medida, a los terratenientes y agricultores guatemaltecos), y modernizar el sistema capitalista basado en la agricultura sin afectar realmente los intereses de los terratenientes. De hecho, aunque la Constitución de 1945 prohibió el latifundio, la reforma agraria no afectó a los intereses de las familias terratenientes de la Costa Sur y la Boca Costa, pero sí expropió las fincas alemanas y las propiedades de la United Fruit Company. Si se trató de una especie de nacionalismo criollo contra los intereses alemanes y estadounidenses, que se habían apropiado de grandes extensiones de tierra en el país, y si las expropiaciones hubieran derivado más tarde en la reapropiación de esas enormes superficies por parte de los terratenientes criollos, solo la historia podría habérmelo respondido. Lo que sí se puede comprobar es que, debido a la presión ejercida por obreros y campesinos, así como a la influencia directa de los dirigentes comunistas del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) sobre Árbenz, el proceso revolucionario se radicalizó y superó los objetivos iniciales de los primeros revolucionarios.

Pero es hora de volver al tema que provocó esta deriva. El 23 de mayo de 1945, como ya hemos mencionado, el Congreso de la República emitió el Decreto 118, Ley de Vagancia, para derogar los siguientes decretos y acuerdos gubernativos: el Decreto 1996, Ley contra la Vagancia, del dictador Jorge Ubico; el Decreto 76 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, que había creado recientemente el Reglamento para el Control de Jornales de los Trabajadores del Campo; los acuerdos gubernativos del 24 de septiembre de 1935 y del 23 de junio de 1936, que regulaban lo relativo a los jornaleros

para trabajos agrícolas, así como el manejo y control de los libretos de mozos. También derogó el acuerdo del 8 de junio de 1940, que recordaba a los jornaleros de entre 18 y 60 años la obligación de llevar la libreta y de realizar los trabajos especificados en el artículo segundo del Reglamento de Jornaleros.

Como se puede observar, el gobierno revolucionario, dirigido entonces por Juan José Arévalo, quien también procedía de una familia terrateniente media de Taxisco (Santa Rosa), derogó a través del Congreso de la República todas las leyes relacionadas con la vagancia (incluido el célebre Decreto 76), pero emitió otra ley de vagancia para hacerlo. Ahora bien, aunque esta nueva ley no tenía como destinatarios únicos a los campesinos indígenas, sí dejaba claro que se consideraban vagos a «los campesinos que no se dediquen habitualmente al trabajo» (Decreto Legislativo núm. 118, de 23 de mayo de 1945). Por tanto, se puede conjeturar que el propósito de la legislación de los primeros años de la revolución era suprimir el trabajo forzado del campesinado, pero ciertas afinidades con los terratenientes criollos llevaron al Gobierno a dejar abierta la posibilidad de obligarlos en caso de necesidad. Por fortuna, el desarrollo del proceso político y las exigencias de la agricultura no lo requirieron.

En todo caso, la legislación revolucionaria no estaba exenta de ambigüedades en lo referente a las libertades ciudadanas. Por ejemplo, la Ley de Vagancia establecía duras penas para los «ciudadanos» considerados vagos. Les imponía treinta días de prisión simple, pena que podía aumentarse según el grado del delito cometido y la reincidencia de los condenados, o bien les obligaba a trabajar en

talleres del Gobierno, centros de beneficencia, correccionales o lugares de ornato de las poblaciones, según las circunstancias personales y del lugar. La cesantía en empleo, colocación, servicios o trabajo no eximía de la pena al reo de vagancia, salvo que pudiera acreditar que había realizado gestiones reiteradas e infructuosas para conseguir un empleo de acuerdo con sus aptitudes.

Como vemos, la legislación revolucionaria no había logrado despojarse plenamente de la herencia colonial, que había dado forma legal a mecanismos coactivos de trabajo que, en la práctica, ponían en tela de juicio los principios relativos a las libertades ciudadanas. Por otra parte, la Ley de Vagancia ordenaba la persecución de los vagos con un lenguaje que recordaba a la ideología liberal de años anteriores.

«Artículo 8º—Todas las autoridades y sus agentes tienen la estricta obligación de perseguir la vagancia; y tan pronto como llegue a su noticia que alguno la ejerce, deben ponerlo en conocimiento del Juez competente para que proceda como lo prescribe la ley». (Decreto Legislativo núm. 118, de 23 de mayo de 1945).

Cabe señalar que la ley no condenaba estrictamente a los campesinos indígenas a prestar servicios personales al Estado en la construcción o remodelación de caminos. Tampoco les condenaba irremisiblemente a trabajar en fincas de café o de caña de azúcar ni otorgaba todo el poder de reclutamiento a los jefes políticos de los pueblos, como ocurría durante la dictadura de Ubico. Ahora, en el incipiente proceso de modernización democrática, la responsabilidad de identificar a los vagos recaía en todas las autoridades y sus agentes.

Si bien es cierto que el giro de la ley y su aplicación respecto a la época liberal precedente fue de 180 grados, también lo es que las ideas implícitas en ese decreto dejaban ver con claridad las reminiscencias de la ideología colonial, que seguía reproduciendo los prejuicios clasistas, sexistas y étnicos que, en la práctica, coartaban la libertad de los ciudadanos.

Este aspecto se ilustra particularmente bien en la forma en que quedó reflejado en la Constitución de la República el derecho a la ciudadanía de las mujeres y de las personas analfabetas. Aunque no se pueden negar los indudables avances de los revolucionarios guatemaltecos en este y otros aspectos —antes de la Revolución de 1944, las mujeres no tenían derecho a la ciudadanía—, el hecho de que la Constitución discriminara a las mujeres y a las personas analfabetas limitaba los valores democráticos de la revolución (en la Guatemala de aquellos años, más de la mitad de la población eran mujeres y alrededor del 80% era analfabeta). La discriminación en las libertades ciudadanas era tanto más cuestionable cuanto que la mayor parte de las personas excluidas de sus derechos políticos eran indígenas. Así, las mujeres analfabetas no tenían derecho a la ciudadanía, mientras que los ciudadanos indígenas analfabetos veían limitados y condicionados sus derechos políticos.

«*Artículo 9.*—Son ciudadanos:

1º—Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años;

2º—Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir.

Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos públicos.

El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas; optativo y público para los ciudadanos y analfabetos.

Tienen obligación de inscribirse en el Registro Cívico, dentro del año en que obtengan la ciudadanía, todos los varones de diez y ocho años que sepan leer y escribir. Para las mujeres y los analfabetos tal inscripción es un derecho. Los analfabetos podrán ejercer el sufragio seis meses después de haberse inscrito.

Para inscribirse en el Registro Cívico, quienes sepan leer y escribir deben comparecer ante la autoridad respectiva con sus documentos de identidad y firmar la inscripción; los analfabetos, además de presentar la documentación a que alude el párrafo anterior, deben hacerse acompañar de dos testigos honorables, ciudadanos y vecinos del lugar, quienes garantizarán la capacidad cívica del compareciente y su deseo de ejercer el derecho de sufragio.

Nadie puede obligar a una mujer ciudadana o a un analfabeto a inscribirse en el Registro Cívico o a votar. Tampoco puede compelerse a ciudadano alguno a votar por determinada persona...

Los analfabetos son elegibles únicamente para cargos municipales». (Constitución de la República de Guatemala, de 11 de marzo de 1945).

¿Prevaleció el imaginario nacional criollo-ladino de la oligarquía terrateniente-comerciante en la concepción de patria de los ladinos guatemaltecos de clase burguesa y pequeña burguesa que condujeron la revolución? ¿Reproducía la nación que se proponían construir los revolucionarios el ideal de patria criolla? En concreto, ¿cuál era el proyecto de nación de los revolucionarios guatemaltecos que condenaron el latifundio e impulsaron la reforma agraria?

A partir del concepto de «patria criolla» de Severo Martínez —es decir, la idea de que el concepto de patria de la clase dominante, heredera del botín de la conquista, era la posesión y explotación de la tierra y de los indígenas—, hemos mostrado en capítulos anteriores que la lucha, a menudo violenta, que libraron liberales y conservadores después de la independencia por el control del Estado tenía como objetivo principal la disputa de «la herencia de la colonia», es decir, la posesión y explotación de la tierra y la mano de obra indígena. Así, demostramos que el proceso de recomposición de la clase dominante, que se inicia antes de la independencia y concluye con la Revolución Liberal, condujo a la consolidación de un proyecto de nación en el que buena parte de los guatemaltecos ladinos de las clases populares asumieron como propios los valores de la nueva clase dominante criolla (que, desde entonces, integra en su seno a un reducido grupo de ladinos que asumen la identidad criolla) y reprodujeron, en muchas ocasiones, la opresión, la explotación y la discriminación racista propia de esta clase social contra sus hermanos indígenas.

En esa parte de nuestra reflexión, concluimos que la clase terrateniente que entonces tomó el poder había fundado una nación que excluía materialmente a la mayoría de los guatemaltecos (indígenas, mestizos, ladinos, criollos y afrodescendientes), y que, pese a ello, buena parte de los ladinos (un término que desde entonces engloba a mestizos, criollos, afrodescendientes e, incluso, en algunos casos, a indígenas) se identificaba con el imaginario nacional criollo-ladino, lo que les llevaba a reproducir la patria del criollo. Así, al apropiarse del imaginario nacional criollo y sentirse

parte de la patria criolla presentada como nación ladina, muchos de ellos reproducían la opresión, la explotación y la discriminación racista contra la mayoría indígena.

Ahora bien, no se puede afirmar que el proyecto de nación de los revolucionarios que radicalizaron el proceso político en tiempos de Jacobo Árbenz fuera el de la patria criolla, ya que medidas como la abolición definitiva del trabajo forzoso y la prohibición del latifundio buscaban precisamente liberar la mano de obra indígena y democratizar la propiedad de la tierra. No obstante, la influencia de la patria criolla sí estaba presente entre los primeros revolucionarios, que «se enfrentaban a serios obstáculos a la hora de intentar cambiar las cosas debido al poder de la clase dominante, que se beneficiaba de la dictadura ubiquista» (Bauer Paiz, 15 de octubre de 2008). Así se explica por qué se mantuvo la penalización de la vagancia durante buena parte del régimen revolucionario y por qué los revolucionarios, influenciados por el pasado colonial y las recientes dictaduras liberales, seguían pensando, consciente o inconscientemente, que dicha figura legal podía beneficiar a la agricultura.

¿Supuso la noción de patria de los revolucionarios guatemaltecos un límite para la revolución?

Podemos decir, como dicen otros, que, tras siete décadas de reformas liberales, los revolucionarios se encontraron con una población indígena totalmente segregada y que, por ello, se plantearon la necesidad de incorporarla a la sociedad. También podemos aplaudir la idea de terminar con la exclusión económica, social y política de los

campesinos e indígenas que los dirigentes de la revolución plantearon como punto clave de su programa político, ya que sin ello ningún proyecto político puede considerarse revolucionario. Ahora bien, ¿por qué plantearse la asimilación del indígena a la «cultura nacional», es decir, a la cultura mestiza guatemalteca? En pocas palabras, ¿por qué pensar en volver mestizo al indígena?

Podríamos responder que se trataba de una cuestión de moda y mostrar que, en esa época, se consideraba comúnmente en toda América que las culturas indígenas estaban vencidas, mientras que las mestizas eran vigorosas. Sin embargo, esto no aclara el problema, ya que este está relacionado con la persistencia de la alienación colonial en el pensamiento de los revolucionarios guatemaltecos, que seguían considerando lo extranjero como superior. Al igual que habían hecho sus predecesores liberales y conservadores desde la fundación de la República de Guatemala, los revolucionarios optaron por un modelo y una teoría extranjeros y extranjerizantes para construir la nacionalidad guatemalteca en lugar de plantear la construcción de la nación a partir de sus raíces. No obstante, la respuesta a la pregunta que hemos planteado es más sencilla: en la mente de los dirigentes revolucionarios y de muchos guatemaltecos ladinos existía la convicción de que la cultura mestiza o ladina, que ellos consideraban nacional, era superior a la indígena por ser occidental.

Cualesquiera que hayan sido las razones de los revolucionarios, lo cierto es que, siguiendo la línea de los países americanos signatarios del Convenio sobre el Instituto Indigenista Interamericano, celebrado en México el 1 de noviembre de 1940, y

con el propósito de «incorporar al indígena a la cultura nacional», el Congreso de la República aprobó la ley que puso en marcha el proceso de asimilación del indígena a la cultura ladina, concebida como cultura nacional (Decreto Legislativo núm. 269, de 10 de agosto de 1946).

Ahora bien, esta situación planteaba una contradicción para la revolución: marcados por las largas dictaduras liberales y, sin duda, alienados por la ideología colonial criolla-ladina, que concebía la nación guatemalteca desde la negación de lo indígena, los revolucionarios se propusieron transformar las estructuras económicas para terminar con la injusticia social, pero no pensaron en construir la nación desde lo más profundo de su identidad. Así, el Estado desarrolló una política asimilacionista basada en la creación de condiciones institucionales y materiales que, a través del Instituto Indigenista Nacional (inspirado en el mexicano), permitieran la aculturación de la sociedad indígena y la consiguiente homogenización de la nación guatemalteca.

«CONSIDERANDO: Que es de urgente necesidad enfocar desde todo punto de vista el problema étnico que confronta el país en su constitución social, para incorporar al indígena a la cultura nacional, relevándolo de la situación de inferioridad en que se le ha mantenido; CONSIDERANDO: Que de acuerdo con los tratados suscritos en conferencias internacionales y de la conveniencia que representa para el país la lucha conjunta con los países hermanos de América en pro de un mejoramiento integral del indígena, a fin de hacer de él un elemento activo en las funciones inherentes a la ciudadanía e iniciar la investigación de su realidad social y económica para estudiarla y resolverla en provecho propio y en el de la colectividad». (Decreto Legislativo núm. 269, de 10 de agosto de 1946).

Como se puede ver, el proyecto político de la revolución tenía un problema de fondo. Un problema que, sin duda, imponía serios límites a la revolución guatemalteca: por un lado, la ciudadanía de la mayoría de las mujeres y de los indígenas quedaba vetada por el simple hecho de ser analfabetos y, por otro, la ideología criolla-ladina, fuertemente presente en su concepto de patria, negaba la cultura indígena, lo que suponía una grave contradicción para una sociedad heredera de los mayas, cuya población está —y estaba— compuesta mayoritariamente por mujeres e indígenas de ascendencia maya.

Por otra parte, la legislación revolucionaria que abolía el trabajo forzoso (el servicio personal de vialidad) no establecía por sí misma las condiciones jurídicas necesarias para la instauración de la libre contratación de los trabajadores rurales. Por ello, el 10 de marzo de 1945, la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el decreto 75, por el que se promulgó la Ley de Contratación de Trabajo Agrícola, que fue ratificada por el Congreso de la República mediante el decreto 102 del 9 de mayo del mismo año. Esta ley estableció las condiciones legales para la contratación entre patronos y trabajadores agrícolas.

«Se aprueba el Decreto número 75 de la Junta Revolucionaria de Gobierno (...) *Artículo 1º*—El contrato de trabajo agrícola, puede ser individual o colectivo. Contrato individual es el que se celebra entre un patrono o su representante y un empleado u obrero agrícola”. Contrato colectivo es la convención celebrada entre un patrono o una asociación de patronos, por una parte y un sindicato o confederación de sindicatos por la otra, con el fin de establecer ciertas condiciones comunes de trabajo o de salario, sea de una finca o un grupo de fincas». (Decreto Legislativo núm. 102, de 9 de mayo de 1945).

Aunque la Ley de Vagancia seguía en vigor, el objetivo del Decreto 75 era erradicar las antiguas prácticas del trabajo forzoso e instaurar un marco legal que permitiese el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en el campo. Esta tarea se llevó a cabo con la promulgación del Código de Trabajo de 1947 (Decreto Legislativo núm. 330, de 8 de febrero de 1947), el primero en la historia del país. No obstante, el Código de Trabajo discriminaba a los campesinos en lo referente a sus derechos sindicales, aunque establecía un marco para la organización de obreros y campesinos y obligaba a formalizar contratos entre trabajadores y empresarios, así como a establecer un salario mínimo en el campo.

Cabe señalar que las directrices del Código de Trabajo se establecieron en el artículo 58 de la Constitución de la República, así como en los decretos 200 y 223 del Congreso de la República. El Decreto núm. 200, de 27 de noviembre de 1945, establecía ciertas garantías que protegían al trabajador frente a su empleador en caso de despido, mientras que el Decreto núm. 223, Ley provisional de sindicalización, de 26 de marzo de 1946, establecía los preceptos relativos a los derechos de organización de los trabajadores.

Así, la prohibición de sindicalizarse en el campo no se levantó hasta 1946 y no fue hasta 1947, tras la aprobación del Código de Trabajo, cuando se permitió a los campesinos ejercer este derecho. Sin embargo, en un país analfabeto como Guatemala, donde la mayoría de los campesinos eran analfabetos, la ley exigía que dos tercios de los miembros de los sindicatos supieran leer y escribir, que los sindicatos campesinos tuvieran cincuenta miembros en el momento

de su constitución y que solo se reconociera el derecho sindical a las plantaciones de más de quinientos trabajadores. No obstante, estas restricciones desaparecieron con el Decreto núm. 526, de 5 de julio de 1948, que establecía la reinstalación obligatoria de los trabajadores como máxima garantía de la estabilidad en el empleo.

Ahora bien, nada de esto habría sido posible en la sociedad guatemalteca, y menos aún en el mundo rural, sin la aprobación de la Constitución de la República de 1945, que, entre otras cosas, sentó las bases para transformar la estructura agraria. En efecto, la Constitución garantizaba la función social de la propiedad privada, prohibía el latifundio y reconocía el derecho al trabajo en condiciones dignas. En la sección dedicada al régimen económico y hacendario, el artículo 88 establece que el Estado debe orientar la economía nacional en beneficio del pueblo y subraya que es función primordial del Estado fomentar las actividades agropecuarias y la industria en general, procurando que los frutos del trabajo beneficien preferentemente a sus productores y que la riqueza alcance al mayor número posible de habitantes de la República. En este mismo sentido, el artículo 90 declara que el Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social. Además, se prohíben expresamente los latifundios, así como la ampliación de los ya existentes, y se establece que su desaparición quedará sujeta a la promulgación posterior de una ley de redistribución de la tierra a la colectividad.

«Quedan prohibidos los latifundios. La ley los califica y consignará las medidas necesarias para su desaparición. Los latifundios existentes por ningún motivo podrán ensancharse, y mientras se

logra su redención en beneficio de la colectividad, serán objeto de gravámenes en la forma que determine la ley.

El Estado procurará que la tierra se reincorpore al patrimonio nacional.

Sólo los guatemaltecos a que se refiere el artículo 6 de esta Constitución, las sociedades cuyos miembros tengan esa calidad y los bancos nacionales, podrán ser propietarios de inmuebles sobre la faja de quince kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y litorales. Se exceptúan las áreas urbanizadas comprendidas dentro de las zonas indicadas, en las cuales sí podrán adquirir propiedad los extranjeros, previa autorización gubernativa». (Constitución de la República de Guatemala, de 11 de marzo de 1945).

Asimismo, la Constitución establecía que la expropiación de la propiedad privada podía ordenarse, previa indemnización, por causa de utilidad pública, necesidad pública o interés social legalmente comprobado, y que sería una ley la que determinaría el procedimiento de expropiación. No obstante, se prohibía la confiscación de bienes (artículo 92). Por otra parte, la Constitución establecía que el Estado proporcionaría a las colectividades y cooperativas agrícolas instrucción técnica, dirección administrativa, maquinaria y capital (artículo 94). También se establecía que las tierras ejidales y las de comunidades que determinara la ley eran inalienables, imprescriptibles, inexpropiables e indivisibles. Además, se establecía que el Estado prestaría apoyo preferente para organizar el trabajo de forma cooperativa en esas tierras, conforme a lo dispuesto en el artículo 94, y que debería dotar de terrenos a las comunidades que carecieran de ellos (artículo 96).

Como se puede observar, la Constitución de la República lo había previsto prácticamente todo. De hecho, la reforma agraria impulsada en 1952 no hacía sino llevar a cabo lo previamente establecido. Así, antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, la Junta Revolucionaria de Gobierno y la administración del presidente Juan José Arévalo promulgaron dos leyes importantes relacionadas con la política de tierras. La primera, anunciada por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 5 de marzo de 1945 y aprobada por el Congreso de la República mediante el decreto 232 del 3 de mayo de 1946, es la Ley de Titulación Supletoria. Esta ley, que según sus preceptos buscaba favorecer a las personas carentes de título legal de propiedad, pero que desde su promulgación en 1925 (Decreto Gubernativo núm. 905, de 29 de octubre de 1925) había facilitado la apropiación legal de tierras por parte de los terratenientes, fue retomada por los revolucionarios con el fin de proporcionar a las personas sin título legal todas las facilidades necesarias para que pudieran titular las tierras que poseían y trabajaban legítimamente, siempre y cuando no se lesionaran los derechos de terceros y pudieran demostrar ante un tribunal su posesión legítima, continua, pacífica y pública durante un período mínimo de diez años (Decreto núm. 232, de 3 de mayo de 1946).

En la práctica, esta ley buscaba crear los mecanismos legales para garantizar la posesión de la tierra a quienes la cultivaran desde hacía al menos diez años y establecía un procedimiento relativamente sencillo: bastaba con presentar una solicitud con información sobre la superficie, la ubicación y las condiciones de adquisición de la tierra ante el Tribunal de Primera Instancia. Una vez aceptada la solicitud, el

tribunal se encargaba de publicar tres anuncios en el diario oficial con un intervalo de un mes. Paralelamente, la municipalidad competente verificaba la información presentada por el solicitante. A continuación, el Ministerio Público se encargaba de confirmar la atribución definitiva del título de propiedad.

La historia de usurpaciones y acaparamiento de tierras era el mejor testimonio de la fragilidad del campesinado indígena, que carecía de títulos de propiedad frente a los terratenientes que querían expulsarlos. Anteriormente, se habían producido numerosas expropiaciones de tierras porque el Estado no respetaba el derecho de posesión de los campesinos que carecían de un título legal o porque los terratenientes se aprovechaban de esta situación para expulsar por la fuerza a las familias campesinas y apropiarse de sus tierras. Aunque la titulación supletoria aprobada por los revolucionarios no se circunscribía a los campesinos y, aunque en el pasado había servido a los terratenientes para legalizar y ampliar sus dominios, el carácter favorable a los campesinos del régimen revolucionario, probado por una serie de medidas legales y políticas durante los gobiernos de Arévalo y Árbenz, permite pensar que, en esta ocasión, la ley buscaba evitar que se siguieran produciendo hechos similares.

Sin embargo, debido a la forma en que fue concebida dicha ley y a la falta de una investigación minuciosa sobre su aplicación, no se puede asegurar que no se haya utilizado para legalizar tierras usurpadas poseídas desde hacía tiempo por personas que no eran campesinas. En realidad, la amplitud de los preceptos del Decreto 232, en lo relativo al tamaño de las posesiones sujetas a titulación,

deja claro que, salvo las comunidades campesinas, los poseedores de grandes extensiones de tierra, como las que señala la ley, no podían ser campesinos. Si se hizo un uso inadecuado de la Ley de Titulación Supletoria durante el breve período revolucionario, solo podrá saberse realizando un estudio detallado de su aplicación. La ley, debe decirse, dejaba abiertas muchas posibilidades.

«*Artículo 1º*—El poseedor de bienes inmuebles que carezca de título inscribible en el Registro de la Propiedad Inmueble, puede solicitar en la vía voluntaria su titulación ante un Juzgado de Primera Instancia, probando plenamente su posesión legítima, continua, pacífica y pública, durante un término no menor de diez años. El interesado podrá agregar la posesión de su antecesor o antecesores a la que él tenga en la fecha de su solicitud.

No podrá extenderse título supletorio de extensiones de terreno mayores de quinientas hectáreas (11 caballerías y 1/10), salvo que se trate de terrenos labrados o cultivados, en cuyo caso el título supletorio podrá amparar cualquier extensión, siempre que esta no exceda de 4,502 hectáreas (100 caballerías).

Las personas extranjeras, naturales o jurídicas, deberán, para obtener título supletorio, probar además que los inmuebles que deseen titular, ya sean rústicos o urbanos, están destinados exclusivamente al desarrollo o incremento de su negocio principal» (Decreto núm. 232, de 3 de mayo de 1946).

Lo que sí se sabe es que, tras el golpe de Estado contra Árbenz en 1954 y el cambio de la política agraria en favor de los terratenientes, la Ley de Titulación Supletoria se distorsionó hasta producir efectos opuestos a los deseados. De hecho, durante la década de los setenta, estallaron numerosos conflictos entre campesinos y terratenientes en

los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango e Izabal: los supuestos poseedores de títulos supletorios intentaban expulsar a los campesinos de las tierras que cultivaban (Figueroa Ibarra, 1980), allanando así el camino para la radicalización campesina junto a las guerrillas. Así, una ley que no especificaba abiertamente su carácter a favor de los campesinos sirvió a terratenientes, militares, funcionarios, profesionales y clientela política de las dictaduras de turno, que se hicieron legalmente con grandes extensiones de tierra en las diversas regiones del país mientras expulsaban a una parte considerable de los campesinos hacia una guerra que cobraría miles de víctimas y no finalizaría hasta 1996.

Otra medida importante de la administración de Arévalo fue el Decreto 712, también conocido como Ley de Arrendamiento Forzoso, aprobado en diciembre de 1949 (Decreto Legislativo núm. 712, de 12 de diciembre de 1949). Como hemos visto, la distribución abusiva de grandes extensiones de tierra a los terratenientes había desposeído a un gran número de campesinos de su principal medio de subsistencia y había permitido que extensas superficies quedaran abandonadas en las plantaciones o se cedieran en usufructo a los colonos a cambio de su trabajo. En algunos casos, las tierras improductivas de los latifundios se arrendaban a campesinos que se establecían por su cuenta. Ahora bien, al no poder pagar el precio del arrendamiento debido a su extrema pobreza, a menudo realizaban el pago entregando la mitad de la cosecha anual al propietario. Así, mientras los campesinos se contentaban con pequeños pedazos de tierra o carecían de ella, lo más común en el medio rural guatemalteco era que las tierras de los latifundios estuvieran ociosas o se utilizaran

de forma insuficiente. Según el Censo Agropecuario de 1950, el 68% de las tierras utilizables de las propiedades de más de 900 hectáreas estaban ociosas. Los minifundios, de menos de siete hectáreas y que representaban el 14% de la tierra cultivable, producían cerca del 50% de los productos agrícolas de consumo interno y el 0.5% de la producción agrícola destinada a la exportación (DGE, 1954-1955). Precisamente esto era lo que el gobierno de Juan José Arévalo buscaba solucionar.

En efecto, la Ley de Arrendamiento Forzoso atacaba los terrenos no utilizados o subutilizados. Su objetivo era, por un lado, combatir la improductividad de los latifundios y, por otro, regular las condiciones del arrendamiento de la tierra a los campesinos. En otras palabras, se trataba de poner en marcha los mecanismos necesarios para modernizar la tenencia y la renta de la tierra con el fin de instaurar el sistema de producción capitalista y desarrollar la economía del país. La ley obligaba también a los grandes propietarios a renovar durante dos años más los contratos de alquiler de los campesinos que llevaran cuatro años beneficiándose de ellos. En la primera versión de la ley, el precio del arrendamiento se estableció en un 10% del valor de la cosecha anual, pero como esta no se aplicó, en noviembre de 1951 (ya bajo la presidencia de Árbenz), el Congreso de la República emitió el Decreto 853 para reforzar las disposiciones adoptadas anteriormente (Decreto núm. 853, de 23 de noviembre de 1951). A partir de ese momento, toda tierra ociosa debía alquilarse obligatoriamente y la renta se fijaba en un 5% del valor de la cosecha.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que la condena formal del latifundio comenzó en 1945 con la Constitución de la República y que el ataque al latifundio improductivo se inició en 1949 con la Ley de Arrendamiento Forzoso, podemos afirmar que el proceso de reforma agraria llevado a cabo por el Gobierno de Árbenz a partir de 1952 había comenzado en el momento en que los revolucionarios aprobaron la Constitución. Entonces, ¿en qué consistió la célebre reforma agraria de la administración de Árbenz?

b) Reforma agraria

Si Árbenz sistematizó y acentuó la orientación jurídica de la administración anterior, ¿en qué consistió la especificidad de la Ley de Reforma Agraria? El Decreto 900 es importante por tres razones: En primer lugar, prohibía definitivamente «todas las formas de servidumbre y esclavitud» (Decreto núm. 900, de 17 de junio de 1952), que aún persistían. En segundo lugar, atacaba eficazmente los latifundios inexplorados. En tercer lugar, la reforma agraria provocó una movilización sin precedentes del campesinado gracias a la creación de los Comités Agrarios Locales.

En los párrafos siguientes, analizaremos el contenido del Decreto 900 y el impacto que tuvo su aplicación en la estructura agraria y el campesinado.

Principales disposiciones del Decreto 900

A pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno anterior, que redujeron el trabajo forzoso en Guatemala, las relaciones de producción en el campo todavía conservaban residuos del antiguo régimen colonial y republicano. Ante esta situación, y con el objetivo de erradicar una de las mayores injusticias de la sociedad, el Gobierno de Árbenz decidió abolir de manera tajante cualquier vestigio de «servidumbre y esclavitud» mediante el Decreto 900, tal y como se refleja en el artículo 2º de la Ley de Reforma Agraria.

«Artículo 2º—Quedan abolidas todas las formas de servidumbre y esclavitud, y por consiguiente, prohibidas las prestaciones personales gratuitas de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas, el pago en trabajo del arrendamiento de la tierra y los repartimientos indígenas, cualquiera que sea la forma en que subsistan». (Decreto núm. 900, de 17 de junio de 1952).

Sin duda, se trató de un acontecimiento trascendental para el país. En 1944, la Junta Revolucionaria de Gobierno había abolido el servicio de vialidad que afectaba a campesinos, «mozos colonos» y trabajadores agrícolas. Sin embargo, la Constitución de la República de 1945 y la Ley de Vagancia, emitida ese mismo año por el Congreso de la República, mantuvieron vigente la penalización de la vagancia y, con ello, la posibilidad de que el trabajo forzoso resurgiera. Aunque se suele señalar que la Junta Revolucionaria abolió el trabajo forzoso en 1944, un análisis exhaustivo de la legislación de ese período demuestra que esta práctica no desapareció hasta 1952, con el decreto 900 del presidente Jacobo Árbenz.

Por otra parte, la estructura de la propiedad de la tierra seguía reflejando enormes desigualdades. Según el censo agropecuario de 1950, el 72.2% de la tierra estaba en manos del 2.2% de las explotaciones, y el 68% de las tierras cultivables de las propiedades de más de 900 hectáreas se encontraba abandonado. Ante esta situación, el Gobierno de Árbenz se propuso poner fin al abandono de los latifundios y desarrollar explotaciones de tipo capitalista. Según Árbenz, la reforma agraria debería permitir transformar progresivamente todas las propiedades agrícolas del país hasta que sus propietarios las consideren y administren como empresas capitalistas, tanto en sus métodos de producción como en sus relaciones con los trabajadores (Díaz Rozzotto, 1971).

Pero, ¿cuáles eran los principios de esta ley y qué repercusiones tuvo su aplicación?

Numerosos analistas del decreto 900, entre ellos los especialistas de la embajada estadounidense en Guatemala, reconocen el carácter moderado de la Ley de Reforma Agraria (Gleijeses, 1992). De hecho, al leer sus disposiciones, se observa que el tamaño de la propiedad no era el criterio determinante de la reforma, aunque sí aparecían criterios de expropiación relacionados con él. Es decir, el propósito de la reforma no era dividir las grandes propiedades para transformarlas en explotaciones de pequeña o mediana superficie, lo que, por otra parte, habría permitido un equilibrio estructural en la distribución de la tierra. Más bien, al privilegiar el criterio de productividad de las grandes posesiones sobre el del tamaño —ya que la ley no contemplaba las empresas

agrícolas de cultivo comercial ni las explotaciones en las que dos tercios de la superficie cultivada estuvieran arrendados—, el Decreto 900 garantizaba implícitamente la integridad de las grandes explotaciones (Le Bot, 1977).

Según las disposiciones del Decreto 900, el objetivo era erradicar las formas semif feudales de renta de la tierra (el colonato) y la improductividad de los grandes latifundios sin modificar radicalmente la estructura de la propiedad de la tierra. En este sentido, la ley establecía que no se podía expropiar ninguna explotación cuya superficie excediera las 90 hectáreas si esta era cultivada directamente por su propietario o representante. Además, se protegían de la expropiación las explotaciones de entre 90 y 270 hectáreas, siempre y cuando el propietario pudiera demostrar que al menos dos tercios de la superficie total estaban cultivados.

Por otra parte, las disposiciones jurídicas se basaban en un fundamento que subordinaba el tamaño de la propiedad al criterio de la productividad, lo que restaba cualquier carácter radical a la ley. Así, la primera cláusula subordinaba el tamaño de la propiedad—incluso si era grande— al modo de explotación de la tierra. Esta disposición afectaba especialmente a las propiedades que, desde mediados del siglo XIX, los propietarios utilizaban para concentrar a los campesinos colonos. La segunda cláusula otorgaba prioridad al criterio de la productividad sobre el del tamaño: las posesiones de entre 90 y 270 hectáreas, con al menos dos tercios de la superficie cultivada, no podían expropiarse. La ley de reforma agraria, por lo demás, no se aplicaba a las explotaciones comerciales. En definitiva,

la ley de reforma agraria buscaba expropiar las tierras inexploradas para ponerlas en producción y eliminar las formas arcaicas de tenencia de la tierra y de relaciones de producción.

Respecto a la forma de pago prevista para las explotaciones expropiadas, la ley estipulaba que se daría una indemnización en forma de bonos agrarios al 3% y que el valor de la tierra se calcularía en función de la declaración de impuestos presentada por cada propietario antes del 11 de mayo de 1952, fecha de presentación del Decreto 900 ante el Congreso de la República (Paredes Moreira, 1963). Cabe señalar que la mayoría de las fincas habían realizado su declaración a partir de la última evaluación catastral, que databa de 1931, y que la elevada evasión fiscal se debía a lo irrisorio de las superficies declaradas. Un ejemplo es la declaración fiscal de los grandes propietarios del Quiché, que situaban el valor de la hectárea de tierra entre 12 y 18 quetzales, o el caso de las 168,000 hectáreas expropiadas a la United Fruit Company, por las que esta reclamaba 16 millones de quetzales de indemnización, mientras que las autoridades habían calculado 610,000 quetzales basándose en su declaración fiscal (Le Bot, 1977). Agreguemos, además, que el problema del pago de la indemnización fue lo que materializó la oposición de los terratenientes a la reforma agraria.

Durante la reforma se emitieron 1002 decretos de expropiación que afectaron a 603,615 hectáreas y 1284 propiedades, con una media de 470 hectáreas por explotación expropiada. Cabe señalar también que solo 11 fincas fueron expropiadas en su totalidad y que el resto lo fueron solo en superficies no cultivadas. Se calcula que la reforma

benefició a unos 500,000 campesinos, es decir, 100,000 familias. Esta estimación incluye a las 30,000 familias beneficiarias de la distribución de las 280,000 hectáreas procedentes de las fincas estatales. En contraste con el elevado número de campesinos beneficiados por la reforma, el de los propietarios afectados por las expropiaciones (e indemnizados conforme a su declaración fiscal por la tierra no utilizada) no superó los dos mil (Paredes Moreira, 1964).

La política de distribución de tierras a los campesinos también incluyó las fincas nacionales: las parcelas se adjudicaron en usufructo vitalicio y, a cambio, los beneficiarios debían pagar al Gobierno un alquiler equivalente al 3% del valor de la cosecha anual. Las propiedades privadas nacionalizadas se redistribuían en las mismas condiciones: usufructo vitalicio reembolsable al Estado e inalienabilidad (el beneficiario podía, no obstante, alquilar la tierra con la autorización del Departamento Agrario Nacional), con una renta equivalente al 3% del valor total de la cosecha. Las tierras también podían expropiarse y distribuirse a beneficiarios que, a cambio, estaban sometidos a las siguientes obligaciones: pagar anualmente el 5% del valor de la cosecha y mantener la inalienabilidad durante los veinticinco primeros años, con la misma cláusula que para las parcelas en usufructo.

En lo referente a las tierras comunales, quedaban explícitamente excluidas de la aplicación de la reforma y se preservaba su estatuto jurídico. Sin embargo, dado que existía un número considerable de terrenos comunales en situación de litigio o con problemas de imprecisión de sus límites, el Decreto

900 establecía que, en caso de conflicto entre municipalidades y comunidades, las tierras serían atribuidas a estas últimas bajo un régimen de usufructo perpetuo. En caso de litigio entre particulares y comunidades, estas podían resultar beneficiarias si los particulares habían agotado todos los recursos jurídicos a su disposición.

Finalmente, los departamentos más afectados por la reforma fueron Escuintla e Izabal, donde la United Fruit Company poseía sus tierras, seguidos de Alta Verapaz y Quiché en cuanto a la superficie total expropiada. Todos los departamentos de Occidente, excepto Totonicapán, se vieron afectados por la reforma en mayor o menor medida, ya que en esta región se encontraba gran parte del latifundio inexplorado. De hecho, el 40% de las tierras y el 45% de las explotaciones expropiadas se encontraban en esta región (Le Bot, 1977). Sin embargo, no se expropió ninguna finca en la Costa Sur ni en la Boca Costa, ya que la Ley de Reforma Agraria no se aplicaba a las explotaciones comerciales ni a aquellas que se consideraran productivas.

2) Transformaciones en la estructura agraria

El impacto del Decreto 900 sobre la estructura agraria fue considerable. Aunque la reforma solo se aplicó durante un año, del 5 de octubre de 1953 al 4 de junio de 1954, se redistribuyeron 883,615 hectáreas y cerca de 100,000 campesinos y trabajadores rurales se beneficiaron de ella. Ahora bien, la relevancia de estos resultados —el total de las expropiaciones equivalía a una cuarta parte de las tierras agrícolas del país— plantea la necesidad de analizar los límites del decreto para

poder precisar su impacto sobre la estructura agraria. Sin embargo, al consultar una parte considerable de la literatura existente sobre el tema, se observa que casi todos los estudios sobre la reforma agraria se centran únicamente en reconstruir su desarrollo y sistematizar sus resultados. Casi todos se limitan a destacar su importancia cuantitativa, sin analizar críticamente su aplicación. Paredes Moreira (1963), por ejemplo, señala que, de las aproximadamente 100,000 familias beneficiarias, unas 30,000 recibieron en usufructo una parcela de tierra procedente de las fincas nacionales. De las 101 fincas que menciona este autor, 70 se repartieron en forma de parcelas, 29 en forma de cooperativas y 2 de forma mixta. No obstante, Paredes Moreira no especifica qué transformaciones provocó la reforma entre los beneficiarios en lo referente a la posesión de la tierra y las relaciones de producción.

Otros autores, entre ellos Yvon Le Bot (1977), consideran que el cambio introducido por la reforma en las fincas nacionales fue mínimo, ya que estas, salvo excepciones, no eran explotaciones agrarias gestionadas de forma racional por los trabajadores, sino antiguos latifundios o plantaciones de café divididas en parcelas individuales (ya existentes antes de la reforma) que eran explotadas por campesinos que, con frecuencia, habían sido trabajadores permanentes o temporales de dichas plantaciones antes de su expropiación a los alemanes. Por tanto, el paso del estatuto de trabajadores agrícolas de plantaciones expropiadas (cuyas condiciones de vida a menudo se asemejaban a la servidumbre) al de campesinos cultivadores de una parcela se produjo antes de 1945, justo después de que las plantaciones se convirtieran en fincas nacionales, y no

durante la reforma agraria. Así pues, desde esta perspectiva, la atribución en usufructo de una parcela dentro de las fincas nacionales solo ofreció una garantía jurídica a los campesinos sobre las tierras que ya explotaban de manera individual. La adjudicación de parcelas en las fincas nacionales puede interpretarse de la misma manera: a nivel de la posesión de la tierra no hubo modificaciones esenciales, ya que las fincas ya estaban divididas en parcelas individuales. Tampoco se produjeron cambios en las relaciones de producción, ya que los campesinos habían dejado de ser trabajadores agrícolas antes de 1945 para convertirse en campesinos cultivadores de parcelas en los antiguos latifundios nacionalizados por el Gobierno.

Consideramos que esta interpretación del impacto de la reforma sobre los beneficiarios de las fincas nacionales es, en gran medida, acertada, ya que muchas de esas tierras se repartieron preferentemente entre los trabajadores agrícolas que las cultivaban. Sin embargo, ¿no se corre el riesgo de caer en una generalización excesiva al minimizar la existencia de plantaciones racionales explotadas efectivamente por el Estado? El sociólogo francés parte de la idea de que había pocas fincas estatales productivas que emplearan a trabajadores agrícolas susceptibles de convertirse en campesinos cultivadores de parcelas, y que la mayoría eran antiguos latifundios inexplorados o plantaciones de café explotadas en parcelas individuales por antiguos trabajadores permanentes o temporales. Maestre Alfonso (1969), a diferencia de Le Bot, señala que las excelentes plantaciones de café expropiadas a los alemanes volvieron a ser patrimonio de la nación y que, sumadas a las que ya pertenecían al Estado, producían el 25% del café. Según este

autor, 6634 campesinos de las cooperativas se beneficiaron de la aplicación de la reforma y las instalaciones fijas existentes en algunas plantaciones se atribuyeron a entidades mercantiles compuestas en un 51% por capital estatal y en un 49% por capitales privados para su explotación.

Entonces, ¿qué podemos decir sobre la transformación que experimentaron los campesinos antes de la reforma agraria? En nuestra opinión, la innovación que supone la distribución de parcelas en usufructo en las fincas nacionales no está relacionada con el nivel de posesión de la tierra ni con las relaciones de producción, sino más bien con la experiencia que los trabajadores agrícolas vivieron con la nueva forma de organización cooperativa.

Por otra parte, la ley otorgó a los campesinos de las fincas de colonos el usufructo vitalicio o la propiedad de la parcela de tierra que trabajaban en la explotación. No existen datos detallados sobre el número de hectáreas expropiadas y repartidas ni sobre el número de campesinos que se beneficiaron de la aplicación del Decreto 900 en dichas fincas. Sin embargo, los cambios experimentados por los colonos beneficiarios en cuanto a la distribución de la tierra y las relaciones de producción parecen más notables por las siguientes razones: la expropiación y la parcelación atacaban explícita y directamente la renta de trabajo y, por tanto, la relación que ligaba al campesino en situación de semiservidumbre a un propietario capitalista. En este caso, el cambio no solo se produjo a nivel jurídico, como pudo haber ocurrido con los campesinos de las fincas nacionales. Con la expropiación de este tipo de fincas y la adjudicación de las tierras a los campesinos

que las trabajaban, la Ley de Reforma Agraria puso fin a la relación de dependencia que ligaba al colono a la finca del terrateniente. Al convertirse en campesinos que cultivaban independientemente su parcela, al mismo título que los demás campesinos minifundistas, los colonos beneficiarios de la reforma se convirtieron también en trabajadores libres. Para estos últimos, la reforma agraria implicó una modificación de las relaciones laborales en el sentido de una extensión paralela del salario y de la pequeña propiedad, lo que condujo a una integración más amplia y uniforme del campesinado en la economía de mercado a través de los diversos mercados: el de productos, el de trabajo y el de tierras (Le Bot, 1977).

Salvo en ciertos casos, en los que la reforma agraria benefició a los propietarios de minifundios del altiplano, el Decreto 900 se aplicó principalmente en provecho de los colonos instalados en las grandes fincas y de algunos campesinos sin tierra (Le Bot, 1977). Aunque la ley de reforma agraria estaba llena de buenas intenciones y aspectos positivos, y estaba concebida para expropiar únicamente las tierras inexplotadas de los latifundios sin afectar a las plantaciones agroexportadoras de las regiones de la Costa y la Boca Costa, presentaba una contradicción: ¿cómo se podían dotar de tierras a los pequeños propietarios minifundistas del Altiplano (la categoría mayoritaria entre los campesinos), si no había suficientes tierras en la región y si el propio Decreto 900 excluía explícitamente de su ámbito de aplicación a las grandes propiedades dedicadas a los cultivos comerciales (incluso aquellas que se explotaban en régimen de arrendamiento)? Enfrentados a una situación en la que las mejores tierras y las plantaciones más grandes (incluso aquellas que estaban

parcialmente cultivadas) estaban protegidas por la ley y en la que no se preveía la colonización de nuevas tierras, los dirigentes de la reforma solo podían adjudicar pequeñas parcelas de menos de diez hectáreas.

Teniendo en cuenta la protección que la ley otorgaba a las grandes plantaciones dedicadas a cultivos comerciales y el criterio utilizado para repartir pequeñas parcelas entre los colonos y los trabajadores de las fincas nacionales, se puede plantear la hipótesis de que la reforma, al eliminar el latifundio improductivo sin hacer desaparecer por completo la gran propiedad, creó una estructura caracterizada por la existencia de plantaciones agrícolas capitalistas dedicadas efectivamente a cultivos de exportación (café, algodón, banano, caña de azúcar, etc.), cooperativas campesinas divididas en parcelas individuales capaces de comercializar su producción en el extranjero y pequeñas explotaciones familiares cuya productividad habría permitido generar un excedente para comercializar en el mercado interno. Si esta suposición se confirmara, la nueva estructura agraria creada por la aplicación del Decreto 900 no habría hecho desaparecer por completo la gran propiedad, sino que habría favorecido la multiplicación de las pequeñas y medianas explotaciones en lugar del minifundio de subsistencia. Entonces, ¿cómo afectó la reforma agraria al campesinado?

3) Movilización campesina

La complementariedad de los gobiernos de Arévalo y Árbenz en materia agraria se aprecia claramente en lo referente a la organización campesina. Si el primero creó las condiciones legales y políticas para

la organización del campesinado, el segundo creó las estructuras necesarias para su movilización, con vistas a un posible apoyo a la aplicación de la reforma agraria. Con el objetivo de aplicar el decreto 900, el Gobierno de Árbenz creó los comités agrarios locales, en los que los campesinos de todo el país participarían plenamente. Para ello, se creó un conjunto de estructuras específicas —paralelas a las uniones campesinas— que comprendían un Consejo Agrario Nacional (distinto del Departamento Agrario) y comisiones agrarias departamentales coordinadas con los comités agrarios locales. Compuestos por cinco miembros, estos comités se encargaban de instruir las denuncias contra los latifundios y estaban formados por un representante de las autoridades departamentales, un representante de la municipalidad y tres representantes de la organización campesina (Unión Campesina y Sindicato de la finca).

Las uniones campesinas se crearon para promover y sostener la reforma agraria. También informaban sobre el contenido del Decreto 900 y explicaban a los campesinos cómo debían redactar las denuncias relacionadas con los latifundios inexplorados. Finalmente, se ocupaban de organizar a los campesinos y de animarlos a plantear sus reivindicaciones. Para que los campesinos tuvieran un canal de expresión adecuado, el comité agrario local se encargaba de trasladar la información de las uniones campesinas. El procedimiento era el siguiente: cualquier persona que considerara que tenía derecho a recibir una parcela podía presentar una demanda al comité. Este, sin pasar por las municipalidades, enviaba los expedientes a la comisión agraria departamental, encargada de examinarlos y resolverlos por unanimidad. En la cúspide del sistema se encontraba el Departamento

Agrario, encargado de asegurar la correcta aplicación de la ley, y el presidente de la República, encargado de resolver todo lo relacionado con la aplicación del Decreto 900.

Cabe señalar que la intención era evitar una aplicación burocrática y vertical de la reforma. Mientras el Gobierno ponía en marcha la maquinaria administrativa de la reforma, representantes de los sindicatos obreros y campesinos recorrían las zonas rurales para instruir a los trabajadores sobre el funcionamiento de la ley y distribuir formularios de solicitud de tierra (Gleijeses, 1992).

Los cuatro primeros decretos de expropiación a particulares se firmaron el 5 de octubre de 1952. Luego se multiplicaron a medida que la dinámica desencadenada en el medio rural movilizaba a más campesinos. En octubre de ese año se habían presentado un total de 3000 demandas de tierra ante el Comité Agrario Nacional (Handy, 1992), lo que dio lugar al desarrollo de los comités campesinos. En 1953 se crearon 1500, la mitad de ellos en la región occidental, es decir, en los departamentos donde la población indígena es más numerosa.

Así fue como la aplicación de la reforma agraria y la movilización campesina que esta provocó permitieron que las poblaciones indígenas salieran de su aislamiento comunitario y pudieran participar en política y acercarse a los centros de poder. Se produjo, pues, un fenómeno sin precedentes en la sociedad guatemalteca: «Los indígenas del Altiplano, tradicionalmente considerados pasivos y resignados, participaron en el movimiento para crear uniones campesinas y

luchar por la tierra» (Le Bot, 1977, p. 113). Ahora bien, si la reforma agraria no se hubiese detenido en 1954, los municipios que todavía no se habían organizado y en los que existían importantes latifundios habrían sido alcanzados rápidamente. No obstante, el desarrollo de las organizaciones campesinas fue extraordinario: en 1954 se censaron 345 sindicatos y 320 uniones campesinas, frente a los 23 sindicatos y 5 uniones campesinas legalmente inscritos en 1948 (Brockett, 1992). Este movimiento campesino autónomo, de perspectiva de clase, que por primera vez involucraba a indígenas, mestizos, criollos, afrodescendientes y ladinos, con ramificaciones departamentales y nacionales, estaba a punto de convertirse en un importante movimiento de masas.

Sin embargo, la noche del 27 de junio de 1954, traicionado por los altos mandos del ejército, Árbenz renunció a la presidencia de la República en medio de una campaña de desestabilización orquestada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), en la que participaron la Iglesia católica y los terratenientes, así como una invasión armada organizada y financiada por el Departamento de Estado estadounidense en defensa de los intereses de la United Fruit Company y liderada desde Honduras por el teniente coronel Carlos Castillo Armas, con la ayuda de 150 mercenarios reclutados entre exiliados guatemaltecos y habitantes de países vecinos.

Así, tras la instalación de una junta militar el 28 de junio, Castillo Armas, respaldado por Washington, se hizo con el liderazgo hasta que fue nombrado presidente de facto de Guatemala el 1 de septiembre de 1954. Su misión era revertir los logros de la reforma agraria.

De hecho, tanto la junta militar como el gobierno de Castillo Armas intentaron borrar cualquier rastro de la experiencia del campesinado desde su llegada al poder. Por un lado, anularon el decreto 900 y, por otro, reprimieron a los dirigentes y beneficiarios de la reforma. No obstante, los diez años de democracia que vivió el país, especialmente la experiencia de la reforma agraria, dejaron huellas imborrables que marcaron el futuro de las luchas campesinas. Varias décadas después, y gracias a la perspectiva que nos da el tiempo, podemos afirmar que la importancia de la reforma agraria radica menos en los cambios que pudo introducir en la estructura de la propiedad de la tierra que en la dinámica campesina que generó (Murga Armas, octubre de 1995). Aunque fue brutalmente reprimido por los sucesivos gobiernos, el movimiento campesino resurgió en la década de los setenta con una dinámica diferente en la lucha por la tierra.

4) Epílogo para la revolución democrática

Quedó claro que la Guatemala que los revolucionarios querían cambiar era una sociedad neocolonial gobernada, desde su independencia en 1821, por políticos liberales y conservadores criollos y ladinos que, con matices y en diversos grados, habían ejercido el poder de manera autoritaria y dictatorial, perpetuando el pasado colonial y limitando severamente las libertades individuales, como el derecho a expresarse, organizarse y participar en las elecciones. Esta sociedad, basada en una economía agroexportadora (cultivo de café y banano) que solo beneficiaba a grupos locales y extranjeros, se caracterizaba por la extrema segregación social, étnica y cultural, y por la ausencia de un sistema democrático que garantizara el funcionamiento de los

partidos políticos, la celebración de elecciones libres y la existencia del sufragio universal. Por ello, los guatemaltecos progresistas buscaban garantizar las libertades individuales, establecer la democracia y desarrollar el capitalismo (Murga Armas, julio-septiembre de 2019), lo que se plasmó en la Constitución de la República de 1945 y en las sucesivas leyes y medidas políticas y económicas implementadas durante el breve período democrático transcurrido entre 1944 y 1954.

El primer logro revolucionario fue la aprobación de una Constitución que reconocía la libertad de pensamiento y la tolerancia ideológica, el derecho al voto de analfabetos y mujeres, la representación de las minorías electorales, la libre organización de partidos políticos y agrupaciones sociales, así como la participación popular y el movimiento de masas (Rodríguez de Ita, 2003). Precisamente sobre esta base nacieron y se desarrollaron varios partidos políticos que, desde 1944 hasta 1954, dieron lugar a la primera experiencia democrática en Guatemala. A diferencia de la era liberal y conservadora, caracterizada por el uso de la fuerza armada para tomar y retener el poder —aunque en algunos casos también se utilizó un sistema de elección indirecta o directa, así como el voto censitario—, los revolucionarios guatemaltecos iniciaron un proceso de modernización del Estado que permitió pasar de una sociedad gobernada por dictadores que defendían los intereses de los grupos oligárquicos locales y del capital extranjero a una sociedad democrática y nacionalista que fomentaba la participación ciudadana mediante la organización y el funcionamiento de numerosos partidos políticos. De hecho, la proliferación de partidos de diferentes ideologías, la celebración de elecciones presidenciales, municipales

y legislativas, el respeto a sus resultados y la expansión y promoción de la participación popular sentaron las bases del sistema democrático revolucionario.

Ahora bien, la participación política en la era revolucionaria no se limitó a la participación en partidos políticos y elecciones generales. Si bien es cierto que los partidos políticos constituyeron un espacio cada vez más amplio para la participación ciudadana, no lo es menos que los sindicatos fueron los instrumentos más directos y eficaces para la organización y formación política de trabajadores y campesinos. De hecho, basándose en el principio constitucional de libre organización de partidos políticos y agrupaciones sociales, así como en el derecho de sindicación previsto en la Constitución de la República, los gobiernos democráticos favorecieron la organización de sindicatos obreros y campesinos desde el comienzo de la revolución. Así, en 1946 se promulgó la Ley provisional de sindicalización y, en 1947, el Código del Trabajo, que regulaba los derechos sindicales. Se trataba de un conjunto de derechos y garantías para trabajadores y campesinos, así como de nuevos espacios legales para la formación política, la participación popular y la constitución del movimiento de masas. De hecho, en 1954, la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), dirigida por Víctor Manuel Gutiérrez, contaba con 90,000 afiliados, mientras que la Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG), dirigida por Leonardo Castillo Flores, ya se había extendido por los distintos departamentos del país. Sin embargo, el proceso contrarrevolucionario iniciado tras la caída de Árbenz no solo revirtió la situación agraria a su estado anterior, sino que también desmanteló las organizaciones obreras y campesinas surgidas con la revolución.

2. Contrarrevolución y contrarreforma agraria

Hasta la década de 1930, la Iglesia católica guatemalteca continuó pagando las consecuencias de la reforma liberal, que le había confiscado gran parte de sus propiedades, expulsado a muchos de sus miembros y cancelado casi todos sus privilegios jurídicos, que aseguraban su presencia e influencia en la sociedad. De hecho, antes de la llegada de Ubico a la presidencia, ningún gobierno liberal había sido complaciente con la débil Iglesia católica, que, tras las medidas radicales adoptadas contra ella por Justo Rufino Barrios, tuvo que subordinarse al Estado laico que los liberales querían instaurar (Murga Armas, enero-marzo de 2026).

En efecto, los gloriosos años del dominio eclesiástico habían llegado a su fin. La Iglesia católica, que antes era una institución omnipotente con gran influencia en la sociedad y con la riqueza y el poder necesarios para influir en las decisiones del Estado, se había convertido en una institución relativamente pobre y marginada de las comunidades rurales, sometida al poder liberal. Sin embargo, los tiempos cambiaban para ella. En 1935, siguiendo el desarrollo de la Iglesia católica universal, el arzobispo Luis Doroteo y Sure creó el Programa de Acción Católica, cuya estrategia apuntaba a recuperar los espacios de presencia e influencia en la sociedad (García Ruiz, 1995 a). Por otra parte, el general Jorge Ubico, que se autoproclamó heredero de la revolución liberal y, por tanto, de su anticlericalismo, sentía cierta simpatía por la Iglesia. Así, aunque su gobierno no modificó las disposiciones jurídicas liberales, fue flexible y no interfirió en sus asuntos. Esto llevó a las autoridades eclesiásticas a apoyar

discretamente su gobierno y al dictador a hacer ciertas concesiones a la Iglesia: en 1936 se instaló un nuevo nuncio; en 1937, se integraron nuevos sacerdotes extranjeros en diferentes niveles de formación y acción rural, y en 1943 se autorizó la entrada de la orden Maryknoll.

Ahora bien, la caída repentina del dictador llevó a las autoridades eclesiásticas a negociar la restauración de sus privilegios con la Junta Revolucionaria de Gobierno y a reconocer el nuevo régimen. De hecho, la presencia del nuncio José Beltrani en la investidura de Juan José Arévalo fue muy significativa. Durante el acto, el nuncio tomó la palabra para homenajear el patriotismo y la valentía de un pueblo capaz de movilizarse contra una dictadura al margen de ideologías y polarizaciones políticas. Sin embargo, la falta de reconocimiento de sus privilegios en la nueva Constitución llevó a la Iglesia a posicionarse junto a la oposición. Tras un período de confrontación directa con el régimen, y cuando los sectores de la oposición asociaban las reformas sociales del Gobierno con el comunismo, la institución eclesiástica encontró en el anticomunismo una estrategia para luchar por el reconocimiento político de sus intereses.

Así, bajo la hegemonía del arzobispo Mariano Rossell y Arellano, la Iglesia asumió como propia una causa que en un principio no existía y se convirtió en abanderada de la «lucha anticomunista». De hecho, durante el Congreso Eucarístico celebrado en la Ciudad de Guatemala en 1950, Rossell y Arellano movilizó a la Acción Católica de todos los municipios para mostrar la fuerza de la Iglesia y del anticomunismo. Hacia 1951, recorrió el país con el Cristo de Esquipulas, al que

había nombrado «capitán del ejército liberador», y con un mensaje anticomunista. En 1954, en la carta pastoral del arzobispo «Sobre los avances del comunismo en Guatemala», se pedía a los católicos «que se levanten como un solo hombre contra el enemigo de Dios y de la patria» (Rossell y Arellano, 1954). De este modo, el arzobispo aglutinó y dirigió grupos de la oposición para enfrentarse al Gobierno democrático con el apoyo de la embajada estadounidense.

De hecho, el complot de la CIA y del Departamento de Estado estadounidense contra la revolución democrática, que comenzó incluso antes de que Árbenz llegara al poder (a través de la Operación PBFORTUNE durante la administración de Harry Truman, que ya consideraba al gobierno de Arévalo comunista), se conoció como Operación PBSUCCESS y fue autorizada por la administración de Dwight D. Eisenhower en agosto de 1953. Dicha operación encubierta recibió 2.7 millones de dólares para «guerra psicológica y acción política», y contó con un presupuesto estimado de entre 5 y 7 millones de dólares. En ella participaron más de cien agentes de la CIA y se reclutó a decenas de personas entre los exiliados guatemaltecos y las poblaciones de los países vecinos. La CIA estableció su cuartel general en Miami para coordinar las operaciones y también proporcionó armas y municiones al grupo de 150 hombres que formaron el «Ejército de Liberación Nacional» del teniente coronel Carlos Castillo Armas, exiliado en Honduras desde 1950 tras su fallido intento de golpe de Estado contra Juan José Arévalo en favor del coronel Francisco Javier Arana. Además, el líder de los mercenarios recibió de la CIA un adelanto mensual de 3000 dólares y los recursos necesarios para mantener a su grupo rebelde (Gleijeses, 1992).

La guerra psicológica, que desempeñó un papel importante en la Operación PBSUCCESS, consistió en distribuir propaganda contra Árbenz, emitir programas de radio, incitar al ejército y financiar a clérigos opuestos al régimen. De hecho, la campaña anticomunista encabezada por el arzobispo Mariano Rossell y Arellano, que predispuso y movilizó a gran parte de la población católica contra el Gobierno de Árbenz, es coherente con esta perspectiva, aunque no consiguió el esperado levantamiento popular. Al mismo tiempo, el Gobierno estadounidense lanzó una ofensiva diplomática contra el Gobierno guatemalteco. Con este objetivo, en octubre de 1953, el secretario de Estado, John Foster Dulles —que mantenía estrechos lazos con la UFCO y era hermano del director de la CIA, Allen Dulles—, nombró a John E. Peurifoy embajador en Guatemala. Entre sus experiencias recientes, Peurifoy había ayudado a derrotar a las guerrillas comunistas durante su estancia en Grecia. Así, el nuevo embajador trabajó en estrecha colaboración con John Doherty, jefe de la estación de la CIA en Guatemala, y con Whiting Willauer, embajador estadounidense en Honduras, que hacía de enlace con Castillo Armas.

En la Décima Conferencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en Caracas en marzo de 1954, John Foster Dulles consiguió que se aprobara una declaración en la que se afirmaba que la dominación comunista de un Gobierno latinoamericano justificaría la acción conjunta del resto de países del hemisferio. La dedicatoria a Guatemala fue evidente. Además, en abril de 1954, Estados Unidos firmó un pacto de ayuda militar con el dictador nicaragüense Anastasio Somoza García, y al mes siguiente

hizo lo propio con Honduras. Todo esto sucedía en medio del embargo militar que Estados Unidos mantenía contra Guatemala desde 1945 y cuando los agregados militares estadounidenses advertían a los oficiales guatemaltecos de que Estados Unidos no enviaría armas ni asistencia militar a Guatemala mientras Árbenz estuviera en el poder.

Por su parte, el Gobierno guatemalteco decidió importar armas de Checoslovaquia, que llegaron el 17 de mayo de 1954 a bordo de un barco suizo con 200 toneladas de armamento checoslovaco y artillería ligera. Esta importación sirvió de pretexto para que la Administración de Eisenhower acelerara la Operación PBSUCCESS. Según el Gobierno estadounidense, esto implicaba a los comunistas en la situación de Guatemala y justificaba el inicio inmediato de la acción secreta. Ante esta situación, el presidente Árbenz pidió ayuda a las Naciones Unidas, pero Henry Cabot Lodge, embajador estadounidense ante la ONU y accionista de la UFCO, bloqueó la acción alegando falta de jurisdicción. Por su parte, Estados Unidos solicitó una reunión de la Comisión de Paz de la OEA que nunca llegó a celebrarse. En realidad, esta fue una estrategia del Gobierno estadounidense para ganar tiempo y llevar a cabo la Operación PBSUCCESS.

El 18 de junio de 1954, el Ejército de Liberación Nacional intentó invadir Guatemala desde Honduras. Sin embargo, el grupo de 150 rebeldes no logró avanzar más de 10 kilómetros y esperó a que los agentes de la CIA y del Departamento de Estado provocaran un levantamiento popular o subvirtieran al ejército. Para ello, los aviones de la CIA, pilotados por estadounidenses, lanzaron gran cantidad

de panfletos y bombas incendiarias sobre la capital guatemalteca, mientras los responsables de la guerra psicológica intensificaban sus emisiones radiofónicas. En este contexto, el Gobierno declaró el estado de sitio, suspendió las garantías constitucionales y censuró los bloqueos escritos y radiales que se habían unido a la conspiración. Así, Árbenz se dirigió a la población a través de la radio nacional para informarles de la situación y reafirmarles que la invasión no tendría éxito. Por su parte, algunos ciudadanos crearon los Comités de Defensa de la Revolución para organizar la resistencia y pidieron armas al ejército. Sin embargo, el ejército heredado de Ubico, que durante la revolución democrática se había convertido en el eje del poder político al no ser desmantelado y reorganizado como fuerza de combate leal al régimen, como ocurrió en Cuba unos años después, se negó a armar a la población con el argumento de que la situación estaba bajo su control. No obstante, pocos días después, las tropas oficiales se negaron a luchar contra el insignificante Ejército de Liberación Nacional y los oficiales del ejército exigieron la renuncia de Jacobo Árbenz el 27 de junio de 1954.

Sea porque el golpe de Estado contra Árbenz fue provocado por la conspiración de la UFCO dentro de la Administración Eisenhower, cuando la compañía bananera se vio afectada por la aplicación del decreto 900; sea porque el golpe de Estado estuvo motivado por el interés estratégico de Estados Unidos, ya que la Administración Eisenhower sobreestimó la influencia comunista en Guatemala al detectar la presencia de un pequeño grupo de comunistas cerca de Árbenz; o sea porque la explicación combina ambas versiones, lo cierto es que la intervención estadounidense

en Guatemala fue un duro golpe para la nación. Además de poner fin a la inédita experiencia democrática y a las reformas en curso que estaban transformando el país, el golpe de Estado contra Árbenz desencadenó un proceso de represión y violencia política que derivó en una guerra civil que duró varias décadas y causó decenas de miles de víctimas entre muertos y desaparecidos.

Veamos en qué consistió la contrarreforma agraria.

1) Contrarreforma agraria

Bajo el amparo de la «lucha anticomunista», el régimen de Castillo Armas (1954-1957) se propuso dos objetivos principales: poner en marcha una política agraria antirreformista para que los antiguos propietarios recuperaran las tierras expropiadas por el decreto 900 y regresar así a la situación agraria anterior a la reforma de Árbenz, e instaurar un sistema represivo para desmantelar las organizaciones obreras y campesinas nacidas durante el período democrático (Le Bot, 1977). Una de las primeras medidas adoptadas por el régimen de Castillo Armas fue suprimir las leyes agrarias promulgadas por los gobiernos democráticos y devolver casi la totalidad de las tierras expropiadas a los antiguos propietarios, especialmente a la United Fruit Company. Al mismo tiempo, las organizaciones campesinas fueron objeto de una campaña represiva que se tradujo en el encarcelamiento, el exilio o la muerte de la mayoría de los dirigentes del movimiento agrario. Además, se expulsó por la fuerza a los beneficiarios de la reforma agraria y se disolvieron todas las cooperativas.

El programa de liquidación de la reforma agraria tenía como objetivo recuperar todas las grandes propiedades, excepto un número reducido de fincas que no habían sido reclamadas por sus antiguos propietarios o en casos excepcionales en los que los terratenientes aceptaron ceder una parte de sus posesiones para proporcionar tierra a los campesinos, según lo establecido en el Decreto núm. 278, de 23 de abril de 1955. Se calcula que en enero de 1956 el 99% de las tierras expropiadas por la reforma agraria había sido devuelto a sus antiguos propietarios, y que en todo el país solo 4000 campesinos beneficiarios (es decir, el 1.5% de las tierras afectadas por la reforma) pudieron conservar su posesión. Estas excepciones beneficiaron a los campesinos ya instalados en las tierras desmontadas y cedidas al Estado por la United Fruit Company, que buscaba así no ser molestada en sus otras posesiones, y a campesinos desprovistos a quienes la familia Herrera aceptó ceder una parte de sus dominios en el departamento de Quiché (Le Bot, 1977).

Ahora bien, al comparar los resultados de la reforma con los de la revancha de Castillo Armas durante el primer año de la contrarreforma, se observa que la Ley de Reforma Agraria apenas dejó huella en la estructura agraria. Esto se refleja en los resultados del censo agrícola de 1964, que muestran que el 2.09% de las fincas todavía poseía tres cuartos de la superficie agrícola, en comparación con el 2.15% en 1950. No obstante, esta pequeña diferencia no debe interpretarse como una ausencia de evolución de la situación agraria, ya que los gobiernos posteriores al de Árbenz adoptaron una política contrarreformista que, con variantes, pero de manera sistemática, combinó la colonización de tierras vírgenes con la expulsión de campesinos.

Dos leyes agrarias orientaron la política contrarrevolucionaria durante este período: el Decreto 559, Estatuto Agrario, promulgado en 1956 por el Gobierno de Castillo Armas, y el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, promulgado en 1962 por el Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes.

a) Estatuto Agrario

Como alternativa a la reforma agraria de Árbenz, la Junta de Gobierno presidida por Castillo Armas promulgó el Estatuto Agrario (Decreto núm. 31, de 26 de julio de 1954), que anulaba la Ley de Reforma Agraria, anunciaba la revisión legal de las expropiaciones, preveía la promulgación de una nueva ley agraria y anunciaba «una intensa colonización del territorio nacional», enfocada hacia la vasta región de Petén. Sin embargo, las únicas colonizaciones que recibieron apoyo efectivo por parte del Gobierno fueron las Zonas de Desarrollo Agrario, que a menudo se establecieron en tierras ociosas o abandonadas por los antiguos propietarios. Así, en 1956, el Gobierno de Castillo Armas aprobó el Decreto 559, Estatuto Agrario (Decreto núm. 559, de 25 de febrero de 1956), que sustituía al anterior y definía la política a seguir hasta 1962, año en que se promulgó la Ley de Transformación Agraria (Decreto núm. 1551, de 11 de octubre de 1962).

Entonces, ¿cuál fue la especificidad del Estatuto Agrario?

Desde el punto de vista teórico, el Estatuto Agrario introdujo el concepto de «comunidades agrarias». Este consistía

principalmente en la existencia de un título común y en la igualdad jurídica de derechos y obligaciones de los diferentes propietarios, que transmitían sus derechos a sus descendientes. A pesar de la ausencia de títulos individuales, los beneficiarios (antiguos colonos establecidos en esas tierras, beneficiarios de la reforma agraria, etc.) fueron considerados propietarios y se les asignó una parcela. Se trataba, por tanto, de «un acceso a la propiedad limitado por la imposibilidad de vender la parcela a terceros» (Le Bot, 1977).

Las estadísticas muestran que entre 1955 y 1962 se crearon 119 comunidades agrarias que beneficiaron a 11,842 familias en una superficie total de 45,674 hectáreas, es decir, menos de cuatro hectáreas de media por familia (Demyk, N., 1977). No obstante, resulta difícil evaluar las adjudicaciones realizadas por la administración de Castillo Armas, ya que, como mencionábamos anteriormente, en muchos casos las comunidades agrarias solo confirmaron la situación de campesinos que ya se habían beneficiado de la reforma. En cualquier caso, los logros de la administración de Castillo Armas no pueden compararse con los obtenidos tras la aplicación del Decreto 900.

Si el modelo de comunidades agrarias tuvo algo de original, fue la forma legal en que se atribuyeron las parcelas a los beneficiarios. Según este modelo, los pequeños propietarios se reúnen bajo un título común y, aunque no tengan títulos individuales, se les reconoce la condición de propietarios. Cabe señalar que el Decreto 559 estableció que las parcelas otorgadas a las comunidades agrarias eran inalienables durante los veinticinco primeros años.

Sin embargo, esta disposición no presenta ninguna novedad, ya que recupera una medida que la Ley de Reforma Agraria ya había establecido para las tierras cedidas en propiedad.

¿Qué decir de las demás disposiciones del Estatuto Agrario?

El Decreto 559, que apuntaba a la expropiación de las tierras sin cultivar, dejaba la iniciativa en manos de los grandes propietarios para que solicitaran la venta de sus tierras. Por otra parte, el Estatuto Agrario estableció que, en caso de expropiación, la indemnización inmediata que se pagaría en un plazo de diez años (al 4% de interés), debería hacerse conforme al «valor comercial» de la tierra y no sobre la base de la última declaración de impuestos, como había ocurrido durante la reforma agraria. Es evidente que esta medida no buscaba la expropiación de tierras improductivas. Si tenemos en cuenta el papel que la ley otorga a los grandes propietarios, veremos que el objetivo es crear mecanismos que faciliten la venta de tierras inexploradas y la transferencia de capital inmobiliario a otros sectores de la actividad económica.

Otra medida importante de la nueva ley es un impuesto disuasorio sobre las tierras inexploradas que varía en función de su calidad. No obstante, se desconocen las tasas que se utilizaban para calcularlo y no hay ninguna certeza sobre su aplicación real. Según Leopoldo Sandoval (1992), 99,000 hectáreas estuvieron sujetas a este impuesto durante el régimen de Castillo Armas, pero Le Bot (1977) señala que se trató solo de un artificio jurídico y que el impuesto nunca se aplicó.

Por último, cabe señalar que las distribuciones de tierras realizadas durante el régimen de Castillo Armas (alrededor de 100,000 hectáreas para unas 15,500 familias) no se basaron en medidas de expropiación, ya que, como se ha mencionado, no se llevó a cabo ninguna expropiación mediante la aplicación de la ley. Los resultados oficiales declarados entre 1954 y 1957 incluyeron, en primer lugar, a los beneficiarios de la reforma agraria que conservaron sus posesiones y, en segundo lugar, las «donaciones» realizadas por la United Fruit Company y por algunas familias de la oligarquía terrateniente que, como mencionamos anteriormente, respondieron positivamente a la solicitud del Gobierno.

El carácter contrarreformista de la política agraria quedó definido en una ley que proponía un programa más completo de colonización de tierras y que, por otra parte, preconizaba la transformación de la situación agraria.

b) Ley de Transformación Agraria

La política agraria de Ydígoras Fuentes garantizó la continuidad de la línea política trazada por Castillo Armas. Su base legal es la Ley de Transformación Agraria, promulgada mediante el Decreto núm. 1551, de 11 de octubre de 1962, que sirvió de directriz a los gobiernos posteriores en esta materia. El decreto establece seis modelos de establecimientos rurales: parcelamiento, microparcelamiento, patrimonio familiar mixto, comunidad agraria, patrimonio agrario colectivo y lotificación.

El parcelamiento consiste en dividir fincas de gran superficie en parcelas de tamaño mediano, de 25 hectáreas. En este caso, la adjudicación es individual. El artículo 73 del Decreto 1551 las denomina «patrimonio familiar agrario». En el caso del microparcelamiento, la diferencia con los parcelamientos tradicionales estriba sobre todo en el tamaño de las parcelas. Estas no superan las 10 hectáreas y la adjudicación es individual. A este tipo de parcelas también se les denomina patrimonio familiar agrario.

El patrimonio familiar mixto está compuesto por parcelas otorgadas de manera individual (se desconoce el tamaño de las mismas) que tienen la particularidad de estar divididas en dos espacios: uno destinado a vivienda, cultivo y pequeña ganadería, y otro comunal destinado al pastoreo. Este modelo combina la propiedad individual y colectiva de una superficie de la parcela. El artículo 77 del decreto 1551, que originó este sistema, fue sustituido en 1980 por el artículo 12 del decreto 27-80. La comunidad agraria, creada por el Estatuto Agrario, reúne a los campesinos bajo un título común, pero reconoce la condición de propietario a cada uno de los beneficiarios, aunque no tengan un título de propiedad individual.

El patrimonio agrario colectivo se refiere a plantaciones de diversos tamaños que se adjudican colectivamente a un grupo de campesinos seleccionados especialmente. En este caso, la plantación es indivisible, tanto en el plano territorial como jurídico. El patrimonio agrario colectivo se regula en el artículo 77 del Decreto 1551. La lotificación no consiste en otorgar una parcela de tierra, sino un lote individual destinado a la construcción de viviendas, con el fin

de facilitar la constitución de centros urbanos en las zonas agrarias. Las medidas legales relativas a los lotes destinados a vivienda se recogen en el artículo 124 del mismo decreto.

Según las estadísticas facilitadas por Sandoval (1992), durante el régimen de Ydígoras Fuentes se distribuyeron 165,197 hectáreas en el marco de los diferentes programas estatales. No obstante, hay que interpretar estos datos con cautela, ya que fue precisamente su gobierno el que decidió deshacerse de las fincas nacionales (aproximadamente 150, con una superficie total de 208,000 hectáreas) para venderlas o intercambiarlas a precios muy bajos entre particulares (incluidas algunas propiedades alemanas expropiadas en 1944) (Melville, 1975).

¿Cuáles son las disposiciones de la Ley de Transformación Agraria?

En ausencia de una política de expropiación efectiva —ya que, aunque la Ley de Transformación Agraria cuestionaba las tierras no cultivadas de los propietarios y establecía un impuesto disuasorio para ellos, su aplicación resultó difícil debido a que el procedimiento previsto en el Decreto 1551 era largo y complejo para la identificación de las tierras, y a que el resultado dependía finalmente de la declaración del propietario y de la voluntad del magistrado (Demyk, N., 1977)—, la ley propone la colonización de tierras nacionales no cultivadas, fincas nacionales explotadas de manera extensiva y tierras privadas adquiridas por el Estado.

Según lo anunciado por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), creado en 1962 para implementar el programa agrario, el programa de colonización en las Zonas de Desarrollo Agrario (utilizando los modelos descritos anteriormente) buscaba separar las regiones minifundistas de alta densidad demográfica y crear explotaciones familiares viables de una superficie mediana de 25 hectáreas llamadas «parcelamientos», en tierras relativamente fértiles que facilitaran la modernización de los cultivos. Para ello, el Estado aportaría fondos y ayudas técnicas y financieras (infraestructura, abono químico, maquinaria, crédito, comercialización, servicios sociales, etc.).

En teoría, la parcela no podía adjudicarse a personas que no fueran campesinos sin tierra, quienes además estaban obligados a cultivarla personalmente. La parcela no se podía vender, salvo a otro productor directo. La reglamentación de las Zonas de Desarrollo Agrario era estricta y no admitía ambigüedades: «El beneficiario cultivará personalmente la parcela con la ayuda de su familia. En lo que respecta a los cultivos, se acogerá sin excepción a las normas e instrucciones que recibirá del Instituto» (documento del INTA de 1972, citado en Le Bot, 1977, p. 139).

Por otra parte, la parcela adjudicada era indivisible. Según la ley, los herederos recibían partes iguales y debían ponerse de acuerdo sobre quién se haría cargo de la explotación tras el fallecimiento del cabeza de familia. El INTA fijaba el precio de la parcela, que se adquiría mediante un adelanto del 10% y 20 pagos anuales sin intereses. El título de propiedad definitivo se otorgaba

una vez efectuados todos los pagos. Además, la ley indicaba claramente que la infracción de las normas establecidas supondría la pérdida de los derechos adquiridos por el beneficiario.

Es importante señalar que, además de la adjudicación de una pequeña parcela, el programa de la Ley de Transformación Agraria incluía asistencia técnica y préstamos para los beneficiarios. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Años más tarde, las estadísticas agrarias, los artículos de prensa y las declaraciones de altos funcionarios del INTA pusieron de manifiesto que la política de colonización, presentada como parte de un «programa integral» de ayuda a los campesinos, adolecía de vicios e insuficiencias que impedían mejorar la situación de los beneficiarios.

Noëlle Demyk, que tuvo la oportunidad de observar personalmente el contexto de aquellos años, afirma que los campesinos que cultivan parcelas no pueden dominar el proceso de comercialización de sus productos debido a la falta de capacidad de almacenamiento y a las limitaciones de la actividad de los transportistas y otros intermediarios. Esta autora señala también que la asistencia financiera seguía siendo casi inexistente y la asistencia técnica, muy limitada. Además, el procedimiento de entrega y explotación de las parcelas se aplicó con numerosas irregularidades que permitieron que muchas se adjudicaran a personas que no eran agricultores o a campesinos que ya tenían tierra (Demyk, N., 1977). Por su parte, Yvon Le Bot indica que dos de los parcelamientos más importantes (Nueva Concepción y La Máquina), constituidos en 1956, han sido y continúan siendo objeto

de múltiples especulaciones y, en ningún caso, responden a los objetivos económicos que les fueron asignados oficialmente (Le Bot, 1977).

Ahora bien, la falta de soluciones al problema de la escasez de tierras y la campaña de represión sistemática puesta en práctica por el régimen de Castillo Armas explican los flujos migratorios que comenzaron en 1950 hacia las tierras vírgenes del norte del país y que dieron lugar a las primeras colonizaciones espontáneas de campesinos llegados de diferentes regiones.

2) Liberalización y colonización de las últimas tierras vírgenes del norte del país

Para finales del primer cuarto del siglo XX, la entrega compulsiva de tierras eclesiásticas y comunales a grupos privilegiados de familias nacionales y extranjeras prácticamente había terminado (Murga Armas, julio-septiembre de 2025) y la United Fruit Company ya era dueña de gran parte de las mejores tierras del país (Bauer Paiz, 1956). Así, se produjo un fenómeno de alta concentración de tierras cultivables en las regiones conocidas como Costa Sur, Boca Costa, Las Verapaces y el departamento de Izabal, lo que significaba que las mejores tierras de las regiones más pobladas del país estaban en manos de grandes terratenientes nacionales y extranjeros. Además, la mano de obra campesina era explotada mediante trabajo forzoso en las fincas cafetaleras de esas regiones y mediante un sistema de relaciones salariales en el enclave bananero de la UFCO, que se extendía desde el departamento de Escuintla, en la costa sur, hasta Izabal, en el oriente del país.

En este contexto, ocurrieron dos hechos importantes: por un lado, entre 1880 y 1930, muchas familias mopanes que vivían en el sureste del departamento de Petén se trasladaron a Belice para escapar de los trabajos forzados; por otro lado, a principios del siglo XX surgieron los primeros rumores sobre la existencia de petróleo en la región. Para resolver el problema de la escasez de mano de obra e iniciar la exploración de la zona, el gobierno de Lázaro Chacón impulsó una política agraria destinada a aumentar la población y establecer nuevas colonias con el fin de proteger el subsuelo nacional y aumentar la riqueza del país. Para ello, el 19 de enero de 1928, el Gobierno decretó la colonización de Petén (Murga Armas, octubre-diciembre de 2016).

«Que es conveniente dictar todas aquellas disposiciones que sean necesarias para lograr el aumento de la población en los Departamentos de la República donde existen terrenos ejidales y baldíos en grandes extensiones, sin ningún cultivo y principalmente en la región del Petén; que el establecimiento de nuevas colonias traerá, como consecuencia inmediata, la conservación del subsuelo nacional, y que el laboreo de esas tierras acrecentará sobremanera la riqueza del país.

Que para alcanzar el fin que el Gobierno se propone, se hace indispensable expedir cuanto antes las vías de comunicación y la instalación de telégrafos, teléfonos y correos.

Que en los años anteriores y por diversas causas emigraron guatemaltecos en considerable número, especialmente familias aborígenes que se encuentran en ostracismo voluntario y a quienes se hace necesario repatriar, dándoles todas las garantías que conceden nuestras leyes y las demás que se promulguen especialmente para este efecto; que es conveniente e ineludible deber gubernativo, el dar protección por todos los medios posibles

a las nuevas industrias y a los extranjeros de buenas costumbres y hábitos de trabajo que inmigren al país...» (Decreto Gubernativo núm. 967, de 19 de enero de 1928).

Ahora bien, los planes de los gobiernos de la época para colonizar Petén no pasaron de ser un proyecto, ya que la inestabilidad política y la crisis económica de 1929 provocaron que ninguno de los seis presidentes y jefes de Estado que se sucedieron en el poder hasta 1944 comenzara dicha colonización. Así, sería el gobierno de Juan José Arévalo quien llevaría a cabo el primer experimento. De hecho, como parte de una serie de medidas agrarias que allanaron el camino para la reforma agraria de Árbenz, el gobierno de Arévalo inauguró en 1945 un proyecto piloto de colonización en la localidad de Poptún, en el sureste de Petén (Murga Armas, octubre-diciembre de 2016).

«1º. —Proceder a la organización de la primera colonia agrícola nacional, destinada a ampliar los recursos económicos de la República, experimentar nuevos cultivos, favorecer a familias guatemaltecas de excelentes condiciones físicas y morales, consolidar el dominio sobre zonas abandonadas de nuestro territorio y proveer a su defensa militar.

2º. —Señalase la zona militar del departamento del Petén para instalar la primera colonia, extendiéndose alrededor del poblado actual de Poptún hasta los límites que los técnicos señalen oportunamente» (Acuerdo Gubernativo sin número, de 25 de octubre de 1945).

Como vemos, las intenciones del Gobierno de Arévalo eran diferentes a las de sus predecesores. No se trataba de establecer nuevas colonias para proteger los recursos naturales del país. Tampoco pretendía repatriar a las familias mopanes para que trabajaran en esas

tierras, proteger las nuevas industrias ni, mucho menos, a los extranjeros de buenas costumbres y hábitos de trabajo que inmigraran al país. Su objetivo era ampliar los recursos económicos de la República y favorecer a familias guatemaltecas con excelentes condiciones físicas y morales dispuestas a experimentar con nuevos cultivos, consolidar el dominio del territorio de Petén y proporcionar defensa militar en una zona cercana a Belice. Cabe recordar que uno de los anhelos de la revolución era recuperar la soberanía de Guatemala sobre el territorio de Belice, ocupado parcialmente por Gran Bretaña desde el siglo XVIII. Ahora bien, ¿a qué familias guatemaltecas se refería el acuerdo gubernativo de Juan José Arévalo? ¿Se refería a familias de militares? ¿Pensaba Arévalo beneficiar con los programas de colonización a la clase militar que más tarde traicionaría la revolución y se apropiaría de enormes extensiones de tierra en Petén y en el norte de los departamentos de Alta Verapaz, El Quiché, Izabal y Huehuetenango?

Dado que el ejército se había convertido en el eje del poder político y que los militares podrían desempeñar un papel clave en la recuperación de la soberanía nacional sobre el territorio de Belice, es muy probable que el Gobierno de Arévalo estuviera considerando favorecer a las familias de militares en la colonización de Petén. No obstante, el proyecto de colonización de Poptún se topó con grandes dificultades desde el principio. De hecho, la falta de vías de comunicación hizo que el Gobierno destinara la mayor parte de sus esfuerzos a la construcción de carreteras, en detrimento de las necesidades sociales de los colonos (Melville, 1975). Aunque la colonización de Poptún era uno de los proyectos favoritos del presidente, los elevados costes de financiación para abrir esa zona selvática impidieron que Juan José

Arévalo la llevara a cabo. Sin embargo, su administración dejó un legado de instrucciones dictadas a la Dirección General de Colonización y Tierras que sentarían un precedente para los contrarrevolucionarios que tomarían el poder en 1954 tras derrocar a Jacobo Árbenz.

No obstante, debido a las exigencias del proyecto, la ambiciosa iniciativa de colonizar Petén tuvo que esperar algunos años. Mientras tanto, para responder a la urgente necesidad de paliar la situación agraria, Castillo Armas creó las primeras zonas agrarias en la Costa Sur, tal y como establecía el Estatuto Agrario.

a) Creación de zonas agrarias

Tras el derrocamiento de Jacobo Árbenz, los «liberacionistas», liderados por Castillo Armas y apoyados por el Departamento de Estado estadounidense, tuvieron que revertir los logros de la reforma agraria y hallar una solución al problema de la fuerte presión campesina por la tierra. Así, el 26 de julio de 1954, la Junta de Gobierno aprobó el Decreto 31, Estatuto Agrario, que anulaba la reforma agraria y anunciaba «una intensa colonización del territorio nacional» (Decreto núm. 31, de 26 de julio de 1954). No obstante, el ambicioso proyecto de colonizar Petén tuvo que esperar algunos años, ya que el objetivo inmediato de los contrarrevolucionarios era detener la aplicación de la reforma agraria mientras los terratenientes expropiados por el Decreto 900 gestionaban su restitución (artículos 4 y 16 del Decreto 31). De hecho, la aplicación del Decreto 31 quedó en manos del Decreto 559, Estatuto Agrario, aprobado por el Congreso de la República el 25 de febrero de 1956 (Decreto núm. 559, de 25 de febrero de 1956).

Cabe señalar que el Decreto 31 de la Junta de Gobierno transformó el Departamento Agrario Nacional (DAN), heredado del gobierno de Árbenz, en la Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA). Esta última se encargó, en los años siguientes, de impulsar programas de colonización en la costa sur, Petén y la franja territorial adyacente a este departamento, incluida la zona fronteriza con Belice, Honduras y México.

Importancia del Decreto 559

Como se ha mencionado, el Decreto 31 dejó en manos del Decreto 559 la tarea de solucionar los problemas agrarios del país. Este decreto incluía dos aspectos importantes relacionados con la distribución de tierras a los campesinos y las colonizaciones. Por un lado, anunciaba la creación de zonas de desarrollo agrario en grandes extensiones inexploradas, así como en terrenos ociosos de propiedad estatal, fincas o haciendas nacionales explotadas de forma defectuosa o deficiente, y tierras de particulares adquiridas por el Estado tras la promulgación de dicha ley. El objetivo era crear el mayor número posible de explotaciones agrícolas y ganaderas. Por otro lado, en lo referente a los planes de colonización anunciados por el Decreto 31, se destacaba la idea de favorecer la afluencia de extranjeros. Así, el Decreto 559 dejaba claro que los campesinos no eran los principales destinatarios de los planes de colonización para poblar la zona selvática del norte del país. Al igual que los gobiernos liberales anteriores, que también se plantearon colonizar estas tierras, este proyecto se centraba en fomentar la inmigración y el desarrollo industrial. Quizás esta fue la causa del fracaso de las zonas agrarias.

El fracaso de las zonas agrarias

Además del asesinato de Castillo Armas tres años después de tomar el poder, lo que probablemente afectó a los planes iniciales anunciados en el Decreto 31, los altos costes del proyecto son, sin duda, otra explicación válida. Sin embargo, no debemos olvidar que, desde el inicio de su gobierno, Castillo Armas contó con ayuda técnica y económica de Estados Unidos, lo que podría haber garantizado el éxito del proyecto. De hecho, la principal vía de la asistencia técnica estadounidense al programa agrario de Castillo Armas fue el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura (SCIDA), mientras que la Administración de Cooperación Internacional (ICA, por sus siglas en inglés) del Gobierno estadounidense entregaba dinero al programa de colonización a la velocidad a la que este pudiera absorberlo (Melville, 1975).

De hecho, cuando Castillo Armas presentó sus planes al Congreso de la República, Estados Unidos ya le había proporcionado 2.4 millones de dólares para repoblar las tierras, cantidad que ascendería a 12 millones de dólares en los cinco años siguientes. El programa de zonas de desarrollo agrario cobró tal impulso que, a finales de 1956, la plantilla del Servicio Cooperativo se había ampliado hasta alcanzar los veinte especialistas estadounidenses y los 215 guatemaltecos. Sin embargo, las únicas colonizaciones que recibieron apoyo efectivo del Gobierno fueron las zonas de desarrollo agrario, que a menudo se establecieron en tierras ociosas o abandonadas por antiguos terratenientes. Así, para 1960 se habían distribuido un total de 3800 parcelas de unas 20 hectáreas cada una en 21 zonas

de desarrollo agrario situadas en las llanuras del sur y la costa del Pacífico (departamentos de Escuintla y Retalhuleu), la vertiente sur (departamentos de Suchitepéquez y Jutiapa) y el noreste del país (departamento de Izabal).

Sin embargo, cuatro años más tarde, los principales diarios del país ya informaban de problemas en las principales zonas de desarrollo agrario que ponían en tela de juicio el éxito de estos programas (Melville, 1975). La primera noticia apareció en agosto de 1964. En este caso, se trataba de una crisis sanitaria provocada por una epidemia de malaria que afectaba a una parte de la población de Nueva Concepción, en el departamento de Escuintla. Según informó el ministro de Salud, la crisis había llegado a tal extremo que había sido necesario recurrir a métodos de emergencia para ayudar a más de 10,000 hogares, habitados por más de 38,000 personas. Esto no solo revelaba la precariedad de las condiciones de vida de los colonos, sino también la falta de información sobre la extensión real de la epidemia. El director del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), creado en 1962 por el decreto 1551 de la Ley de Transformación Agraria, afirmó que el número de hogares comunicado por el ministro de Salud superaba con creces el de las 1150 fincas que se creía que existían en Nueva Concepción. Así se supo que muchas personas vivían ilegalmente en la zona y que otras habían alquilado o vendido sus fincas, lo que contradecía lo estipulado por la ley.

Ahora bien, el problema de la sobrepoblación en Nueva Concepción no se explicaba únicamente por lo que decían los periódicos. Según Thomas y Marjorie Melville, que fueron testigos

privilegiados de aquella época, una parte de la dificultad residía en que muchas fincas se habían entregado a personas que no las merecían y estas, a su vez, habían reclutado colonos para trabajar en ellas. La verdadera razón era que Nueva Concepción se había convertido en otro proyecto de minifundismo y que el esfuerzo del Gobierno con sus programas de transformación agraria no era suficiente para atender las enormes necesidades. La demanda de tierras era tan alta que el número de personas que acudía a cualquier zona que el Gobierno adjudicaba superaba con creces los planes y capacidades del Estado.

Algo similar sucedía en La Máquina (Suchitepéquez), el otro proyecto modelo del Gobierno. De hecho, en octubre de 1967, la población flotante de la zona oscilaba entre 17,000 y 18,000 personas, más del doble de los 6000 habitantes para los que se había concebido el proyecto. Se estimaba que unas 24,000 personas vivían en las 1147 fincas de La Máquina, lo que ponía de manifiesto la pulverización de las propiedades originales y la consolidación de otro caso de minifundismo.

El fracaso de las zonas agrarias inauguradas en 1956 se hizo aún más evidente cuando un gran número de familias de Nueva Concepción y La Máquina comenzaron a emigrar hacia el norte del país. Las malas condiciones de vida, la escasa asistencia técnica y crediticia, la sobrepoblación y la insuficiencia de tierras fueron algunos de los problemas más graves, por lo que muchas familias se dirigieron en busca de mejores oportunidades a las zonas de colonización de Ixcán Grande, en el norte de los departamentos de Huehuetenango y Quiché, y Sebol-Chinajá, también conocida como la zona agraria Fray Bartolomé de las Casas, en Alta Verapaz.

En esos mismos años, el Congreso de la República aprobó la creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, encargada de la colonización de este departamento.

b) Creación del FYDEP

El asesinato de Castillo Armas no alteró los planes gubernamentales para El Petén. De hecho, el 12 de marzo de 1958, los diputados designaron a Miguel Ydígoras Fuentes como presidente de la República, y el 27 de mayo de 1959 aprobaron el decreto 1286, Ley de Creación de la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (Decreto núm. 1286, del 27 de mayo de 1959), que daría lugar a la institución estatal encargada de impulsar los programas de colonización de dicho departamento.

Ydígoras Fuentes, un militar conservador que en 1950 había competido sin éxito contra el coronel Jacobo Árbenz por la presidencia de la República, tenía vínculos personales con el norte del país. En 1927, ocupó el cargo de jefe político del Petén (precisamente durante el gobierno de Lázaro Chacón, que emitió el primer decreto sobre la colonización de dicha región); de 1939 a 1944, fue director general de Caminos (institución encargada de la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos vecinales en todo el país); y de 1945 a 1950, justo cuando Arévalo impulsaba la colonización de Poptún, fue embajador de Guatemala en Inglaterra, país con el que Guatemala mantenía un litigio por la recuperación de Belice. Todo ello, sumado a su formación militar, le otorgaba un profundo conocimiento de la geografía del país y lo convertía en un especialista en los asuntos del Petén.

Su historia personal, que le proporcionó un amplio conocimiento de la zona norte del país —que oficialmente incluía Belice—, sin duda favoreció la aprobación de una ley que, además de plantear el fomento y desarrollo económico de Petén, buscaba integrarlo en la economía nacional. Cabe señalar que, en aquella época, Petén era una región poco poblada, con abundantes recursos naturales y numerosos yacimientos arqueológicos de la civilización maya.

Pero, ¿en qué consistía el Decreto 1286?

La ley declaraba de urgencia nacional, utilidad colectiva, beneficio social e interés público la explotación y preservación científicas de los bosques y demás recursos naturales del Petén, y expresaba asimismo la necesidad de impulsar la colonización y la industrialización del departamento. Por otra parte, la ley establecía que el FYDEP gozaría de autonomía funcional, aunque también declaraba que dependería directamente del presidente de la República, quien velaría por el cumplimiento de la ley y sus reglamentos. Así, el Decreto 1286 asigna al FYDEP, entre muchas otras tareas, la de proteger, administrar, fomentar y explotar científicamente los recursos naturales y las tierras nacionales de Petén.

En consonancia con iniciativas anteriores, la ley establecía que, con el fin de aumentar la población y organizar colonias industriales, agrícolas y ganaderas, así como fundar nuevas comunidades urbanas y centros turísticos, el FYDEP debía estudiar la conveniencia de traer grupos de inmigrantes especializados en determinados cultivos,

técnicas forestales, agrícolas o industriales para colonizar las zonas destinadas a tal efecto. La ley también se refiere al patrimonio arqueológico, así como a los yacimientos petrolíferos y madereros del departamento. Por un lado, establecía que el FYDEP debía cooperar con el Instituto de Antropología e Historia de Guatemala y con cualquier otra institución científica, tanto nacional como extranjera, en los trabajos y obras técnicas necesarios para el descubrimiento, la preservación y la restauración de los monumentos arqueológicos de la región. Por otro lado, advertía que las compensaciones correspondientes a la ocupación legal de terrenos de propiedad nacional sobre los que se hubieran otorgado o se otorgaran derechos de explotación petrolera, conforme a los artículos 54 y 125 del Código de Petróleo (Decreto Presidencial núm. 345, de 7 de julio de 1955) y las disposiciones pertinentes de su reglamento, también eran patrimonio del FYDEP. Asimismo, expresaba que los ingresos por la venta de maderas finas a que se refiere el artículo 83 del Código de Petróleo, cortadas en terrenos de propiedad nacional en el departamento de Petén, también eran patrimonio del FYDEP.

Finalmente, cabe señalar que los programas del FYDEP nunca se llevaron a cabo durante el mandato de Ydígoras, sino que fue su sucesor, Enrique Peralta Azurdía, quien los puso en marcha años después. También es importante destacar que la política agraria contrarreformista de las dos décadas siguientes quedó definida por el Decreto 1551, emitido por el Gobierno de Ydígoras en 1962, que proponía un programa mucho más completo de colonización de tierras y abogaba por transformar la situación agraria (Decreto núm. 1551, de 11 de octubre de 1962).

c) Colonización de la franja transversal de la Zona Norte y del departamento del Petén

Los orígenes de lo que hoy conocemos como Franja Transversal del Norte se remontan a los primeros proyectos tutelados por el Gobierno de Estados Unidos y algunos organismos internacionales tras la interrupción del proceso de democratización encabezado por Jacobo Árbenz. De hecho, tras prohibir la reforma agraria, el Gobierno de Castillo Armas creó en 1954 la Dirección General de Asuntos Agrarios mediante el decreto 31, y el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE) mediante el decreto 132, con el objetivo de promover de manera coordinada la colonización de las tierras bajas del norte del país.

Así, mientras el Consejo Nacional de Planificación Económica implementaba las directrices de colonización incluidas en los planes quinquenales de desarrollo económico sugeridos por el Banco Mundial (SEGEPLAN, s. f.), la Dirección General de Asuntos Agrarios diseñaba y ejecutaba la política de colonización deseada por el Departamento de Estado. En este contexto, el Departamento de Estado contrató, desde 1954, los servicios de empresas como la International Development Services (IDS) para asesorar al Gobierno de Guatemala en el proceso de colonización (Solano, febrero de 2012). Cabe señalar que las primeras directrices de colonización aparecen en el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico 1955-1960, pero no fue hasta el Plan 1965-1969 cuando se anunció «la colonización agraria masiva en las tierras nacionales de algunos departamentos y la promoción de núcleos industriales para la descentralización económica» (SEGEPLAN, s. f., p. 4).

Con este objetivo, la Dirección General de Asuntos Agrarios, transformada en 1962 en el Instituto Nacional de Transformación Agraria (Decreto núm. 1551, de 11 de octubre de 1962), centró su atención en el norte de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal, mientras que la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén se ocupó por completo de este departamento. Posteriormente, se desarrollaron una serie de Planes Nacionales de Desarrollo para los periodos 1971-1975, 1975-1979 y 1979-1982. Este plan integraba el Plan de Acción Social (PASO), el Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte (FTN) y planes de desarrollo regionales (Altiplano Norte/Central, Occidente/Altiplano, Baja Verapaz y Petén) (SEGEPLAN, s. f.). Así nació el territorio conocido como Franja Transversal del Norte.

Nacimiento de la Franja Transversal del Norte

La corrupción de la administración de Ydígoras Fuentes y la fuerte presión social contra su régimen desembocaron en un golpe de Estado militar encabezado por Enrique Peralta Azurdia el 30 de marzo de 1963. En estas circunstancias, y tras aprobar la Carta Fundamental de Gobierno, que reemplazaría temporalmente a la Constitución de 1956, el exministro de Defensa de Ydígoras, convertido ahora en jefe del Gobierno de la República, promulgó la Ley de Defensa de las Instituciones Democráticas (Decreto Ley núm. 10, de 10 de abril de 1963), inspirada en el anticomunismo ferviente de sus predecesores.

En este contexto, la «Operación Honestidad» de su Gobierno intentó devolver la honradez a la vida pública. Para ello, Peralta Azurdia

propuso reducir su propio salario, despidió a todos los empleados fantasma de las planillas estatales y empezó a revisar las transacciones financieras de Ydígoras (Melville, 1975). Ahora bien, Peralta Azurdia era consciente de que uno de los problemas básicos de Guatemala era el bajo nivel de vida de la población campesina, por lo que se propuso elevarlo para que el bienestar llegara también a las zonas rurales. Para demostrar las buenas intenciones de su Gobierno, el 28 de septiembre de 1963 puso a disposición del INTA, mediante el decreto 561, «las extensas y magníficas tierras estatales del Quiché e Izabal» (Melville, 1975, p. 166), que en los próximos años constituirían buena parte del territorio conocido como Franja Transversal de la Zona Norte.

Entretanto, la Asamblea Constituyente elegida para redactar la Constitución de la República que debía sustituir a la derogada por el golpe de Estado elaboró un documento que tendía a legitimar y perpetuar la legislación emitida por el Gobierno. Sin embargo, cuando el Congreso debatió sobre agricultura, suprimió la sección de la Constitución de 1956 que protegía el patrimonio familiar, optimizaba el uso de los recursos naturales del país y limitaba el derecho de propiedad de las tierras ociosas (Melville, 1975). En ese contexto, los diputados aprobaron los artículos 69, 71 y 126 constitucionales, que garantizan la propiedad privada y establecen que solo podrá expropiarse en casos concretos y tomando como base su valor actual, así como los principios fundamentales para la realización de programas de transformación y reforma agraria, según lo regulado por el Decreto 1551.

Ahora bien, a pesar de todas esas garantías constitucionales, el Consejo Agrícola Nacional, que en ese momento representaba a

los terratenientes, temía que el uso del término «reforma agraria» provocara «agitaciones y explosiones políticas» (Melville, 1975). Así, sin reconocer que habían sido ellos quienes habían provocado los disturbios políticos contra la reforma agraria de Árbenz, los terratenientes, temerosos de que resurgiera el movimiento reformista de aquellos años, pidieron que la colonización del Usumacinta y sus afluentes, así como del resto del Petén, se declarara de urgencia nacional y necesidad pública —y no de utilidad colectiva, beneficio social e interés público, como establecía el Decreto 1286, por el que se había creado el FYDEP—. Si las expropiaciones y distribuciones de tierras privadas seguían la línea de Árbenz, advertían, se producirían convulsiones políticas negativas para el desarrollo que necesitaba Guatemala. Parecía que los terratenientes querían mantener alejados de sus plantaciones a una parte de los campesinos, ya que el 60.7% de las tierras estaban ociosas (CIDA, 1965, citado en Melville, 1975). Su aprobación estaba ciertamente relacionada con el temor a una reforma agraria similar a la de Árbenz; sin embargo, también se produjo en un momento en que la Alianza para el Progreso promovía programas de reforma agraria. ¿Paradoja de la historia o ironía de la vida? Diez años después de apoyar el derrocamiento de Jacobo Árbenz y el desmantelamiento de su reforma agraria, el Gobierno estadounidense promovía una reforma agraria similar en América Latina a través de la Alianza para el Progreso.

Mientras tanto, en 1964, el Instituto Nacional de Transformación Agraria y el Consejo Nacional de Planificación Económica definieron el primer territorio de la Franja Transversal del Norte. Según el Programa de Desarrollo Integral de la Franja Transversal de la Zona Norte, se

trata de cinco sectores colindantes con los límites del Petén y las fronteras de México y Belice, ubicados en el norte de los departamentos de Quiché (sector Ixcán), Alta Verapaz (sectores Lachuá y Sebol) e Izabal (sectores Modesto Méndez y Livingston) (Grandía, 2006, citada en Solano, febrero de 2012). Con el objetivo de reducir el número de campesinos que se desplazaban hacia las zonas de desarrollo agrario de la costa sur, Peralta Azurdia decidió canalizar el flujo migratorio hacia las riberas de los ríos Usumacinta y La Pasión, así como hacia la región de Sebol. Basándose en el proyecto Sebol (DGAA, 1961), que Ydígoras había inaugurado algunos años antes, en 1964 presentó el «Anteproyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá» (SEGEPLAN, 1964), la iniciativa de colonización más importante que impulsó el Estado en la Franja Transversal del Norte.

Sebol era un punto estratégico en la zona, ya que para desplazarse de Alta Verapaz al Petén (o viceversa) solo existía una carretera que comunicaba los municipios de Cobán y Sebol, y la ruta fluvial de los ríos Cancuén y Usumacinta. Por ese motivo, los programas de colonización de la Franja Transversal del Norte y del Petén también contemplaban la construcción de carreteras. Con este objetivo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional contrató los servicios de la empresa Louis Berger Group Inc., que en 1969 presentó al Consejo Nacional de Planificación Económica los estudios titulados Progress Report V y VI. «Estudio de viabilidad económica para cuatro carreteras del norte». (Solano, febrero de 2012, pp. 10-12). El estudio proponía la construcción de tres rutas: Cobán-Chisec-Sayaxché-Flores, de 215 kilómetros; Cobán-Sebol-Flores, de 230 kilómetros, y Cobán-Sebol-Modesto Méndez-San Luis-Flores, de

300 kilómetros. Como se puede observar, se trataba de un proyecto vial concebido estratégicamente para conectar la Franja Transversal del Norte y El Petén en el contexto de la «transformación agraria». Sin embargo, los beneficiarios directos de este proyecto no serían los pequeños colonos de la región. Las rutas trazadas por la empresa estadounidense atravesarían las propiedades de varias familias terratenientes y cafetaleras, como las de Lucas García, Beltranena, Dieseldorff y Saper (Solano, febrero de 2012).

Esto puso de manifiesto los verdaderos objetivos de los programas de colonización, que, contrariamente a lo anunciado —adjudicar tierras a pequeños colonos para aliviar la presión campesina del Altiplano y la Costa Sur—, buscaban en esos años crear las condiciones materiales necesarias para fomentar la ganadería y la explotación de maderas preciosas que se exportarían a Estados Unidos. Así lo confirma el estudio de la empresa Louis Berger Group Inc., que afirmaba que los organismos financieros internacionales que impulsaban los programas de colonización también podían estar interesados en el proyecto de construcción de carreteras en Petén, con el fin de demostrar la viabilidad del proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

En este contexto, el Gobierno de Peralta Azurdia aprobó el Decreto Ley 354, que ordenaba intensificar la colonización y el aprovechamiento racional de las tierras del departamento de Petén y de todas las demás que constituían la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes (Decreto Ley núm. 354, de 8 de junio de 1965). Con

el argumento de que era urgente prever la situación del consumo futuro de alimentos en Guatemala y amparándose en el Decreto 1286, que había declarado la urgencia nacional del desarrollo económico de Petén, así como de su colonización, la administración de Peralta Azurdia dictó una ley que amplió el territorio originalmente previsto para la franja transversal de la Zona Norte y programó la colonización de la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes.

Las tierras vírgenes del Petén

Es difícil creer que Peralta Azurdia pensara que la colonización de las tierras vírgenes del norte del país solucionaría el problema agrario. Como director de la Dirección General de Asuntos Agrarios y ministro de Agricultura de Ydígoras, debería haber sabido que, además del alto coste de un proyecto de esa naturaleza, la baja calidad de las tierras boscosas de Petén suponía otra gran limitación. Sin embargo, los planes contrarrevolucionarios ya estaban trazados y sería él, como jefe del Gobierno de la República, quien los llevaría a cabo a través del FYDEP.

Ahora bien, si Peralta Azurdia era consciente de estos inconvenientes, ¿por qué se aventuró a ejecutar los programas de colonización? ¿Qué pretendía al impulsarlos? ¿Por qué trasladó a familias campesinas a zonas destinadas a la agricultura minifundista, sabiendo que las tierras que les iba a adjudicar no eran aptas para la agricultura? ¿Qué se buscaba realmente con esos proyectos? La decisión de Peralta Azurdia de llevar a cabo los programas de colonización está relacionada con el hecho de que la cancelación

de la reforma agraria de Árbenz y la fuerte presión campesina por la tierra obligaban a los gobiernos contrarrevolucionarios a cumplir su promesa de llevar a cabo una reforma agraria que no afectara a los intereses de los terratenientes. Sin embargo, los programas de colonización del Petén estaban lejos de cumplir lo que afirmaba el Gobierno. En lugar de buscar una solución al problema de los campesinos sin tierra, el FYDEP se esforzó durante esos años en canalizar el flujo de migrantes llegados, principalmente, de las zonas agrarias de la costa sur, y en separarlos de las zonas reservadas para la entrega de grandes fincas a una nueva clase de terratenientes, reclutada especialmente entre militares. Así, cuando el Estado instalaba a pequeños colonos en las zonas de colonización, perseguía dos objetivos: por un lado, la colonización de esas regiones significaba el poblamiento de las zonas fronterizas con México y Belice para prevenir posibles conflictos territoriales y, por otro, la apertura de las tierras vírgenes del Petén por parte de los pequeños colonos equivalía a facilitar la instalación ulterior de grandes terratenientes en esas mismas tierras, a quienes se les proveía de manera anticipada de la mano de obra necesaria (Le Bot, 1977).

Posteriormente, durante el Gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), el programa agrario se basó en un plan de colonización más ambicioso que anunciaba la redistribución de tierras a los campesinos. Entre otras leyes, en 1969 su Gobierno emitió el Decreto 45-69, que regulaba la adjudicación y tenencia de tierras nacionales en Petén (Decreto núm. 45-69, de 21 de agosto de 1969). Sin embargo, al permitir que las asignaciones de tierra a personas individuales pudieran alcanzar hasta mil hectáreas, se facilitaba el acceso a la tierra para la

colonización a precios muy bajos. Los beneficiarios de esta medida, que en realidad legalizaba y consolidaba la gran propiedad dentro del programa de colonización de tierras vírgenes de Petén, no fueron los campesinos, como se había anunciado. Los altos funcionarios del FYDEP, que ya habían pensado en reproducir en esta región el sistema de latifundios y minifundios existente en otras zonas del país (Sandoval, 1992), estaban convencidos de que los campesinos indígenas sin tierra no eran, en ningún caso, «el contingente humano que necesitaba El Petén para progresar» (Le Bot, 1977, p. 146). Un siglo antes, los liberales, empujados por su deseo de consolidar su posición económica en la sociedad, habían comprendido la necesidad de poner en circulación lo que consideraban un «valor muerto» (Murga Armas, octubre-diciembre de 2008). Para ello, no dudaron en eliminar todos los obstáculos jurídicos que impedían el libre acceso a la propiedad individual de las tierras comunitarias e improductivas. Con la Ley de Adjudicación del Petén se demostró que el objetivo de los gobiernos militares era llevar a cabo la última gran repartición de las tierras aún libres del país.

La colonización de la zona de Ixcán

Un estudio sobre las colonizaciones en las tierras bajas del norte del país estaría incompleto si no se analizara lo sucedido en la zona de Ixcán, donde misioneros extranjeros de la orden Maryknoll financiaron y organizaron un proyecto autónomo que abarcó las tierras bajas del norte de Huehuetenango (municipio de Santa Cruz Barillas) y El Quiché (municipios de Chajul y Uspantán), y que se basó en flujos migratorios espontáneos procedentes de varios departamentos.

En efecto, la orden de los misioneros Maryknoll llegó a Guatemala en 1943. Tras adquirir una amplia experiencia trabajando con la población rural china, decidieron establecerse en una región aislada en la que pudieran desarrollar formas autónomas de acción al margen de la jerarquía central (Kelly, David, 1980, citado en García-Ruiz, 1995 b). Esta decisión llevó a los misioneros a establecerse en el departamento de Huehuetenango, en el noroeste del país, donde pudieron observar de cerca el desarrollo de los principales acontecimientos políticos y sociales a nivel local y nacional, como la reforma agraria, la contrarreforma y los flujos migratorios. Con el objetivo de organizar estos últimos, que hasta entonces se habían desarrollado de manera dispersa, en 1966 impulsaron un frente de colonización en la zona de Ixcán. El proyecto de los misioneros extranjeros era poner en pie un sistema de organización cooperativista que conjugara la fe religiosa, la igualdad y el desarrollo socioeconómico (Le Bot, 1995). Con este fin, construyeron una infraestructura desarrollada (escuelas, iglesias, dispensarios, etc.) y crearon una red de cooperativas que permitía el intercambio comercial entre las colonias. Así, el aislamiento en pleno corazón de la selva tropical no se traducía en un repliegue hacia la autarquía, ya que el modelo propuesto por los misioneros se basaba en una lógica económica que permitía a los pequeños colonos satisfacer sus necesidades vitales para la producción de alimentos (maíz, frijol colorado, cría de animales domésticos, etc.), pero también buscaba producir ciertos cultivos tropicales (café, frutas, yuca, cardamomo y arroz) que podían comercializarse en otras regiones del país e incluso en el extranjero.

En cuanto al funcionamiento y la toma de decisiones dentro de las colonias, el proyecto de los misioneros de Maryknoll preveía la creación de comités cuyos miembros y responsables serían elegidos democráticamente. Ese deseo de igualdad también se materializaba en la distribución de tierras. En el grupo de cooperativas de Ixcán Grande, 400 familias compartían el usufructo de 8000 hectáreas (17.5 hectáreas por parcela), para las cuales obtuvieron un título colectivo en 1974, tras largas gestiones con el INTA. Los primeros campesinos que migraron hacia las tierras bajas del Ixcán eran originarios de las comunidades mam de San Ildefonso Ixtahuacán y Todos Santos Cuchumatán, situadas en el departamento de Huehuetenango. Posteriormente, el círculo se amplió para incluir también a los minifundistas y pequeños campesinos sin tierra de los departamentos vecinos del altiplano (especialmente de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Quetzaltenango). Aunque provenían de lugares diferentes, todos los campesinos que participaron en este movimiento migratorio tenían razones similares para partir en busca de nuevas tierras: eran minifundistas o campesinos sin tierra que habían sido expulsados de sus comunidades de origen por el crecimiento demográfico, el fraccionamiento de las parcelas, la ineficiencia de la política agraria del Estado y, evidentemente, por los efectos de la violencia política y social que se vivía en todo el país. Gracias al esfuerzo y la dedicación de cada uno de sus miembros, la migración y la colonización alcanzaban objetivos inalcanzables para la población más pobre de sus comunidades de origen. Así, la diócesis de Huehuetenango les brindó apoyo financiero, mientras que los misioneros William Woods, de la orden Maryknoll, y Luis Gurriarán, de la Congregación del Sagrado Corazón de Jesús, establecida en la diócesis de Quiché, se encargaron de organizar los proyectos (Le Bot, 1995).

Con el fin de paliar los crecientes flujos migratorios de campesinos sin tierra del altiplano occidental y de otras regiones del país, la administración de Méndez Montenegro, con la asistencia técnica y financiera de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboró un modelo de desarrollo capitalista para las regiones minifundistas del altiplano, que sería implementado por el siguiente gobierno. Su estudio es importante porque, en el contexto de las migraciones espontáneas cada vez más numerosas hacia las tierras vírgenes del norte del país, dicho modelo se consideró una forma de solucionar in situ los problemas económicos de las poblaciones minifundistas y de evitar que los flujos migratorios espontáneos se desbordaran.

3) Una experiencia de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del Altiplano Occidental

Como se ha visto anteriormente, a partir de la década de 1960, la influencia de las agencias internacionales de desarrollo sobre los gobiernos contrarreformistas en materia de política agraria aumentó considerablemente. De hecho, pocos años antes de la elección de Carlos Arana Osorio, el gobierno de Méndez Montenegro elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Rural 1971-1975 con la ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo. La directriz principal del plan en relación con la distribución de tierras era la Ley de Transformación Agraria, que, como se ha mencionado, establecía la colonización de la Franja Transversal del Norte como objetivo principal (Murga Armas, octubre-diciembre de 2014). No obstante, esta ley tenía un vacío

legal. Aunque cuestionaba las tierras no cultivadas de las propiedades privadas, no establecía un mecanismo real de expropiación que garantizara que dichas tierras pudieran ser recuperadas por el Estado para ser redistribuidas entre los campesinos (Le Bot, 1977).

Con el fin de paliar esta anomalía legal, el Plan 1971-1975 propuso algunas modificaciones a la ley en forma de procedimientos para la expropiación de tierras ociosas o para la aplicación efectiva del impuesto territorial. Según la USAID, la legislación establecía «un marco que permite obtener fondos de las zonas rurales pobres, pero que dificulta el cobro del impuesto a la tierra ociosa entre la élite terrateniente» (Hough et al., 1982, citado en Le Bot, 1995). En este sentido, los funcionarios responsables del nuevo programa de desarrollo rural —elaborado sobre la base de experiencias de programas agrarios precedentes— revisaron el contenido del Plan 1971-1975 y no se opusieron a los aspectos técnicos y financieros del proyecto. Sin embargo, rechazaron las medidas de expropiación de tierras ociosas porque iban en contra de los intereses de los terratenientes (Le Bot, 1995). Por tanto, el Plan 1971-1975 se limitó a aplicar las medidas que describiremos a continuación.

a) Plan Nacional de Desarrollo Rural

Además de los aspectos relacionados con la asistencia técnica, el apoyo crediticio y los proyectos de irrigación, el plan establecía cuotas de producción para los campesinos que podían beneficiarse de los proyectos, ofrecía asistencia para la comercialización e introducía un plan de diversificación agrícola que fomentaba el crecimiento vertical

de la producción de frutas, hortalizas y flores entre los pequeños y medianos agricultores (Le Bot, 1977).

Ampliamente financiado por la USAID y el BID, el plan preveía destinar importantes recursos a la asistencia técnica y a la ayuda para obtener crédito, tanto para la producción como para la comercialización. Cabe señalar que se crearon instituciones especiales como el Banco Nacional de Desarrollo Agrario (BANDESA) para apoyar la ejecución del programa y que, gracias a este proyecto, se crearon nuevas cooperativas y diversos centros de formación e información agrícola en el altiplano, donde técnicos especializados pusieron en marcha programas de asistencia para aumentar la productividad agrícola.

Aunque los objetivos eran diversos, el plan buscaba aumentar los ingresos de los pequeños productores, mejorar la dieta de la población y dejar de importar alimentos básicos a partir de 1975. Sin embargo, los objetivos del plan se toparon rápidamente con la realidad. En 1974, las estadísticas de las importaciones agrícolas mostraron que la escasa producción de productos básicos había hecho necesaria la importación de maíz, frijol y arroz en cantidades superiores a las de años anteriores (Le Bot, 1977).

En lugar de aplicar una política de redistribución de tierras para mejorar las condiciones de vida de los campesinos, el Plan 1971-1975 intentó implantar un modelo de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del altiplano. Para ello, además de los objetivos ya mencionados (creación de cooperativas, diversificación de la agricultura para promover el mercado interno y de exportación,

etc.), la política de la USAID se proponía ayudar a concentrar parcelas minifundistas con el fin de mejorar las condiciones de producción y comercialización, e integrarlas en una economía de mercado. La idea era crear una red de pequeñas explotaciones agrícolas modernas que aumentaran los ingresos familiares y, por ende, el nivel de vida de la población.

Ahora bien, el Plan 1971-1975 resolvió un problema crucial: la creciente pobreza de las pequeñas explotaciones del altiplano occidental se debía más a causas estructurales que oprimían a los campesinos que a la falta de esfuerzos para modernizar la agricultura tradicional y aumentar su productividad. Aunque el plan podría haber mejorado en cierta medida las condiciones económicas de un reducido sector de pequeños y medianos agricultores, la mayoría del campesinado (es decir, los propietarios de parcelas minifundistas y los campesinos sin tierra) continuó excluida de los beneficios de este tipo de proyectos.

Mientras tanto, los gobiernos militares mantenían formalmente la idea de favorecer a los campesinos sin tierra otorgándoles pequeñas parcelas en las zonas de colonización.

4) Extensión de la Franja Transversal del Norte

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicado en 1970 ofrece una visión de la época. En él se explica que el INTA tenía un vasto plan de colonización de todas las tierras baldías ubicadas al sur de Petén, desde Livingston, en el este (costa

atlántica), hasta el río Ixcán Grande, en el oeste, que abarcaba aproximadamente 900 mil hectáreas, de las cuales se calcula que unas 400 mil eran aptas para la colonización. El informe también se refiere a la división de la Franja Transversal del Norte en cinco sectores y aporta las estimaciones que el INTA realizaba en aquella época sobre el alcance de la colonización. De hecho, afirma que la franja se ha dividido en cinco zonas de operación identificadas como Livingston, Modesto Méndez, Sebol, Lachúa e Ixcán, que se extienden de este a oeste. Se calcula que podrán asentarse en ellas unas veinte mil familias de colonos, a las que se asignará una extensión mínima de veinte hectáreas, según el artículo 75 del Decreto 1551. Además, se prevé un periodo de diez años para completar el proyecto. Para entonces, la OIT afirmaba que la planificación del programa se encontraba todavía en una fase preliminar, pero se preveía una colonización casi totalmente dirigida, con un coste de entre 4000 y 5000 dólares por familia asentada. Las previsiones incluían la instalación de núcleos de población cada cien familias, centros urbanos cada diez núcleos de población, caminos de acceso, cultivos de subsistencia y de mercado, así como la cría de ganado para la producción de carne.

Los programas de colonización eran ambiciosos: unas veinte mil familias de colonos podrían asentarse en aproximadamente un millón de hectáreas disponibles en el departamento de Petén, así como en quinientas mil hectáreas adicionales de tierras ociosas de propiedad privada en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango. Esta cantidad total de un millón y medio de hectáreas constituía prácticamente todo el patrimonio territorial de Guatemala

destinado a poner en marcha proyectos de colonización de diferentes tipos, según las características de cada zona. No obstante, aunque la OIT se basaba en datos oficiales, no descartaba la posibilidad de que el patrimonio territorial de Guatemala aumentara en el futuro con la construcción de nuevas carreteras y la apertura de nuevas zonas.

Consciente de que la colonización de tierras nuevas y despobladas era una necesidad ineludible para Guatemala, la OIT recomendó la rápida elaboración y promulgación de una ley nacional de colonización que sustituyera los capítulos III, IV y VII de los decretos legislativos 1551 y 45-69. Según la OIT, esta ley debería tener jurisdicción efectiva sobre todo el territorio de la República y sobre todos los organismos, tanto públicos como privados, que se ocuparan, directa o indirectamente, de la colonización. En respuesta, el Gobierno de Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974) aprobó el decreto 60-70, por el que se crearon zonas de desarrollo agrario y se amplió el territorio de la Franja Transversal del Norte. Ahora bien, dicho decreto también favoreció la creación de nuevos latifundios.

- a) Consecuencias del Decreto 60-70: reparto arbitrario de las últimas tierras vírgenes de la FTN y consolidación de una nueva clase de latifundistas liderada por militares

Con el fin de implementar las disposiciones de la Ley de Transformación Agraria y del Decreto Ley 354, que ordenaba intensificar la colonización de las tierras de Petén y de la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes, el gobierno de Carlos Arana Osorio inició su mandato con el Decreto 60-70, que declaró de «interés público y de urgencia

nacional» el establecimiento de zonas de desarrollo agrario en varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal (Decreto 60-70, de 20 de agosto de 1970). De este modo, el régimen militar extendió el territorio de la Franja Transversal del Norte hacia la frontera de Guatemala con México, en el noroeste de Huehuetenango, y hacia la frontera con Honduras, al este del departamento de Izabal.

Ahora bien, el Decreto 60-70 provocó un aumento de las colonizaciones en las zonas de Ixcán, Lachuá y Sebol, donde el INTA trabajó hasta 1980 para establecer zonas de desarrollo agrario y llevar a cabo sus programas. Sin embargo, la legalización a favor de la nación de terrenos baldíos, tierras ociosas e inmuebles titulados supletoriamente que formaran parte de baldíos o terrenos nacionales, prevista en ese decreto para destinarlos a programas de desarrollo agrario, tuvo consecuencias inesperadas. En lugar de adjudicar las tierras recuperadas a los campesinos y a los pequeños y medianos agricultores, como establecía el Decreto 60-70 en referencia al artículo 126 de la Constitución de la República, los regímenes militares de Arana Osorio y Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978) entregaron grandes propiedades a oficiales del ejército, empresarios y políticos afines al Gobierno.

De la misma forma que se hizo en Petén, donde el FYDEP distribuyó fincas ganaderas de más de 450 hectáreas a empresarios y profesionales de Guatemala y Cobán, así como a políticos y militares de diferentes regiones y a ganaderos medianos del oriente del país (especialmente de Chiquimula, Jutiapa y Jalapa), el INTA lo haría en la

Franja Transversal del Norte, principalmente en Alta Verapaz e Izabal. En estos departamentos, generales cercanos a Arana Osorio, como Otto Spiegler Noriega, Fausto David Rubio Coronado, Kjell Eugenio Laugerud García, su hermano Hans y Fernando Romeo Lucas García —que sería presidente de Guatemala entre 1978 y 1982—, se hicieron con enormes extensiones de tierra amparados en la corrupción de la dictadura militar de turno.

Ahora bien, la escalada de la guerra civil en la región provocó el fin de las colonizaciones y la eliminación de las zonas ya colonizadas.

5) Fin de las colonizaciones

Richard Hough, junto con otros especialistas estadounidenses contratados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para evaluar el impacto de la contrarreforma agraria, aporta datos interesantes sobre el último proyecto de colonización que impulsaron el Gobierno de Guatemala y la USAID en la Franja Transversal del Norte a principios de los años ochenta (Hough et al., 1982, citado en Le Bot, 1995). Según estos expertos, el proyecto se inspiraba en dos casos anteriores en los que los colonos habían adaptado sus prácticas agrícolas a las diferentes condiciones agronómicas de las tierras altas del norte. Para alcanzar sus objetivos, el proyecto contaba con un presupuesto de 7.3 millones de dólares, destinados al asentamiento de 5000 familias en 50,000 hectáreas de terrenos públicos durante un período de cinco años. El proyecto también incluía el desarrollo de infraestructuras, apoyo social y técnico, y la creación de cooperativas de usos múltiples.

Como se ha mencionado, el proyecto se puso en marcha a principios de la década de 1980. Sin embargo, durante su implementación se produjeron numerosos retrasos y problemas, y pronto quedó claro que el estudio agronómico y las recomendaciones no eran satisfactorios. Por ello, se aumentó el tamaño de las parcelas para que las familias pudieran sostenerse a sí mismas en una extensión adecuada, aunque muchas zonas de colonización eran pantanosas. No obstante, en agosto de 1982, poco después de cumplir un año de operaciones y justo cuando la violencia en la zona iba en aumento, se detuvo la iniciativa de colonización, que para entonces había asentado a cerca de dos mil familias.

Según los especialistas estadounidenses, las instituciones gubernamentales responsables no proporcionaron el apoyo necesario en materia de educación, sanidad, agricultura e infraestructuras, y la asistencia técnica de Estados Unidos fue muy limitada, especialmente en lo referente a la investigación agronómica adaptativa de los cultivos tropicales. En definitiva, fueron muchos los factores que contribuyeron a que los resultados del proyecto fueran deficientes, pero la ola de violencia que sacudió la zona de diciembre de 1981 a marzo de 1982 resultó determinante. De hecho, tras la orden de las autoridades militares de suspender las actividades en febrero de 1982, alrededor de cuatrocientas familias de dos pueblos evacuados abandonaron la zona del proyecto. Otro pueblo, llamado Trinitaria, fue «quemado hasta los cimientos» por soldados que irrumpieron en las zonas de colonización en busca de los insurgentes del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), que operaba en la zona desde su formación en 1975. Así, la estrategia

de «tierra arrasada» implementada por el ejército entre 1981 y 1983 en las regiones sospechosas de apoyar a la guerrilla destruyó 440 aldeas y caseríos, con un saldo de 35,000 muertos y casi todas las zonas de colonización devastadas (Le Bot, 1995).

Como hemos visto, la «transformación agraria», que finalizó con la distribución arbitraria de las últimas tierras vírgenes del norte del país, tuvo lugar en un contexto de sucesivos regímenes militares dictatoriales, caracterizados por la despiadada represión ejercida por las fuerzas de seguridad del Estado contra líderes políticos y sociales, organizaciones obreras, campesinas y populares, así como contra comunidades rurales supuestamente vinculadas con las guerrillas. Ahora bien, ¿se puede entender la historia agraria de Guatemala sin tener en cuenta la represión y la violencia contrarrevolucionaria y contrainsurgente vividas en el país tras el derrocamiento de Árbenz y la cancelación de su reforma agraria? Nosotros creemos que no, ya que el contexto en el que se desarrollaron las políticas y programas agrarios que hemos analizado tuvo precisamente ese trasfondo y afectó directamente a las sociedades rurales. Por ello, para ofrecer una explicación más completa de lo sucedido entre 1954 y 1996, estudiaremos las consecuencias que la represión y la violencia ejercidas por los aparatos de seguridad del Estado tuvieron sobre la sociedad guatemalteca y, en particular, sobre los movimientos obrero, campesino y popular en ese período.

3. Dictadura militar: represión y violencia contrarrevolucionaria y contrainsurgente contra los movimientos obrero, campesino y popular

Tras el sorprendente desarrollo de un movimiento obrero y campesino fuerte y dinámico durante la revolución democrática —en 1949 se había reconocido el estatuto jurídico de 92 sindicatos—, la toma del poder por parte de los autoproclamados liberacionistas y la instauración de un régimen militar contrarrevolucionario de ideología anticomunista condujeron al desmantelamiento casi total de las organizaciones sociales, que ya se habían unido en dos grandes confederaciones. De hecho, la política represiva del régimen contrarrevolucionario provocó una reducción significativa e inmediata del movimiento sindical: en agosto de 1954, un mes después de que los liberacionistas tomaran el poder, se disolvieron la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), la Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG), la Federación Sindical de Guatemala (FSG), el Sindicato de Trabajadores de la Educación (STEG), el Sindicato de Trabajadores de la UFCO y el Sindicato de Acción y Mejoramiento Ferrocarrilero (SAMF). Como resultado, seis meses después solo quedaban 35 sindicatos y las enmiendas posteriores al Código de Trabajo dificultaron la sindicalización efectiva.

Esta disolución formal de los sindicatos se acompañó de medidas represivas que acabaron con la vida de un gran número de trabajadores afiliados a ellos e instauraron métodos y mecanismos de terror y control social que presagiaban el futuro de los movimientos sociales. De hecho, la creación del Comité Nacional de Defensa contra

el Comunismo, encargado de aplicar la Ley Penal Preventiva contra el Comunismo a través de los Tribunales de Instrucción en todo el país, fue una premonición de lo que sucedería unos años más tarde: debido a los mecanismos represivos establecidos en los primeros meses de la contrarrevolución, alrededor de 12,000 personas fueron arrestadas y unos 2000 dirigentes políticos y sindicales se exiliaron para salvar la vida. La represión contra el movimiento sindical de aquellos años fue tal que la lista de «comunistas», que incluía a opositores y críticos del régimen, así como a obreros, campesinos, dirigentes y activistas revolucionarios, alcanzó las 72,000 personas el 21 de diciembre de 1954 (ODHAG, 1998).

Por otro lado, en coordinación con el Gobierno de Estados Unidos —que, tras la intervención militar, pretendía hacer de Guatemala una «vitrina anticomunista»—, el Gobierno contrarrevolucionario, con el asesoramiento de la Federación Estadounidense del Trabajo y del Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), impulsó la creación de nuevas organizaciones capaces de reorganizar a los trabajadores y desplazar a los dirigentes simpatizantes de la revolución. Así, en 1954 se crearon el Comité Nacional de Reorganización Sindical, la Asociación de Maestros Libres y, como componente esencial de un nuevo movimiento sindical inspirado en el anticomunismo, la Federación Autónoma Sindical (FAS), de orientación socialcristiana.

Sin embargo, la reacción de otros sectores del movimiento social ante el ataque contrarrevolucionario no se hizo esperar. En junio de 1956, miembros de la Asociación de Estudiantes Universitarios

(AEU) salieron a la calle en manifestación para conmemorar las jornadas cívicas de junio de 1944, que derrocaron la dictadura de Jorge Ubico. Con esta acción, se posicionaron claramente en contra del Comité de Estudiantes Universitarios Anticomunistas, que el 19 de marzo de 1952 se había manifestado en Salamá (Baja Verapaz) contra la reforma agraria en connivencia con la Asociación General de Agricultores (AGA). No obstante, la protesta acabó con la muerte de cuatro estudiantes y con al menos doscientas personas detenidas en el centro de la ciudad.

Como vemos, la estrategia contrarrevolucionaria aplicaba una doble lógica: por un lado, se reprimían las organizaciones con un legado revolucionario y, por otro, se creaban organizaciones de tendencia moderada. El objetivo era crear un «sindicalismo sin extremismos», similar al sindicalismo norteamericano que promovía el Consejo Sindical Guatemalteco (CSG) en el país. En este contexto, la FAS se registró legalmente en 1957 con el nombre de Federación Autónoma Sindical de Guatemala (FASGUA) y algunos dirigentes sindicales que eran miembros del proscrito Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) regresaron a Guatemala para trabajar clandestinamente en la reorganización del movimiento obrero. Entretanto, los contrarrevolucionarios instauraron un régimen dictatorial que se caracterizó por el uso de formas democráticas.

1) Establecimiento de una dictadura militar de apariencia democrática

En lo que respecta al sistema democrático, la contrarrevolución también causó serios reveses. En primer lugar, la Constitución de la República fue derogada por un Estatuto Político promulgado el 10 de agosto de 1954, lo que permitió a Castillo Armas gobernar por decreto ley hasta finales de 1955. Ese mismo día se disolvieron partidos políticos, sindicatos y diversas organizaciones, se anuló su personalidad jurídica y se creó el Comité de Defensa Nacional contra el Comunismo, un organismo investigador y represor encargado de controlar a los grupos de izquierda. Como resultado, muchas personas fueron perseguidas, detenidas y desaparecidas, y se expropiaron los bienes de antiguos funcionarios, sindicatos y partidos políticos, además de confiscarse sus archivos y documentos. El clima de libertad y esperanza de la década democrática fue sustituido por otro de terror e incertidumbre.

Sin embargo, el 10 de octubre de 1954 se celebró un plebiscito y se eligieron diputados para una asamblea constituyente encargada de redactar la Constitución Política de la República, que fue promulgada el 1 de marzo de 1956. Si bien es cierto que esta nueva Constitución recuperó muchos elementos de la de 1945, incluidas las garantías sociales, también restringió el derecho a organizar partidos políticos de ideología comunista o de otras ideologías consideradas totalitarias. Con el argumento de que los principios democráticos deben respetarse, la contrarrevolución impuso, ¡qué paradoja!, una visión dictatorial de la democracia basada en el anticomunismo.

En este contexto, las compañías estadounidenses, los terratenientes y la Iglesia católica salieron beneficiados. De hecho, la Constitución de 1956 reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia, le otorgó el derecho a adquirir, poseer y disponer de bienes, autorizó el culto privado y público, admitió el carácter facultativo de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y reconoció el derecho de asociación para fines religiosos. La única prohibición formal para la Iglesia católica, tras su amplia participación en la conspiración que terminó con la caída de Árbenz, fue la de no intervenir en política.

El carácter contrarrevolucionario del régimen liberacionista se consolidó con tres leyes adicionales. Un código laboral que limitaba los derechos de los trabajadores, un código petrolero que otorgaba a las empresas extranjeras la propiedad del subsuelo y un estatuto agrario que, lejos de redistribuir las grandes propiedades no cultivadas entre los campesinos, proclamaba la colonización de la tierra. El Gobierno de Castillo Armas confirmó también su buena relación con el Gobierno estadounidense al firmar un tratado que garantizaba la inversión extranjera. Sin embargo, cuando Castillo Armas parecía tener el control total del Gobierno y Estados Unidos trataba de mostrar con el ejemplo de Guatemala que el progreso económico y la justicia social eran posibles sin recurrir al comunismo, el líder de la contrarrevolución fue asesinado en la casa presidencial el 26 de julio de 1957, presuntamente a manos de uno de sus guardias.

a) Represión de las luchas populares

La muerte de Castillo Armas supuso un serio desafío para el régimen contrarrevolucionario, que debía respetar las formas democráticas para lograr la estabilidad del país en medio de la crisis social desatada tras el derrocamiento de Árbenz y la falta de legitimidad del Gobierno. De hecho, tras su fallecimiento, se nombró de inmediato a un presidente civil de transición y se convocaron elecciones. Sin embargo, el primer proceso electoral fracasó por fraude y, en un segundo intento, la coalición de partidos políticos que había nombrado al general Miguel Ydígoras Fuentes —derrotado por Árbenz en 1950— ganó unas elecciones controvertidas que le llevaron a la presidencia de 1958 a 1963 y que pusieron de manifiesto las luchas de poder dentro del ejército.

Sin embargo, la extrema corrupción de su régimen, unida a una política económica favorable a los empresarios y al capital estadounidense, provocó nuevos conflictos laborales que dieron lugar a una mayor represión gubernamental. El 20 de julio de 1960, en medio de conflictos en diversas instituciones públicas (seguridad social, sindicatos de maestros y municipalidades), en el campo (donde no cesaban los desalojos de campesinos de las fincas) y tras la reducción del 10% de los salarios de los empleados públicos decretada por la nueva administración, se declaró un estado de sitio que no logró contener el descontento popular. De hecho, en agosto de ese año, la brutal represión de la Policía Nacional (PN) y la Policía Militar Ambulante (PMA) contra las protestas sociales dejó cientos de heridos y detenidos en la capital.

Ahora bien, las luchas populares habían alcanzado dimensiones inesperadas. En respuesta a la represión, los estudiantes de secundaria comenzaron a organizar protestas contra el Gobierno y a coordinar su acción en la oposición. Tras la fundación, en 1959, del Frente Unido del Estudiantado Guatemalteco Organizado (FUEGO), que agrupaba a estudiantes de secundaria de los centros educativos más importantes del país, los jóvenes, apoyados por los profesores, declararon una huelga estudiantil que terminó con la destitución del ministro de Educación. Esto permitió vislumbrar las futuras luchas conjuntas de ambos movimientos. Aunque el presidente Ydígoras había prometido la reconciliación, la falta de soluciones a los problemas sociales, unida a la represión de las protestas en una sociedad cada vez más militarizada, provocó la radicalización. De hecho, tras la celebración del triunfo de la Revolución Cubana el 1 de enero de 1959 por parte de la juventud del FUEGO, estallaron varias bombas en dos lugares simbólicos de la contrarrevolución: la embajada de Estados Unidos y el palacio arzobispal. En este contexto, los primeros guatemaltecos se alzaron en armas contra el régimen militar.

b) Divisiones dentro del ejército, luchas populares y nacimiento de las guerrillas

El descontento nacional no se limitaba a las organizaciones sociales. Varios oficiales del ejército, frustrados por la situación del país y de la institución, comenzaron a conspirar. El 13 de noviembre de 1960, tras una conspiración fraguada en los cuarteles, se produjo el levantamiento militar que, en pocos meses, dio lugar a las primeras

organizaciones guerrilleras. Desde entonces, el telón de fondo de las luchas populares fue la lucha entre el ejército y la guerrilla. De hecho, pocos meses después de la represión de la sublevación militar, los partidarios del régimen contrarrevolucionario, que evolucionaría hacia un régimen contrainsurgente a partir de 1963, presentaron al Congreso de la República el proyecto de Ley de Defensa de las Instituciones Democráticas para su aprobación. El objetivo era crear un registro de personas vinculadas al PGT clandestino y de todas aquellas que colaboraran, directa o indirectamente, con cualquier organización considerada comunista.

Así, los sindicatos de tendencia moderada y las organizaciones sociales más radicales siguieron en el punto de mira de la represión. Se les acusaba de atentar contra las instituciones democráticas por su supuesta afiliación comunista, por lo que tuvieron que moderar sus acciones o sufrir las consecuencias en un contexto en el que la propia Constitución de la República establecía que cualquier acción comunista, tanto individual como colectiva, estaba penada. Este contexto, agravado por el supuesto fraude en las elecciones de la mitad de los diputados al Congreso de la República en diciembre de 1961, en las que resultó vencedora una coalición liderada por el presidente Ydígoras Fuentes, precedió a las célebres «Jornadas de Marzo y Abril» de 1962, que propiciaron la conjunción de las luchas sociales.

Entretanto, la corrupción, la crisis fiscal y el presunto fraude electoral de diciembre provocaron protestas de la oposición en las ciudades de Guatemala y Quetzaltenango, que derivaron en la detención de varias personas, así como en la detención ilegal de varios

líderes políticos y sociales. En respuesta, la Asociación de Estudiantes de Derecho (AED) convocó una manifestación para el 19 de diciembre para protestar por las detenciones ilegales y la entrega de civiles a los tribunales militares. En enero de 1962, pocos días después de que el expresidente Juan José Arévalo anunciara su intención de presentarse a las próximas elecciones, una serie de atentados con bombas de escasa potencia —que la opinión pública atribuyó al propio Gobierno— precedieron a una huelga de los estudiantes de la Escuela Rural de Totonicapán y de la Escuela Normal Central para Varones. El FUEGO, que ya estaba activo en muchas escuelas e institutos, se unió al movimiento, aportando un mayor número de estudiantes. Por su parte, los líderes liberacionistas culparon a Ydígoras del cada vez más acalorado ambiente político de Guatemala.

Así, en medio de la brutal represión de las luchas populares que acercaban cada vez más a estudiantes y trabajadores, la AEU propuso una huelga general para exigir la dimisión de Ydígoras. Esta medida suponía una amenaza real para el régimen, ya que, además de la dimisión del presidente, exigían la disolución del Congreso de la República, la derogación de la Constitución de 1956, la restitución de la Constitución de 1945 y la aplicación de la reforma agraria de Árbenz. La situación del régimen contrarrevolucionario se complicó aún más después del 26 de febrero, cuando la policía judicial allanó la sede de FASGUA, y del 13 de marzo, cuando se produjeron protestas sociales y enfrentamientos con la policía. Entonces, los trabajadores que decidieron apoyar el movimiento estudiantil formaron el Frente Obrero Nacional (FON), que agrupaba a FASGUA, SAMF y el sindicato de la Empresa Eléctrica.

En los días siguientes, las protestas sociales disminuyeron en intensidad, pero los estudiantes no cesaron en sus acciones de sabotaje. Sin embargo, el 12 de abril se reavivaron las protestas contra el régimen, cuando un vehículo militar abrió fuego contra un grupo de estudiantes de Derecho que se encontraba fuera de la facultad, provocando la muerte de Armando Funes, Jorge Gálvez y Noé López Toledo. Cabe señalar que, en esta ocasión, las protestas fueron el resultado de la presión política ejercida por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). En efecto, la postura de la universidad contra el régimen era inequívoca: junto con el pueblo, sus autoridades exigieron la dimisión de Ydígoras. Entretanto, la huelga general se extendió a la Municipalidad de Guatemala, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y a otras instituciones estatales, y el 24 de abril el sindicato ferroviario de Puerto Barrios se unió a la huelga, paralizando el país. Así, organizaciones estudiantiles, sindicatos, periodistas y varias mujeres opositoras al régimen formaron el Frente Cívico Nacional, uno de los muchos frentes que la sociedad civil tendría que formar en el futuro para resistir las numerosas crisis políticas provocadas por la represión.

Tras formar un gabinete militar para reprimir las movilizaciones de los estudiantes organizados en la AEU y el FUEGO, el régimen movilizó a siete mil trabajadores de las fincas nacionales para mostrar su apoyo. De hecho, se trató de un acto para exhibir la fuerza de esta institución, que no dudó en despedir a los doscientos trabajadores que se negaron a participar. Sin embargo, algunos empresarios de la Asociación General de Comerciantes, afectados por la política económica y la corrupción gubernamental, apoyaron astutamente las

protestas sociales. Al igual que la Asociación Agrícola del País, que en abril se había unido al movimiento contra el régimen, pidieron la renuncia del presidente y la formación de un gobierno militar. La Cámara de Comercio, en cambio, consideró que la caída del Gobierno suponía un riesgo, ya que temía el posible ascenso de los comunistas al poder.

Se estima que el número de víctimas de esta crisis asciende a 100 muertos, casi 1000 heridos y alrededor de 3000 detenidos. También fue el escenario en el que surgió la primera organización paramilitar, el Frente Secreto Anticomunista, similar a los «escuadrones de la muerte», que actuarían desde entonces contra cualquier persona considerada comunista.

La represión de las luchas sociales no se detuvo ahí. La militarización de las instituciones del Estado —por ejemplo, tras la crisis, Ydígoras nombró ministro de Trabajo al subdirector de la policía judicial, el coronel José Luis Aguilar de León—, los despidos de trabajadores —especialmente los del SAMF que participaron en las protestas— y las prohibiciones —como la de celebrar el 1 de mayo— fueron medidas represivas inmediatas del régimen contra los trabajadores. Sin embargo, las organizaciones sociales siguieron creciendo. Apenas unos días después de la crisis, surgió el Comité de Unidad Sindical, que agrupaba a trece organizaciones de trabajadores, entre ellas el STIGSS, el SAMF, la FASGUA y la ATGR. En mayo, siguiendo la línea social cristiana, surgió el Frente Cristiano de los Trabajadores de Guatemala, que trató sin éxito de organizar a los 1200 trabajadores de la Gran Industria de

Neumáticos (GINSa). En el campo, en medio de la contrarreforma agraria, los movimientos campesinos, todavía desorganizados, luchaban por salarios más altos. De hecho, aunque la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había establecido en 1962 que el salario mínimo en Guatemala debía ser de 2.75 quetzales, en las fincas solo se pagaban 0.80. Esta situación, unida a los desalojos provocados por la contrarreforma, creó las condiciones para que las nacientes guerrillas encontraran apoyo en los movimientos obrero, campesino y popular. No obstante, la estrategia guerrillera basada en el «foquismo» del Che Guevara aún no preveía la participación de las «masas» en lo que se convertiría en la Guerra Popular Revolucionaria (GPR) de la década de 1970. Aun así, numerosos estudiantes, obreros y campesinos comenzaron a unirse a la guerrilla.

Es cierto que los primeros guerrilleros, que en sus inicios estaban comandados por algunos oficiales del ejército que se habían sublevado el 13 de noviembre de 1960, habían pasado a la acción armada el 24 de enero de 1962 en la capital, pero el encuentro definitivo con el movimiento social aún no se había producido. Fundado el 6 de febrero de 1962 y compuesto principalmente por exoficiales, exsargentos y exsoldados jóvenes, el Frente Insurreccional Alejandro de León Aragón-13 de Noviembre aún no se había propuesto incorporar a sus filas a miembros de los sindicatos y de las organizaciones populares, ya que el conflicto se libraba principalmente entre los militares rebeldes y el ejército. Solo después de las primeras experiencias del Frente Insurreccional Alejandro de León Aragón en la capital, así como en Zacapa e Izabal, las tres

columnas guerrilleras comandadas por los exoficiales Marco Antonio Yon Sosa, Luis Trejo Esquivel y el exteniente Julio Bolaños San Juan se acercaron al movimiento social.

De hecho, la idea de imitar la lucha guerrillera que Fidel Castro había liderado en Cuba surgió entre varios guatemaltecos antes incluso de la conspiración del 13 de noviembre de 1960. La idea de la guerrilla estaba en el aire y, el 11 de marzo de 1962, un grupo de unos veintitrés combatientes encabezados por el coronel Carlos Paz Tejada tomó las armas. Sin embargo, las acciones del 14 de marzo en Concúa (Baja Verapaz) terminaron en un fracaso: murieron trece de los veintitrés hombres que integraban el grupo y varios de ellos fueron capturados, entre ellos el joven Rodrigo Asturias, futuro comandante Gaspar Ilom de la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). Esta organización desarrollaría la guerra popular revolucionaria junto con el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) entre los años setenta y noventa.

Como vemos, la década de los sesenta fue un período de proliferación de grupos guerrilleros. Sin embargo, lo que queremos destacar ahora es que un grupo de estudiantes universitarios y de secundaria comenzó a organizarse en el Movimiento Revolucionario 12 de Abril, que tomó su nombre de la fecha del asesinato de los tres estudiantes de Derecho mencionados anteriormente y que daría lugar a las primeras FAR. De hecho, por iniciativa del PGT, que había enviado a tres de sus militantes a Cuba para recibir entrenamiento militar, y gracias a las becas otorgadas por el Gobierno cubano a unos veinte jóvenes de la Juventud Patriótica del Trabajo (JPT), un

pequeño grupo de estudiantes guatemaltecos se trasladó a la Cuba revolucionaria de Fidel Castro para cursar estudios universitarios. Sin embargo, poco después de llegar a la isla, la mayoría de los jóvenes abandonó la idea de continuar sus estudios universitarios y decidió dedicarse a la formación militar que ofrecía el Gobierno cubano para convertirse en guerrilleros (ODHAG, 1998). Con el tiempo, cada vez más estudiantes, obreros y campesinos se unieron a la guerrilla.

2) Instauración de un régimen militar contrainsurgente

Tras la frustración de la participación del expresidente Juan José Arévalo en las elecciones de enero de 1963 por parte del coronel Enrique Peralta Azurdia, ministro de Defensa de Ydígoras, y tras el golpe de Estado del 31 de marzo del mismo año, el ejército tomó el control absoluto del Estado y Peralta Azurdia ocupó la jefatura del Gobierno de la República entre 1963 y 1965. Ahora bien, la declaración inicial de la Carta Fundamental de Gobierno (Decreto núm. 8, de 10 de abril de 1963), que reemplazó a la Constitución de 1956, ocultaba las verdaderas intenciones de Peralta Azurdia y su séquito militar y civil. En ella se declaraba todo lo contrario de lo que harían a partir de entonces para justificar el golpe de Estado.

«CONSIDERANDO: Que el ejército de Guatemala al asumir transitoriamente el gobierno de la república, lo hizo en forma absolutamente desinteresada, sin el menor deseo de perpetuarse en el poder, sino con el único fin de evitar una inminente guerra civil y la instauración de un régimen comunista, a la vez que preparar un clima político favorable,

que, permita al pueblo de Guatemala la elección libre de la persona que deba regir los destinos del país, sin presiones de ninguna especie» (Decreto Ley núm. 8, de 10 de abril de 1963).

Cabe señalar que los militares que tomaron el poder tras el golpe de Estado del 31 de marzo de 1963 contaron con el respaldo de los empresarios y terratenientes agrupados en la Cámara de Comercio, el Gremio de Exportadores de Café y la Asociación Nacional de Productores de Caña de Azúcar. Con su respaldo y tras suspender todas las garantías constitucionales, se promulgaron varios «decretos-leyes», entre ellos el Decreto 9, titulado «Ley de Defensa de las Instituciones Democráticas», que, además de establecer tribunales militares para juzgar los delitos contra la seguridad del Estado, castigaba con dos años de prisión la posesión de literatura comunista y con diez años la pertenencia al partido comunista proscrito. También se legalizó la persecución de los organizadores de los trabajadores y de los miembros de los sindicatos (Decreto Ley núm. 9, de 10 de abril de 1963).

El anticomunismo, convertido ya en ideología de Estado, justificaba cualquier acción del aparato represivo contra el movimiento social. Así, a mediados de abril, la policía encarceló a tres miembros del SAMF por «medidas de seguridad». Aunque el 2 de abril de 1963 se había promulgado la Carta Guatemalteca de Trabajo, que establecía los salarios mínimos y la obligación de los empresarios de pagar la paga extraordinaria (aguinaldo), los trabajadores y campesinos siguieron sufriendo las consecuencias de la contrarrevolución. Esto quedó aún más patente cuando la AGA y el recientemente inaugurado Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales

y Financieras (CACIF) se negaron a aceptar el pago del salario mínimo, el aguinaldo y el impuesto sobre la renta, ya aplicado en todos los países de América Latina. Por otra parte, aunque la política económica del régimen se basaba en el modelo de industrialización del Mercado Común Centroamericano y en una política de desarrollo que contemplaba la colonización agraria masiva de las tierras nacionales, tanto la política laboral como la agraria se caracterizaban por la aplicación de la doble lógica antes mencionada: por un lado, se reprimía a los trabajadores y campesinos que luchaban por sus derechos, y por otro, se aplicaban medidas paliativas que solo servían para contener la incipiente explosión social.

Así, cuando los soldados quemaron las casas y los cultivos de doscientas familias campesinas que se negaron a abandonar la finca en la que trabajaban, y el productor azucarero Walter Withman despidió a cientos de familias por organizar un sindicato, el régimen militar promovió proyectos para expandir la frontera agrícola en la Franja Transversal Norte y en El Petén, supuestamente en beneficio de los campesinos. Sin embargo, los planes eran diferentes: las tierras otorgadas a los campesinos sin escrituras legales en la mayoría de las zonas de colonización fueron asignadas posteriormente de manera legal a militares, empresarios y personas afines al Gobierno, lo que provocó nuevos conflictos agrarios que llevaron a la radicalización de gran parte de los campesinos junto con la guerrilla.

Entretanto, el régimen militar seguía fortaleciendo sus estructuras represivas. Así, en 1964, mientras la UFCO suspendía la producción en Tiquisate y despedía a 2500 trabajadores, y la

empresa constructora INDAUCO interrumpía temporalmente sus operaciones y despedía a todos sus empleados para evitar satisfacer sus reivindicaciones, se creaban los grupos paramilitares Juventud Nacionalista y Resistencia Popular Secreta. Estos grupos, junto con las estructuras militares y policiales vinculadas al Partido Institucional Democrático (PID) y al Movimiento de Liberación Nacional (MLN), reprimieron con total impunidad a sindicalistas, campesinos y líderes políticos de la oposición. Cabe señalar que estos partidos políticos, que dominaron la vida política del país durante casi treinta años, tenían vínculos directos con los militares, los terratenientes y los empresarios más sanguinarios de la extrema derecha anticomunista.

Sin embargo, comenzaron a producirse fenómenos inesperados tanto en las zonas rurales como en las urbanas. En efecto, tras abanderar la Iglesia católica guatemalteca la lucha anticomunista contra los gobiernos de Arévalo y Árbenz, la evolución ideológica de la Iglesia universal, reflejada en el Concilio Vaticano II (1962-1965), llevó a algunos religiosos, principalmente extranjeros, a comprometerse con la lucha a favor de los pobres. Así, en Guatemala, incluso antes de que Gustavo Gutiérrez proclamara la existencia de la nueva teología, la religiosa Marian Peter (Marjorie Melville) y Thomas Melville, de la Orden de Maryknoll, ya ayudaban a algunos indígenas a tomar conciencia de su realidad a la luz de las Escrituras, para lo cual recurrían al marxismo como instrumento de análisis (Murga Armas, 2005).

Así fue como se produjo el encuentro entre el grupo de indígenas de Huehuetenango y Quetzaltenango que participaban

en el «Proyecto Cráter» y el comandante guerrillero Luis Augusto Turcios Lima. Este encuentro, organizado por estudiantes de colegios privados de la capital vinculados al proyecto Cráter, como Monte María, Liceo Javier y Liceo Guatemala, anunciaba el futuro giro ideológico de la Acción Católica Rural y la radicalización de muchos de sus líderes y bases sociales indígenas. De hecho, el encuentro entre los precursores de la teología de la liberación en Guatemala y las guerrillas que ya luchaban para llevar a cabo la revolución socialista fue un episodio que prefiguró lo que sucedería unos años después, aunque a una escala diferente. El Proyecto Cráter, que había reunido a indígenas, estudiantes burgueses de la capital, religiosos y marxistas mediante cursos de formación social, conduciría, tras la denuncia del arzobispo Mario Casariego al gobierno, a la represión del movimiento y a la radicalización de los primeros sacerdotes.

Cabe señalar que en este contexto se debatió el contenido de la nueva Constitución. El CACIF, que desde su creación ha actuado como líder empresarial con posiciones conservadoras, se opuso firmemente a la obligación de las empresas de repartir beneficios entre los trabajadores, rechazó la readmisión forzosa de los trabajadores despedidos sin causa y se negó a aceptar una indemnización universal y un aumento de los días de vacaciones. Por su parte, el Consejo Agrícola Nacional advirtió de que cualquier intento de expropiación y distribución de tierras privadas a los campesinos provocaría una mayor agitación política. El contexto político era tan favorable para las empresas que la Asamblea Constituyente aceptó todas las peticiones del CACIF. Además, el Gobierno de Peralta Azurdia aprobó el nuevo Código de Minería, redactado por asesores de la

empresa estadounidense Exploraciones y Explotaciones Mineras de Izabal (EXMIBAL), que le otorgaba todas las ventajas posibles para la explotación del níquel en el departamento de Izabal.

Por otro lado, la adopción de la nueva Constitución en 1965, que incorporaba varias de las garantías de la Constitución de 1945, pero dejaba abierta la posibilidad de suspenderlas en caso de estado de sitio o alarma, limitó la jurisdicción de los tribunales militares (salvo en los casos de actos armados contra el orden establecido), aunque también limitó las garantías constitucionales. De hecho, el artículo 49 insiste en que «toda acción individual o asociada de carácter comunista, anárquica o contraria a la democracia, es punible». Así, la legislación produjo un contexto jurídico y político que favoreció la militarización de los conflictos laborales en el campo. De hecho, después de que los sindicatos de las fincas fueran considerados una amenaza comunista y muchos de sus líderes fueran encarcelados, el régimen militar introdujo la policía secreta en las fincas haciéndose pasar por trabajadores agrícolas con el evidente objetivo de identificar y capturar a los líderes campesinos.

Sin embargo, la acción de los militares no se limitó a tareas de inteligencia en las zonas rurales del país. Poco después, el jefe del Gobierno de la República, que también ostentaba los cargos de jefe de Estado y ministro de Defensa, promulgó el Decreto 30, por el que se ordenaba al ejército que asumiera funciones policiales en las fincas. Esto benefició a la clase terrateniente, ya que toda la ayuda que solicitaron se proporcionó sin contratiempos, mientras que el destino de los «agitadores» del campesinado quedó en manos del

ejército. La crisis sindical llegó a tal punto que, en 1965, la OIT solo registró dieciséis sindicatos campesinos en todo el país. Entretanto, el ejército restableció el reclutamiento forzoso de campesinos indígenas en varios departamentos del altiplano guatemalteco para satisfacer las necesidades de los propietarios de plantaciones de algodón de la costa sur, que se quejaron de la escasez de mano de obra agrícola (ODHAG, 1998).

Esto supuso un cambio total en las relaciones de producción de las fincas, ya que el Decreto 900, además de redistribuir la tierra entre los campesinos, había abolido definitivamente todas las formas de trabajo forzado en el campo. Por otra parte, la represión de cualquier forma de organización popular demostró la naturaleza sangrienta del régimen. Así, los días 3, 4 y 5 de marzo de 1966, justo antes de las elecciones presidenciales y en un momento en que las FAR habían declarado un alto el fuego unilateral para impulsar la aplicación de las reformas democráticas anunciadas por el Gobierno, se produjo el «caso de los 28»: el ejército llevó a cabo una incursión en Ciudad de Guatemala, aprovechando la relajación de la guerrilla, que culminó con la captura, tortura y posterior asesinato de varios líderes y miembros del PGT, las FAR y el MR-13, entre ellos los históricos dirigentes del partido comunista Víctor Manuel Gutiérrez y Leonardo Castillo Flores.

Ahora bien, aunque Peralta Azurdia anunció una política anticorrupción, al final de su mandato el ejército condicionó la entrega del poder al gobierno civil electo a cambio de garantizar los activos de los dirigentes civiles y militares de su gobierno.

a) Un presidente civil en la era de las dictaduras militares

La elección de un presidente civil, el abogado y profesor universitario Julio César Méndez Montenegro, acompañado en la vicepresidencia por el periodista Clemente Marroquín Rojas, fundador del diario La Hora, no supuso un cambio en el régimen militar de apariencia democrática establecido tras la caída de Árbenz, ya que Méndez Montenegro solo alcanzó la presidencia tras suscribir un «pacto secreto» con el ejército que garantizaba la continuidad de la línea antidemocrática del régimen y otorgaba autonomía al ejército para llevar a cabo un plan militar contra la guerrilla. De hecho, cuando el Congreso de la República decidió elegir a los candidatos propuestos por el Partido Revolucionario (PR) en las «elecciones secundarias» previstas en la Constitución para el período 1966-1970, tras no obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta, el compromiso del «Tercer Gobierno de la Revolución» con el ejército ya estaba sellado: Méndez Montenegro recibiría el poder público a cambio de respetar la línea anticomunista del régimen, garantizar las propiedades de los dirigentes civiles y militares del gobierno anterior y mantener la independencia del ejército respecto a las estrategias contrainsurgentes.

Así, la política estatal, que ya empezaba a girar en torno a la contrainsurgencia, se institucionalizó en un nuevo aparato militar. Aunque los métodos represivos continuaron siendo los habituales hasta entonces —es decir, la violencia institucional se expresó a través de la acción represiva regular de las fuerzas de seguridad del Estado—, se hicieron evidentes varios cambios en la estructura del ejército respecto al gobierno civil: el ejército se duplicó en tamaño; se crearon unidades

especiales de contrainsurgencia como parte del programa regular; se creó la policía militar ambulante, que operaba principalmente en las zonas rurales, y se integró la policía nacional y el ejército en una estructura de mando militar. Con el apoyo de Estados Unidos, también se creó el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) para coordinar las operaciones militares y policiales contra el comunismo, unificar el sistema de inteligencia de la región y crear la Oficina de Telecomunicaciones del Gobierno, encargada de coordinar los recursos de inteligencia militar y policial (ODHAG, 1998).

Con importantes cambios en la organización del ejército, 8000 efectivos adicionales en las filas regulares de las fuerzas armadas, más de 1000 miembros de la policía militar ambulante y 9000 comisionados militares en todo el país —entre los que se encontraban terratenientes, empresarios, guardaespaldas y universitarios—, el ejército, ahora organizado exclusivamente con fines de contrainsurgencia, pudo crear un aparato de inteligencia y control rural para llevar a cabo la guerra contra la guerrilla, lo que derivó en un mayor derramamiento de sangre en los años siguientes. De hecho, con el apoyo de estructuras paramilitares como la Mano Blanca, la Nueva Organización Anticomunista (NOA) y el Consejo Anticomunista de Guatemala (CADEG), el ejército lanzó una sangrienta campaña entre 1967 y 1968 en la capital y el nororiente del país contra supuestos guerrilleros, colaboradores o simpatizantes.

Así comenzó una nueva ola de violencia que dejó cifras alarmantes en pocos días: del 27 de marzo al 1 de abril de 1967 se denunciaron 43 secuestros y se encontraron 13 cadáveres torturados en las calles. El 12 de abril, día emblemático de ese fatídico año, se

registraron cinco secuestros y doce cadáveres torturados. Aunque se desconoce el número exacto de víctimas de este terrible período de represión, se estima que entre 1966 y 1968 murieron 8000 personas, mientras que otras fuentes elevan la cifra a 20,000 hasta 1973 (ODHAG, 1998). Precisamente en marzo de 1967, el poeta Otto René Castillo y su compañera, Nora Paiz, ambos miembros de las FAR, fueron capturados, torturados y asesinados por miembros de la zona militar de Zacapa. Ese mismo año, casi 100 hombres fueron asesinados en las afueras de Río Hondo (Zacapa) por supuestamente estar vinculados con la guerrilla. Sea cual sea el número real de víctimas, lo cierto es que en esos años los sindicatos, los campesinos y las organizaciones populares sufrieron uno de los peores ataques de su historia.

Sin embargo, la contrainsurgencia no logró erradicar por completo a la guerrilla. Operaciones relevantes de las FAR, como el secuestro del canciller Alberto Fuentes Mohr, del asesor laboral de la embajada de Estados Unidos o del embajador alemán Karl Von Spretti, a cambio de la liberación de guerrilleros capturados por las fuerzas de seguridad, anunciaban que la insurgencia continuaría. De hecho, desde principios de la década de 1970, nuevas generaciones de guerrilleros surgían del Instituto Rafael Aqueche, la Escuela Normal Central para Varones y el Instituto Nacional Central para Varones.

b) Un estado de guerra civil en el país

La represión contra las organizaciones sociales continuó. Durante el gobierno del coronel Carlos Arana Osorio (1970-1974), la acción pacificadora se cobró nuevas víctimas en los centros urbanos,

especialmente en la capital, donde las fuerzas represivas del Estado estaban llevando a cabo una ofensiva contra la guerrilla. En medio de un estado de sitio casi permanente —el estado de sitio se impuso el 13 de noviembre de 1970 bajo el pretexto de la muerte de cuatro oficiales de la policía militar ambulante en ataques guerrilleros, y se mantuvo hasta febrero de 1972—, que tuvo que adaptarse al estado de guerra civil para superar el problema que le planteaba al Gobierno su renovación cada 30 días —el 11 de diciembre de 1970 se promulgó el Decreto Gubernativo 4-70, mediante el cual el Estado reconocía la existencia de un estado de guerra en el país—, se profundizó la autonomía del ejército y la ola de terror que ya golpeaba despiadadamente a la sociedad.

No obstante, cabe señalar que la sociedad guatemalteca no permaneció impasible ante esta situación. En medio del terror, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos se dirigió al presidente para demostrarle la inconstitucionalidad de las medidas dictadas por la Ley de Orden Público en un estado de sitio ininterrumpido que, lejos de pacificar el país, había conducido a un estado de terror. Además de solicitar el fin del estado de sitio, la supresión de la censura de los medios de comunicación y la apertura de un diálogo nacional con la participación de todos los sectores, la Universidad de San Carlos inició un movimiento contra estas medidas. Por supuesto, Arana Osorio no aceptó tal petición y, lejos de anular el estado de sitio, que legalmente se había transformado en un estado de guerra civil, intentó, sin éxito, aprobar la Ley de Peligrosidad Social a través de la bancada del MLN en el Congreso, lo que habría otorgado al régimen un mayor control sobre la sociedad (Albizurez y Ruano, junio de 2009).

A pesar de la represión, el movimiento sindical no se detuvo. De hecho, los sindicatos afines al gobierno de Méndez Montenegro o vinculados a la Democracia Cristiana dinamizaron el movimiento social, ya que contaban con más oportunidades para organizar a los trabajadores en ese contexto. Así, en enero de 1970, en medio de la transición entre dos regímenes caracterizados por un alto grado de represión, se constituyeron la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, la Central de Trabajadores Federados y la Federación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas. En agosto del mismo año, ya con Arana en el poder, se celebró el IV Congreso del Movimiento Campesino Organizado, solicitado por los sindicatos cristianos.

Aunque el objetivo declarado de la violencia era destruir la infraestructura guerrillera de la capital, la represión selectiva contra los líderes políticos y sociales demostró que se trataba de una estrategia mucho más amplia. Los escuadrones de la muerte asesinaron entonces a dos miembros de la comisión investigadora creada para examinar la concesión otorgada por el Estado a EXMIBAL: el 26 de noviembre de 1970 fue asesinado a tiros el profesor universitario Julio Camey Herrera; cuatro días después, el abogado y profesor universitario Alfonso Bauer Paiz sufrió un atentado que lo dejó gravemente herido; y el 13 de enero de 1971 fue asesinado el diputado demócrata cristiano Adolfo Mijangos López cuando salía de su oficina en silla de ruedas. En este contexto, el asesinato en octubre de 1971 del dirigente estudiantil Manuel Cordero Quezada motivó una gran denuncia por parte del Frente contra la Violencia.

Durante esos años hubo varias protestas y manifestaciones públicas a favor de un aumento salarial. En 1970, las huelgas de médicos y empleados administrativos del IGSS, así como las de la Dirección General de Bienestar Infantil y de la Familia, pusieron de manifiesto el crecimiento de la organización social. De hecho, la huelga del seguro social adquirió una dimensión nacional y contó con la solidaridad activa de otros sindicatos. Sin embargo, el 20 de enero de 1971 el asesinato del dirigente campesino Tereso de Jesús Oliva, secretario general del Movimiento Campesino Independiente, fue una advertencia sobre lo que se estaba gestando en las filas del ejército contra los líderes del movimiento popular.

Ahora bien, la actividad sindical continuó creciendo, al igual que la represión. Por ejemplo, la creación de varios sindicatos a principios de la década de los setenta provocó despidos en Guateplast, la empresa láctea La Pradera, los laboratorios de Bayer y Productos de Maíz. El éxito de la huelga en la empresa de autobuses Alianza Capitalina en junio de 1972 se vio empañado por la desaparición de su dirigente, Vicente Mérida Mendoza, dos meses después. Tras una huelga fallida de 67 días de los trabajadores de la Compañía Industrial del Atlántico (CIDASA), su secretario general, César Enrique Morataya, murió en un accidente de tráfico que nunca se esclareció (CEH, 1999).

En este contexto de auge y represión del movimiento popular, el Frente Nacional Magisterial (FNM) y la Coordinadora Nacional de Claustros de Catedráticos de Educación Media (CNCCEM) convocaron una huelga en abril de 1973 para exigir un aumento salarial. Como resultado de los paros progresivos, que contaron con el apoyo creciente

de estudiantes de secundaria y universitarios, así como de otros sindicatos, los maestros declararon una huelga general en diecinueve de los veintidós departamentos del país en julio. La amplitud, la duración y la solidaridad que despertó en la sociedad hicieron de esta huelga una de las acciones laborales más importantes de la década. Sin embargo, la represión del movimiento no se hizo esperar: el 21 de julio, un escuadrón de la muerte amenazó a los principales dirigentes del Frente Nacional Magisterial; el 25 de julio, un grupo de maestros que se dirigía a la capital sufrió otro extraño accidente; y el 27 de julio, la policía disolvió la concentración de los maestros.

Sin embargo, el Gobierno de Arana cedió a las demandas del movimiento magisterial el 3 de agosto de 1973. Aunque solo concedió la mitad de lo exigido, el aumento salarial del 25% estableció un récord nacional que superó con creces lo obtenido por otro sindicato desde 1954. No obstante, la violencia se cobró más víctimas en el campo: en mayo de 1973, un número significativo de campesinos de la comunidad indígena de Sansirisay fue masacrado y, en esos mismos meses, varios miembros de la comunidad de Santa María Xalapán, entre ellos su abogado, Gregorio Fuentes, fueron asesinados.

En este contexto nacieron la Confederación Nacional Campesina, la Federación Nacional de Obreros del Transporte (FENOT) y el Consejo Nacional de Consulta Sindical —integrado por FASGUA, la CNT (que comenzaba a distanciarse de la corriente institucional de la DC), el Frente de Trabajadores Cristianos de Guatemala (FTC) y la Federación de Sindicatos de Empleados Bancarios y de Seguros (FESEBS)—, todos ellos de orientación socialcristiana. Entretanto,

las formas democráticas de la dictadura militar continuaban en vigor. En marzo de 1974, tres coaliciones diferentes presentaron candidatos militares para la Presidencia de la República. La coalición oficial, integrada por el MLN y el PID, nombró al general Kjell Eugenio Laugerud García, quien había sido ministro de Defensa con Arana Osorio. Por su parte, el Partido Democracia Cristiana, el Partido Revolucionario Auténtico (PRA), dirigido por Alberto Fuentes Mohr, y el Frente de Unidad Revolucionaria Democrática (FURD), dirigido por Manuel Colom Argueta —estos dos últimos de la «izquierda democrática»—, formaron el Frente Nacional de Oposición (FNO) con el general José Efraín Ríos Montt como candidato. El Partido Revolucionario, ya cooptado por la derecha, nominó al coronel Ernesto Paiz Novales.

El poder de los militares era tal que incluso el Frente Nacional de Oposición había tenido que nombrar a un general como candidato a la Presidencia de la República. Sin embargo, la élite militar en el poder tenía sus propios objetivos y no estaba dispuesta a ceder la presidencia a otra corriente política, ni siquiera si esta proponía candidatos militares. Ahora bien, en medio de una enorme crisis electoral que, una vez más, puso en tela de juicio el funcionamiento de las formas democráticas de la dictadura, se declaró un «escandaloso fraude electoral»: el FNO, que según el recuento y escrutinio de la DC había ganado las elecciones, fue desplazado por la coalición oficialista. No obstante, el FNO hizo un llamamiento para defender su victoria, lo que tuvo un efecto arrastrador en la sociedad. Muchos sectores sociales, incluidos estudiantes universitarios y trabajadores que no pertenecían a la DC, el PRA o el FURD, salieron a las calles a manifestarse y se enfrentaron a la policía. Desde su programa de

radio, Mario Monterroso Armas, periodista independiente crítico con la dictadura militar y partidario del FURD, conocido y respetado por sus inusuales discursos en Cartones radiofónicos, también se sumó a la lucha contra el fraude electoral. De hecho, en su discurso, emitido en el programa Enfoques radiofónicos de la Voz de las Américas el 20 de marzo de 1974 y titulado «Carta aérea para el general Kjell Eugenio Langerud García», el valiente periodista denunció el fraude electoral y a quienes habían tomado el poder desde 1954. Una semana después, Mario Monterroso Armas fue asesinado cuando salía de la emisora donde transmitía sus audaces mensajes.

Ahora bien, mientras miles de guatemaltecos defendían la victoria electoral de la coalición que había postulado a Ríos Montt y se rendía un emotivo y multitudinario homenaje a Mario Monterroso Armas en la Municipalidad de Guatemala, dirigida por Manuel Colom Argueta, Ríos Montt aceptaba un puesto diplomático en España. Así, las disputadas elecciones presidenciales del 3 de marzo de 1974 llevaron al poder a Langerud García, quien, para disminuir el apoyo social a la oposición y compensar su falta de legitimidad política, inició su mandato con un programa de reformas que permitió la organización sindical y popular a un nivel no visto desde la caída de Árbenz. Sin embargo, la represión aumentó a medida que se desarrollaban los movimientos sindicales, campesinos y populares.

c) Auge y represión del «movimiento sindical, campesino y popular»

Aunque son muchas las razones que explican el sorprendente desarrollo del movimiento popular en esos años, en esta ocasión solo queremos señalar que el terremoto del 4 de febrero de 1976, que dejó alrededor de 27,000 muertos, más de 77,000 heridos y un millón de personas sin hogar, sirvió de factor movilizador para las organizaciones sociales existentes. Ahora bien, ¿cómo se explica la aparición de nuevas organizaciones, la reorganización de las existentes y la progresiva radicalización del movimiento popular a finales de la década de 1970?

Desde la década de 1960, la Iglesia católica y la Democracia Cristiana promovían la organización sindical y campesina desde una perspectiva social cristiana. Esto dio lugar a la creación de cooperativas y ligas campesinas, incluso en las zonas más remotas del país, a las que solo podía llegar la estructura eclesial a través de sus miembros más progresistas. El resultado fue la formación de un movimiento indígena-campesino con objetivos de desarrollo y una estructura organizativa capaz de articular las diversas comunidades de Acción Católica en un solo movimiento (Murga Armas, 2005). Algo similar ocurría en las zonas urbanas, donde los principales sindicatos del país se reagrupaban en federaciones o confederaciones que les permitían persistir en la lucha por unas mejores condiciones de vida a pesar de la represión. Por otro lado, a pesar de la debacle de la guerrilla de los años sesenta, a principios de los setenta comenzó a gestarse un nuevo movimiento guerrillero. Aunque partía de la experiencia previa, su objetivo era crear organizaciones guerrilleras capaces de superar el foquismo del Che

Guevara y de sus predecesores e implicar a las masas en una guerra popular revolucionaria. Por ello, un grupo de guerrilleros insatisfechos con las FAR decidió fundar el Ejército Guerrillero de los Pobres y la Organización del Pueblo en Armas con el objetivo de incorporar a la población indígena, que hasta entonces había sido excluida del proyecto revolucionario desarrollado fundamentalmente en la década anterior con la población ladina de la capital y el oriente del país.

Ahora bien, la incorporación de muchos indígenas a la guerrilla no puede entenderse sin analizar el proceso de radicalización política experimentado por muchos religiosos católicos simpatizantes de la teología de la liberación. De hecho, la evolución ideológica de la Iglesia latinoamericana tras los novedosos planteamientos del Concilio Vaticano II y la reunión de Medellín (1968) llevó a un grupo pionero de misioneros de la orden de Maryknoll a compartir su realidad con un grupo de indígenas a la luz de las Escrituras y utilizando el marxismo como herramienta de análisis. Este acontecimiento trascendental, que condujo al primer encuentro entre guerrilleros e indígenas, a la represión del movimiento y a la radicalización de los primeros religiosos junto a la guerrilla, sería el preludio de lo que sucedería diez años después. De hecho, un número significativo de sacerdotes y monjas de diversas órdenes, gracias a la evolución ideológica de la Iglesia a favor de los pobres, se comprometieron con la lucha revolucionaria emprendida por el EGP, la ORPA y las FAR. Esto, por supuesto, facilitó la incorporación de muchos indígenas a dichas organizaciones. Así, en 1978, promovido por religiosos vinculados al EGP, se fundó el Comité de Unidad Campesina (CUC), cuya acción abarcó el corredor de migraciones temporales y la principal zona de reclutamiento de

mano de obra campesina. Su objetivo era reunir a los campesinos estacionales de las comunidades indígenas (cuadrilleros) con obreros agrícolas ladinos, permanentes (rancheros) o jornaleros (voluntarios) de las grandes plantaciones (Le Bot, 1992).

Algo similar, aunque a través de formas y mecanismos diferentes, sucederá con los dirigentes y organizaciones sindicales que apoyaron la guerrilla durante la segunda mitad de la década de los setenta. Aunque todavía no se ha realizado un estudio en profundidad sobre cómo muchos dirigentes sindicales se incorporaron a las organizaciones revolucionarias, es evidente que, a medida que algunas federaciones y confederaciones de trabajadores abandonaban su orientación socialcristiana original, se acercaban a las posiciones más radicales del movimiento guerrillero. Así, en medio de la represión del régimen de Laugerud García (1974-1978), que también empujó a muchos sindicalistas a unirse a la guerrilla, comenzó un proceso de radicalización política de un número indeterminado de dirigentes y trabajadores. La represión, la pobreza y la convicción de transformar las estructuras injustas de la sociedad mediante la revolución, así como la actitud de muchos empresarios que se negaron a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, llevaron a muchos sindicalistas a participar en diferentes niveles de acción social y política (organización, movilización, etc.) en el proceso revolucionario dirigido militarmente por las organizaciones guerrilleras. Sin embargo, este movimiento popular, que hizo tambalear los cimientos del Estado, no midió la crueldad de la que eran capaces las fuerzas represivas. De hecho, a medida que aumentaban las protestas sociales, el terror contrainsurgente se volvía cada vez más masivo y despiadado.

En 1976, año en que se produjeron el mayor número de huelgas urbanas y rurales de la historia de Guatemala, el ejército respondió con varias acciones represivas indiscriminadas contra la población sospechosa de apoyar a la guerrilla. Así, el 19 de marzo de 1976, en Quiché, el ejército secuestró al presidente de Acción Católica de Nebaj, a todos los dirigentes de Acción Católica de Cotzal y a los directivos juveniles y adultos de Acción Católica de Chajul (CEH, 1999, p. 162). Según la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, entre febrero de 1976 y noviembre de 1977, el ejército también asesinó a 68 líderes cooperativistas en Ixcán, 40 en Chajul, 28 en Cotzal y 32 en Nebaj (IGE, 1989, pp. 36-39). Por otra parte, entre 1976 y 1980, tras el despido de 154 sindicalistas de Coca-Cola (Embotelladora Guatemalteca, S. A.) y la creación del Comité de Unidad Sindical (CNUS) el 31 de marzo de 1976, las fuerzas represivas asesinaron y desaparecieron a doce dirigentes o miembros de base del sindicato, entre ellos los secretarios generales Pedro Quevedo y Quevedo, Manuel Francisco López Balam y Marlon Rodolfo Mendizábal (IGE, 1989, pp. 36-39).

Sin embargo, el crecimiento del movimiento popular fue deslumbrante: en diciembre de 1976 se creó el Comité de Emergencia de Trabajadores del Estado (CETE). También se formó la Coordinadora Nacional de Pobladores (CDP) y, por iniciativa de la DC, el Movimiento Nacional de Pobladores (MONAP), que representaba a los barrios más pobres y marginados de la ciudad. Por otra parte, la Asociación de Estudiantes Universitarios se unió a varios grupos de estudiantes de secundaria en la Coordinadora de Estudiantes de Educación Media y en el Frente Estudiantil Robin García. En marzo de 1977, la CNT rompió con la CLAT y, en abril, se creó el Frente Organizado de Sindicatos

de Amatitlán (FOSA). Así, durante el régimen de Laugerud García se produjeron 119 huelgas y paros laborales en los que participaron más de 100,000 trabajadores, lo que provocó pérdidas de más de un millón de días de trabajo para los capitalistas (IGE, 1989, pp. 36-39).

Este proceso de organización y movilización popular sacudió profundamente las estructuras de poder a medida que las luchas locales y regionales de obreros y campesinos comenzaron a confluir, prefigurando una lucha de clases a nivel nacional. En 1977, las huelgas y movilizaciones sociales encabezadas por los trabajadores del ingenio azucarero Pantaleón, en la costa del Pacífico, se unieron a la protesta de los mineros de Ixtlahuacán, que habían iniciado una larga marcha hacia la capital en noviembre de ese año desde la región montañosa del departamento de Huehuetenango, en el noroeste del país. Así se anunciaba la convergencia de la lucha social de campesinos, obreros, estudiantes y habitantes de las ciudades contra el régimen militar. De hecho, los indígenas mam de San Ildefonso Ixtahuacán se habían organizado en un sindicato con la ayuda de la Central Nacional de Trabajadores y, ante el anuncio del cierre de la mina de tungsteno y antimonio por parte de la empresa Minas de Guatemala, setenta de ellos iniciaron esta larga caminata, que contó con el apoyo de centenares de personas de las comunidades vecinas de la carretera Panamericana, quienes se sumaron a la manifestación. Según estimaciones de la prensa, en la marcha participaron 150,000 personas, entre sindicalistas, estudiantes y habitantes de la zona, y el 19 de noviembre 75,000 de ellos llegaron a la capital para expresar sus demandas, lo que obligó al Gobierno de Laugerud a reaccionar con prudencia.

De hecho, para evitar que esta multitud llegara al Palacio Nacional, el Gobierno de Laugerud aceptó las demandas del sindicato antes de que los manifestantes entraran en la ciudad: la empresa tuvo que reabrir la mina, pagar los salarios adeudados y negociar un convenio colectivo. Esta marcha, que puso de manifiesto las duras condiciones de vida de los trabajadores rurales, se convirtió en un hito en la historia de las luchas populares guatemaltecas. La creciente unidad entre campesinos y obreros, buscada por las fuerzas revolucionarias que proponían la «alianza obrera, campesina y popular», quedó patente al año siguiente, el 1 de mayo de 1978, cuando miles de campesinos y sindicalistas celebraron el Día Internacional de los Trabajadores con una marcha sin precedentes que sirvió de escenario para la presentación pública del Comité de Unidad Campesina. Dicho comité unificaría posteriormente a la mayoría de las organizaciones campesinas, incluidas las cooperativas y ligas campesinas.

Sin embargo, la represión contra los sindicatos, los campesinos y las organizaciones populares se cobraría nuevas víctimas entre los líderes sociales y políticos. El 8 de junio de 1977 fue asesinado Mario López Larrave, abogado laboralista, exdecano de la Facultad de Derecho y miembro del Consejo Superior Universitario. El 30 de junio de 1978, el párroco de San José Pinula, Hermógenes López Coarchita, sufrió la misma suerte, y el 20 de octubre de 1978 —ya bajo el mandato del general Romeo Lucas García, quien entre 1978 y 1982 atacaría directamente a dirigentes sindicales, estudiantes y organizaciones populares—, Oliverio Castañeda de León, secretario general de la Asociación de Estudiantes Universitarios, fue asesinado

cerca de la plaza central tras finalizar su discurso conmemorativo de la Revolución del 20 de octubre de 1944, en el que acusó directamente al ministro de Gobernación, el abogado Donald Álvarez Ruiz, de ser el promotor del terror que se vivía en Guatemala.

En este contexto, la «Masacre de Panzós» de mayo de 1978, en Alta Verapaz, en la que murieron 53 campesinos q'eqchi' que reclamaban tierras y denunciaban los abusos de terratenientes, autoridades locales y militares de la región, marcó el inicio de una espantosa serie de masacres contra las comunidades indígenas de la región occidental y noroccidental del país, supuestamente vinculadas a la guerrilla.

Referencias

Acuerdos, decretos y leyes

Acuerdos

Acuerdo Gubernativo del 24 de septiembre de 1935 por el que se aprueba el Reglamento relativo a los jornaleros para trabajos agrícolas. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1935-1936*, t. LIV, pp. 1075-1076, Guatemala: Tipografía Nacional, 1938.

Acuerdo Gubernativo del 23 de junio de 1936 por el que se aprueba el Reglamento para el manejo y control de los libretos de mozos. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1936-1937*, t. LV, p. 674. Guatemala: Tipografía Nacional, 1938.

Acuerdo Gubernativo del 8 de junio de 1940 por el que se establece la edad a partir de la cual los jornaleros están obligados a llevar la libreta de trabajo. En *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1940-1941*, t. LIX, pp. 452-453. Guatemala: Tipografía Nacional, 1942.

Acuerdo Gubernativo del 25 de octubre de 1945 por el que se ordena organizar la primera colonia agrícola nacional en la zona militar del departamento de Petén. Méndez Montenegro, J. C. (comp.). *444 años de Legislación Agraria, 1513-1957*. Guatemala: USAC, Imprenta Universitaria.

Decretos

Decreto Gubernativo núm. 905, de 29 de octubre de 1925, por el que se aprueba la Ley de Titulación Supletoria. *Recopilación de las leyes emitidas por el gobierno democrático de la República de Guatemala*, t. XLIV, pp. 164-167. Guatemala, Tipografía Nacional.

Decreto Gubernativo núm. 967, de 19 de enero de 1928, por el que se crea la Sección de Colonización Agraria, Repatriación e Inmigración. En *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1927-1928*, t. XLVI, pp. 96-98. Guatemala: Tipografía Nacional, 1931.

Decreto Legislativo núm. 1995, de 7 de mayo de 1934, por el que se prohíben los anticipos a los colonos y jornaleros de las fincas y se establece que, en ningún caso, los colonos y jornaleros

tendrán derecho a ser habilitados. En *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1934-1935*, t. LIII, pp. 69-70. Guatemala: Tipografía Nacional, 1937.

Decreto Legislativo núm. 1996, de 8 de mayo de 1934, por el que se aprueba la Ley contra la Vagancia. En *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1934-1935*, t. LIII, pp. 71-76. Guatemala: Tipografía Nacional, 1937.

Decreto núm. 7, de 31 de octubre de 1944, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el que se suprime el servicio personal de vialidad. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1944-1945*, t. LXIII, pp. 444-445. Guatemala: Tipografía Nacional, 1945.

Decreto núm. 11, de 15 de diciembre de 1944, de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala, por el que se aprueba el Decreto núm. 7 de la Junta Revolucionaria de Gobierno. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1944-1945*, t. LXIII, p. 323. Guatemala, Tipografía Nacional, 1945.

Decreto núm. 70, de 5 de marzo de 1945, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el que se aprueba la Ley de titulación supletoria. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1944-1945*, t. LXIII, pp. 527-530, Guatemala, Tipografía Nacional, 1945.

Decreto núm. 75, de 10 de marzo de 1945, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el que se aprueba la Ley de Contratación de Trabajo Agrícola. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1944-1945*, t. LXIII, pp. 535-538. Guatemala: Tipografía Nacional, 1945.

Decreto núm. 76, de 10 de marzo de 1945, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento para Control de Jornales de los Trabajadores del Campo. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1944-1945*, t. LXIII, pp. 538-540, Guatemala, Tipografía Nacional, 1945.

Decreto núm. 102, de 9 de mayo de 1945, del Congreso de la República, por el que se aprueba el Decreto núm. 75 de la Junta Revolucionaria de Gobierno. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1945-1946*, t. LXIV, pp. 475-477, Guatemala, Tipografía Nacional, 1947.

Decreto núm. 118, de 23 de mayo de 1945, del Congreso de la República, por el que se aprueba la Ley de Vagancia. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1945-1946*, t. LXIV, pp. 504-506. Guatemala: Tipografía Nacional, 1947.

Decreto núm. 200, de 27 de noviembre de 1945, del Congreso de la República, por el que se establecen garantías que protegen al trabajador frente a su empleador en caso de despido. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1946-1949*, t. LXIV, pp. 571-574, Guatemala, Tipografía Nacional, 1949.

Decreto núm. 223, de 26 de marzo de 1946, del Congreso de la República, por el que se aprueba la Ley provisional de sindicalización. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1946-1949*, t. LXV, pp. 651-654. Guatemala, Tipografía Nacional, 1949.

Decreto núm. 232, de 3 de mayo de 1946, del Congreso de la República, por el que se aprueba el decreto núm. 70, Ley de Titulación Supletoria, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, de 5 de marzo de 1945. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1946-1947*, t. LXV, pp. 683-686, Guatemala, Tipografía Nacional, 1947.

Decreto Legislativo núm. 269, de 10 de agosto de 1946, del Congreso de la República, por el que se aprueba el Convenio sobre el Instituto Indigenista Interamericano. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1946-1947*, t. LXV, p. 731, Guatemala, Tipografía Nacional, 1949.

Decreto núm. 330, de 8 de febrero de 1947, del Congreso de la República, por el que se aprueba el Código de Trabajo. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1946-1949*, t. LXV, pp. 840-902, Guatemala, Tipografía Nacional, 1949.

Decreto núm. 526, de 5 de julio de 1948, Congreso de la República, por el que se establece la reinstalación obligatoria de los trabajadores como garantía máxima de la estabilidad en el

trabajo. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1948-1949*, t. LXVII, pp. 75-79. Guatemala, Tipografía Nacional, 1957.

Decreto núm. 712, de 12 de diciembre de 1949, del Congreso de la República, por el que se obliga a los propietarios de inmuebles rústicos y al Departamento de Fincas Nacionales que hayan dado parcelas en arrendamiento durante los últimos cuatro años o parte de ellos a seguir arrendándolas durante dos años más. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1949-1950*, t. LXVIII, pp. 173-175, Guatemala, Tipografía Nacional, 1958.

Decreto núm. 853, de 23 de noviembre de 1951, del Congreso de la República, que reforzaba las medidas del Decreto número 712. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, 1951-1952*, t. LXX, pp. 102-103, Guatemala, Tipografía Nacional, 1959.

Decreto núm. 900, de 17 de junio de 1952, Ley de Reforma Agraria, Congreso de la República. Departamento Agrario Nacional. Guatemala: Tipografía Nacional.

Decreto núm. 31, de 26 de julio de 1954, Estatuto Agrario, Junta de Gobierno. *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1954-1955*, t. LXXIII, pp. 70-74. Guatemala.

Decreto núm. 57, de 20 de agosto de 1954, Junta de Gobierno, por el que se restituye al Estado su autoridad sobre las fincas nacionales y se disuelven las cooperativas. *Recopilación de las*

Leyes de la República de Guatemala, 1954-1955, t. LXXIII, pp. 70-74. Guatemala.

Decreto número 278, de 23 de abril de 1955, del Gobierno de la República, dispone que los propietarios de fincas rústicas que deseen ceder tierras en propiedad y de forma gratuita a mozos colonos, trabajadores agrícolas y campesinos deberán comunicarlo a la Dirección General de Asuntos Agrarios.

Decreto Presidencial núm. 345, de 7 de julio de 1955, *Código de Petróleo de la República de Guatemala*, en Diario de Centro América, t. CXLV, núm. 82, p. 1241, Guatemala.

Decreto núm. 559, de 25 de febrero de 1956, Estatuto Agrario, del Gobierno de la República (entró en vigor el 1 de marzo de 1956), *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1955-1956*, t. LXXIV, pp. 345-363. Guatemala, 1960.

Decreto núm. 1286, de 27 de mayo de 1959, por el que se crea la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, del Congreso de la República, en El Guatemalteco, Diario Oficial de la República de Guatemala-Centro América, 22 de junio de 1959, Guatemala.

Decreto núm. 1551, de 11 de octubre de 1962, Ley de Transformación Agraria, del Congreso de la República. *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1962-1963*, t. LXXXI, pp. 39-65, Guatemala, 1965.

Decreto núm. 561, de 28 de septiembre de 1963, por el que se ponen a disposición del INTA tierras baldías de los departamentos de Quiché e Izabal. Guatemala.

Decreto-Ley núm. 354, de 8 de junio de 1965, que fija como meta de máxima prioridad la intensificación de la colonización de las tierras del Petén y la cuenca del río Usumacinta y sus afluentes, en El Guatemalteco, Diario Oficial de la República de Guatemala-Centroamérica, Guatemala, 11 de junio de 1965.

Decreto núm. 1653, de 14 de diciembre de 1966, del Congreso de la República, por el que se dispone entregar las fincas nacionales en propiedad y de forma gratuita a las cooperativas de producción que se establezcan en ellas. *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1966-1967*, t. LXXXVI, pp. 59-60, Guatemala, 1968.

Decreto núm. 45-69, de 21 de agosto de 1969, del Congreso de la República, por el que se aprueba la Ley Reguladora de la Adjudicación y Tenencia de Tierras Nacionales en El Petén. Guatemala.

Decreto núm. 60-70, de 20 de agosto de 1970, del Congreso de la República, por el que se declaran Zonas de Desarrollo Agrario varios municipios de los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, y todo el departamento de Izabal. Guatemala.

Leyes

Acta de Independencia, 15 de septiembre de 1821. *Recopilación de las leyes de la República de Guatemala, compuesta y arreglada por don Manuel Pineda de Mont a virtud de orden especial del Gobierno Supremo de la República*. Tomo I, libro I, título I, ley 1ª, Guatemala: Imprenta de la Paz en el Palacio, 1869, <https://archive.org/details/recopilacindelas01guat>

Constitución de la República de Guatemala, de 11 de marzo de 1945, Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala: Ministerio de Educación Pública, 1949.

Bibliografía

Albizurez, Miguel Ángel y Ruano Najarro, Edgar (junio de 2009). ¿Por qué ellas y ellos? En memoria de los mártires, desaparecidos y sobrevivientes del movimiento sindical de Guatemala. Guatemala: ODHAG.

Bauer Paiz, Alfonso (1956). *Cómo opera el capital yanqui en Centroamérica (El caso de Guatemala)*, México: Editora Ibero-Mexicana.

____ (15 de octubre de 2008). *Entrevista a Alfonso Bauer Paiz realizada por Jorge Murga Armas*. Guatemala: IIES-USAC.

Brockett, Charles (1992). *Transformación agraria y conflicto político en Guatemala, 1944-1986*, en J. C. Cambranes (ed.), 500 años de lucha por la tierra, t. II, Guatemala: FLACSO.

Demyk, Michel (1977). *La colonisation dans le nord guatémaltèque*, in l'Encadrement des paysanneries dans les zones de colonisation en Amérique Latine, No. 32, p. 129, Paris : IHEAL.

Demyk, Noëlle (1977). *Note sur les problèmes de la terre au Guatemala*, in Problèmes d'Amérique Latine, No. 45, Paris : IHEAL.

Díaz Rozzotto, Jaime (1971). *La Révolution au Guatemala: 1944-1954, el carácter de la revolución guatemalteca, ocaso de la revolución democrático-burguesa*, Paris: Éditions Sociales.

DGAA (1961). *The Sebol Project: a proposed extension of the rural development program in Guatemala: Autor: International Development Services and U.S. Operations Mission to Guatemala*. Dirección General de Asuntos Agrarios.

DGE (1954-1955). *Censo Agropecuario 1950*. Guatemala: Dirección General de Estadística.

Figueroa Ibarra, Carlos (1980). *El proletariado rural en el agro guatemalteco*, Guatemala: Editorial Universitaria.

Galich, Manuel (1985). *Del pánico al ataque*. Guatemala: Editorial Universitaria.

García Ruiz, Jesús (1995 a). *De l'anticommunisme à l'engagement démocratique : détours et parcours de l'Église guatémaltèque*, in Religion et démocratie, Paris : Albin Michel.

____ (1995 b). *Sectes et Église catholique au Guatemala : du phénomène marginal à « un problème alarmant »*, in René Luneau et Patrick Michel (ed.), Tous les chemins ne mènent plus à Rome, Paris, Albin Michel.

Gleijeses, Piero (1992). *La Reforma Agraria de Árbenz*, en J. C. Cambranes (ed.), 500 años de lucha por la tierra, t. 1, Guatemala: FLACSO.

____ (2005). *La esperanza rota. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*, Guatemala: Editorial Universitaria.

Handy, Jimmy (1992). *Reforma y contrarreforma: política agraria en Guatemala, 1952-1957*, en J. C. Cambranes (ed.), 500 años de lucha por la tierra, t. 1, Guatemala: FLACSO.

Le Bot, Yvon (1977). *Les Paysans, la terre, le pouvoir. Étude d'une société à dominante indienne dans les hautes terres du Guatemala*, thèse de doctorat, Paris : EHESS.

____ (1995). *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, México: Fondo de Cultura Económica.

Maestre Alfonso, Juan (1969). *Guatemala. Subdesarrollo y Violencia*, Madrid: I.E.P.A.L.

Martínez Peláez, Severo (1998). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México: Fondo de Cultura Económica.

Melville, Thomas y Melville, Marjorie (1975). *Tierra y poder en Guatemala*, San José, Costa Rica: EDUCA.

Méndez Montenegro, Julio César (1960). *444 años de Legislación Agraria, 1513-1957*, Guatemala: USAC, Imprenta Universitaria.

Murga Armas, Jorge (octubre de 1995). *Problèmes de la terre dans le contexte guatémalteque*. Mémoire du Diplôme D'études Approfondies (DEA) en Anthropologie et Sociologie du Politique. Université Paris VIII.

____ (2005). *Iglesia Católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria (Santiago Atitlán, Guatemala)*, Guatemala, IIES-USAC.

____ (octubre-diciembre de 2008). *Recomposición de la clase dominante en Guatemala 1808-1944. Cambios y continuidades de la estructura agraria de origen colonial*, Revista Economía, No. 178, Guatemala: IIES-USAC.

____ (abril-junio de 2009). *Alcances y límites de la Revolución de Octubre en la cuestión agraria e indígena*, Revista Economía, No. 180, Guatemala: IIES-USAC.

____ (abril-junio de 2011). *Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición «democrática» iniciada en 1986*, Revista Economía, No. 188, Guatemala: IIES-USAC.

____ (octubre-diciembre de 2014). *Colonización de tierras y creación del territorio denominado "Franja Transversal del Norte"*. Revista Economía, No. 202, Guatemala: IIES-USAC.

____ (octubre-diciembre de 2016). *Breve historia de la colonización de las tierras vírgenes del Petén y el norte de los departamentos de Alta Verapaz, el Quiché, Izabal y Huehuetenango*. Revista Economía, No. 210, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2019). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (primera parte)*, Revista Economía, No. 221, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2025). *Colonizar para desagrarizar: Una aproximación a la lógica de la clase dominante guatemalteca para promover el desarrollo industrial en las tierras vírgenes de la Franja Transversal del Norte y el Petén*, Revista Economía, No. 245, Guatemala: IIES-USAC.

____ (enero-marzo de 2026). *Hacia una historia agraria de Guatemala (primera parte)*, Revista Economía, No. 247, Guatemala: IIES-USAC.

ODHAG (1998). *Guatemala: Nunca Más: El Entorno Histórico*, t. III, Guatemala: Organización de Derechos Humanos del Arzobispado Guatemalteco.

Paredes Moreira, José Luis (1963). *Reforma agraria, una experiencia en Guatemala*, Guatemala: USAC.

____ (1964). *Estudios sobre Reforma Agraria en Guatemala. Aplicación del Decreto 900, Cuadro No. 1, Compilación de los 1,012 acuerdos de expropiación*, Guatemala: IIES-USAC.

Rodríguez de Ita, Guadalupe (2003). *La participación política en la primavera guatemalteca*, México, UAEM-UNAM.

Rossell Arellano, Mariano (1954). *Carta Pastoral; sobre los avances del comunismo en Guatemala*, Guatemala de la Asunción, Acción Católica Guatemalteca.

SEGEPLAN (1964). *Ante-Proyecto de Desarrollo Integral Sebol-Chinajá*, Gobierno de Guatemala, Secretaría General de Planificación.

____ (s.f.). *Plan Estratégico SEGEPLAN 2008-2012. Traer la SEGEPLAN al Siglo XXI. Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala*.

Skinner-Klee, Jorge (1954). *Legislación Indigenista de Guatemala*, México: Ediciones especiales del Instituto Indigenista Interamericano.

Solano, Luis (febrero de 2012). *Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)*, Guatemala: CEDFOG.

Los recursos energéticos y conflictos en el nuevo orden mundial

*Lic. Carlos Morales López**

Las tensiones por el comercio del petróleo se incrementaron en el último año, la extracción, procesamiento y comercio entre los países productores se realiza bajo amenazas constantes. Por más de 100 años los procesos productivos han dependido de este recurso, en un inicio para la producción de combustibles y actualmente como materia prima en otros procesos. El desarrollo de infraestructura y tecnología para el refinamiento del crudo lo ha convertido en rentable e insustituible al grado de considerarse columna vertebral de la producción mundial. Otras ventajas del “oro negro” es su relación con la agricultura, alimentación (fertilizantes y pesticidas), industrias farmacéutica y médica (medicamentos e insumos hospitalarios), textil y la moda (fibras sintéticas, tintes y acabados), construcción e infraestructura (asfalto, materiales de aislamiento, poliuretano y tuberías de PVC), cuidado personal y limpieza (cosméticos y detergentes), calefacción e iluminación, sin olvidar su estrecho vínculo con el transporte (gasolina, diésel, lubricantes). El petróleo como recurso energético tiene otras dimensiones, es estratégico porque el autoabastecimiento permite la soberanía y reduce la dependencia del desarrollo industrial. Las reservas nacionales del mismo permiten enfrentar eventualidades en la cadena de suministros y alteraciones en el mercado del crudo en cualquier momento. Como instrumento

* Economista, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC). <https://orcid.org/0000-0002-2542-8770>

de política exterior los países productores hacen uso del mismo para tejer alianzas y condicionar a países importadores. La ubicación de este recurso ha determinado, desde hace varias décadas, las tensiones y conflictos militares entre naciones.

El petróleo es considerado un recurso geoeconómico, geopolítico y componente esencial en la seguridad nacional de países desarrollados que han realizado esfuerzos desde la agenda verde pero que no han logrado sustituirlo. La extracción, comercialización y control de las rutas de suministro son factores clave para reconfigurar el equilibrio del poder global precisamente en una época marcada por nuevos liderazgos que amenazan la última organización mundial generada desde la segunda guerra mundial.

El petróleo como determinante de la actual conflictividad mundial

En noviembre de 2025, el presidente de los Estados Unidos (EE. UU.) Donald J. Trump aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad (ESN) para esa nación. En dicho marco, se anuncian las nuevas relaciones con el resto del mundo, la política económica con el exterior, aspectos militares, energéticos y tecnológicos, así como las cadenas de suministros. Merece atención la relevancia económica como fundamento para la seguridad nacional de dicho país en la que pone énfasis en el comercio equilibrado y reducción de déficits comerciales, cadenas de suministros y minerales críticos, reindustrialización y repatriación (re-shore) de la industria, revitalización de la industria de defensa, que buscan preservar y aumentar el dominio financiero.

El elemento a destacar en la ESN para el presente tema es el dominio energético ya que en este apartado hace énfasis en restaurar el dominio energético estadounidense en petróleo, gas, carbón y nuclear. Destaca la intención de “repatriar componentes energéticos clave” como prioridad estratégica principal (politicanoviolenta.org, 2026). Según la nueva propuesta de seguridad, la energía barata producirá para esa nación empleos mejor remunerados, reducirá los costos, beneficiará la reindustrialización, aumentará las exportaciones de energía y restringirá la influencia de sus adversarios. Es de mencionar que en la nueva estrategia se manifiesta su rechazo al Cambio Climático y al concepto de Cero Neto (Net Cero) que considera una ideología perjudicial para la soberanía de EE. UU. La prioridad será el uso de combustibles fósiles y abandonar la descarbonización por ser consideradas una amenaza para la nación del norte ya que, según el gobernante, subsidia a sus adversarios.

Con la ESN el gobernante da cumplimiento a varios ofrecimientos hechos en campaña a la industria petrolera norteamericana a través de órdenes ejecutivas como Drill, Baby, Drill (perforación masiva) que elimina restricciones a la perforación. Otras como la aceleración de permisos de explotación e impulso a la explotación de Gas Natural Licuado (GNL) para la exportación. En su momento también anunció la reconstrucción y reactivación de la industria en Venezuela, así como la reapertura de ese país bajo el control de EE. UU.

Este anuncio lo hace realidad en enero de 2026 con la captura del presidente de Venezuela Nicolás Maduro Moros, hecho que ha generado un fuerte debate sobre el derecho internacional y que a la fecha no ha logrado la reconstrucción y reactivación de la industria petrolera venezolana por diferentes circunstancias.

Es EE. UU. la nación que más consumo reporta a nivel mundial, según Woldometer (2025) este consumo supera los 20.40 millones de barriles diarios (20 % del consumo mundial total) y la producción alcanzó los 13.5 millones de barriles al día en el período 2024-2025 con un saldo negativo de 6.90 millones de barriles. Cada ciudadano consume 908.2 galones de derivados anualmente, las razones son varias, vehículos con motores de mayor cilindraje y menor rendimiento, ciudades dispersas, mayor consumo de combustible, mientras la industria petrolera depende de la producción de otros países. El sector transporte consume el 70 % de la producción, el sector industrial utiliza intensivamente derivados de petróleo y la producción nacional del crudo es del tipo ligero, que se ha visto aumentada considerablemente en las dos últimas décadas por la técnica de Fracturación Hidráulica (Fracking) que le es insuficiente y requiere de la importación de crudo pesado y otros derivados desde Canadá, Venezuela, Países Bajos, Corea del Sur, India y México.

Según estas cifras, la nación norteamericana no es autosuficiente y esto puede explicar la constante necesidad de intervenir en otros países (América Latina, Medio Oriente y África) para satisfacer la demanda interna y las exportaciones de petróleo refinado. En 2025 la nación norteamericana exportó 110 mil millones

de dólares en petróleo refinado (gasolina, diésel, queroseno, gas licuado de petróleo (GLP), asfalto, lubricantes y materias petroquímicas, siendo la gasolina y el diésel los productos más representativos según el Observatorio de Complejidad Económica (OCE, 2026). Otra fuente especializada dio a conocer que la producción total de energía en EE. UU. alcanzó un nuevo récord en 2025 con un incremento de 3.4 % con respecto a 2024 (USEIA, 2026). Esto refleja el compromiso y apoyo que las exportaciones de esta industria han obtenido, en comparación con otros sectores de la producción norteamericana.

Otro caso a observar es China que presentó en 2025 el XV Plan Quinquenal en donde traza la ruta del gobierno para impulsar el desarrollo económico. En este documento también se observan las acciones que buscan garantizar la seguridad nacional y la soberanía energética como prioridad para evitar riesgos geopolíticos. En tal sentido se observa que China ha acumulado grandes reservas de petróleo gracias a precios relativamente bajos en el mercado internacional durante 2025.

Lo que sucede actualmente en esa nación, a diferencia de otras, es que en las últimas décadas ha modificado su matriz energética. Para nadie es un secreto el desarrollo de las energías renovables (solar, eólica, hidroeléctrica y nuclear) que cada vez son más representativas en sectores como el transporte. El consumo de combustibles fósiles ha disminuido gracias a los estímulos brindados a la producción de vehículos y tren eléctricos, pero se observa que la nación necesita más petróleo para satisfacer la demanda interna

de productos refinados. El crecimiento de la industria petroquímica y el aumento de la capacidad en refinerías que buscan satisfacer la creciente necesidad de derivados para la producción de embalajes, textiles y plásticos. Otro aspecto relevante en la demanda de petróleo es que la economía de China ha liderado la producción de bienes a nivel mundial, ocupando los primeros lugares a un ritmo sostenido durante los últimos años.

En esas condiciones favorables, China ha acumulado petróleo y aumentó las compras procedentes de Rusia, Irán, Arabia Saudita y Venezuela. La producción interna no ha manifestado cambios significativos desde el año 2021 a 2025. En 2021 la producción interna alcanzó los 3.99 mb/d (millones de barriles diarios) y las importaciones 10.3 mb/d, en 2025 la producción interna alcanzó los 4.30 mb/d y las importaciones 11.6 mb/d como nuevo récord en las importaciones del crudo.

El petróleo como fuente de energía es recurso importante en las agendas de seguridad nacional para EE. UU. y China, ambas permiten observar la fuerte dependencia de sus economías frente al petróleo. Desde ellas es posible comprender las acciones tomadas en el pasado y el presente en países poseedores del fósil. Del total de reservas mundiales de petróleo estimadas en 1241.51 mil millones de barriles en los 12 países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), un 92 % equivalente a 1142.04 mil millones de barriles, se localizan en 6 de estos.

Como se observa en la Tabla 1, el único país latinoamericano miembro de la OPEP es Venezuela, miembro fundador de la OPEP desde 1960, quien posee los mayores yacimientos de petróleo en el mundo. Este país enfrenta desde hace varios años una serie de sanciones económicas y bloqueos comerciales promovidos por EE. UU. que han limitado el desarrollo de la industria petrolera de esa nación.

Tabla 1
Reservas probadas de petróleo crudo de los miembros de la OPEP
En miles de millones de barriles
Año 2025

País	Existencias mm/b	Duración estimada en años
Venezuela	303.22	800
Arabia Saudita	267.20	85
Irán	208.60	125
Irak	145.02	97
Emiratos Árabes Unidos	113.00	79
Kuwait	105.00	111

Nota. <https://publications.opec.org/asb/chapter/show/139/2524/2527>

La industria petrolera en Medio Oriente se ha desarrollado desde hace varias décadas en una especie de protectorado por parte de EE. UU. y esto les ha otorgado condiciones favorables en la explotación y comercialización del crudo. En este momento esa condición ha sufrido algunas alteraciones, especialmente por la actual confrontación entre la coalición EE. UU. - Israel contra Irán, que merece una explicación.

El resto de países miembros de la OPEP, Nigeria, Libia, Guinea Ecuatorial, Gabón, Congo y Argelia, se produce el restante 8 % del petróleo mundial y se han visto condicionados de diferentes maneras. En el mercado petrolero participan otros países no pertenecientes a la OPEP (EE. UU., Rusia, Canadá, China, Brasil, Guyana, Noruega, México, Kazajistán) a esta agrupación la han nombrado No-OPEP y algunos de estos pertenecen a los llamados OPEP+ (Rusia, Kazajistán y México) que realizan esfuerzos por mejores condiciones de mercado o de independencia energética, tal es el caso de México que desde el inicio del segundo mandato de Donald Trump enfrenta amenazas y sanciones. El desarrollo económico y social en los países del Medio Oriente no se puede comparar con el resto de países miembros de la OPEP en África y América Latina, por lo que resulta ser una gran contradicción poseer este recurso y vivir en el subdesarrollo.

La producción petrolera de los países africanos merece atención por varios factores, la capacidad de refinado es inexistente, lo que reduce el valor del barril de petróleo, el pago de regalías es en especie (barriles de petróleo en lugar de divisas), contratos de largo plazo con multinacionales, dependencia de la infraestructura externa y dependencia de precios volátiles. Los términos de intercambio de los países africanos con países desarrollados (EE. UU., Europa y Asia) se caracterizan por la exportación de materias primas de baja industrialización y la importación de derivados refinados (nafta, combustibles). La industria petrolera aún no provoca el desarrollo económico y social en África contrastando con la maldición de los recursos naturales o la paradoja de la abundancia formulada por Richard Auty de 1993. Según Auty, este es un fenómeno económico

y político en los países con abundancia de recursos naturales no renovables (petróleo, gas y minerales) tienden a tener un menor crecimiento económico, menor democracia y peores resultados que los países con menos recursos ScienceDirect (sf). Esta paradoja no solo aplica para el estudio de los países africanos, Venezuela y Ecuador han sido analizados bajo esta premisa. En el caso de Venezuela se expuso con anterioridad las razones que buscan explicar los logros de la industria petrolera y en el caso del Ecuador las condiciones para analizar la industria de ese país pueden ser similares.

El otro actor clave en el comercio internacional de petróleo es Rusia, en el puesto No. 9 a nivel mundial con reservas comprobadas de 80 mil millones de barriles (Worldometer, 2025) produce más de 10.5 millones de barriles de petróleo al día y el consumo ronda en los 3.8 millones de barriles diarios, por lo que este excedente forma parte del 46 % de las exportaciones de esa nación.

Rusia es otro ejemplo de las sanciones occidentales, los motivos pueden ser distintos, el conflicto con Ucrania entre ellos, pero cada uno tiene incidencia en la comercialización del crudo a nivel mundial. Desde 2022, occidente ha utilizado todo tipo de sanciones contra ese país, entre estas, la exclusión del sistema SWIFT, el embargo petrolero y prohibición de exportaciones tecnológicas. Las sanciones financieras han congelado las reservas del banco central ruso por aproximadamente 300 mil millones de dólares, el precio tope del petróleo como sanción energética, sanciones individuales expresadas en prohibiciones de viajes al exterior, el cierre de espacio aéreo y restricciones en puertos marítimos, no han logrado los

objetivos planeados por occidente, pero afectan indirectamente el comercio del crudo en esa región. La acción tomada en contra de los activos del banco central ruso ha provocado la inquietud global y varios acreedores, China y Japón, iniciaron acciones para reducir el grado de exposición a estas sanciones. Por esa razón este período es considerado por Weber (2026) como el “momento definitorio” en la historia financiera global, porque demostró que los activos en dólares pueden ser congelados y utilizados como herramienta de presión cuando se desafían los intereses de EE. UU.

En 2026 un evento altera nuevamente el comercio de petróleo a nivel mundial. El enfrentamiento de la alianza EE. UU. - Israel contra Irán ha obstaculizado la extracción y el flujo del petróleo por el estrecho de Ormuz. Este evento tiene varios matices que deben interpretarse detenidamente para tener una mejor panorámica sobre lo que pueda estar sucediendo. De acuerdo con los datos presentados con anterioridad, Irán posee reservas de petróleo por más de 208 mm/b, que es, luego de Venezuela y Arabia Saudita, el tercer país con mayores reservas a nivel mundial. Más allá de las razones manifestadas por la alianza para justificar el evento, Irán es estratégico para el control del comercio mundial de petróleo ya que por el estrecho de Ormuz circularon 20 millones de barriles de petróleo y derivados al día. En 2025 estos procedían de Irak, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, que en conjunto poseen más de 600 mm/b en reservas probadas. Según estas cifras, a diario transitan entre 80 y 130 buques cisterna que superan anualmente las 30 mil unidades de transporte marítimo. Según la OPEP por esta vía se comercializa entre el 20 y 25 % del petróleo, que equivale a unos 20 millones de barriles diarios.

Por tal razón, tomar el estrecho de Ormuz permite controlar el acceso a combustibles, precisamente en un momento en que los bloques económicos establecidos desde la Segunda Guerra Mundial se fraccionan como resultado de nuevos liderazgos comerciales. Es acá en donde aparece un nuevo actor, el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el rol que juegan varios de sus miembros en el nuevo escenario mundial. Al parecer otro objetivo en este conflicto es limitar el comercio energético entre los miembros del BRICS, especialmente entre Rusia y China, asimismo afectar el comercio energético entre Irán, Arabia Saudita y China. En los últimos años China ha demandado más petróleo de estos países y lo que marca la diferencia en la actualidad es que las transacciones comerciales no se realizan, ni dependen únicamente del dólar norteamericano. Es el caso de Arabia Saudita que abrió una puerta a los “petroyuanes”, Irán de igual manera ha realizado transacciones con dicha moneda. Sin más, EE. UU. ve estas transacciones como una afrenta al petrodólar y su área de influencia.

Como dato histórico, el petrodólar nace del acuerdo entre EE. UU. y Arabia Saudita en los años 1973-1974 precisamente cuando el sistema Bretton Woods (dólares respaldados por oro) se encontraba en su fase final. Para entonces, países como Gran Bretaña, Francia y Alemania, entre otros, determinaron que EE. UU. no estaba en condiciones de liderar la economía mundial debido a sus problemas de liquidez y deuda (Robinson, 2012). El petrodólar es el dólar que un productor de petróleo recibe a cambio y que luego deposita en bancos occidentales. Con el nuevo acuerdo el petrodólar mediaría el precio del barril de petróleo, a cambio Arabia Saudita recibiría asistencia militar

y protección para los campos petroleros. Con el tiempo más países de la zona fueron utilizando la moneda, aumentando la demanda del petrodólar hasta alcanzar un uso global. Lo cierto es que EE. UU. desde entonces ha utilizado su moneda respaldada con el comercio del petróleo para ejercer influencia sobre la economía y la política global.

Parece ser que las condiciones actuales son similares a las de 1970 para la moneda norteamericana, entre ellas: el déficit fiscal, la deuda externa, la guerra comercial y arancelaria. Estos tres elementos son claves para comprender el conflicto con Irán, son las razones del porqué EE. UU. busca mantener el control del comercio petrolero en Medio Oriente. Esto oxigena, por decirlo de otra manera, a una moneda que despierta cada día menos interés a nivel mundial. Como ejemplo, las acciones tomadas por poseedores de la deuda norteamericana, China y Japón, que buscan recuperar lo invertido en Bonos del Tesoro norteamericano ante un posible impago. Por otro lado, el conflicto busca cerrar, con doble llave, el acceso al petróleo barato a China e India. Controlando la producción, el comercio en Venezuela y Oriente Medio, los EE. UU. se garantizan nuevamente el uso del petrodólar en el mercado energético mundial y el control geoeconómico y geopolítico que en las últimas décadas les ha otorgado la moneda.

Existe otro motivo que incentiva las acciones norteamericanas en Medio Oriente y es que desde 2023 Europa se convirtió en el principal destino de exportación del crudo norteamericano. Al incluir al crudo West Texas Intermediate (WTI) en la canasta Dated Brent como estrategia comercial las exportaciones aumentaron aún más

en 2024. Esto gracias al compromiso europeo de aumentar sus importaciones, esto les permitió diversificación energética y reducir la dependencia de Rusia. Esta situación cambió gracias a la OPEP+ que incrementó las exportaciones a la eurozona, solo Reino Unido dejó de importar 100,000 barriles diarios procedentes de EE. UU. En 2025 las exportaciones estadounidenses disminuyeron hacia Asia y Oceanía, en Singapur las importaciones cayeron un 75 % y hacia China un 89 % (USEIA, 2026). Estos registros muestran cómo el crudo norteamericano ha sido desplazado de varias regiones y puede que esto sea otro motivo en las acciones de la actual confrontación.

La iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda puede ser otro objetivo, especialmente la conectividad ferroviaria iniciada en 2016, que busca conectar a China con Irán. Esta conectividad cruzaría países como Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguistán, para agilizar el comercio entre China, la Eurozona y Oriente Medio. En 2021 ambas naciones firmaron acuerdos por 25 años con inversiones de 400 mil millones de dólares que buscan consolidar a la región como centro de comercio y cooperación. Para 2026 ambas naciones se plantearon como objetivo ampliar hasta Turquía, sin depender del mar Caspio, lo que reduciría los tiempos de entrega de 30 a 40 días, a no más de 15 días. En las actuales condiciones el intercambio comercial entre China e Irán refleja que en febrero de 2026 las exportaciones chinas sumaron US 379 millones, un 29.5 % menos, que en febrero de 2025 (US 537 millones). Si se incluye el petróleo, el valor del intercambio real entre las dos naciones suman los US 41,200 millones de dólares en 2025 (CRESEUC, 2026).

Las sanciones económicas impuestas por EE. UU. nuevamente demuestran ser incapaces para detener los flujos comerciales y las razones anteriormente expuestas contribuyen a esa incapacidad. Varios países buscan liberarse del control comercial generado por el petrodólar, al que han llamado chantaje, las transacciones comerciales de petróleo y sus derivados en otras monedas han aumentado considerablemente entre países miembros fundadores del BRICS, sumándose Irán, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Etiopía. Esto fortalece la hipótesis de que el actual conflicto con Irán busca reposicionar el petrodólar en un momento de incertidumbre financiera. Esta hipótesis adquiere más peso considerando que EE. UU. es autosuficiente en la producción energética y que el petróleo que importa de otros países es refinado para luego ser exportado al resto del mundo. Según los datos de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos (Investing.com, 2026) las exportaciones de productos petrolíferos alcanzaron un máximo histórico de 8.2 millones de barriles diarios en la última semana de abril. La demanda del diésel estadounidense, producido con el petróleo duro importado de otros países, alcanzó su nivel más alto debido a la escasez de suministro tras el cierre del estrecho de Ormuz.

Los resultados del conflicto hasta ahora han dificultado el comercio del crudo a nivel mundial y la OPEP empieza a enviar señales inesperadas con la salida de Emiratos Árabes Unidos (EAU), uno de los mayores exportadores de la zona (113 mm/b). Una OPEP sólida garantizaba el reposicionamiento del petrodólar y la retoma del control geopolítico y económico de Oriente Medio por parte de EE. UU. Existen otras razones que posiblemente esté considerando

EAU a futuro, la primera es que envía una señal de soberanía al cartel del petróleo porque posiblemente este planeando maximizar su producción sin restricciones. Esta acción es un claro golpe a las naciones que lideran la oferta dentro de la OPEP (Irak, Irán, Arabia Saudita y Venezuela) y posiblemente pueda tener un impacto en el nivel de precios. Abandonar la OPEP, significa que EAU posiblemente busque otras alianzas, con occidente u otros bloques económicos que le permitan maximizar su producción petrolera. La alianza más inmediata sería con EE. UU., los vínculos no son nuevos, y las fluctuaciones en el precio del crudo están afectando la credibilidad de Donald Trump, de cara a las elecciones de noviembre. Si bien el abandono de EAU es el primer ejemplo en la OPEP, puede ser que en el corto plazo varios miembros actúen de igual manera buscando explotar con alguna libertad sus existencias de petróleo ya que ven con preocupación el auge de las energías renovables.

La acción tomada por EAU plantea varias interrogantes y están relacionadas con una nueva organización de países exportadores de petróleo y de qué manera esta nueva organización incidirá en el comercio mundial del crudo. Las alianzas de la misma serán determinantes en el crecimiento de la producción mundial y en los últimos años este se ha manifestado en Asia, no en EE. UU., ni en Europa. Otros aspectos a observar son los resultados del actual conflicto entre EE. UU. - Israel e Irán. Cuáles pueden ser los efectos en el mercado mundial de petróleo si la alianza contra Irán obtiene un resultado favorable y de no ser así, qué sucedería en el corto y largo plazo. Es un tanto arriesgado pronosticar, pero dado las circunstancias se puede deducir que un resultado positivo

beneficiaría la producción norteamericana y obtendrían más petróleo para refinar, aumentando las exportaciones de derivados al resto del mundo. Posiblemente esto no represente mejores precios para la economía global, dicho país tendría influencia reposicionado el petrodólar, y posiblemente el control de la producción mundial de petróleo. Sin duda el mejor escenario para el país norteamericano que alcanzó niveles de endeudamiento que requieren de inmediata atención y que no tiene muchas alternativas. El otro escenario está relacionado con una derrota de la alianza, que ha mostrado mucho y que posiblemente beneficiaría el comercio entre naciones que ya están utilizando otras monedas fuera del petrodólar. Esto significaría un desplazamiento de la moneda norteamericana con lo que prácticamente el control geopolítico y económico del mundo ya no estaría únicamente en manos de los EE. UU. Puede que esto signifique la vigencia del Sistema de Liquidación de Deuda Soberana (SLDS) y sus mecanismos para que los países tengan la libertad de adquirir préstamos en otras monedas.

En este escenario deben observarse otros hechos como el distanciamiento de países europeos (Italia, Francia, Alemania) hacia los EE. UU. y la aproximación de algunos países de la eurozona hacia Rusia y sus energéticos; Canadá ha puesto un límite comercial a los EE. UU. y a los estados del norte que dependen fuertemente de las energías producidas por este país. Actualmente la eurozona está en negociaciones con Canadá para futuros flujos energéticos; ya se habla de un replanteamiento de la OTAN en la eurozona; estas razones obligarían al país del norte a replantear sus estrategias para con el resto del mundo, especialmente con los países latinoamericanos, ya

que, según Roca (2025), en 2026 la producción de petróleo aumentará en algunos miembros de la OPEP+ (Guyana, Brasil y Canadá). EE. UU. tiene otras razones en el caso de los países latinoamericanos que desde hace décadas están bajo su influencia y busca la influencia comercial y política de China en la región.

Las tierras raras y minerales críticos como objetivo de los países desarrollados

Las posibles soluciones a la actual crisis del petróleo, el comercio y el conflicto en Oriente Medio ocupan la atención mundial y se ha dejado de observar las dinámicas sobre otros recursos como las tierras raras y minerales críticos. En los últimos años la demanda de estos se ha incrementado ya que se consideran, desde la geopolítica y la geoeconomía, esenciales para el futuro tecnológico de las naciones. Las tierras raras son un grupo de elementos químicos esenciales para la tecnología moderna, junto a otro grupo de minerales llamados críticos son fundamentales para la transición energética y ambos ocupan un lugar importante en la agenda de seguridad nacional de las naciones desarrolladas. Los 17 elementos químicos que conforman las tierras raras son esenciales para las tecnologías no contaminantes, la electrónica de los vehículos eléctricos, turbinas eólicas, televisores, teléfonos móviles y otros dispositivos digitales (Hendriwardani y Ramdoo, 2022). Los minerales críticos son materias primas necesarias para generar energía renovable, tecnologías con bajos niveles de carbono y la defensa. Minerales críticos es la denominación más común y son llamados indistintamente minerales estratégicos, minerales estratégicos y críticos, o minerales para la transición energética.

Las tierras raras y los materiales críticos adquirieron importancia geopolítica y económica en las últimas décadas porque son la base de la tecnología moderna ya que poseen características magnéticas, luminiscentes y electroquímicas que permiten fabricar imanes extremadamente potentes, ligeros y compactos que son importantes para generar energía y movimiento. Su importancia en la seguridad nacional se sustenta en la necesidad de estos para la fabricación de aviones de combate, sistemas de radares, sistemas para guiar misiles y tecnología satelital (circuitos integrados y semiconductores).

Contrario a lo que se dice, no son escasos, pero su producción está centralizada en unos cuantos países y esto les genera el control económico y estratégico. La posesión de estos recursos ha provocado una carrera, a la que han llamado competencia interimperialista entre EE. UU. y China, ambos buscan que la producción y el flujo comercial de estos recursos no se altere para asegurar la continuidad en la producción y desarrollo de tres áreas importantes, las tecnologías bajas en carbono y la transición energética, el desarrollo tecnológico y los sistemas de defensa.

A manera de ejemplo, en el actual contexto mundial, Bonnet (2026) expone la importancia de las tierras raras en el sector militar: varias de estas son necesarias para imanes permanentes, en sistemas de propulsión, guía, puntería y radar. Explica cómo el aparato bélico estadounidense depende de cantidades importantes de tierras raras para fabricar vehículos y equipo, 400 kg en un caza F-35; 2600 kg en un buque de guerra Arleigh–Burke DDG-51; 4600 kg en un submarino

clase Virginia. Desafortunadamente no fue posible localizar evidencia sobre la dependencia China y su industria militar para poder equilibrar el análisis, además es la nación que lidera la producción mundial de estos recursos tal como se aprecia en la Figura 1. Es posible apreciar que la existencia de estos recursos es mayor en la nación asiática, más que en cualquier otra parte del mundo. Por su parte, la nación norteamericana no es muy favorecida con la dotación de estos recursos, posiblemente porque la industria extractiva de esa nación no está en su mejor momento, estas condiciones ayudan a comprender las acciones tomadas en varios procesos de negociación mundial. Dos eventos recientes dan cuenta de esto, por un lado, la búsqueda de un alto en el conflicto Ucrania-Rusia en donde la extracción de tierras raras y materiales críticos forman parte del acuerdo y en la reciente visita de la delegación norteamericana a China con el fin de llegar a acuerdos sobre dichos recursos y el producto final, los semiconductores.

Figura 1
Mina, depósito o manifestación
Reservas en millones de toneladas métricas por país
Año 2025

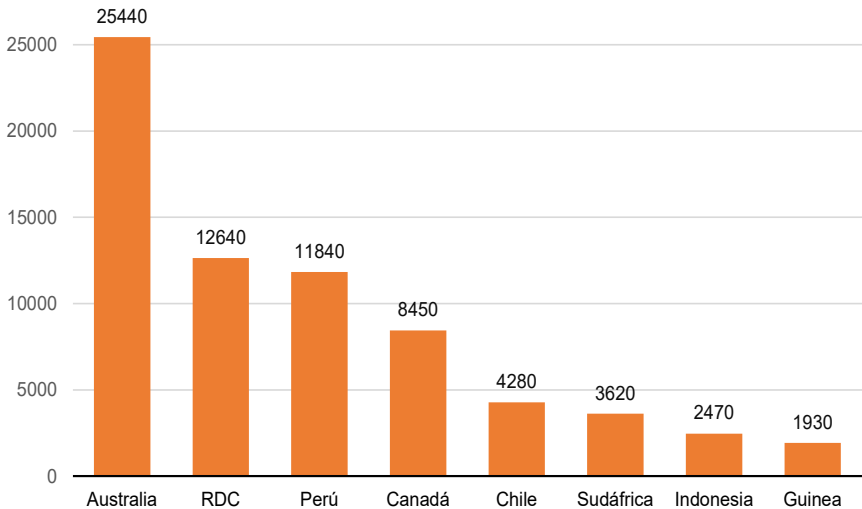


Nota. Serrichio, Sergio. 2025. Mapamundi de tierras raras. <https://www.infobae.com/economia/2025/05/04/minerales-criticos-tierras-raras-de-que-recursos-dispone-la-argentina-en-la-guerra-fria-mineral/>

Por otro lado, China es la nación que más inversiones ha realizado en diferentes países del mundo y América Latina no escapa a las atractivas inversiones tal como se puede apreciar en la Figura 2, aunque estas ya se habían ampliado a otros países del área a finales de 2025. En Argentina, de los 67 proyectos de producción y en desarrollo para el procesamiento de litio, el país asiático participaba en 14 de ellos (Salazar, 2026). En Brasil el país asiático financia 11 proyectos generadores de mineral de hierro y el interés se extiende hacia otros minerales estratégicos como el niobio, níquel y el litio. China lidera

las inversiones mineras en 8 proyectos de cobre en Perú que ofrece ventajas comerciales (tiempos y costos) como el puerto de Chancay y además ha realizado inversiones en Ecuador (4 proyectos), Guyana (4 proyectos), Colombia (2 proyectos), Nicaragua (2 proyectos), Chile, Surinam, México, Venezuela y Jamaica, con 1 proyecto en cada país.

Figura 2
Países que han obtenido IED de China para el sector minero
Período 2005-2021
En millones de US



Nota. Serrichio, Sergio. 2025. Mapamundi de tierras raras. <https://www.infobae.com/economia/2025/05/04/minerales-criticos-tierras-raras-de-que-recursos-dispone-la-argentina-en-la-guerra-fria-mineral/>

América Latina posee una gran oportunidad gracias a las existencias de tierras raras y minerales críticos, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2026), la suma de estas se estima en US 154 mil millones a 2040. De acuerdo a la institución, en 2024 la producción alcanzó los US 100 mil millones en minería, en refinación US 19 mil millones y se espera que a 2040 aumenten en US 130 mil millones y US 24 mil millones respectivamente. Según el BID, esta se verá influenciada por la expansión del cobre en Chile y Perú, también por el avance y refinación de cobre, níquel, litio en Chile, Argentina y Brasil.

En este panorama optimista debe considerarse que la nación del norte no ve con buenos ojos la inversión y participación china en la región. Al igual que en el pasado, la riqueza latinoamericana, el desarrollo, la libre determinación de los países enfrentan obstáculos y se observan maniobras que hacen referencia al pasado de la intervención política que profundizó las contradicciones en buena parte del área. Son Chile, Argentina y Bolivia, los países que conforman el Triángulo del Litio en América Latina y representaban hasta 2023, el 50 % de las reservas globales de este recurso indispensable en la transición energética del capitalismo actual. Curiosamente en los países mencionados se han dado una serie de acontecimientos que posiblemente están relacionados con la existencia de recursos. Estos son más visibles en América del Sur, los gobiernos nacionalistas buscaron de diferentes maneras un papel más protagónico del estado en los nuevos procesos de extracción fueron sustituidos por corrientes políticas que ven a la inversión extranjera y las reformas internas como alternativa.

En Chile, Gabriel Boric buscó nacionalizar la producción de litio para generar mayor valor agregado para su país bajo tres pilares: Participación Estatal, Protección Ambiental, Redistribución y Diálogo. En el primero, la creación de una Empresa Nacional del Litio en asociación público privada. En el segundo, el uso de tecnologías para minimizar el impacto ecológico. En el tercero asegurar márgenes para el Estado chileno y mantener el diálogo con las comunidades. Con la reciente llegada de José Antonio Kast Rist, la explotación del litio se centra en la desregulación, reducción de la burocracia estatal, las alianzas público-privadas como motor de la inversión. Un giro total a la propuesta de Gabriel Boric.

En Argentina, Javier Milei se centra en la desregulación y concesión de beneficios fiscales como atractivo para las inversiones extranjeras y corporaciones internacionales. Los tres ejes en la política de Milei son: Desregulación y Marco Legal, Protagonismo de las Provincias, Interés Global y Privado. En el primero el gobierno ofrece estabilidad regulatoria, beneficios fiscales y flexibilidad cambiaria. En el segundo pilar el gobierno apoya que las comunidades negocien directamente con potencia mundiales y empresas extranjeras. En el tercer pilar el gobierno es favorable a la intervención de magnates y corporaciones tecnológicas. Milei le apuesta fuertemente a la minería y ve en ella una solución a la escasez de divisas que desde hace un tiempo experimenta Argentina.

Hasta 2025 Bolivia enfrentaba un atraso comercial con respecto al resto de países miembros del triángulo y hasta entonces, se habían tomado las siguientes estrategias para el desarrollo de

la explotación del litio: alianzas con socios extranjeros, transición tecnológica, controles estrictos y demandas sociales. Con la llegada del presidente Rodrigo Paz se dio un giro hacia la apertura del capital extranjero e impulsa una nueva ley llamada “Ley de Recursos Evaporíticos y del Litio” que busca atraer inversiones internacionales bajo cuatro pilares: Nueva Ley de Hidrocarburos y Litio, Revisión de Contratos Anteriores, Plan de Química Básica, y Tensión Social (Lithium Triangle South America -News. 2026). Con el primero busca un marco regulatorio que permita atraer inversión extranjera y tecnología, así como brindar seguridad jurídica. Del resto de pilares habrá que esperar para evaluar las reformas a la actividad extractiva que se ven interrumpidas por las luchas campesinas en contra de las reformas a la propiedad y el uso de la tierra entre otras.

América Latina y el Escudo de las Américas como mecanismo de control de último momento

Los abundantes recursos naturales existentes en América Latina han despertado hoy más que nunca el interés de los grandes consumidores a nivel global y en la actualidad existe preocupación por parte de EE. UU. sobre inversiones cuantiosas que China ha realizado en lo que ha considerado su patio trasero en la región. Las inversiones del país asiático están presentes en países que ven el capital de esa nación como una alternativa de financiamiento fuera de las estructuras financieras de occidente (FMI, Banco Mundial y el Sistema Swift). Este flujo de financiamiento, llamado “La diplomacia de la trampa de la deuda de China” (Chjellaney, 2017), hace referencia al financiamiento de proyectos en países estratégicamente ubicados

y como resultado estos países quedan en una espiral de deuda que los deja vulnerables a la influencia del país asiático. Por otro lado, las preocupaciones de EE. UU. sobre ese financiamiento se sustentan en tres áreas estratégicas que son seguridad nacional e Infraestructura, control de minerales estratégicos y la diplomacia de la deuda. La nación del norte ha tomado acciones y apuesta fuertemente a reordenar dentro de su órbita a los países del área para garantizarse el control de los recursos naturales que le son necesarios. Al igual que en décadas anteriores busca someter a los países latinoamericanos con la resurrección de la Doctrina Monroe, bajo el principio “América para los americanos” y reafirmar su influencia en el hemisferio.

El 7 de marzo de 2026, por iniciativa del presidente Donald Trump, se realizó la cumbre “Escudo de las Américas” (Shield of the Americas) a la que asistieron doce gobernantes latinoamericanos, Javier Milei (Argentina), Rodrigo Paz Pereira (Bolivia), José Antonio Kast (Chile), Rodrigo Chaves Robles (Costa Rica), Daniel Noboa (Ecuador), Nayib Bukele (El Salvador), Nasry Asfura (Honduras), José Raúl Mulino (Panamá), Santiago Peña (Paraguay), Luis Abinader (República Dominicana) y Kamla Persad-Bissessar (Trinidad y Tobago). Esta cumbre tenía como objetivo consolidar un bloque y una nueva coordinación regional para frenar la migración masiva y combatir al narcotráfico. Los gobernantes firmaron un primer documento titulado *Compromiso para contrarrestar la actividad delictiva de los carteles* (Commitment to Countering Cartel Criminal Activity) en ese documento acordaron formar una coalición militar y uso de fuerza letal, liderada por EE. UU. con diferentes fines, entre ellos: control del narcotráfico, contención migratoria, soberanía y protección de infraestructuras.

Este último de importancia en el análisis del presente tema porque acordaron proteger infraestructuras críticas y evitar influencias hostiles extranjeras dentro del continente (CNN, 2026).

Sin lugar a dudas EE. UU. busca detener la penetración del capital asiático para financiar actividades en áreas específicas como la extracción de Petróleo, tierras raras y minerales críticos, situación que de momento les resulta imposible tal como se consignó con anterioridad. Surge otra preocupación dentro del documento compromiso firmado por los gobernantes latinoamericanos, del que solo se han llevado una palmadita en la espalda, y es el concepto de soberanía. Bajo el Corolario Trump, al que han llamado Doctrina Donroe, la soberanía de las naciones no es garantía ante el intervencionismo y los ejemplos están a la vista, el canal de Panamá, el golfo de México, Venezuela, por mencionar los casos más recientes en América Latina. En la etapa del capitalismo tecnológico y de cambios en el orden global nuevamente se teje la telaraña invisible característica del petróleo, la extracción, refinación, transporte y distribución, ahora en la extracción de tierras raras y minerales críticos. Al igual que en el siglo pasado, los países latinoamericanos corren el riesgo de aportar sus recursos naturales al crecimiento mundial bajo La Diplomacia de la trampa de la deuda de China o El Escudo de las Américas, llevarse la mínima parte y reescribir un nuevo capítulo de la serie La Maldición de los Recursos Naturales.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2026. Minerales Críticos en América Latina y el Caribe. Acelerar la Inversión en Tecnologías Avanzadas para una minería sostenible y responsable. <https://idbinvest.org/es/blog/energia/minerales-criticos-en-america-latina-y-el-caribe-acelerar-la-inversion-en-tecnologias>
- Bonnet, Tanguy. 2026. Las minas de los imperios: 10 puntos sobre la geopolítica de los minerales críticos. Estudios. Capitalismos políticos en Guerra. El Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/es/2026/04/02/minerales-criticos-geopolitica/>
- Comisión de Revisión Económica y de Seguridad entre Estados Unidos y China. 2026. Hoja informativa sobre China e Irán: Una breve introducción a la relación. [https://www.uscc.gov/research/china-iran-fact-sheet-short-primer-relationship#:~:text=Trade%20and%20Investment,\(including%20unreported%20oil%20imports\)](https://www.uscc.gov/research/china-iran-fact-sheet-short-primer-relationship#:~:text=Trade%20and%20Investment,(including%20unreported%20oil%20imports)).
- Chellaney, Brahma. 2017. La diplomacia de la trampa de la deuda de China. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>
- CNN en español. 2026. Cumbre “Escudo de las Américas”: Venezuela, seguridad y otros temas clave. <https://www.youtube.com/watch?v=fUxY4-IKT5E>

- Hendriwardani M. y Ramdoo I. 2022. Minerales Críticos: Datos Básicos. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. <https://www.iisd.org/system/files/2023-09/critical-minerals-primer-es.pdf>
- Investing.com. 2026. Las exportaciones estadounidenses de productos petrolíferos alcanzaron un récord de 8.2 millones de barriles por día. <https://www.investing.com/news/economy-news/us-oil-product-exports-hit-record-82-million-barrels-per-day-93CH-4664115>
- Lithium Triangle South America -News. 2026. Bolivia presenta en Brasil un nuevo marco legal para atraer inversiones en litio y energía. <https://lithium-triangle-southamerica.com/bolivia-y-brasil-acuerdo-litio/>
- Observatorio de Complejidad Económica. 2026. Petróleo refinado en Estados Unidos. <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/refined-petroleum/reporter/usa>
- Politicanovaolenta.org. 2026. Estrategia de Seguridad Nacional de 2025 de Trump: egoísmo y violencia directa, estructural y cultural. <https://www.politicanovaolenta.org/estrategia-de-seguridad-nacional-de-2025-de-trump-egoismo-y-violencia-directa-estructural-y-cultural/#:~:text=Expandir%20nuestras%20exportaciones%20netas%20de,siendo%20la%20envidia%20del%20mundo.>

- Robinson, Jerry. 2012. El auge del sistema del petrodólar: dólares por petróleo. Introducción a la segunda parte. Financial Sense. <https://www.financialsense.com/contributors/jerry-robinson/the-rise-of-the-petrodollar-system-dollars-for-oil>
- Roca, José A. 2025. La producción mundial de petróleo en 2025 y 2026 crecerá en los países no OPEP+ que en los países OPEP+. Petróleo y Gas. <https://elperiodicodelaenergia.com/la-produccion-mundial-de-petroleo-en-2025-y-2026-crecera-mas-en-los-paises-no-oep-que-en-los-paises-oep/>
- Salazar Castellanos D. 2026. Los países de América Latina donde China concentra más inversiones mineras. Economía. Bloomberg en línea. <https://www.bloomberglinea.com/economia/los-paises-de-america-latina-donde-china-concentra-mas-inversiones-mineras/>
- ScienceDirect. (sf). Maldición de los recursos. Ciencias Sociales. <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/resource-curse>
- U.S. Energy Information Administration. 2026. Estados Unidos volvió a establecer un récord de producción de energía en 2025. <https://www.eia.gov/todayinenergy/>
- U.S. Energy Information Administration. 2026. Las exportaciones anuales de petróleo de Estados Unidos disminuyeron por primera vez desde 2021. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=67324>

Weber, Alexander. (sf) China detona a EE. UU.: Vendió todos sus Bonos del Tesoro (Esto lo cambia todo) Facebook. <https://www.facebook.com/reel/>

Worldometer. 2025. Consumo de petróleo por país. <https://www.worldometers.info/es/petroleo/consumo-de-petroleo-por-pais/>

Worldometer. 2025. Petróleo en Rusia. Tabla de resumen. <https://www.worldometers.info/es/petroleo/petroleo-rusia/>

Plataformas digitales: efectos en el empleo y profundización de las vulnerabilidades laborales

*Dra. Herlem Isol Reyes López**

Introducción

La innovación y el rápido avance de las nuevas tecnologías ha redefinido la forma en que conviven y trabajan las personas. La dependencia tecnológica ha fortalecido una sociedad global interconectada que influye de manera directa en los cambios y transformaciones económicas, sociales y ambientales a nivel mundial.

Una de las manifestaciones más significativas de la dependencia tecnológica se da en el sector económico. La transición hacia una economía digital ha consolidado a las tecnologías digitales como un motor clave que moldea la forma de operar y competir de las empresas, con productos y servicios que se adaptan a gustos y preferencias de los consumidores en tiempo real, y priorizando el valor de la infraestructura digital sobre los activos fijos.

La economía digital está transformando las sociedades y está integrando la inteligencia artificial (IA) de forma natural en la vida cotidiana. De acuerdo con el Informe Tendencias de la Economía Digital (TED), en su tercera edición, su contribución a la economía total representa el 22 % del producto interno bruto (PIB) mundial en 2026, con

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

una valoración estimada de 28 billones de dólares estadounidenses. Esto representa, de acuerdo con el Informe, una tasa de crecimiento prevista del 9.5 %, lo que supone un ritmo de crecimiento tres veces más rápido que la economía global (Digital Cooperation Organization, 2026, pág. 28).

La evolución constante de la economía digital está reconfigurando de manera acelerada el mercado laboral. Si bien la economía digital ofrece oportunidades para la creación de nuevas formas de empleo, también profundiza las vulnerabilidades existentes de precarización laboral y la exclusión de trabajadores para el acceso a un trabajo decente.

Nuevos modelos de negocio basados en plataformas digitales han redefinido paradigmas laborales contemporáneos. A través de ellas, se impulsan alternativas y modalidades laborales bajo la categoría de “autónomos”, como características propias del perfil para poder ingresar a un puesto de trabajo. Esto a su vez genera repercusiones en la creación de empleo formal, y para los trabajadores de plataformas digitales de trabajo, significa la ausencia de garantías mínimas de protección laboral y social en el marco de la normativa internacional de trabajo.

Promover una participación activa en la economía digital y con una visión de progreso y desarrollo económico para la fuerza laboral, demanda que las transformaciones digitales se integren de manera inclusiva, sostenible y con la rapidez con que se desarrollan sus tendencias a nivel global. Que esté respaldada por estrategias, políticas y marcos regulatorios coherentes y coordinados a nivel nacional e

internacional, que fomenten la formación y desarrollo de habilidades digitales y protejan los derechos laborales de los trabajadores, en el contexto de las oportunidades y riesgos laborales que plantea la economía digital.

Economía digital

Conceptos y definiciones

La Organización de Cooperación Digital (Digital Cooperation Organization, DCO, por sus siglas en inglés), organismo multilateral referente en el estudio de la economía digital, hace alusión al concepto de economía digital como “la actividad económica que depende de tecnologías digitales y sus aplicaciones, que se ve significativamente potenciada por ellas o que se posibilita gracias a ellas” (Digital Cooperation Organization, 2026, pág. 18).

Por su parte, el Foro Económico Mundial (2022), se refiere a la economía digital como una actividad económica que surge de *miles de millones de conexiones diarias en línea entre personas, empresas, dispositivos, datos y procesos*, que se encuentra sustentada por un contexto de hiperconectividad, definido por un aumento en la interconexión permanente de personas, organizaciones y máquinas a partir del Internet, la tecnología móvil y el Internet de la cosas (IoT) (World Economic Forum, 2022).

Ecosistema de la economía digital

La economía digital se desarrolla a una velocidad vertiginosa a partir de un ecosistema técnico, socioeconómico, cultural y político en constante evolución, el cual se retroalimenta de una combinación de impulsores que permiten su desarrollo: capacidades nacionales facilitadoras y tecnologías digitales, que de acuerdo con su implementación influyen de manera directa en la forma de “cómo surge, con qué rapidez se expande y quién se beneficia” (Digital Cooperation Organization, 2026, pág. 19).

Es decir, cuando las capacidades nacionales están orientadas a crear y facilitar las condiciones necesarias para la adopción de las tendencias de la economía digital, se fortalece y acelera la adopción y la escala del ecosistema. Caso contrario, su adopción y escala se ven limitadas y condicionan las disparidades en el acceso y su desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), describe la economía digital como un ecosistema que involucra tres componentes esenciales que se refuerzan mutuamente y condicionan la adopción, el grado de desarrollo y su escala para el acceso, siendo estos:

“El primer componente: la infraestructura de redes de banda ancha, conformada por la conectividad nacional e internacional, redes de acceso local y puntos de acceso público y la asequibilidad.

El segundo componente: las industrias de tecnologías de información y comunicación (TIC), que incluyen equipos de hardware, software y servicios y aplicaciones facilitados por estas tecnologías para la red de actividades económicas, y sociales facilitadas por internet.

El tercer componente: los usuarios finales, donde intervienen los individuos, las empresas y gobiernos, que definen el grado de absorción de las aplicaciones digitales mediante su demanda por servicios y aplicaciones” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013, págs. 9-10).

En retrospectiva se plantea que, el grado de avance e integración del ecosistema de la economía digital en cada país, externalizará, de acuerdo a su madurez, efectos positivos en el ámbito económico y social. Es decir, en la productividad, crecimiento económico y empleo, así como en el ámbito de la educación, salud, servicios públicos, transparencia y participación ciudadana. No obstante, el papel protagonista del Estado se considera esencial para alcanzar la complementariedad del ecosistema, en el sentido de generar las condiciones necesarias para articular los sectores económicos y sociales y poder materializar el logro de este objetivo.

Tendencias de la economía digital

En el marco de la economía digital, se visualizan tendencias digitales actuales y emergentes que actúan como catalizadores para medir la evolución de las economías y sociedades en un periodo menor a 18 meses y en uno mayor de 3 a 5 años. En ese sentido, comprender el significado de una tendencia en la economía digital, de acuerdo con la Organización de Cooperación Digital (2026), es enfocarse en el surgimiento o implementación de una tecnología o plataforma digital que apoya o acelera la innovación, proporciona acceso a información y servicios, o conecta personas, comunidades y mercados (Digital Cooperation Organization, 2026, pág. 22).

Se estima que una tendencia en la economía digital, permite una dirección clara y ofrece beneficios financieros, sociales y/o ambientales positivos y cuantificables. En el contexto del Informe TED 2026, se resaltan 18 tendencias de la economía digital, agrupados en tres temas interrelacionados, que resaltan su importancia para potenciar los cambios transformadores en la economía y la sociedad en general, los cuales se describen a continuación:

Figura 1
Organización de Cooperación Digital: Tendencias de la economía Digital 2026

Tema 1 Ecosistemas Inteligentes Sostenibles	Tema 2 Comunidades empoderadas	Tema 3 Confianza y seguridad
La IA y los datos desempeñan un papel fundamental en la creación de valor en la economía digital. Se requiere la colaboración entre empresas, gobiernos y sociedad civil para equilibrar la rápida innovación con la sostenibilidad de los recursos y el acceso equitativo a la tecnología.	La economía digital puede transformar la vida de las personas y las comunidades, pero solo si las partes interesadas colaboran para abordar desafíos como el desarrollo de habilidades y la adaptación cultural, con el objetivo de impulsar un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.	La economía digital solo podrá alcanzar su máximo potencial si las personas confían en su capacidad para interactuar y realizar transacciones en línea. La ciberseguridad representa un desafío creciente, mientras que el auge de modelos de negocio que lucran aprovechándose de la vulnerabilidad de los usuarios pone de manifiesto la necesidad de replantear las estructuras de incentivos.

Nota. Organización de Cooperación Digital, Informe *Digital Economy Trends*, 2026, pág. 22.

Economía de plataformas

Conceptos y definiciones

Hablar de economía de plataformas es enfocarse en un concepto amplio con interpretaciones diversas a nivel internacional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la describe como un ecosistema en el que participan diversas plataformas digitales que facilitan la intermediación de una extensa gama de actividades económicas, modelos de negocio y sectores operativos, con una cobertura geográfica a nivel mundial, regional y local (Organización Internacional del Trabajo, 2024, págs. 24-25).

La economía de plataformas está transformando las sociedades y contribuyendo al crecimiento de la economía total de los países. Para el Banco Mundial, la economía de plataformas es considerada uno de los principales impulsores del crecimiento acelerado de la economía digital. En el campo laboral, se resaltan *las oportunidades únicas de empleo, pero también los riesgos específicos, como la falta de transparencia salarial, la discriminación y la exclusión arbitraria*, como parte de la dinámica del mercado laboral en plataformas (Morgandi, Matteo, Alzate, David y Hatayama, Maho, 2025, pág. 3 y 6).

La falta de consensos internacionales para definir el concepto de economía de plataformas, ha propiciado que se utilicen términos diversos para referirse a ella, entre los cuales resaltan: economía colaborativa, economía entre pares, economía por encargo, economía

bajo demanda, economía Gig, entre otros. Términos que hacen alusión a características distintivas de las actividades económicas por intermediación de plataformas digitales (Organización Internacional del Trabajo, 2024, pág. 13).

Antecedentes

La economía de plataformas es considerada una de las innovaciones más significativas de la revolución tecnológica a nivel digital. Registros disponibles refieren la década de 1990 como la base que consolida sus inicios. Una de las contribuciones que marcan un punto de inflexión, es el desarrollo del primer navegador web conocido como World Wide Web (luego denominado NEXUS) a cargo de Tim Berners-Lee.

Royuela Casamayor (2024), sostiene que la visión revolucionaria de Berners-Lee inspirada en compartir y acceder a una red de información a nivel global, lo llevó a desarrollar componentes tecnológicos base para crear y estructurar páginas web, estableciendo un modelo básico para su expansión posterior, entre ellos:

“HTML (HyperText Markup Language) lenguaje estandarizado para crear y estructurar documentos que podían ser enlazados y visualizados en diferentes navegadores web. Permitía crear texto, enlaces, imágenes y otros componentes multimedia en una página web. Las URL (Uniform Resource Locator) son direcciones únicas que identifican recursos específicos en la web, como páginas web, imágenes y archivos. Proporciona una forma coherente de localizar y acceder a recursos en la red.

HTTP (Hyper Text Transfer Protocol) protocolo utilizado para transmitir datos a través de la web. Define cómo los mensajes son formateados, transmitidos, y cómo los servidores y navegadores web deben responder a diversas solicitudes” (Royuela Casamayor, 2024).

Se estima que el desarrollo y especificaciones técnicas de HTML, URL y HTTP constituyó el fundamento para dar vida al navegador World Wide Web, convirtiéndose en uno de los avances tecnológicos más significativos de los últimos tiempos, que ha venido a revolucionar la forma en que las personas se comunican y acceden a una red global de información de manera rápida y accesible por medio del uso de las nuevas tecnologías y sistemas de información y comunicación a partir de la conexión a internet.

La infraestructura técnica y el protocolo estandarizado de la World Wide Web, transformó todos los ámbitos de la sociedad. En el área económica, proporcionó las herramientas tecnológicas necesarias de infraestructura de conectividad global para conectar a usuarios, proveedores y empresas en tiempo real, impulsando la economía digital y la economía de plataformas, con un impacto directo en la forma de reducir costos de intermediación tradicionales, facilitando que las plataformas operaran como intermediarios digitales, sin fronteras físicas ni geográficas.

Plataformas digitales

De acuerdo con informes del Banco Mundial, las plataformas digitales son *herramientas electrónicas diseñadas para intercambiar bienes, servicios o información entre productores y usuarios. Facilitan el flujo de*

información y transacciones para que productores y usuarios puedan crear valor interactuando entre sí (Banco Mundial, 2024, pág. 21).

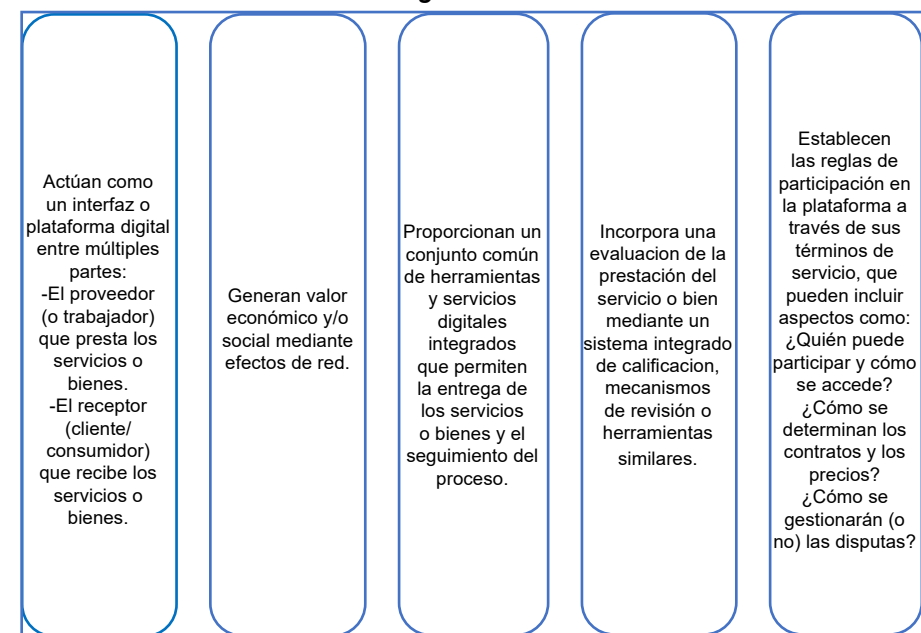
En el Manual sobre la medición del empleo y el trabajo en las plataformas digitales (Handbook on Measuring Digital Platform Employment and Work), publicado en 2023, por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la OIT y Eurostar, se hace referencia a las plataformas digitales desde la perspectiva de identificar el trabajo en plataformas digitales y, desde un enfoque que responda a una definición conceptual flexible, con visión de futuro, en el marco de la evolución de las plataformas digitales, su estructura y sus modelos de negocio.

En ese contexto, las plataformas digitales se consideran como cualquier interfaz digital que genere valor económico y/o social y que actúe como intermediaria entre tres agentes distintos: el propietario de la plataforma, el proveedor de servicios laborales y el usuario final de los bienes y servicios producidos (OECD/ILO/European Union (2023), 2023).

En el Manual se subraya además que, la plataforma digital proporciona servicios y herramientas que permanecen bajo el control de la unidad económica propietaria y le permiten ejercer cierto grado de control sobre las actividades productivas (es decir, el trabajo) que se realizan y supervisar el proceso laboral en la plataforma.

Figura 2

Atributos de las Plataformas Digitales



Nota. (OECD/ILO/European Union (2023), 2023). Manual sobre la medición del empleo y el trabajo en las plataformas digitales (Handbook on Measuring Digital Platform Employment and Work).

Las plataformas digitales utilizan la extracción y uso de grandes cantidades de bases de datos digitales (big data) como recurso primario para optimizar sus procesos de producción, aumentando su valor a medida que un mayor número de usuarios interactúan entre sí, lo que permite recolectar y refinar datos de forma continua para mejorar el servicio y la experiencia del usuario, y ampliar el giro del negocio empresarial.

Términos y definiciones de trabajador de plataformas digitales

En el marco de países que integran la OIT, y que han empezado a regular el trabajo en plataformas digitales desde diferentes ámbitos de sus legislaciones nacionales, han adoptado diferentes términos y definiciones para referirse al concepto de “trabajador de plataformas”, por ejemplo, en el caso de países como Bélgica, Chile y Malta, se señala (Organización Internacional del Trabajo, 2024, pág. 47):

Figura 3
Términos y definiciones de Trabajador de Plataformas por diferentes países

País	Término	Definición
Bélgica	Trabajador de plataformas	Toda persona física que efectúe un trabajo a través de una plataforma digital emisora de órdenes, independientemente de la naturaleza de la relación contractual o de su clasificación por las partes interesadas.
Chile	Trabajador de plataformas digitales	Aquel que ejecuta servicios personales, sea a cuenta propia o ajena, solicitado por usuarios de una aplicación administrada o gestionada por una empresa de plataforma digital de servicios.
Malta	Trabajador de plataformas	Toda persona que desempeñe un trabajo en una plataforma digital y que haya suscrito un contrato de trabajo o que esté vinculada por una relación de trabajo o por cualquier otra forma de acuerdo, independientemente de la designación contractual, con una o múltiples plataformas digitales de trabajo y que esté contratada, de forma regular o irregular, para prestar servicios consistentes en el reparto de cualquier tipo de producto.

Nota. Organización Internacional del Trabajo. Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas, 2024.

En las definiciones anteriores, se resaltan elementos comunes para referirse al concepto de trabajador de plataformas. Se reconoce como la persona que presta servicios en una plataforma digital (que

efectúa, ejecuta, desempeña), independientemente de la forma de contratación, naturaleza del trabajo y/o, si es por cuenta propia o ajena (Organización Internacional del Trabajo, 2024, pág. 49).

Tipología de plataformas digitales

El modelo de negocio de plataformas digitales es considerado uno de los más representativos en la economía digital. A través de infraestructuras digitales impulsadas por la innovación en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, facilitan la interacción entre dos o más grupos de usuarios para conectar la oferta y demanda de productos y servicios a una escala a nivel global.

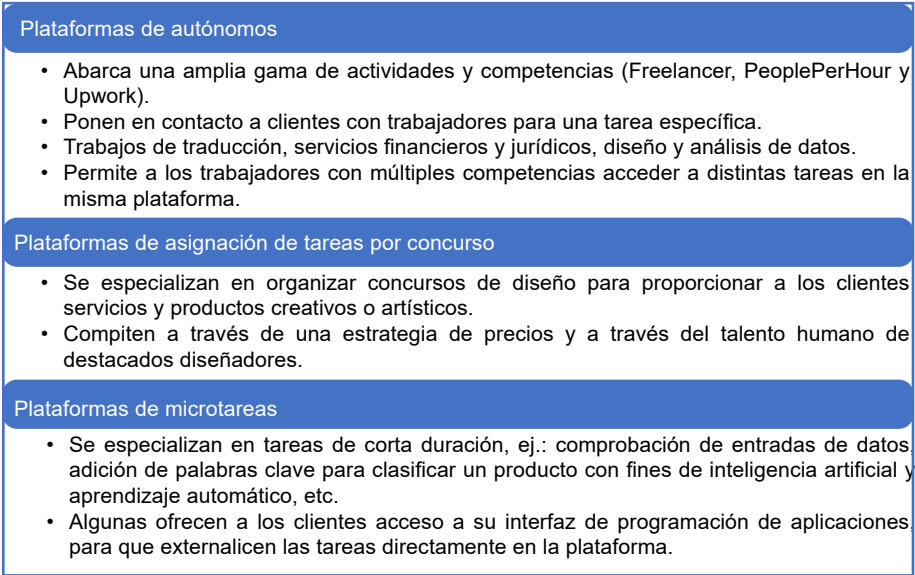
Las plataformas digitales están reconfigurando la dinámica empresarial y social. La fusión de tecnologías de internet y teléfonos móviles, el internet de alta velocidad, y el almacenamiento de grandes cantidades de datos en la nube, ha permitido transitar de modelos empresariales convencionales a diversos modelos de negocios en línea, destacando entre ellos las plataformas digitales de trabajo, que de acuerdo con su tipología se dividen en plataformas de trabajo en línea y plataformas de trabajo localizado o por ubicación.

Plataformas digitales de trabajo en línea

En estas plataformas, una de las principales características es la flexibilidad que tienen los trabajadores para realizar su trabajo a distancia, en y desde cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. Las plataformas de trabajo en línea pueden clasificarse

en plataformas de autónomos, plataformas de asignación de tareas por concurso y plataformas de microtareas, con distintivos propios de una estrategia empresarial de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 82).

Figura 4
Clasificación y características de plataformas digitales de trabajo en línea

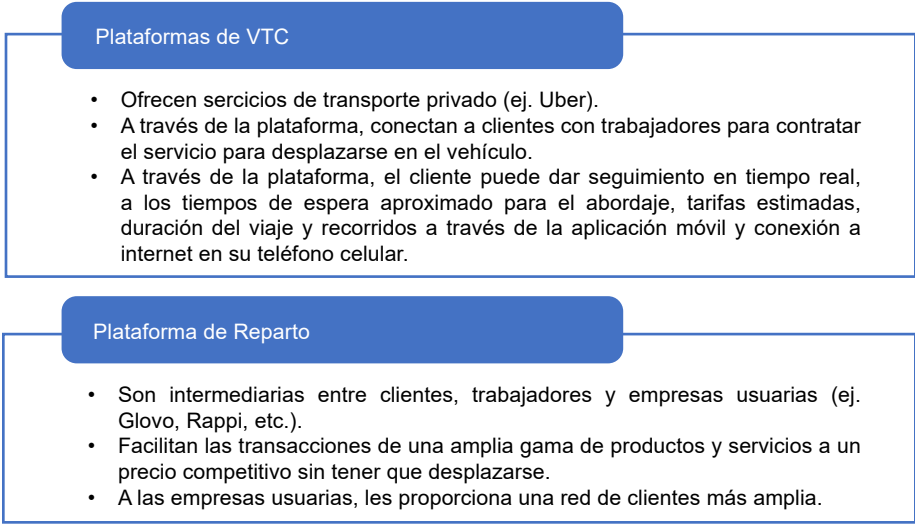


Nota. Organización Internacional del Trabajo (2021). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo.

Plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación

Las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación se distinguen por los servicios que prestan personas físicas en un lugar concreto, por ejemplo; transporte de vehículos con conductores (VTC) y servicio de reparto, con la particularidad que se realizan a través de una aplicación digital; marcando la diferencia con los mismos servicios que se prestan de manera convencional.

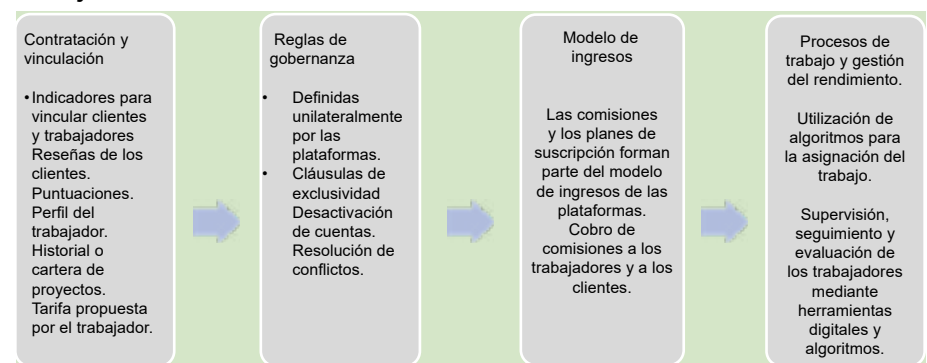
Figura 5
Generalidades de Plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación



Nota. Organización Internacional del Trabajo (2021). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo.

De acuerdo con Informes sobre plataformas digitales de trabajo realizados por la OIT, se pueden señalar algunas características que prevalecen en el modelo empresarial de las plataformas digitales de trabajo, así como algunas de las particularidades laborales de los trabajadores en dichas plataformas, las cuales están reconfigurando significativamente el mundo del trabajo, con implicaciones importantes para garantizar que los trabajadores tengan acceso a un trabajo decente y a la protección de garantías mínimas laborales y sociales.

Figura 6
Características del modelo empresarial de las plataformas digitales de trabajo



Nota. Organización Internacional del Trabajo (2021). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo.

En el marco de los altos niveles de desempleo que persisten a nivel global, las oportunidades laborales que ofrecen las plataformas digitales de trabajo vienen a ser un aliciente y una opción para la generación de ingresos. No obstante, las características que definen las condiciones laborales, así como las experiencias y realidades que

experimentan los trabajadores en este tipo de empleo, han encendido una luz de alerta ante los riesgos y los efectos que representan para poder garantizar un trabajo decente.

Plataformas digitales de trabajo localizado y por ubicación: efectos en el empleo y en la profundización de las vulnerabilidades laborales

Profundizar sobre los efectos en el empleo y vulnerabilidades que puedan representar las condiciones laborales de los trabajadores para garantizar un trabajo decente, en el contexto de las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación, constituye uno de los objetivos del presente informe.

Las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación, caracterizado por el transporte de vehículos con conductores (VTC) y servicio de reparto, constituyen el prototipo de plataformas digitales en auge de las nuevas modalidades laborales en el contexto de las transformaciones digitales propias de la economía digital, las cuales han mostrado un crecimiento importante durante los últimos años, impulsadas por la expansión del internet, la inteligencia artificial, la falta de empleo formal y la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.

La flexibilidad y autonomía laboral y los requisitos mínimos que plantean este tipo de plataformas digitales de trabajo para el ingreso, abren oportunidades de empleo a trabajadores sin experiencia laboral, trabajadores en desempleo de larga duración y trabajadores

en busca de generar un segundo ingreso, reconfigurando el mercado de trabajo y las relaciones contractuales entre empleadores y trabajadores, tanto por la naturaleza de contratación donde se elude la responsabilidad patronal, como por los desafíos para la aplicación de derechos laborales para los trabajadores en este tipo de empleos.

En el marco de la flexibilidad y autonomía laboral, las empresas que gestionan un modelo de negocio a través de plataformas digitales de trabajo en el área de transporte de vehículos con conductores (VTC) y servicio de reparto, eluden la responsabilidad patronal con relación a la cobertura de derechos laborales y de protección social para los trabajadores, bajo la premisa que es un algoritmo quien gestiona e interviene en la sistematización de tareas y responsabilidades de trabajo, y no una empresa o patrono convencional como tal, resaltando la necesidad de evaluar los vacíos legales actuales en la normativa internacional laboral.

A través de algoritmos las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación, asumen un rol de intermediario, facilitando en tiempo real, la interacción entre empresas, clientes y trabajadores, sin que exista una relación y responsabilidad laboral de las empresas hacia los trabajadores, bajo el argumento que constituyen “colaboradores”, “trabajadores autónomos”, “trabajadores independientes”, “contratistas” o “trabajadores por cuenta propia” y sin un contrato de trabajo.

La OIT señala que, en el marco del trabajo de plataformas digitales, un algoritmo se basa fundamentalmente en el procesamiento de datos personales, y lo describe como:

“(…) el que ofrece y adjudica servicios o tareas a los trabajadores, el que define las franjas horarias que les corresponden, el que realiza los *rankings* de los que dependen su actividad y sus ingresos y el que decide si continúan prestando servicios para la plataforma o quedan desactivados de ella” (Organización Internacional del Trabajo, 2023, pág. 15).

En esta modalidad laboral caracterizada por algoritmos que deriva en una nueva forma de dirección y gestión empresarial a nivel digital, se estima que no existe un empleador y en consecuencia no es aplicable la protección laboral que otorga derechos laborales y protección social a los trabajadores. Lo que desafía los pilares de las normas laborales y la protección de los trabajadores en el marco de los principios fundamentales del trabajo decente de la OIT.

Trabajo Decente y plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, hablar de trabajo decente es enfocarse en cuatro pilares fundamentales: derechos en el trabajo, oportunidades de empleo, protección social y diálogo social, que en su conjunto promueven el logro de metas más amplias orientadas a reducir la pobreza, promover la inclusión social, el desarrollo integral y la realización personal. En otras palabras, la OIT resalta, qué:

“(…) no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin

discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo” (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

Los principios del trabajo decente esquematizan los lineamientos de los derechos laborales en la normativa laboral, que no se agotan o disminuyen con las transformaciones económicas, innovación tecnológica y las nuevas formas de empleo en el marco de la globalización, como el caso de las plataformas digitales de trabajo. Por el contrario, reconocer su importancia, transversalización y actualización en el contexto de la revolución tecnológica y economía digital, constituye parte de los compromisos que los países deberán asumir para garantizar tanto el derecho al trabajo y a un empleo de calidad, como el derecho al disfrute de otros derechos básicos como la alimentación, salud, educación y vivienda que se refuerzan mutuamente y son inherentes a la dignidad humana.

Rasgos y características del modelo y estrategias empresariales de las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación

En el contexto del Informe Perspectivas Sociales y de Empleo en el Mundo 2021 de la OIT, se resalta el estudio realizado a 31 plataformas digitales de trabajo, que incluyen las de trabajo localizado o por ubicación. Los resultados permiten una mirada de las características del modelo y estrategias empresariales que distinguen a este tipo de plataformas digitales de trabajo, así como las condiciones laborales que prevalecen para los trabajadores que aplican en este tipo de empleos, los cuales están reconfigurando la oferta y demanda laboral, con un impacto importante en el futuro del trabajo y en las garantías

de lo que representa un trabajo decente para los trabajadores en el marco de los derechos laborales (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

En base al Informe en referencia de la OIT, se puede señalar que, el modelo organizacional de las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación, característico del transporte de vehículos con conductores (VTC) y servicio de reparto, es representado por una plantilla mínima de trabajadores a nivel interno, contratada de forma directa y con una relación de trabajo; y una segunda plantilla, numerosa, a nivel externa, administrada y gestionada directamente por sistemas algorítmicos, quienes se encargan de contratar, organizar y asignar tareas, dar seguimiento y evaluar el trabajo. A los trabajadores contratados en la planilla externa, se les considera trabajadores “autónomos”, “socios colaboradores”, “por cuenta propia”, “independientes”, “contratistas independientes”, y en consecuencia sin una relación contractual de trabajo. A continuación, se hace referencia de algunas de las estrategias empresariales que presentan este tipo de plataformas digitales de trabajo:

Modelo de ingresos

En el caso de las plataformas de VTC, el modelo de ingresos para los trabajadores se calcula/gestiona a través de algoritmos en base a los criterios de:

“(…) factores como la distancia, el tiempo que se tarda en llegar al destino, el costo del combustible, el tipo de vehículo y el poder adquisitivo de los clientes en una zona concreta de la ciudad.

(...) se basa en el cobro de comisiones al conductor (...), que es un porcentaje del precio del viaje, varía dentro de las plataformas (25 % - 20 %).

(...) mediante la «ludificación» y las recompensas (...) adopta la forma de incentivos y bonificaciones (...) suelen depender del número de viajes realizados en un día o una semana” (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 93).

En el caso de las plataformas digitales de reparto, la tarifa de ingresos de los trabajadores se determina a través de algoritmos, que bajo criterios empresariales evalúan entre otros factores, la demanda y la distancia, “y solo una vez que los repartidores han aceptado la entrega, se pone en su conocimiento las tarifas”. En algunas plataformas de reparto, se manejan incentivos y bonificaciones en base a criterios de: “trabajar en horarios imprevisibles, alcanzar o superar un límite de horas, alcanzar o superar un número concreto de viajes, y trabajar durante franjas horarias de mucha demanda” (Organización Internacional del Trabajo, 2021, págs. 94-96).

Contratación y adecuación mutua entre trabajadores y clientes

El Informe realizado por la OIT sobre Perspectivas Sociales y de Empleo en el mundo 2021, refiere que, entre los requisitos básicos para tener acceso a un puesto de trabajo, es la apertura de una cuenta en la plataforma digital por parte de los interesados, quienes deben contar con su propio equipo y herramientas de trabajo. Deben correr con los riesgos y costos relacionados con los bienes de equipo y con la actividad.

En el caso de conductores (VTC), deben contar con vehículo, gastos de gasolina, servicios de mantenimiento de vehículo, licencia de conducir, documentos legales que identifican el vehículo, seguro del vehículo, teléfono móvil y conexión a internet. En el caso de trabajadores de reparto, deben contar con motocicleta o bicicleta, documento oficial de identificación personal, licencia de conducir y documentos legales que identifican el vehículo (motocicleta), una mochila térmica, teléfono móvil, conexión a internet. En casos particulares y de acuerdo con la legislación de algunos países, se requiere, además, la constancia de antecedentes penales o de otro tipo (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 101).

Procesos de trabajo y gestión del rendimiento

La asignación de tareas se realiza a través de algoritmos que toman en cuenta indicadores como la valoración de los clientes, tasa de cancelación o de aceptación de los servicios, como criterios de evaluación para la puntuación.

Para la asignación de tareas, los trabajadores tienen un espacio de segundos para aceptar o rechazar un viaje o una entrega, lo cual puede repercutir en sus puntuaciones y en la cantidad de trabajo que se les asigne en el futuro.

La gestión de rendimiento se realiza a través de algoritmos, lo que reduce el número de supervisores para evaluar el rendimiento de miles de conductores y trabajadores de reparto en distintos lugares.

“(…) en las plataformas de VTC, el seguimiento por GPS y los índices de aceptación y cancelación pueden dar lugar a bajas calificaciones, que (…) inciden en el acceso al trabajo y, (…) pueden llevar a la desactivación de la cuenta del trabajador” (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 110).

Reglas de gobernanza de la plataforma

Según los resultados del Informe de la OIT sobre empleo en el mundo 2021, señalado anteriormente, es la plataforma quien define las condiciones de servicios de forma unilateral con los trabajadores, lo que incide en la libertad y la autonomía de los trabajadores. Para obtener el empleo y acceder a la plataforma, los trabajadores deben aceptar una serie de condiciones que abarcan aspectos como:

Cláusulas de exclusividad: algunas plataformas condicionan al trabajador con un período de tiempo estimado (en meses) para trabajar en la plataforma como único medio de trabajo.

Aceptación/rechazo de un trabajo: permiten una pseudo libertad al trabajador para aceptar o rechazar un trabajo, aunque el rechazo puede repercutir más adelante en sus puntuaciones y en una calificación que no les beneficie para la asignación de trabajo en el futuro.

Desactivación o cancelación de la cuenta: La plataforma no se hace responsable de informar con antelación la decisión de desactivar o poner en suspenso la cuenta del trabajador. Es decir, los algoritmos son quienes deciden en base a evaluaciones y

puntuaciones establecidos, que entre otros incluyen: incumplimiento de las condiciones del servicio, tener valoraciones bajas por el servicio prestado, desempeño deficiente, recurrir a subcontratistas o métodos automatizados, tener varias cuentas, tener períodos prolongados de inactividad o incumplimiento de códigos de conducta (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 107).

Recopilación y uso de datos

La recopilación de una gran cantidad de datos, permite la operacionalización de la plataforma, dar seguimiento en tiempo real al servicio que se ofrece, mejorar o personalizar sus servicios, tomando en cuenta la interacción entre cliente y trabajador. En el caso de las plataformas de VTC, los datos recopilados abarcan:

“(…) la ubicación del trabajador, que se rastrea mediante GPS, así como las puntuaciones, los datos relativos a la aceleración y la frenada, las comunicaciones entre usuarios e incluso los datos almacenados en los dispositivos personales de los usuarios, como la información de la lista de contactos o los nombres de las aplicaciones instaladas” (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 108).

La recopilación de datos de trabajadores y clientes también permiten a las plataformas, tomar decisiones sobre precios y su vinculación automática, vincular con algoritmos a conductores con pasajeros, determinar puntuaciones, desactivar cuentas, confirmar pagos a los repartidores y detectar transacciones fraudulentas.

Generalidades de las condiciones laborales de los trabajadores en las plataformas de trabajo localizado o por ubicación

Hablar sobre las condiciones laborales en las plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación, es enfocarse en la flexibilidad y bajas barreras para el ingreso de trabajadores desde el contexto de las oportunidades o ventajas que puede representar ante los altos índices de desempleo a nivel de los países. No obstante, los nuevos modelos de gestión a través de algoritmos e inteligencia artificial, como parte de las estrategias empresariales para la administración de la plataforma, constituyen riesgos o desventajas para los trabajadores por los vacíos legales de protección laboral y social que presentan.

Oportunidades / ventajas

- En el marco de los altos niveles de desempleo e informalidad laboral a nivel de los países, las plataformas digitales de transporte y de reparto (delivery) constituyen una opción laboral para la generación de ingresos como fuente principal o secundaria.
- Los requerimientos mínimos en el perfil de ingreso, hace flexible la entrada de personas con escasa experiencia laboral o que por motivos de edad no son contratadas en otro tipo de empleos.
- Crea oportunidades para la generación de ingresos y flexibilidad de horarios, pero plantea también retos para garantizar un trabajo decente; con seguridad en el ingreso, derechos laborales, protección social y diálogo social.

- Para un alto porcentaje de trabajadores en países con economías en desarrollo, las opciones de empleo en la plataforma digital de trabajo basados en la localización, con tareas realizadas por trabajadores en lugares específicos representa el único ingreso como medio de vida.

Riesgos / desventajas

- Profundiza la informalidad y la precariedad laboral a través de ingresos bajos y volátiles, falta de un contrato laboral y ausencia de protección social mínima para los trabajadores.
- El trabajo es organizado, gestionado y fiscalizado a través de criterios establecidos por algoritmos, lo que contradice la falsa libertad de los trabajadores para realizar su trabajo, “(...) ya que la no aceptación y el rechazo del trabajo repercuten en las puntuaciones de los trabajadores y en las futuras asignaciones de trabajo” (Organización Internacional del Trabajo, 2021, pág. 107).
- La ausencia de cobertura social y seguro de desempleo, predispone a los trabajadores en caso de accidentes viales en horarios de trabajo, a que se queden inactivos en la plataforma digital de trabajo sin recibir ningún tipo de compensación económica.
- La categorización que se realiza de los trabajadores al señalarlos como trabajadores autónomos, socios, independientes, contratistas o por cuenta propia, les deja fuera del ámbito de la aplicación de reglamentaciones laborales y de protecciones mínimas sociales, lo que incide en el bienestar y calidad de vida de los trabajadores.

- Los trabajadores tienen escasa libertad para decidir sobre su trabajo y el orden de sus tareas, horarios y descansos, ya que dependen exclusivamente de la gestión del algoritmo y de los criterios discrecionales que utiliza la plataforma para la cantidad de trabajo que se les asigna, incidiendo en el nivel de ingresos diarios que reciben, y en consecuencia en su nivel de bienestar y calidad de vida.
- En periodos de baja demanda de servicios en la plataforma, los ingresos de los trabajadores son mínimos e inestables, puede repercutir que en el lapso de una hora se les asigne una sola tarea/servicio (Fairwork España, 2025, pág. 39).
- En periodos de baja demanda de servicios en la plataforma, los trabajadores afrontan tiempos de espera extendidos para recibir la asignación de un servicio que no son retribuidos económicamente por la plataforma.
- Los trabajadores se enfrentan a largas jornadas de trabajo de lunes a domingo para garantizar un ingreso mínimo vital, derivado de la inestabilidad y discrecionalidad de los sistemas de algoritmos en la asignación de los servicios y el aumento de la oferta de trabajadores en la plataforma.

En retrospectiva puede señalarse que, si bien las plataformas de trabajo basadas en la localización o ubicación constituyen una oportunidad de empleo real ante los altos niveles de desempleo, también plantean una serie de retos ante la ausencia de un marco regulatorio específico para resguardar los derechos laborales

mínimos de los trabajadores. Profundiza vulnerabilidades laborales existentes en el mercado laboral, resaltando la informalidad laboral, precarización del empleo, largas jornadas de trabajo, inseguridad en el nivel de ingresos, inexistencia de descansos y vacaciones, así como desprotección de seguridad social ante enfermedades y accidentes viales, entre otros.

Avance en el análisis de las lagunas normativas en el marco del Trabajo Decente en las plataformas digitales de trabajo

En el contexto de la OIT se han impulsado iniciativas para examinar lagunas normativas relativas a una amplia gama de temas pertinentes a la economía de plataformas digitales, “(...) a las que no parece darse respuesta en el ámbito de las normas internacionales de trabajo de la OIT” (Organización Internacional del Trabajo, 2023, pág. 3).

En el marco de la 347.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, realizada en Ginebra en marzo de 2023, se presentó un documento con los resultados del análisis de las lagunas normativas al trabajo decente en la economía de plataformas. El ámbito de aplicación de las normas se examinó en función de determinar si los trabajadores por cuenta propia (trabajadores autónomos) estaban amparados a la luz de dichas normas.

Entre los temas de las normas analizadas se pueden señalar: la relación de trabajo, la libertad sindical y negociación colectiva, la igualdad de oportunidades y de trato, la inspección de trabajo, la política y promoción del empleo, los salarios, el tiempo de trabajo,

de los cuales se describen algunas de las conclusiones emitidas sobre las posibles lagunas normativas contempladas (Organización Internacional del Trabajo, 2023):

“Relación de trabajo. Se reconoció la relación de trabajo como el fundamento de la mayoría de los derechos laborales y sociales. Se resaltó la necesidad de luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas y garantizar a los trabajadores que se encuentran en esa situación la protección que merecen. Se consideró que la **Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)** era totalmente pertinente en el contexto de la economía de plataformas.

Libertad sindical y negociación colectiva. Se subrayó que el criterio para determinar las personas cubiertas por el derecho sindical no se funda en el vínculo laboral con un empleador. El **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)** se aplica a todos “los trabajadores”, “sin ninguna distinción” (artículo 2).

Igualdad de oportunidades y de trato. Se reconoció que los **Convenios número 100, 111, 156 y 1190, sobre igualdad de remuneración (1951), sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958), sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981), sobre la violencia y el acoso (2019)** respectivamente, tienen un ámbito de aplicación amplio que abarca a todos los trabajadores de la economía de plataformas. Se resaltó la necesidad de evitar

sesgos discriminatorios en el uso de los algoritmos en el contexto del trabajo de plataformas.

Inspección de trabajo. Se reconoció que su aplicación a la economía de plataformas puede plantear dificultades prácticas, por cuanto el trabajo no se realiza siempre en un único lugar de trabajo. Se indicó que la gestión algorítmica suponía un obstáculo para la inspección del trabajo.

Política y promoción del empleo. Se reconoció la existencia de relaciones de trabajo multipartitas en la economía de plataformas como una de las lagunas temáticas, ya sea porque estas no se rigen plenamente por las normas de la OIT o porque su cumplimiento y aplicación plantean desafíos adicionales.

Seguridad en el empleo. Se reconoció que, en el ámbito de aplicación del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), no abarca a los trabajadores por cuenta propia. Se planteó la cuestión de las sanciones que podrían imponerse a los trabajadores de plataformas, por ejemplo, por rechazar tareas. En algunos casos, se puede sancionar al trabajador con la suspensión temporal o definitiva de su cuenta en la plataforma, lo que equivale a la suspensión unilateral, temporal o definitiva, de la relación de trabajo. La cuestión de las sanciones, que excede la del despido, no se aborda de forma exhaustiva en las normas de la OIT. También está estrechamente relacionada con la gestión algorítmica.

Salarios. Se reconoció que los **Convenios número 95, 173 y 131**, relativos a la **protección del salario (1949)**, **protección de créditos laborales en caso de insolvencia del empleador (1992)** y **sobre fijación de salarios mínimos (1970)** respectivamente, se aplican solo a los trabajadores asalariados. El término «salario» se define como la remuneración o ganancia debida por un empleador o un trabajador en virtud de un contrato de trabajo escrito o verbal. Se reconoció como lagunas temáticas la falta de transparencia de las tasas de remuneración, el pago irregular de la remuneración debida y las comisiones y los gastos que se cobran a los trabajadores de las plataformas. La transparencia en la determinación de las tasas de remuneración no está contemplada en las normas vigentes de la OIT.

Tiempo de trabajo. Se pusieron en duda la compatibilidad de las prácticas actuales con el **Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)**, como la no remuneración del tiempo de desplazamiento de los trabajadores entre los encargos en las aplicaciones de transporte y reparto. Sin embargo, no se logró el consenso acerca de la aplicabilidad de ese convenio al trabajo en plataformas. El ámbito de aplicación del Convenio número 30 es muy amplio, pero se restringe a los asalariados, y no contempla el trabajo doméstico en la economía de plataformas.

El cómputo y la remuneración del tiempo de espera hasta que la plataforma asigna las tareas fue uno de los aspectos señalados como laguna temática.

Cuando ese tiempo no se considera como «horas de trabajo», el trabajador debería tener derecho de todos modos a percibir algún tipo de remuneración en reconocimiento del tiempo transcurrido «sobre llamada».

La limitación de las horas de trabajo en total cuando se incluyen horas extraordinarias podría constituir una laguna normativa. Se reconoció que las normas de la OIT no regulan el total de horas de trabajo de los trabajadores que tienen más de un empleo, como en el caso de los trabajadores de plataformas.

Se reconoció que el derecho de los trabajadores de la economía de plataformas a estar desconectado constituye una laguna en las normas internacionales.

Protección de los datos personales de los trabajadores. Se reconoció que ninguna norma internacional de trabajo regula de forma tan exhaustiva la protección de los datos personales de los trabajadores como el **repertorio de recomendaciones prácticas** (no es vinculante ni tiene rango de norma internacional del trabajo). En el repertorio de recomendaciones prácticas (adoptado en 1996) se enumeran los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y se aborda la cuestión del procesamiento automatizado de los datos, así como su control electrónico. Se señaló la protección de los datos como un ámbito no cubierto por las normas vigentes.

Gestión algorítmica. Se reconoció que las normas internacionales de trabajo no abordan específicamente la gestión algorítmica o, más en general, el uso de la inteligencia artificial en el mundo del trabajo, aunque algunas resultan pertinentes en ese contexto, como el **Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, (núm. 111)**, con respecto a la prevención de sesgos discriminatorios en el diseño de los algorítmicos.

Resolución de conflictos del trabajo. Se reconoció que no existe ninguna norma que trate de manera directa y exhaustiva la cuestión de la solución de conflictos laborales individuales. Se reconoció que existen lagunas normativas con respecto al acceso efectivo a vías de recurso y mecanismos de resolución de conflictos para los trabajadores de plataformas. En las normas vigentes se prevén relativamente pocas orientaciones pormenorizadas. Estas consideraciones parecen ser especialmente pertinentes para el trabajo en la economía de plataformas, dado su carácter transfronterizo y la relación de trabajo multipartita que implica.

El carácter transfronterizo de la economía de plataformas. Se reconoció que las normas vigentes de la OIT no cubren adecuadamente el carácter transfronterizo del trabajo de plataformas, lo que complica su cumplimiento y aplicación. Se resaltó la necesidad de que las plataformas se constituyan legalmente en cada uno de los países en los que se desempeñan sus trabajadores, por el carácter transfronterizo

de la economía de plataformas y las implicaciones cuando la plataforma y el trabajador no se hallan en el mismo país” (Organización Internacional del Trabajo, 2023, págs. 3-16).

Retrospectivamente puede señalarse que evaluar la problemática laboral que enfrentan los trabajadores de plataformas digitales de trabajo, a la luz de los vacíos legales que generan las nuevas tecnologías lideradas por la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la big data, en el marco de la normativa internacional de trabajo actual, constituye el primer paso para la creación de instrumentos jurídicos que permitan asegurar protecciones laborales y sociales mínimas en el contexto de las nuevas formas de empleo y del futuro del trabajo en la era digital.

Guatemala: plataformas digitales de trabajo localizado o por ubicación

En la región Centroamericana, Guatemala constituye un referente importante de la integración y rápido crecimiento de la economía digital en los hogares guatemaltecos. Un mayor acceso a teléfonos móviles, ampliación del ecosistema de pago digitales y una mayor demanda de compras en plataformas en línea, son algunas de las tendencias que impulsan la economía digital actual.

Datos sobre el comportamiento de la población guatemalteca en la era digital, permiten una mirada de las tendencias y preferencias de los usuarios a finales del año 2025 (DATAREPORTAL, 2025):

“A finales de 2025, Guatemala contaba con un total de 26,6 millones de conexiones móviles celulares activas, (...) equivalente al 110 % de la población total, con un aumento de 159 mil conexiones entre finales de 2024 y finales de 2025.

(...) 11,6 millones de usuarios utilizaban internet, con una penetración en línea del 62,0 por ciento, con un aumento de 393 mil usuarios el último año (octubre 2024 – octubre 2025).

(...) contaba con 11,7 millones de identidades de usuarios de redes sociales, lo que equivale al 62,6 por ciento de la población total (...) 45,1 por ciento eran mujeres y 54,9 por ciento hombres.

(...) había 11,7 millones de identidades de usuarios de 18 años o más que utilizaban las redes sociales en Guatemala, (...) 99,6 por ciento de la población de 18 años o más” (DATAREPORTAL, 2025).

Por otra parte, el uso frecuente de plataformas digitales (Apps) de transporte (por ubicación) y de reparto (localizado) o entregas a domicilio (delivery), son un ejemplo de la reconfiguración en el comportamiento de la economía en los hogares guatemaltecos, que han encontrado en los servicios que prestan dichas plataformas, una alternativa real y práctica que se adapta a la demanda de servicios de su vida diaria.

Reconfiguración del mercado laboral a nivel urbano

La transición y rápido avance hacia la economía digital en Guatemala, ha reconfigurado de manera acelerada el mercado laboral, principalmente a nivel urbano. Al analizar el modelo de negocio y estrategias empresariales caracterizado por la gobernanza algorítmica y la flexibilidad contractual, a la luz de la realidad socioeconómica nacional, se evidencia que las plataformas digitales de trabajo por

ubicación o localizado, lejos de construir un mecanismo de autonomía laboral, operan como un catalizador que institucionaliza la informalidad y profundiza las vulnerabilidades laborales preexistentes en el país.

Para poder evaluar y medir los efectos reales en el empleo y las condiciones de vida de la fuerza de trabajo en el contexto de las plataformas digitales de trabajo localizado, sea de reparto o entrega a domicilio (delivery) o por ubicación (transporte), es imperativo analizar históricamente la inserción del ecosistema de plataformas digitales en el mercado laboral guatemalteco.

Históricamente, el servicio de entrega a domicilio (delivery) y el transporte urbano en el área metropolitana de Guatemala, operaban bajo modelos altamente convencionales y poco escalables. Es usual recordar que, en el sector del reparto, las grandes cadenas de comida rápida eran las que contaban con su propia flotilla de motoristas repartidores integrados a su nómina laboral interna. En el caso del transporte de pasajeros, dependía de taxis estacionarios o de un transporte público urbano deteriorado e inseguro.

Con el inicio de operaciones de Uber, el 12 de diciembre de 2016 (Uber Technologies Inc., 2019), se transformó la dinámica de la logística digital en el país. A través de esta plataforma de transporte privado, se introdujo el modelo de intermediación algorítmica, convirtiéndose en un catalizador que aceleró la adopción de las nuevas tecnologías digitales y transformó los hábitos de consumo, facilitando la irrupción de la economía de plataformas en el país.

Luego empresas como Hugo App (mayo 2018), la española Glovo (junio 2018) y posterior lanzamiento de Uber Eats (julio 2018), incursionaron en el sector de reparto o entregas a domicilio, experimentando una rápida evolución a través de su modelo de negocios de mensajería independiente y la automatización digital del proceso de entrega (Gándara, 2019). Se considera un punto de inflexión, cuando PedidosYa absorbió las operaciones regionales de Glovo en marzo de 2021, aumentando su cuota en el mercado e instaurando un duopolio de facto en el reparto junto a Uber Eats (AméricaEconomía, 2021).

El catalizador para consolidar la masificación del modelo de negocios liderado por una gestión algorítmica, lo constituyó la crisis sanitaria del COVID-19 en el año 2020. Las restricciones de movilidad y las tasas de desempleo abierto provocadas por un largo periodo de confinamiento, situaron a las plataformas digitales como un refugio laboral de absorción inmediata. Para muchos guatemaltecos la opción de autoempleo digital, se convirtió en la única alternativa para la generación de ingresos ante la ola de despidos en el sector formal.

Radiografía socioeconómica del trabajador asociado en el contexto nacional

Contrastar las narrativas corporativas de flexibilidad laboral e ingresos altos con la realidad que presentan las condiciones de trabajo en el entorno guatemalteco, exige un análisis de los datos de operación a nivel urbano de las principales plataformas digitales que operan en el país.

Uber/ Uber Eats

Según los datos disponibles en su sitio web, la plataforma dispone de una red de alcance nacional, que en 2022 superaba los 10,000 trabajadores asociados, con una expansión sostenida desde la Ciudad de Guatemala y sus municipios aledaños (Mixco, Villa Nueva), hacia centros urbanos clave del interior de la república como La Antigua Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla y Palín. Datos disponibles refieren ingresos promedio a generar en la Ciudad de Guatemala de Q 46.17 por hora de conexión (se basan en las ganancias promedio del 20/4/2026 al 18/5/2026) (Uber Guatemala, s.f.).

Un conductor o repartidor promedio que dedica una jornada regular a tiempo completo, genera ingresos brutos mensuales proyectados entre Q 3,500.00 y Q 4,000.00 quetzales. No obstante, para alcanzar techos de facturación más altos (estimaciones de Q 2,3421.00 semanales), el trabajador debe extender su jornada de trabajo y conexión cerca de las 50 horas semanales (Uber Guatemala, s.f.). A este ingreso se debe de deducir los costos operativos directos: combustible, mantenimiento correctivo del vehículo, depreciación del vehículo y planes de datos móviles de alta velocidad. Adicionalmente, restar el pago de tributos del 5 % ante la Superintendencia de Administración Tributaria.

PedidosYa

Con su emblemática mochila roja que recorre las principales áreas urbanas en el ámbito nacional, la plataforma PedidosYa, mantiene

campañas de contratación constante para poder cubrir el crecimiento de la demanda logística, llegando a requerir hasta 1,000 nuevos repartidores o riders (nombre en inglés) en un solo mes, según los datos disponibles en su sitio web.

Estimaciones de la gerencia de operaciones, señalan que los ingresos de un repartidor a tiempo completo, con jornadas de 45 a 50 horas semanales, varían entre Q 4,000.00 y Q 8,000.00 quetzales mensuales, dependiendo de la cantidad de pedidos realizados (PedidosYa, s.f.). El ingreso final neto se integra a partir de una tarifa base por pedido, un adicional por distancia lineal calculada por el algoritmo, bonificaciones por retos semanales o fines de semana, y propinas otorgadas por los consumidores, de las cuales el trabajador recibe el 100 %.

inDrive

Es la segunda App de transporte con más descargas en el mundo durante los años 2022 y 2023 (inDrive, 2026). En Guatemala incursionó en junio 2018, como una alternativa de servicio en el segmento de transporte y flejes sin intervención de algoritmos. A diferencia de las otras plataformas, en inDrive (antes InDriver), son los pasajeros quienes negocian directamente el precio del viaje con los conductores. Los pasajeros pueden aceptar, negociar o rechazar la tarifa de los pilotos disponibles, elegir a los conductores y pagar el servicio en efectivo.

El modelo de negocio de la plataforma se basa en el cobro de una tasa de comisión o “tarifa de licencia”, por el derecho de uso de la aplicación por cada viaje completado, trasladándose de forma íntegra el riesgo de la rentabilidad del viaje a la interacción de los usuarios y conductores.

Especificidades nacionales y la profundización de las vulnerabilidades laborales

Es imperativo resaltar cómo el análisis de las lagunas normativas internacionales adquiere dimensiones críticas, al evaluar cómo las plataformas digitales adaptan sus modelos de negocio a las asimetrías estructurales del mercado laboral guatemalteco. El enfoque de flexibilidad laboral, sufre modificaciones sustanciales al insertarse en una economía nacional caracterizada históricamente por altos índices de informalidad y debilidad institucional.

La formalización fiscal de la desprotección laboral. A nivel global, el debate se centra principalmente en establecer a nivel jurídico la categoría del trabajador de plataformas digitales, si es asalariado o contratista independiente. En Guatemala, las empresas formalizaron el estatus de “socio colaborador de la App”, a través de las normativas tributarias vigentes. En el perfil de contratación, se exige contar con número de identificación tributaria (NIT), y estar inscrito en el Régimen de Pequeño Contribuyente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), emitir facturas electrónicas en línea (FEL), lo que obliga al trabajador a tributar el 5 % sobre sus ingresos brutos.

El impacto en la vulnerabilidad laboral se enfoca en la contradicción. El trabajador asume la responsabilidad fiscal y burocrática de un empresario comercial, pero sin la libertad de poder decidir sobre sus actividades laborales y la flexibilidad de sus horarios, ya que es el algoritmo quien organiza, gestiona, controla y penaliza el trabajo de los conductores y repartidores, inclusive, es quien decide unilateralmente desactivar permanentemente o dejar en pausa la cuenta del trabajador, lo que en el marco de la normas laborales internacionales se estaría hablando de un despido injustificado.

Exclusión bancaria y barreras de intermediación financiera. En las bases de contratación en el contexto guatemalteco, se obliga la apertura de una cuenta bancaria que acepte transferencias electrónicas semanales. No obstante, se detallan restricciones legales en el uso de entidades financieras locales (Banco Azteca) y cooperativas de ahorro y crédito, obligando al trabajador a integrarse a la banca corporativa tradicional, asumiendo cobros por el manejo de cuenta o comisiones por transferencias.

Gastos de infraestructura y herramientas de trabajo. En el contexto guatemalteco, el “socio colaborador de la App”, es quien aporta los medios de producción; motocicleta o automóvil, así como el costo de las herramientas de trabajo con el logo corporativo. Por ejemplo, en PedidosYa, la compra del kit es obligatorio para poder ser habilitado en el sistema de la plataforma, el cual incluye: mochila térmica (Q 425.00), playera con logo (Q 60.00), chumpa de diario (Q 174.00), y traje de protección de lluvia (Q 250.00) (PedidosYa, 2026).

Gobernanza algorítmica adaptada a la geografía y al tráfico urbano. El cálculo de las rutas, tarifas y tiempos de entrega se realiza mediante sistemas de posicionamiento global (ej. Google Maps). Sin embargo, en la gestión algorítmica, no se contextualiza en los tiempos de entrega, los factores de alto riesgo que puedan referir las zonas periféricas del área metropolitana y cabeceras departamentales de Guatemala, la falta de claridad de la nomenclatura, el impacto del tráfico pesado, o las condiciones climáticas del invierno en el país, factores que inciden en la evaluación de los indicadores de rendimiento y en los puntajes para poder mantener activa la cuenta del trabajador en la aplicación.

Evaluación de riesgos en el marco del Trabajo Decente

Evaluar los factores de riesgo que condicionan la oferta laboral en las plataformas digitales a la luz del Trabajo Decente, es enfocarse en factores clave que profundizan la vulnerabilidad laboral en el contexto guatemalteco.

Exclusión del régimen de previsión social (IGSS). Por la naturaleza del estatus contractual de “contratista independiente” o “socio colaborador de la APP”, el trabajador queda desprotegido de la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En consecuencia, el trabajador está excluido de la cobertura de programas de enfermedad común, de accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia, lo que resalta una vulnerabilidad laboral encubierta.

Transferencia de riesgos mediante seguros corporativos privados. Tanto Uber como PedidosYa, han implementado pólizas de seguro colectivas de responsabilidad civil y gastos médicos por accidentes con aseguradores locales (ej. Seguros el Roble). No obstante, en los términos legales de cobertura, se resalta una vulnerabilidad encubierta. La vigencia es temporal, gestionada a través de algoritmos. La cobertura se limita exclusivamente al instante en que el conductor o repartidor acepta un viaje o pedido en la aplicación, y finaliza en el segundo exacto en que el pasajero descende o se entrega el producto. En ese sentido, los tiempos de espera en la vía pública para tomar los pedidos o los trayectos de retorno donde el trabajador sigue expuesto a los accidentes de tránsito y a la delincuencia, no se toman en cuenta, quedando totalmente desprotegido.

Inseguridad ciudadana. En el caso de PedidosYa, la gestión de pedidos con pagos en efectivo, expone al repartidor a llevar con él montos de efectivo propiedad de la empresa, el cual se registra como una deuda a través de una billetera virtual a nombre del trabajador, que debe liquidar diariamente en comercios afiliados. En caso de una eventualidad del trabajador y sea víctima de robo o extorsión del dinero recaudado, automáticamente el algoritmo le bloquea la cuenta de trabajo y no le asignan más pedidos, hasta que liquide el saldo negativo.

Despido algorítmico unilateral. Parte de la dinámica del modelo de negocio y estrategias empresariales de las plataformas digitales, son las cláusulas disciplinarias que advierten a los trabajadores sobre

la potestad unilateral que tiene la empresa para la inhabilitación automática de la cuenta del trabajador, la cual puede ser de forma permanente o de manera temporal, motivada por valoraciones de los clientes o por criterios algorítmicos sobre la ejecución de tareas y rendimiento laboral, lo que se traduce en un despido inmediato sin derecho a defensa y a recibir la indemnización por tiempo de servicio contemplada en la legislación laboral del país, vulnerando significativamente la fuente de ingresos del trabajador.

Visto en perspectiva el análisis sobre la realidad que presentan las plataformas digitales de trabajo de transporte y de reparto (delivery) en el contexto del mercado laboral guatemalteco, se devela una profunda contradicción en la actuación del Estado y su aparato institucional de gobierno. La relación de trabajo constituye la esencia de derechos laborales y sociales. En ese sentido, las normas internacionales de trabajo vigentes, instan a los Estados a luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas. Sin embargo, a nivel nacional, el uso obligatorio de facturas electrónicas en línea (FEL) y la adscripción al Régimen de Pequeño Contribuyente de la SAT, constituyen el canal jurídico idóneo por el cual el Estado asume y convalida la existencia de la actividad económica de las plataformas, sin regular de alguna forma la relación de dependencia subyacente.

Conclusiones y Recomendaciones

La inserción de las plataformas digitales de transporte y reparto (delivery) está reconfigurando la dinámica del mercado laboral convencional. En el ámbito nacional, lejos de ser una fuente de

movilidad social, se han constituido como un mecanismo que institucionaliza la informalidad y profundiza la precarización laboral. Bajo el argumento promocional corporativo de flexibilidad laboral y bajas barreras para el ingreso, las corporaciones absorben la mano de obra desocupada o subempleada, transformándola en una masa de autoempleo digital precarizada y desprotegida, debilitando a su vez, la creación de puestos de trabajo formal en el marco de los principios que refiere el Trabajo Decente.

La institucionalización fiscal de la informalidad laboral a la luz del modelo de negocio y estrategias empresariales de las plataformas digitales de transporte y de reparto (delivery) en el país, permite al Estado percibir una recaudación tributaria constante mediante el tributo del 5 % sobre los ingresos totales de los conductores y repartidores, a la vez que legitima la narrativa de los operadores de plataformas, que desplaza la relación contractual de trabajo y la figura de asalariado por la de “microempresario autónomo” o “socio colaborador de la App”, lo que se traduce en una legalización estatal de la desprotección del trabajador y en un entorno de alta precarización laboral. Es decir, el trabajador es formal ante las obligaciones tributarias y para emitir facturas contables, no obstante, permanece desamparado ante la normativa laboral nacional y ante el régimen de previsión social del IGSS, que cumple la función de proteger a la población económicamente activa ante los riesgos biológicos y económicos a los que están expuestos.

En una primera lectura, el ingreso neto de los trabajadores de plataformas digitales de transporte y de reparto en el país (promedios

mensuales estimados Q 3,500.00 -Q 4,500.00), presupone un escenario de movilidad laboral toda vez que puede igualar o superar en algunos casos, el monto del salario mínimo legal establecido por el Gobierno Central para actividades no agrícolas (Q 4,252.28 en 2026, Departamento de Guatemala CE1). No obstante, al restar los gastos obligatorios: combustible diario, pago de impuesto del 5 % ante la SAT, mantenimiento y depreciación de vehículo, compra de paquetes de datos móviles para la conectividad en la plataforma, costo de adquisición de herramientas con logos corporativos (ej. mochila térmica); el balance del ingreso real neto del trabajador se desmorona significativamente. A este escenario, es imperativo añadir, además, el tiempo de espera no retribuido al conductor o repartidor en el marco de la conexión a la plataforma, situación que les predispone en una condición laboral obligatoria “sobre llamada”, sin que les represente ningún ingreso, lo que reduce aún más, el valor real de lo percibido por hora efectiva de trabajo realizado.

Resulta imperativo que a nivel del Congreso de la República de Guatemala y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se promueva una reforma parcial al Código de Trabajo que desvirtúe las relaciones laborales encubiertas que prevalecen bajo categorías de “socios colaboradores de la App”, “contratistas independientes”, “trabajadores autónomos” o “socios comerciales”, en la cual operan los conductores y repartidores de las plataformas digitales de trabajo en el país. La propuesta legislativa debería de ir encaminada a legislar el principio de primacía de la realidad y tipificar la subordinación algorítmica, caracterizada por la fijación unilateral de tarifas, control de rutas, régimen disciplinario y la inhabilitación de cuentas por

parte de la plataforma digital, que en la práctica constituyen un poder absoluto de dirección y gestión patronal. Ante esta realidad descrita, se plantea la necesidad de crear un régimen laboral especial o una categoría laboral propia, que garantice un mínimo de derechos irrenunciables que comprendan: el establecimiento de un salario mínimo real por hora efectiva de conexión (que incluyan los tiempos de disponibilidad forzosa o “sobre llamada”), transparencia en la asignación de tareas, la fijación de horarios para categorizar una jornada de trabajo, el derecho de defensa ante despidos gestionados por algoritmos, y la libre organización y representación colectiva de los conductores y repartidores.

Es propicio que se instituya por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, una vía expedita para el diseño e implementación de un Régimen especial de cobertura obligatoria para los trabajadores de plataformas digitales de transporte y reparto (delivery) en el país. Un modelo de protección social mínima que esté respaldado por un esquema de cotización de corresponsabilidad compartida, donde las corporaciones propietarias de las plataformas digitales (ej. Uber, PedidosYa, inDrive), aporten un porcentaje por cada viaje o servicio de entrega completado dentro del territorio nacional, complementado por la contribución del trabajador. Para viabilizar la ejecución de este modelo, es recomendable la vinculación automatizada entre el IGSS y la SAT, para que en la emisión de la factura electrónica en línea (FEL) se integre el descuento automático por concepto de cuota patronal y laboral, y de esta forma garantizar que todo trabajador asociado esté protegido ante accidentes de trabajo, enfermedad común, invalidez, y a una jubilación digna.

Referencias

- PedidosYa. (2026). *repartorsya.com.gt*. <https://riders.repartosya.com.gt/categorias/ridermax.html>
- AméricaEconomía. (5 de abril de 2021). PedidosYa ingresa a Guatemala y amplía sus operaciones a 14 países de Latinoamérica. [https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/multilatinas/pedidosya-ingresa-guatemala-y-amplia-sus-operaciones-14-paises-de#:~:text=PedidosYa%20pas%C3%B3%20a%20ocupar%20el,Am%C3%A9rica%20Latina%20por%20US\\$24272%20millones](https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/multilatinas/pedidosya-ingresa-guatemala-y-amplia-sus-operaciones-14-paises-de#:~:text=PedidosYa%20pas%C3%B3%20a%20ocupar%20el,Am%C3%A9rica%20Latina%20por%20US$24272%20millones).
- Banco Mundial. (Enero de 2024). Economía Digital para América Latina y el Caribe - Diagnóstico de país: Ecuador. Washington DC, EE. UU. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099028101262416449/pdf/IDU1814d30001e-2a814b741bbf711771cfdc3a0b.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Marzo de 2013). Economía digital para el cambio estructural y la igualdad. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ce419364-f83a-4ef3-a9dd-91c9c295b273/content>
- DATAREPORTAL. (8 de noviembre de 2025). Digital 2026: Guatemala. <https://datareportal.com/reports/digital-2026-guatemala>.

Digital Cooperation Organization. (2026). Digital Economy Trends 2026. Digital Cooperation Organization (DCO). https://det.dco.org/sites/default/files/2025-12/Digital-Economy-Trends-2026.pdf?token=LB7qay2ArijTZmZx5TVjj_dn86l_yu85havOgkxY-p9k

Fairwork España. (2025). Avances insuficientes en la protección del trabajo en plataformas digitales: Fairwork España Puntuaciones 2025. España: Fundación Primero de Mayo, Universidad Complutense de Madrid.

Gándara, N. (4 de febrero de 2019). Aplicaciones de entrega a domicilio en Guatemala preparan novedades y continúan su expansión. Prensa Libre. Guatemala: Periódico Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/aplicaciones-de-entrega-a-domicilio-en-guatemala-preparan-novedades-y-cont>

inDrive. (2026). *inDrive.com*. <https://indrive.com/es-gt/company>

Morgandi, Matteo, Alzate, David y Hatayama, Maho. (2025). Regulating platform-based work in low- and middle-income countries: Towards a context-appropriate approach. Washington, DC, EE. UU: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f7d0c737-c1ca-49ca-8aab-dda756c14e04/content>

OECD/ILO/European Union (2023). (2023). Handbook on Measuring Digital Platform Employment and Work. Paris: OECD Publish-

ing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/03/handbook-on-measuring-digital-platform-employment-and-work_f4c975ea/0ddcac3b-en.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (9 de agosto de 2004). ¿Qué es el trabajo decente? Geneva, Suiza: Organización Internacional del Trabajo OIT. <https://www.ilo.org/es/resource/news/que-es-el-trabajo-decente#:~:text=Trabajo%20decente%20es%20un%20concepto%20que%20busca,un%20buen%20trabajo%20o%20un%20empleo%20digno.>

Organización Internacional del Trabajo. (febrero de 2021). ¿Las plataformas digitales de trabajo pueden crear una competición leal y empleos decentes? InfoStories, OIT. <https://webapps.ilo.org/infostories/es-ES/Campaigns/WESO/World-Employment-Social-Outlook-2021.html#introduction>

Organización Internacional del Trabajo. (2021). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_823119.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (13-23 de marzo de 2023). Primer punto del orden del día: Análisis de las lagunas normativas respecto al trabajo decente en la economía de plataformas. Ginebra: Consejo de Administración 347.^a reunión OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas. Conferencia Internacional del Trabajo 113.ª reunión, 2025*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.

PedidosYa. (s.f.). ¡Regístrate ahora y conviértete en Rider! 15 de mayo de 2026. <https://www.repartosya.com.gt/>

Royuela Casamayor, E. (6 de agosto de 2024). *El nacimiento de la World Wide Web: Tim Berners-Lee y su visión revolucionaria*. <https://principia.io/2024/08/06/el-nacimiento-de-la-world-wide-web-tim-berners-lee-y-su-vision-revolucionaria.ljE4MTUi/>

Uber Guatemala. (s.f.). Trabaja como repartidor en Ciudad de Guatemala. <https://www.uber.com/gt/es/e/deliver/guatemala-gu-gt/>

Uber Technologies Inc. (24 de junio de 2019). *La app de Uber pone a disposición nuevo servicio UberX VIP en Guatemala*. Sala de Prensa de Uber. <https://www.uber.com/gt/es/newsroom/la-app-de-uber-pone-a-disposicion-nuevo-servicio-uberx-vip-en-guatemala/>

World Economic Forum. (30 de mayo de 2022). ¿Qué es la economía digital y cómo está transformando los negocios? <https://www.weforum.org/stories/2022/05/digital-economy-transforming-business/>

Informalidad laboral y sostenibilidad tributaria en Guatemala: control interno y fiscalización basada en riesgo desde un análisis documental

*Carlos Enrique Solís García**

Introducción

Guatemala presenta una de las expresiones más persistentes de dualidad estructural en América Latina. El 70.3 % de la población ocupada se desempeña en el sector informal, mientras apenas el 29.7 % cuenta con empleo formal, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2023) del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024). Este patrón no responde a una situación coyuntural; obedece a dinámicas estructurales de largo plazo asociadas a una historia de inestabilidad política, acceso limitado a la educación y formación técnica, altos costos relativos de formalización y una débil protección social que desincentiva la incorporación al mercado formal (de León Muñoz y Gutiérrez Prado, 2025; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2023).

La informalidad laboral trasciende el ámbito del mercado de trabajo y afecta directamente al sistema tributario, pues reduce la base contributiva efectiva y concentra la recaudación en un número limitado de grandes contribuyentes formales. El FMI advierte, además, que la alta informalidad deteriora la productividad, limita la cobertura de protección social y restringe la trazabilidad económica necesaria para una fiscalización eficaz (FMI, 2023).

La manifestación más visible de esa presión estructural es la brecha tributaria. La edición 2026 de Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean reporta que la razón ingresos tributarios/PIB de Guatemala aumentó de 14.2 % en 2023 a 14.3 % en 2024, frente a un promedio regional de 21.7 % en este último año (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] y Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2026). La diferencia de 7.4 puntos porcentuales restringe la capacidad para financiar bienes públicos, infraestructura, salud, educación y las propias capacidades administrativas del ente recaudador. El FMI ha caracterizado a Guatemala como una economía atrapada en un equilibrio de bajo crecimiento, en el que los ingresos tributarios permanecen persistentemente por debajo de las necesidades de inversión del país (FMI, 2024).

El estudio ofrece aportes científicos, profesionales y de política pública. En el científico, integra tres dominios que la literatura suele abordar por separado: economía laboral, finanzas públicas comparadas y administración tributaria. Al integrar estos campos, propone un esquema operativo de control interno y fiscalización basada en riesgo, sustentado en fuentes abiertas verificables (FMI, 2023; OCDE, 2004; OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2026). En el plano técnico-profesional, su utilidad para la Contaduría Pública y Auditoría se encuentra en la elaboración de instrumentos aplicables, entre ellos matrices de riesgos de incumplimiento, controles preventivos, detectivos y correctivos, e indicadores clave de desempeño

(KPI) para el seguimiento institucional. En el plano de política pública, el enfoque de fiscalización diferenciada puede fortalecer el financiamiento del gasto sin recurrir a estrategias masivas de bajo rendimiento, al tiempo que favorece la legitimidad del sistema tributario y una distribución más equitativa de la carga fiscal (ICEFI, 2022; de León Muñoz y Gutiérrez Prado, 2025).

La investigación busca determinar cómo la informalidad laboral condiciona la sostenibilidad tributaria en Guatemala y qué lineamientos, basados en un sólido sustento documental, pueden proponerse para fortalecer el control interno y la fiscalización basada en riesgo en la administración tributaria. Para ello, se sistematizan los niveles y tendencias de informalidad reportados por la OIT y el INE, con la advertencia metodológica necesaria para comparar ambas fuentes, se analiza la posición de Guatemala en presión tributaria comparada mediante estadísticas armonizadas, se evalúan los instrumentos declarados por la SAT en modernización y cumplimiento tributario y se identifican las discrepancias entre el diagnóstico estructural y las herramientas vigentes en gestión de riesgos (CRM), control interno y monitoreo institucional.

Bajo este marco se formula una proposición central: en condiciones de alta informalidad laboral y baja sostenibilidad tributaria relativa, un enfoque de control interno y fiscalización basado en riesgo, apoyado en la Factura Electrónica en Línea (FEL), la segmentación y la gobernanza de datos, ofrece una justificación técnica más sólida para priorizar los recursos institucionales que los controles indiscriminados. Esta proposición tiene alcance analítico

y no causal, pues el diseño documental no permite estimar efectos marginales ni atribuir variaciones recaudatorias a una intervención específica.

De esta proposición central se derivan cuatro proposiciones analíticas. La primera (P1) sostiene que la segmentación y la gestión de riesgos mediante CRM permiten priorizar incumplimientos de mayor impacto y pueden mejorar el rendimiento del control frente a esquemas de fiscalización indiscriminada (OCDE, 2004; CIAT, 2003). La segunda (P2) afirma que la digitalización tributaria, en particular a través de la FEL, habilita mecanismos de trazabilidad y analítica útiles para la fiscalización basada en riesgo únicamente cuando se integra a sistemas de control interno y gobernanza de datos (OCDE, 2004; SAT, 2025). La tercera (P3) señala que la sostenibilidad tributaria puede fortalecerse mediante la focalización de incumplimientos de mayor impacto en segmentos formales medianos y grandes, combinada con mecanismos de facilitación para segmentos potencialmente formalizables. La cuarta (P4) plantea que la efectividad de los modelos de fiscalización basada en riesgo depende de herramientas tecnológicas y de capacidades institucionales de monitoreo, retroalimentación y tratamiento diferenciado de contribuyentes (CIAT, FMI y SII, 2020).

Metodología

El estudio adopta un diseño documental con dos componentes complementarios. El componente cuantitativo descriptivo sistematiza estadísticas de ENEI, ENEIC, ENCOVI e ILOSTAT para examinar

la informalidad laboral, y utiliza Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026 para la comparación tributaria. Para evitar equivalencias indebidas, se distingue entre la razón ingresos tributarios/PIB del gobierno general armonizada por la OCDE (que incorpora contribuciones obligatorias a la seguridad social) y la carga tributaria del gobierno central reportada por SAT, Banguat y Minfin. Ambas series tienen coberturas institucionales distintas y no se comparan directamente.

El componente cualitativo aplica análisis de contenido al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2026–2030 de la SAT, al informe TADAT Guatemala 2024, a la documentación oficial del régimen FEL y al Decreto 31-2024. La unidad de análisis está constituida por disposiciones, objetivos, indicadores y hallazgos relacionados con seis categorías derivadas del marco teórico: riesgos de incumplimiento, segmentación, tratamiento diferenciado, digitalización, gobernanza de datos y control interno (Krippendorff, 2004; CIAT, FMI y SII, 2020). Cada proposición se valora como respaldada documentalmente, respaldada con reservas o no evaluable mediante el diseño adoptado.

Las fuentes se localizaron en DOAJ, SciELO, RedALyC y Google Scholar, así como en repositorios del FMI, la OCDE, la OIT, la CEPAL, el CIAT y el BID y en portales oficiales nacionales de la SAT, el INE, el IGSS y el Ministerio de Finanzas Públicas. Se incluyeron documentos institucionales, estadísticas y estudios con autoridad identificable, pertinencia temática y posibilidad de verificación; se utilizaron fuentes periodísticas o profesionales solo de forma auxiliar cuando aportaban contexto no disponible en una fuente primaria.

La evidencia incorporada se cerró el 30 de septiembre de 2026. El uso de fuentes abiertas favorece la verificabilidad, pero no elimina las limitaciones derivadas de la heterogeneidad metodológica de las encuestas, la ausencia de microdatos tributarios y la codificación documental realizada para este estudio.

Marco teórico y conceptual

Este capítulo organiza el marco conceptual que vincula los cuatro núcleos del estudio. Más que definir términos, establece las relaciones lógicas que sustentan el argumento central y permiten traducir en criterios de análisis las proposiciones de investigación expuestas en la Introducción.

Informalidad laboral: definición, dimensiones y operacionalización

El concepto de informalidad laboral tiene una evolución teórica que conviene precisar antes de abordar su operacionalización estadística, pues las distintas tradiciones conceptuales han producido definiciones con alcances, criterios de medición e implicaciones de política diferentes. El término sector informal emergió en 1972 a partir del informe de la misión de empleo de la OIT en Kenia, que retomó los trabajos del economista Keith Hart sobre Ghana (1970-1972), quien describió un conjunto de ocupaciones caracterizadas por baja rentabilidad, escasa dotación de capital y vínculos con el autoconsumo familiar (Hart, 1970; OIT, 1972, citados en Caamal-Can et al., 2020).

A mediados de la década de 1970, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) reelaboró el concepto desde una perspectiva estructuralista. Desde este enfoque, la informalidad se explicaba por la estructura dependiente de la región, la oferta ilimitada de mano de obra y la incapacidad del sector moderno para absorber productivamente a toda la población activa. Esta reformulación consolidó la asociación entre informalidad y pobreza que ha perdurado en buena parte de la literatura latinoamericana (Tokman y Souza, 1977, citados en Caamal-Can et al., 2020).

La primera codificación estadística internacional llegó con la 15.^a CIET (1993), que definió el sector informal en función de las características de las unidades de producción: pequeña escala, ausencia de separación entre capital y trabajo, y responsabilidad ilimitada del propietario. La segunda, de mayor alcance analítico, correspondió a la 17.^a CIET (2003), que introdujo el concepto de empleo informal como categoría diferenciada. Esta categoría comprende a las personas ocupadas que, por ley o en la práctica, no se encuentran cubiertas por la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta ni la protección social (OIT, 2003). La ampliación fue decisiva porque reconoció que el empleo informal puede existir en cualquier tipo de unidad productiva (sector formal, sector informal y hogares como empleadores), superando así la restricción analítica del enfoque previo, centrado exclusivamente en la unidad económica.

La 21.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (21.^a CIET, 2023) adoptó una nueva resolución sobre estadísticas de la economía informal que sustituyó los estándares específicos de la 15.^a CIET sobre sector informal y de la 17.^a CIET sobre empleo informal. El nuevo marco amplía la medición hacia las actividades productivas informales y se articula con las definiciones de trabajo y empleo adoptadas por la 19.^a CIET. Esta actualización mejora la cobertura conceptual, pero puede afectar la comparabilidad entre las series históricas producidas bajo estándares anteriores y las mediciones futuras (OIT, 2023; ILOSTAT, 2024).

Para este estudio, se adopta un marco conceptual integrado que distingue tres dimensiones analíticas interrelacionadas, pero conceptualmente independientes. La dimensión inicial corresponde al sector informal, caracterizado por la naturaleza de la unidad económica: tamaño inferior a seis personas ocupadas, ausencia de organización jurídica formal, falta de contabilidad sistemática y carencia de registro ante las autoridades competentes (INE, 2019). Por su parte, el empleo informal se delimita en función del puesto de trabajo, identificándose por la ausencia de cobertura de seguridad social, la inexistencia de un contrato formal, la falta de prestaciones laborales de ley y la no sujeción al impuesto sobre la renta como asalariado (OIT, 2003; CEPAL, 2019). Finalmente, de manera transversal, se examina la ocupación informal fuera del sector informal, la cual comprende a trabajadores asalariados de empresas formalmente constituidas que carecen de protección social o de la totalidad de las prestaciones legales. Esta última categoría resulta especialmente relevante para el análisis fiscal, ya que demuestra que la informalidad no se limita a unidades pequeñas o no registradas, sino que también atraviesa segmentos de la economía formalmente organizada.

En Guatemala, el INE mide la informalidad mediante sus encuestas de empleo y condiciones de vida, mientras ILOSTAT armoniza indicadores a partir de los estándares internacionales y de los metadatos nacionales. Las cifras pueden diferir porque no siempre utilizan la misma fuente, período de referencia, cobertura o definición operativa. Por ello, las estimaciones del INE se emplean para el diagnóstico nacional y las de ILOSTAT únicamente cuando se requiere comparabilidad internacional, siempre con la nota metodológica correspondiente (INE, 2024; ILOSTAT, 2024).

Sostenibilidad tributaria: concepto operativo

El concepto de sostenibilidad tributaria no cuenta con una definición única en la literatura de finanzas públicas; su alcance varía según el campo disciplinar desde el que se aborda y los objetivos analíticos que se persiguen. En sentido amplio, la sostenibilidad fiscal se entiende como la capacidad de un gobierno para mantener sus políticas de gasto y tributación en el largo plazo sin caer en insolvencia ni generar niveles de deuda inmanejables (Banco Mundial, 2005, como se citó en Ayala Villagrana, 2024). El FMI precisa esta noción al señalar que un gobierno es fiscalmente sostenible cuando puede continuar financiando sus políticas públicas sin recurrir a ajustes drásticos que comprometan el bienestar de la población (FMI, 2003, como se citó en Ayala Villagrana, 2024). Desde una perspectiva operativa, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México la define como la situación en la que los gobiernos disponen de ingresos presentes y futuros suficientes para atender los gastos actuales y esperados, sin provocar un deterioro continuo de su

posición fiscal (CEFP, 2023). Estas definiciones comparten una orientación hacia el gasto y la deuda, por lo que resultan adecuadas para evaluaciones de solvencia fiscal a lo largo del tiempo, aunque insuficientes para abordar la dimensión específicamente tributaria del problema planteado en esta investigación.

Este estudio construye una definición operativa centrada en la capacidad del Estado para generar ingresos, diferenciándola del concepto más amplio de sostenibilidad fiscal, que también incorpora deuda, gasto y balance primario. Se entiende la sostenibilidad tributaria como la capacidad para generar ingresos suficientes, estables, administrativamente viables y socialmente legítimos que permitan financiar de manera continua las funciones públicas. La suficiencia alude al volumen de recaudación; la estabilidad, a su previsibilidad; la viabilidad administrativa, a la capacidad institucional para recaudar con costos razonables; y la legitimidad, a la percepción de justicia y proporcionalidad que influye sobre el cumplimiento voluntario. Se trata de una síntesis analítica propia basada en la literatura fiscal e institucional revisada (FMI, 2023; ICEFI, 2024).

La razón ingresos tributarios/PIB es el indicador comparativo más utilizado para aproximarse a la suficiencia recaudatoria, aunque su alcance depende de la cobertura institucional. En este estudio, las comparaciones internacionales emplean la serie armonizada de gobierno general de la OCDE, que incluye contribuciones obligatorias a la seguridad social; el análisis administrativo nacional utiliza la carga tributaria del gobierno central reportada por SAT,

Banguat y Minfin. La diferencia de cobertura explica que ambas fuentes presenten valores distintos y obliga a evitar su comparación directa. Incluso dentro de una misma cobertura, el indicador no resume por sí solo la composición de la recaudación, el gasto tributario, las brechas de cumplimiento ni la distribución efectiva de la carga (ICEFI, 2022; OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2026).

El FMI aporta el concepto de capacidad tributaria (tax capacity), entendido como el conjunto de capacidades de política, institucionales y técnicas necesarias para recaudar ingresos dentro de un proceso más amplio de construcción estatal (FMI, 2023). Sus estimaciones agregadas para grupos de economías emergentes y en desarrollo sugieren un potencial medio adicional relevante mediante reformas simultáneas del sistema tributario y fortalecimiento institucional. Este resultado ofrece contexto comparado, pero no constituye una estimación específica de la brecha potencial de Guatemala. Para este estudio, su importancia radica en mostrar que el rezago tributario no se explica exclusivamente por la informalidad laboral, sino también por capacidades institucionales que el CRM y el control interno pueden contribuir a fortalecer.

La legitimidad social requiere una atención específica, pues suele quedar relegada en los análisis de finanzas públicas que priorizan la eficiencia recaudatoria. El ICEFI ha documentado que el cumplimiento tributario voluntario en Guatemala está fuertemente condicionado por tres variables interrelacionadas: el costo esperado de ser detectado y sancionado por la administración tributaria, el nivel de corrupción percibida en el uso de los recursos públicos y la

percepción de justicia y proporcionalidad del sistema tributario (ICEFI, 2024). En este marco, una fiscalización percibida como arbitraria, ineficiente o concentrada en contribuyentes ya registrados (mientras segmentos de alto incumplimiento permanecen sin intervención) deteriora la legitimidad del sistema y puede reducir el cumplimiento voluntario precisamente en los segmentos formales sobre los que descansa la mayor parte de la recaudación. Por esta razón, el concepto operativo de sostenibilidad tributaria adoptado en este estudio incorpora la legitimidad social como un componente central, no como un factor contextual secundario (ICEFI, 2024; OCDE, 2004).

Gestión del riesgo de cumplimiento (CRM)

La gestión del riesgo de cumplimiento, denominada en inglés Compliance Risk Management (CRM), es el marco técnico que organiza la propuesta operativa de esta investigación. Su formulación sistemática en el ámbito tributario se remonta a la nota de orientación publicada en 2004 por el Foro sobre Administración Tributaria del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, titulada Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. En ese documento se recogieron experiencias de administraciones tributarias de países miembros y se propuso un modelo de proceso denominado Revenue Risk Management Cycle (OCDE, 2004). Su aporte principal fue establecer que la administración tributaria no puede ni debe tratar a todos los contribuyentes de la misma manera, ya que la heterogeneidad de comportamientos, capacidades y riesgos vuelve ineficiente, inequitativa y de bajo rendimiento marginal cualquier intervención homogénea (OCDE, 2004). Desde entonces, el CRM ha evolucionado: dejó de ser solo una

técnica de selección de casos de auditoría y se consolidó como un enfoque integral de gestión estratégica del cumplimiento tributario, capaz de orientar las funciones de registro, asistencia, control, fiscalización, sanción y evaluación a partir de una comprensión sistemática de los riesgos de incumplimiento y de los factores que los generan (FMI, 2024).

En términos operativos, el CRM puede definirse como la aplicación de métodos lógicos y sistemáticos para identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y revisar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones tributarias, asignando los recursos de control allí donde el impacto esperado sobre el cumplimiento es mayor. El ciclo del CRM se estructura en cuatro etapas fundamentales que este estudio adopta como marco de referencia para la construcción de la matriz propositiva (CIAT, FMI y SII, 2020; OCDE, 2004).

La primera, identificación, consiste en detectar y describir los principales riesgos de incumplimiento, sus fuentes, manifestaciones y segmentos de contribuyentes más expuestos, utilizando información estadística, cruces de datos, registros tributarios y análisis sectoriales (OCDE, 2004; Garcimartín y Díaz de Sarralde Míguez, 2025). La segunda, análisis y priorización, implica cuantificar la probabilidad de ocurrencia y el impacto esperado de cada riesgo identificado, con el fin de ordenarlos según su relevancia sobre la base tributaria y orientar la asignación de recursos hacia los casos de mayor materialidad; la clasificación resultante suele representarse en matrices que combinan probabilidad e impacto en cuatro cuadrantes, desde riesgo bajo hasta riesgo crítico (FMI, 2024). La tercera, tratamiento, comprende el diseño y la aplicación de intervenciones diferenciadas según el perfil

de riesgo, desde facilitación y asistencia para contribuyentes con incumplimiento involuntario, hasta auditoría intensiva y sanciones proporcionales para los casos de mayor riesgo e impacto (OCDE, 2004; Garcimartín y Díaz de Sarralde Míguez, 2025). La cuarta, monitoreo y evaluación, cierra el ciclo mediante el seguimiento de los resultados de los tratamientos aplicados y la retroalimentación del modelo de riesgo con nuevas evidencias, lo que permite la mejora continua del proceso (CIAT, FMI y SII, 2020).

La segmentación de contribuyentes es el instrumento metodológico que permite aplicar un tratamiento diferenciado del CRM y que la OCDE (2004) recomienda como práctica indispensable para identificar riesgos con mayor precisión. Adoptada de la gestión de mercados, la segmentación consiste en clasificar la población de contribuyentes en subgrupos con características y comportamientos similares, lo que permite a la administración tributaria diseñar estrategias de intervención más precisas, eficientes y ajustadas al perfil real de cada segmento (Garcimartín y Díaz de Sarralde Míguez, 2025; OCDE, 2004). Al respecto, Garcimartín y Díaz de Sarralde Míguez señalan que los criterios de segmentación más utilizados por las administraciones tributarias de la región incluyen el tamaño de la empresa según volumen de operaciones (criterio presente en las unidades de grandes contribuyentes de 85.5 % de los países participantes en ISORA), sector económico, historial de cumplimiento, comportamiento de pago, reincidencia y nivel de exposición al riesgo de evasión. En Guatemala, la evaluación TADAT 2024 constata que la SAT aplica el CRM de manera fragmentada: dispone de herramientas analíticas para seleccionar y priorizar contribuyentes de mayor riesgo,

pero cuenta con fuentes de información insuficientes para identificar los riesgos de cumplimiento de forma integral, y su gestión del riesgo se orienta predominantemente al control posterior, no a la prevención sistemática (TADAT, 2024).

El fundamento teórico de los tratamientos diferenciados del CRM se encuentra en la teoría de la regulación responsiva (*responsive regulation*), desarrollada por Ayres y Braithwaite (1992). Este enfoque propone que las administraciones reguladoras no deben adoptar una única estrategia de cumplimiento, sino combinar de manera gradual instrumentos de persuasión y disuasión según el comportamiento demostrado por el regulado (Braithwaite, 2009). La lógica suele representarse mediante una pirámide de cumplimiento: en la base, donde se concentra la mayor parte de los contribuyentes, predominan la facilitación, la educación tributaria y la asistencia preventiva; en los niveles intermedios se ubican las intervenciones de control selectivo y los requerimientos de información; y en el vértice superior, reservado para contribuyentes de mayor riesgo y menor disposición al cumplimiento, se sitúan la auditoría intensiva, las sanciones proporcionales y el proceso legal (Ayres y Braithwaite, 1992). Esta estructura piramidal es coherente con los principios de proporcionalidad y eficiencia que orientan el diseño de la matriz propuesta en la sección de propuesta.

Conviene precisar los alcances y límites del CRM como marco de referencia de esta investigación. El CRM no es una política laboral ni un instrumento de formalización del empleo; su función consiste en optimizar la administración del cumplimiento tributario dentro de

las restricciones institucionales existentes. Como herramienta de gestión, no sustituye las reformas estructurales en productividad, protección social y costos de formalización que inciden sobre la tasa de informalidad en el largo plazo (FMI, 2023). Su pertinencia para el caso guatemalteco radica en que puede mejorar el rendimiento del control tributario bajo las condiciones actuales de alta informalidad, baja presión tributaria y capacidades institucionales limitadas, sin esperar transformaciones estructurales de mayor plazo.

Control interno y digitalización fiscal: el papel de la FEL

El control interno constituye la cuarta dimensión conceptual del marco teórico y la que conecta de forma más directa el análisis académico con la práctica de la Contaduría Pública y Auditoría. En su acepción más extendida, el Marco Integrado del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) lo define como un proceso llevado a cabo por la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable sobre el logro de objetivos vinculados con las operaciones, la información y el cumplimiento (COSO, 2013). Este marco se organiza en cinco componentes interrelacionados: entorno de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación, y supervisión del sistema. En la administración tributaria, el control interno no opera como un mecanismo autónomo de auditoría posterior, sino como la base institucional necesaria para el funcionamiento del ciclo CRM. Sin responsabilidades claramente definidas, protocolos de gestión del riesgo, criterios de priorización, trazabilidad de decisiones y evaluación

de resultados, el proceso de identificar, analizar, tratar y monitorear riesgos de incumplimiento no puede ejecutarse con coherencia ni con adecuada rendición de cuentas (COSO, 2013; OCDE, 2004). Esta articulación entre CRM y control interno justifica su tratamiento conjunto en este apartado.

En Guatemala, la principal herramienta de digitalización y la más idónea para fortalecer el control interno tributario es el Régimen de Factura Electrónica en Línea (FEL), creado mediante el Acuerdo de Directorio SAT No. 13-2018 y vigente desde el 23 de mayo de 2018 (SAT, 2018). El régimen FEL opera bajo el modelo pre-clearance: cada Documento Tributario Electrónico (DTE) —facturas, notas de crédito y débito, recibos y otros documentos fiscales autorizados— debe ser generado por el contribuyente en formato XML con firma electrónica, transmitido a una entidad certificadora autorizada por la SAT para su validación técnica y normativa, y remitido a la SAT, que realiza sus propias verificaciones de autenticidad e integridad antes de emitir el acuse de recibo (SAT, 2018; EDICOM, 2026).

El almacenamiento centralizado de todos los DTE en los sistemas de la SAT representa una ventaja técnica importante para la fiscalización basada en riesgo, porque genera un repositorio estructurado de transacciones comerciales disponible con alta oportunidad que puede utilizarse para análisis de riesgo, cruces con declaraciones tributarias, identificación de inconsistencias y construcción de perfiles sectoriales de cumplimiento (BID y CIAT, 2018; Banco de Guatemala, 2024).

Los antecedentes revisados ofrecen resultados consistentes sobre el impacto de la factura electrónica en el cumplimiento tributario en América Latina. Un análisis del BID y el CIAT (2018), basado en cinco evaluaciones de impacto en países de la región, encontró efectos positivos en la recaudación en todos los casos estudiados, con incrementos en el pago y en las declaraciones del IVA desde el momento de implementación, pese a las diferencias en estructura tributaria, legislación y ciclo económico (BID y CIAT, 2018). En Uruguay, una evaluación con diseño cuasiexperimental mostró un efecto diferencial positivo de 3.7 % en el monto de los pagos de IVA durante los seis meses posteriores a la incorporación al régimen de documentación fiscal electrónica (Bérgolo et al., 2018). En Guatemala, el Banco de Guatemala señaló que el fortalecimiento de la fiscalización mediante la FEL contribuyó al crecimiento sostenido de la recaudación entre 2020 y 2024, período en el que los ingresos tributarios pasaron de Q 64 027.7 millones a Q 102 757.7 millones, lo que representa un incremento de 60.5 % y permitió ubicar la carga tributaria del gobierno central en 11.8 % del PIB en 2024 (Banco de Guatemala, 2024; SAT, 2025). No obstante, ese crecimiento responde a varios factores simultáneos (reestructuración institucional, combate al contrabando, mejora del cumplimiento voluntario y uso más eficiente de la tecnología), por lo que atribuirlo exclusivamente a la FEL excedería lo que permiten inferir los datos accesibles (SAT, 2025; TADAT, 2024).

La capacidad de la FEL para fortalecer el control interno y el CRM depende de una condición institucional clave: la gobernanza de datos. El CIAT y la Red de Organizaciones Tributarias (NTO) elaboraron en 2024 un manual específico sobre gobierno de datos para administraciones

tributarias, en el que definen la gobernanza de datos como el conjunto de políticas, procesos, responsabilidades y estándares orientados a garantizar la calidad, disponibilidad, integridad y confidencialidad de los datos gestionados por una administración tributaria. Esta condición se establece como indispensable para transformar datos brutos en información de utilidad para tomar decisiones (Duque et al., 2024). Sin una gobernanza adecuada, la acumulación de DTE en los sistemas de la SAT puede convertirse en un repositorio de información con escasa capacidad analítica: los datos existen, pero no necesariamente se procesan en alertas de riesgo, no se cruzan de manera sistemática con otras fuentes, no alimentan modelos de segmentación y no generan los insumos requeridos por el ciclo CRM (Duque et al., 2024). Esta tensión entre disponibilidad de datos y capacidad analítica para convertirlos en inteligencia fiscal configura la brecha que la proposición P2 plantea como condicionante del valor tributario de la digitalización, y cuya verificación documental se aborda en el análisis institucional.

La OCDE ha formulado el concepto de Administración Tributaria 3.0 para describir el horizonte de una administración en la que los sistemas de cumplimiento se integran de manera fluida con los sistemas de los contribuyentes y del sector privado, reduciendo la carga de cumplimiento y ampliando la visibilidad fiscal en tiempo real (OCDE, 2020). Desde este marco, la FEL guatemalteca representa un avance significativo, aunque todavía se encuentra en una etapa intermedia: ha digitalizado la emisión y certificación de documentos fiscales, pero la integración con controles internos robustos, modelos dinámicos de riesgo, interoperabilidad interinstitucional y analítica avanzada (incluidas aplicaciones de inteligencia artificial) continúa

en proceso de construcción (TADAT, 2024; Duque et al., 2024). La revisión documental muestra que todavía existe una incongruencia operativa entre las capacidades tecnológicas de la FEL y su uso efectivo para la fiscalización.

Diagnóstico: informalidad laboral y restricción tributaria

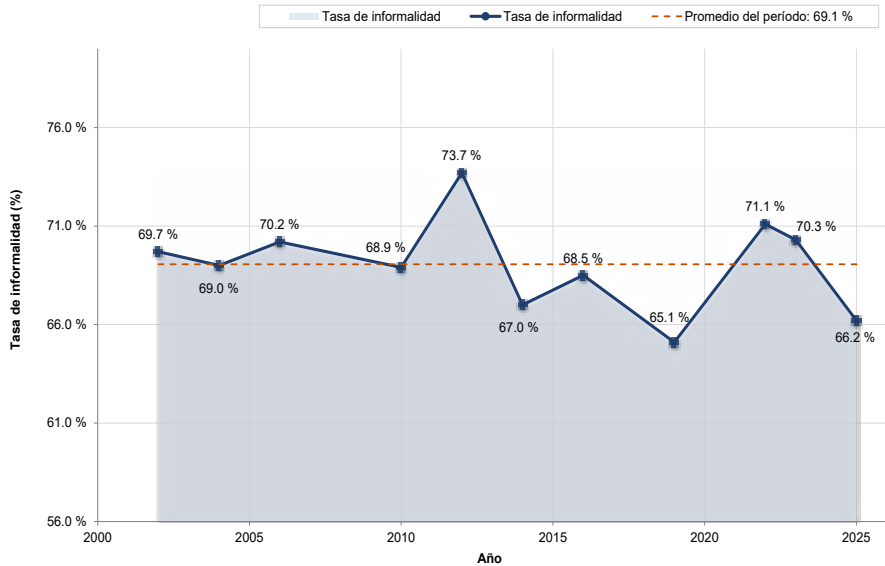
Este capítulo desarrolla el diagnóstico empírico mediante el componente cuantitativo descriptivo del diseño metodológico. Sistematiza la evidencia estadística sobre la magnitud y estructura de la informalidad laboral, así como la posición de Guatemala en materia de presión tributaria comparada. Con base en ambos elementos, analiza sus efectos sobre la sostenibilidad tributaria y establece la base diagnóstica para la propuesta de fiscalización basada en riesgo.

Magnitud, estructura y tendencias de la informalidad laboral

La informalidad laboral en Guatemala constituye una característica estructural del mercado de trabajo. Los datos de la ENEI 2002 registraron una tasa de informalidad de 69.7 % de la población ocupada, mientras que la ENEI 2022 reportó 71.1 %. Por su parte, la ENCOVI 2023 situó la tasa en 70.3 %, con apenas 29.7 % de la población ocupada en el sector formal, y la ENEIC del segundo trimestre de 2025 informó una tasa de 66.2 % sobre un total de 8.0 millones de personas ocupadas (INE, 2023, 2024, 2025). Estas observaciones confirman la persistencia de niveles elevados de informalidad, aunque no deben interpretarse como una serie estrictamente homogénea, debido a que proceden de encuestas, períodos y marcos operativos distintos.

Por ello, la reducción observada en 2025 se considera coyuntural hasta contar con una secuencia comparable más amplia. La Figura 1 presenta puntos publicados seleccionados para ilustrar los niveles y las oscilaciones de la informalidad, no para estimar una tendencia causal.

Figura 1
Tasa de informalidad laboral en Guatemala, 2002–2025



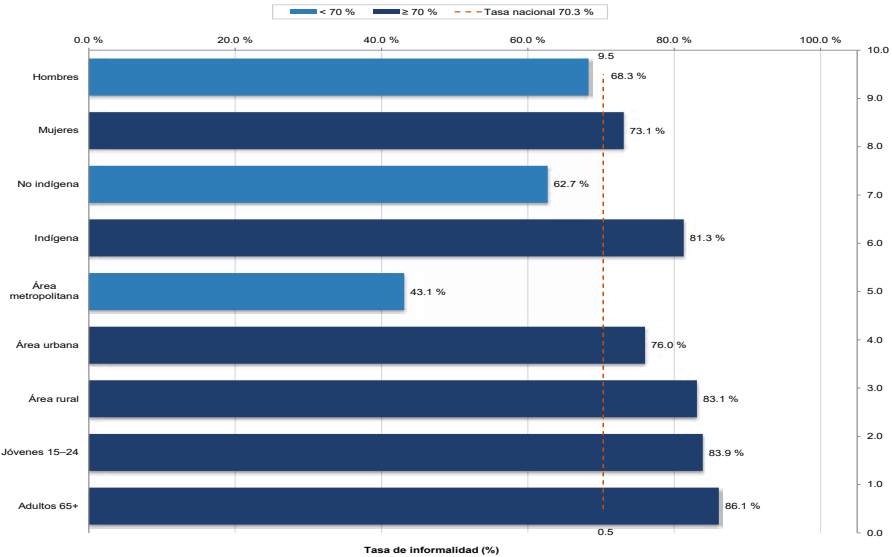
Nota. Elaboración propia con datos de ENEI (2002, 2012, 2014, 2019 y 2022), ENCOVI (2023) y ENEIC 2T (2025), Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Las observaciones proceden de encuestas y años no equidistantes; por tanto, la línea ilustra niveles publicados y no una serie estrictamente homogénea.

Conviene advertir, conforme a los criterios de comparabilidad establecidos, que ILOSTAT reporta para Guatemala una estimación de empleo informal de 75.1 % en 2024, diferente de las cifras nacionales

citadas en este estudio (ILOSTAT, 2024). La divergencia no implica necesariamente un error: puede responder a diferencias en la encuesta de origen, el período de referencia, la cobertura y los criterios aplicados al puesto de trabajo y a la unidad económica. En consecuencia, no se utilizan ambas cifras como si pertenecieran a una misma serie; para el contexto nacional se privilegian las publicaciones del INE y para la comparación internacional se recurre a ILOSTAT con sus metadatos.

La estructura de la informalidad por área geográfica, género, grupos de edad y pertenencia étnica revela un patrón de desigualdad multidimensional que condiciona tanto la productividad del país como la composición de su base tributaria potencial. En términos territoriales, la informalidad afecta al 83.0 % de los trabajadores rurales, frente al 43.1 % en el área urbana metropolitana y al 76.0 % en las ciudades intermedias (INE, 2024). La brecha de género también es persistente: la tasa entre las mujeres ocupadas asciende a 73.1 %, frente al 68.3 % entre los hombres; en el área rural, el 89.9 % de las mujeres trabaja en condiciones informales (Marroquín Morales, 2024; INE, 2024). La diferencia es aún mayor al considerar la pertenencia étnica: el 81.3 % de la población indígena ocupada trabaja en el sector informal, frente al 62.7 % de la población no indígena. Esta distancia de 18.6 puntos porcentuales responde no solo a variables de localización geográfica o nivel educativo, sino también a factores históricos de exclusión del mercado formal (FMI, 2023). La Figura 2 desagrega estas dimensiones estructurales y las contrasta con el promedio nacional, lo que permite identificar los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad laboral y menor trazabilidad fiscal (INE, 2024).

Figura 2
Tasa de informalidad laboral por dimensión estructural, Guatemala, 2023

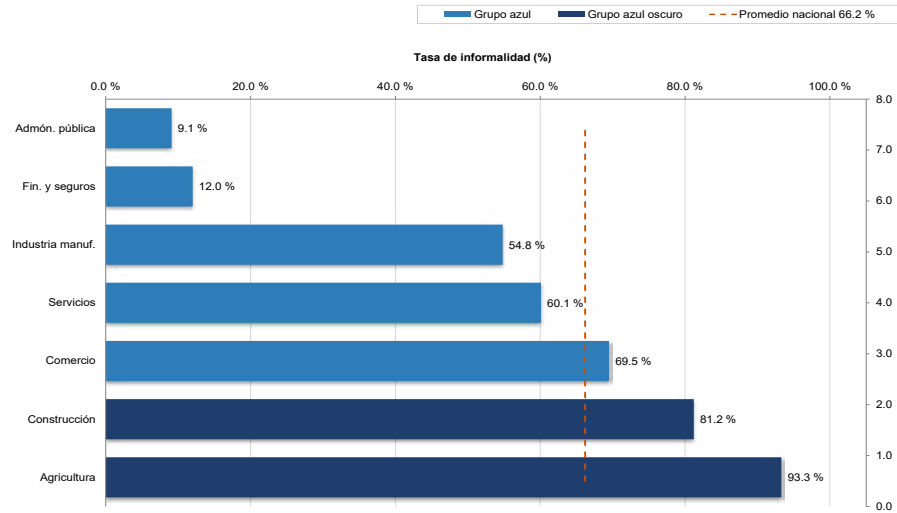


Nota. Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2023), INE Guatemala (2024). La línea de referencia indica el promedio nacional (70.3 %). Las categorías no son mutuamente excluyentes entre dimensiones.

La distribución de la informalidad por rama de actividad económica constituye el dato estadístico clave para la estrategia de fiscalización basada en riesgo que se desarrolla en la sección de propuesta. Los sectores con mayor concentración de trabajo informal coinciden con aquellos de menor capacidad de cumplimiento voluntario y mayor costo unitario de fiscalización convencional. La agricultura, ganadería, silvicultura y pesca registran la tasa más alta, con 93.3 % de su fuerza laboral en el sector informal, seguidas por la construcción (81.2 %), el comercio (69.5 %), los servicios de alojamiento y comidas

(60.1 %) y la industria manufacturera (54.8 %) (INE, 2025). En el extremo opuesto, la administración pública registra apenas 9.1 % de informalidad, lo que confirma que el empleo formal se concentra principalmente en el sector público y en segmentos reducidos de la industria y los servicios modernos. La Figura 3 presenta la distribución sectorial completa, ordenada de menor a mayor tasa de informalidad, y establece la base para identificar los riesgos tributarios por sector, sobre la cual se fundamenta la segmentación propuesta en la sección de propuesta (INE, 2025).

Figura 3
Tasa de informalidad laboral por sector económico, Guatemala, segundo trimestre 2025

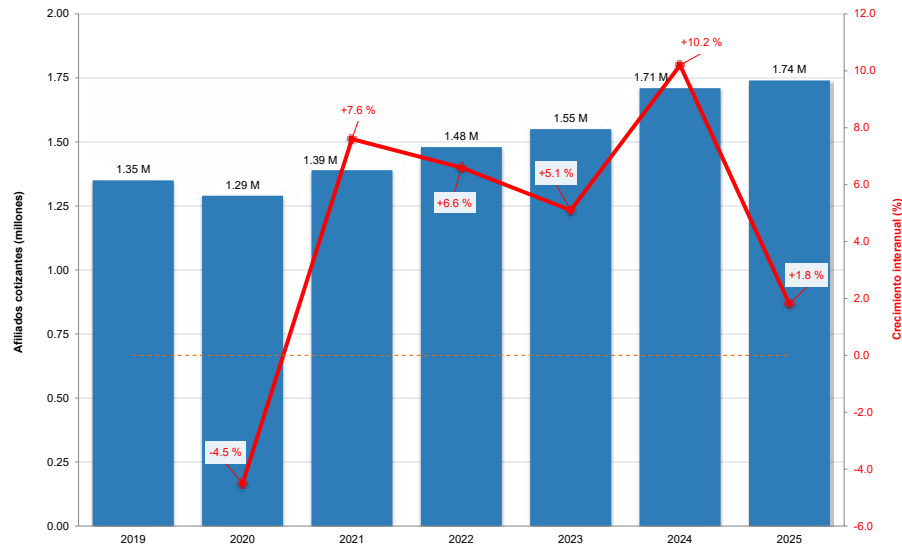


Nota. Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Continua (ENEIC 2T-2025), INE Guatemala. Sectores ordenados de menor a mayor informalidad. La línea de referencia corresponde al promedio nacional de la misma encuesta y período (66.2 %).

Los indicadores de afiliación cotizante del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) ofrecen una perspectiva complementaria sobre el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y permiten aproximarse al ritmo de formalización del mercado laboral. En 2019 se registraron 1,350,821 afiliados cotizantes, mientras que en diciembre de 2024 la cifra alcanzó 1,712,755, lo que representa un incremento acumulado aproximado de 26.8 % entre ambos registros (IGSS, 2020, 2025). Al cierre de diciembre de 2025 se contabilizaron 1,742,810 afiliados cotizantes, equivalente a un crecimiento aproximado de 1.8 % respecto de diciembre de 2024 (IGSS, 2026). En perspectiva más amplia, el IGSS reporta que la masa de afiliados cotizantes pasó de aproximadamente 1.35 millones en 2019 a 1.74 millones al cierre de 2025, equivalente a un aumento acumulado de 29.02 % (IGSS, 2026). A pesar de este crecimiento, la cobertura del sistema contributivo continúa siendo reducida en relación con el total de la población ocupada. La Figura 4 presenta la evolución de los afiliados cotizantes y las tasas de variación correspondientes.

Figura 4

Afiliados cotizantes al IGSS y crecimiento interanual, 2019–2025



Nota. Elaboración propia con base en datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2020, 2025 y 2026). Las barras representan el número de afiliados cotizantes al cierre de diciembre de cada año, expresado en millones; la línea muestra la tasa de crecimiento interanual, calculada a partir de los valores absolutos de cierre. Los valores de afiliación se presentan redondeados a dos decimales y las tasas de crecimiento a un decimal.

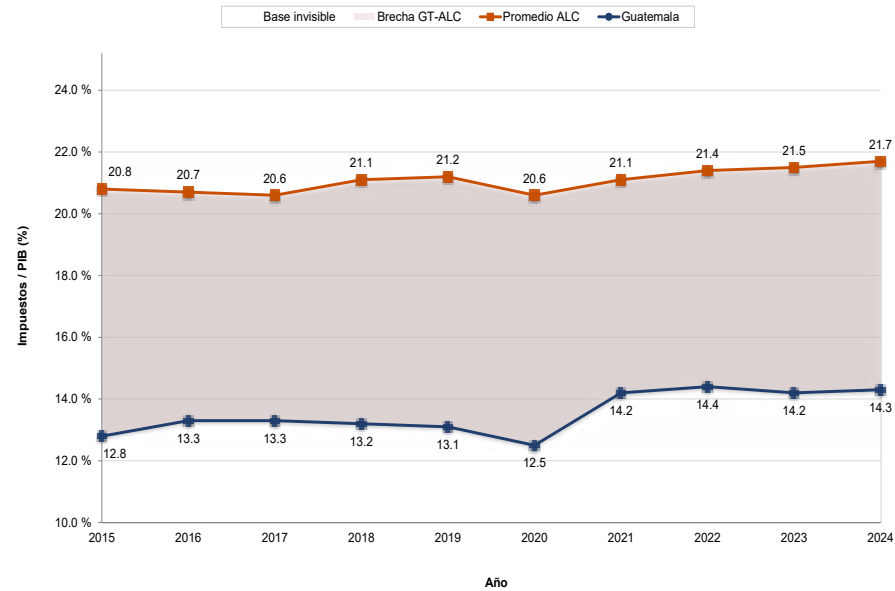
Presión tributaria: posición de Guatemala en perspectiva regional

La razón ingresos tributarios/PIB de Guatemala ha mostrado variaciones moderadas sin convergencia sostenida hacia el promedio regional. La edición 2026 de Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean revisó el valor de 2023 a 14.2 % y reportó 14.3 % para 2024; el promedio no ponderado de América Latina y el Caribe

alcanzó 21.7 % en 2024. La diferencia fue, por tanto, de 7.4 puntos porcentuales (OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2026). La Figura 5 utiliza la misma metodología armonizada de gobierno general para ambas series; sus valores no deben confundirse con la carga tributaria del gobierno central publicada por fuentes nacionales.

Figura 5

Presión tributaria: Guatemala y promedio ALC (2015–2024)



Nota. Elaboración propia con datos de la base Global Revenue Statistics y de OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2026). Ingresos tributarios del gobierno general como porcentaje del PIB; el promedio ALC es no ponderado.

La composición de la recaudación pone de manifiesto una concentración elevada en impuestos indirectos y una fuerte dependencia del ciclo de consumo interno. El IVA representa

históricamente entre el 40 % y el 45 % de la recaudación total, mientras que el ISR aporta entre el 28 % y el 32 %. La SAT estima una tasa de incumplimiento del IVA de 24.8 % en 2023, menor que el 35.0 % registrado en 2017, y un incumplimiento del ISR de personas jurídicas cercano al 70.1 %, lo que indica que la capacidad de recaudación efectiva es considerablemente mayor que los ingresos actuales (SAT, 2024). A estos factores se suman un gasto tributario estimado en 2.8 % del PIB (ICEFI, 2022), mecanismos de elusión legal y una moral tributaria relativamente baja: solo el 35.6 % de la población considera que la evasión es “nunca justificable” (Marroquín Morales, 2024). En conjunto, estas características reflejan una estructura tributaria frágil, en la que una presión relativamente baja se sostiene sobre una base estrecha y con brechas de cumplimiento significativas.

Efectos tributarios de la informalidad: relación entre informalidad y sostenibilidad tributaria

La articulación entre los hallazgos de los dos apartados anteriores responde a la pregunta central del diagnóstico: ¿de qué manera específica la alta informalidad condiciona la sostenibilidad tributaria en Guatemala? La evidencia documental permite identificar cinco mecanismos de transmisión que operan de forma simultánea. El primero es la reducción estructural de la base imponible efectiva. Si alrededor del 70 % de la fuerza laboral opera en condiciones de informalidad, la proporción de ingresos laborales sujeta a retención o declaración de ISR permanece estructuralmente limitada, lo que restringe la capacidad recaudatoria incluso cuando se intensifican los esfuerzos de control sobre el segmento formal (FMI, 2023).

El segundo mecanismo es la concentración recaudatoria en un conjunto estrecho de contribuyentes formales, lo que incrementa la dependencia institucional de pocos grandes aportantes y eleva el riesgo sistémico ante perturbaciones económicas, cambios regulatorios o episodios de incumplimiento dentro de ese grupo.

El tercer mecanismo es el aumento del costo administrativo unitario de la fiscalización sobre actividades informales. En ausencia de registros contables, DTE o declaraciones periódicas que sirvan como insumo para la analítica de riesgo, la identificación y verificación de incumplimientos en el segmento informal depende de inspecciones físicas de alto costo y bajo rendimiento marginal por caso. Esta situación desincentiva la asignación de recursos a dicho universo y genera un ciclo de baja fiscalización que refuerza la impunidad del incumplimiento (CIAT, 2003; ICEFI, 2022). El cuarto mecanismo es un efecto de demostración negativo: la percepción social de que la informalidad no se detecta ni se sanciona reduce la sensación de riesgo entre contribuyentes formales potencialmente evasores y erosiona el cumplimiento voluntario incluso en el segmento registrado, sobre el cual descansa la mayor parte de la recaudación (ICEFI, 2025; Marroquín Morales, 2024). El quinto mecanismo tiene carácter cíclico: la insuficiencia recaudatoria resultante limita la capacidad del Estado para invertir en bienes públicos que reducirían los costos de formalización y elevarían la productividad en sectores informales (infraestructura, educación y protección social), perpetuando el equilibrio de baja presión tributaria y bajo crecimiento documentado por el FMI para Guatemala (FMI, 2024).

Condiciones institucionales y límites de fiscalización

Este capítulo combina el análisis crítico de los enfoques tradicionales de fiscalización con el examen documental de los instrumentos institucionales disponibles en la SAT, atendiendo a los objetivos específicos vinculados con las condiciones institucionales y la orientación estratégica de la administración tributaria. Los límites de la fiscalización masiva y las capacidades reales de la SAT son aspectos estrechamente relacionados: los primeros justifican la necesidad de avanzar hacia un enfoque de gestión de riesgos, mientras que las segundas delimitan el margen operativo dentro del cual ese cambio puede implementarse.

Fiscalización masiva e indiferenciada: límites operativos y de equidad

La fiscalización masiva e indiferenciada se caracteriza por aplicar controles homogéneos sobre amplios grupos de contribuyentes, sin segmentación explícita de riesgos ni priorización según impacto fiscal potencial. En contextos de alta informalidad y baja presión tributaria, como el guatemalteco, este enfoque tiende a dispersar recursos en numerosos casos de bajo rendimiento individual, eleva el costo administrativo por unidad fiscalizada y desplaza la atención hacia contribuyentes ya registrados y relativamente visibles, mientras amplios segmentos de alta informalidad permanecen fuera del alcance efectivo del control (CIAT, 2003; ICEFI, 2022). Desde la perspectiva de la equidad, la fiscalización indiferenciada puede generar una carga desproporcionada sobre quienes ya forman parte del padrón,

reforzando la percepción de que el sistema sanciona principalmente a contribuyentes formales cumplidores o semicumplidores, mientras tolera la informalidad extendida. Esta percepción erosiona la legitimidad del sistema tributario y debilita el cumplimiento voluntario (ICEFI, 2024; FMI, 2024).

SAT: mandato institucional, capacidades y prioridades estratégicas (PEI 2026–2030)

La SAT fue creada mediante el Decreto 1-98 del Congreso de la República, con el mandato de administrar el régimen tributario y aduanero, recaudar los tributos asignados al Estado y combatir la defraudación y el contrabando. Su Plan Estratégico Institucional 2026–2030, presentado en octubre de 2025, organiza la estrategia en cinco líneas oficiales: cumplimiento voluntario, gestión de riesgo, facilitación del comercio, transformación digital y fortalecimiento institucional; además, establece seis objetivos estratégicos (SAT, 2025).

El análisis de contenido del PEI revela una orientación declarada hacia la gestión de riesgos y la fiscalización basada en evidencia. El plan contempla gestión diferenciada de contribuyentes, expansión de servicios digitales e interoperabilidad institucional. No obstante, la existencia de objetivos y acciones no demuestra por sí misma cambios en la conducta tributaria. Para evaluar su efectividad se requieren indicadores que distingan productos, resultados e impacto y que permitan vincular las intervenciones con regularización, reincidencia, recaudación efectivamente cobrada y costos administrativos (SAT, 2025; TADAT, 2024).

Factura Electrónica en Línea (FEL): potencial, condicionantes y límites

El régimen FEL alcanzó cobertura universal para los contribuyentes inscritos en el IVA el 1 de julio de 2023. Posteriormente, el Decreto 31-2024 lo amplió en cinco dimensiones relevantes: incorporó nuevos tipos de DTE para el sector agropecuario y artesanal, introdujo la obligatoriedad de geolocalización de establecimientos y estableció la inhabilitación de emisión para contribuyentes con incumplimiento reiterado (Congreso de la República de Guatemala, 2024). Desde su universalización, el sistema procesa decenas de millones de DTE mensuales, generando un repositorio de información estructurada sobre transacciones económicas formales que se consolida como el insumo principal para cualquier sistema de analítica de riesgo (SAT, 2025; EDICOM, 2026).

El potencial analítico de la FEL para la fiscalización basada en riesgo es concreto: permite contrastar documentos tributarios electrónicos con declaraciones de IVA, construir perfiles sectoriales e identificar comportamientos atípicos (SAT, 2023). TADAT 2024 reconoce que la SAT utiliza fuentes internas, información del IGSS, cruces automatizados y herramientas analíticas para seleccionar casos; también identifica interfaces del RTU con otros registros. Sin embargo, concluye que la cobertura de fuentes externas es insuficiente, que su uso para detectar no inscritos no es sistemático, que la gestión del riesgo permanece fragmentada y que la evaluación del impacto de las auditorías no se realiza de forma rutinaria (TADAT, 2024). En consecuencia, la FEL aporta datos, pero su conversión en

inteligencia fiscal requiere ampliar y gobernar las fuentes, evaluar resultados y retroalimentar el ciclo CRM.

Brechas entre diagnóstico e instrumentos disponibles

Este apartado sintetiza las discrepancias entre el diagnóstico socioeconómico del diagnóstico y los instrumentos institucionales analizados, identificadas estrictamente a partir de la evidencia documental revisada. La primera asimetría es estratégica: existe una distancia documentable entre los niveles de informalidad registrados (70.3 % de la fuerza laboral) y la orientación predominante de la fiscalización hacia el segmento ya formalizado, dado que los instrumentos disponibles tienen alcance efectivo principalmente sobre contribuyentes registrados (SAT, 2023; ICEFI, 2025). La segunda brecha corresponde a la digitalización y la inteligencia fiscal: el volumen de datos generado por el régimen FEL no se traduce automáticamente en perfiles de riesgo, alertas tempranas ni criterios robustos de selección de auditorías.

La tercera brecha se ubica en el CRM y el control interno. TADAT 2024 documenta una gestión de riesgos fragmentada y predominantemente orientada al control, aunque también reconoce selección centralizada de casos, herramientas analíticas y mecanismos robustos de calidad de auditoría. El déficit principal no consiste en la ausencia absoluta de controles, sino en la cobertura insuficiente de fuentes externas, el uso no sistemático de información para detectar no inscritos y la falta de evaluación rutinaria del impacto de las intervenciones (TADAT, 2024). La cuarta brecha es de

medición: se requiere complementar los indicadores de actividad con métricas de resultados, como regularización voluntaria, reincidencia, recaudación efectivamente cobrada y rendimiento neto por auditoría. Estas brechas sustentan los principios y controles propuestos en la sección siguiente.

Propuesta técnico-operativa

Este capítulo representa el aporte aplicado de la investigación. Desarrolla una matriz de riesgos, controles e indicadores de desempeño coherente con el ciclo CRM y con las condiciones institucionales documentadas de la SAT. Su propósito no es diseñar un modelo ideal abstracto, sino proponer lineamientos operativos que puedan aplicarse gradualmente, tomando como punto de partida los instrumentos disponibles (FEL, PEI 2026–2030 y modelo de riesgo sectorial), así como las brechas identificadas en el análisis institucional.

Principios de diseño de la matriz

El diseño de la matriz se orienta por ocho principios derivados del marco conceptual del CRM, del enfoque de control interno y de las brechas institucionales identificadas, no de supuestos normativos abstractos. El principio de proporcionalidad establece que la intensidad del control debe ajustarse al perfil de riesgo y a la materialidad del posible incumplimiento: los contribuyentes con bajo impacto fiscal y alta disposición al cumplimiento requieren principalmente facilidades y asistencia, mientras que aquellos de alto impacto y bajo cumplimiento

ameritan auditoría intensiva y sanciones proporcionales (OCDE, 2004). El principio de materialidad exige concentrar los recursos de fiscalización en riesgos cuyo impacto estimado sobre la base tributaria sea significativo (subdeclaración de ingresos, uso irregular de facturación u omisión reiterada de declaraciones), evitando que la institución destine esfuerzos equivalentes a incumplimientos de escasa relevancia recaudatoria.

El principio de trazabilidad responde a las debilidades de gobernanza de datos y de control interno señaladas por TADAT 2024. Cada decisión de tratamiento de riesgo incorporada en la matriz debe dejar un rastro documental verificable, con indicación de los criterios de selección, la información utilizada y los resultados obtenidos, de modo que el ciclo CRM pueda auditarse y mejorarse con base en evidencia. El principio de segmentación retoma la lógica central del CRM: la matriz debe reconocer que los contribuyentes no enfrentan ni generan los mismos riesgos (grandes, medianos, pequeños formales, potencialmente formalizables y unidades de subsistencia) y que los controles efectivos requieren tratamientos diferenciados según el segmento (OCDE, 2004; Garcimartín y Díaz de Sarralde Míguez, 2025). El principio de eficiencia, por su parte, obliga a evaluar la relación costo-beneficio de cada tipo de control, privilegiando aquellas combinaciones en las que el incremento esperado de cumplimiento compense razonablemente el costo administrativo y el costo de cumplimiento para el contribuyente (FMI, 2023).

Los tres principios restantes completan la estructura operativa de la matriz. El principio de transparencia exige que los criterios generales de selección de riesgos y los parámetros básicos de

la matriz sean conocidos por los actores relevantes, al menos en términos agregados, con el fin de reforzar la previsibilidad de la actuación de la SAT y reducir percepciones de arbitrariedad (ICEFI, 2024). El principio de prevención recuerda que la finalidad principal de la fiscalización no es sancionar ex post, sino inducir comportamientos de cumplimiento ex ante; por ello, la matriz debe incluir de manera explícita controles preventivos (alertas, asistencia y educación tributaria) como parte integral del sistema, no como componentes accesorios. Finalmente, el principio de evaluación permanente vincula la matriz con los KPI propuestos; cada combinación riesgo-control debe asociarse a indicadores que permitan medir su desempeño en el tiempo y retroalimentar el modelo de riesgo, cerrando así el ciclo CRM y evitando que la matriz se convierta en un instrumento estático (CIAT, FMI y SII, 2020).

Identificación y clasificación de riesgos de incumplimiento

Los principales riesgos tributarios documentados en el contexto guatemalteco se agrupan en cinco categorías, según su prevalencia e impacto potencial. Para cada una se identifica la fuente de información accesible en el sistema, el segmento de contribuyentes más expuesto y el tipo de control más eficiente. El primer riesgo es la no inscripción tributaria, que afecta a unidades económicas activas no registradas en el RTU. Su detección depende de cruces institucionales entre los registros del IGSS, el Registro Mercantil y la SAT, así como de la actividad identificada mediante geolocalización y facturas electrónicas emitidas por proveedores.

El segundo riesgo es la subdeclaración de ingresos, documentada por el diferencial entre los documentos tributarios electrónicos emitidos en el régimen FEL y las declaraciones mensuales de IVA e ISR. Este riesgo afecta principalmente a contribuyentes medianos con alta rotación de clientes individuales, segmento en el que la capacidad de triangulación de la SAT es mayor y el impacto recaudatorio potencial es significativo (SAT, 2024).

El tercer riesgo es la facturación irregular, que comprende la emisión de documentos tributarios electrónicos sin respaldo de una operación económica real, la conformación de cadenas de crédito fiscal ficticio y las inconsistencias entre compras y ventas dentro del régimen FEL. El cuarto riesgo es la omisión de declaraciones, identificable mediante el registro de contribuyentes que mantienen actividad de emisión en FEL, pero no presentan declaraciones en el período correspondiente. Según la estadística operativa de la SAT para 2024, este patrón presenta una prevalencia elevada. El quinto riesgo es la reincidencia en el incumplimiento, que permite identificar contribuyentes con historial documentado de infracciones previas que no han modificado su comportamiento después del tratamiento recibido. Esta situación indica que el tratamiento aplicado fue insuficiente o careció de seguimiento sistemático (CIAT, FMI y SII, 2020; TADAT, 2024).

Sistema de controles: preventivos, detectivos y correctivos

El sistema de controles se estructura en tres niveles, aplicados de manera diferenciada según el perfil de riesgo y el segmento de contribuyente, conforme a la lógica del marco COSO (2013) adaptada

al contexto de la administración tributaria. Los controles preventivos actúan antes de que ocurra el incumplimiento. Entre ellos se incluyen las validaciones automáticas en el sistema de emisión FEL, que advierten al contribuyente sobre inconsistencias al momento de facturar; las comunicaciones dirigidas, basadas en perfiles de riesgo, que informan sobre discrepancias antes de iniciar un proceso formal de verificación; la inscripción simplificada para unidades de los sectores agropecuario y artesanal prevista en el Decreto 31-2024, orientada a reducir el costo de entrada al sistema formal; y la asistencia técnica tributaria diferenciada para pequeños contribuyentes recién incorporados, con el fin de disminuir errores derivados del desconocimiento normativo (OCDE, 2004; SAT, 2025).

Los controles detectivos operan durante o después del incumplimiento, con el propósito de identificarlo y documentarlo. Comprenden el cruce automatizado de los documentos emitidos en FEL con las declaraciones de IVA e ISR, la construcción de perfiles sectoriales de comportamiento para detectar contribuyentes atípicos respecto de sus pares, las auditorías selectivas basadas en puntuaciones de riesgo que priorizan los casos con mayor impacto esperado y el análisis de redes de relaciones entre contribuyentes para identificar posibles cadenas de crédito fiscal ficticio. Los controles correctivos cierran el ciclo una vez confirmado el incumplimiento. Incluyen la regularización asistida mediante acuerdos de pago para contribuyentes con capacidad de cumplimiento, la sanción proporcional al impacto fiscal y al historial de reincidencia, la inhabilitación temporal para emitir documentos en FEL en casos de facturación irregular reiterada (contemplada en el Decreto 31-2024) y la retroalimentación

estructurada del modelo de riesgo para mejorar los criterios de selección futura (CIAT, FMI y SII, 2020; SAT, 2025).

Indicadores clave de desempeño (KPI)

Se propone un conjunto mínimo de nueve indicadores clave de desempeño, organizados en tres dimensiones. Cada indicador deberá contar con numerador, denominador, periodicidad, línea base, meta, fuente de datos y responsable. La dimensión de rendimiento incluye: recaudación neta efectivamente cobrada por auditoría cerrada; tasa de alertas confirmadas; y cobertura de riesgos prioritarios. La dimensión de conducta comprende: tasa de regularización dentro de un plazo definido después de una comunicación preventiva; tasa de reincidencia por segmento; y variación del cumplimiento oportuno entre contribuyentes tratados. Estos indicadores deben distinguir actividad, producto, resultado e impacto (CIAT, FMI y SII, 2020).

La dimensión de eficiencia incluye el costo administrativo por caso cerrado, el tiempo desde la generación de la alerta hasta el cierre y la relación entre recaudación efectivamente cobrada y costo directo del tratamiento. Para evitar sobreestimar resultados, el “monto ajustado” no debe utilizarse como sustituto de recaudación: un ajuste puede impugnarse, reducirse o no cobrarse. Como fórmula mínima, la tasa de regularización puede expresarse como contribuyentes que corrigieron y pagaron dentro del plazo dividido entre contribuyentes que recibieron una alerta válida, multiplicado por 100. La medición debe incorporar grupos comparables o diseños de evaluación cuando se pretenda atribuir cambios de conducta a una intervención específica.

Matriz sintética integrada

La matriz integrada organiza cinco riesgos y vincula fuentes de información, controles preventivos, detectivos y correctivos e indicadores de seguimiento. Para su implementación deberá complementarse con propietario del riesgo, probabilidad, impacto, riesgo inherente y residual, frecuencia, responsable del control, evidencia de ejecución, umbral de escalamiento y fuente del indicador. Su carácter es documental y propositivo: constituye un punto de partida y no sustituye un estudio de factibilidad, una revisión jurídica actualizada ni una evaluación de impacto.

Tabla 1
Matriz de riesgos de incumplimiento, controles diferenciados, indicadores clave de desempeño (KPI) y fuentes de información en el marco CRM

Riesgo de incumplimiento	Control preventivo	Control detectivo	Control correctivo	KPI sugerido
No inscripción tributaria (RTU)	Inscripción simplificada, comunicación y asistencia focalizada para sectores con alta informalidad.	Identificación de actividad no registrada mediante cruces de RTU con FEL, IGSS, Registro Mercantil y otras fuentes legalmente disponibles.	Inscripción de oficio y regularización conforme al artículo 120 del CT, con notificación, derecho de defensa y seguimiento periódico.	Tasa de unidades detectadas que completan inscripción y primera declaración, por sector y zona.
Subdeclaración de ingresos	Alertas preventivas por discrepancias entre FEL y declaraciones de IVA o ISR.	Cruce sistemático entre FEL y declaraciones para identificar brechas, márgenes atípicos y materialidad.	Regularización asistida o auditoría selectiva; determinada la omisión, aplicar el régimen sancionatorio de los artículos 88 y 89 del CT.	Recaudación efectivamente cobrada por caso y reducción de la brecha FEL–declaración.
Facturación irregular	Validaciones automáticas en FEL y educación sobre uso correcto de los DTE.	Detección de operaciones atípicas por volumen, frecuencia, montos y redes de relación.	Verificación con audiencia y defensa; sanción según la infracción acreditada y monitoreo reforzado. Cualquier suspensión o inhabilitación exige fundamento legal específico y debido proceso.	Alertas FEL confirmadas / alertas válidas emitidas × 100; monto efectivamente recuperado.
Omisión de declaraciones	Recordatorios previos al vencimiento y alertas en Agencia Virtual para contribuyentes con antecedentes.	Contraste entre obligaciones registradas, actividad FEL y declaraciones presentadas.	Requerimiento de cumplimiento y aplicación del numeral pertinente del artículo 94 CT y de las reducciones legalmente aplicables, según el supuesto concreto.	Reducción de omisos y tasa de presentación dentro del plazo posterior al aviso, por impuesto y segmento.
Reincidencia en incumplimiento	Clasificación temprana de riesgo y comunicación preventiva reforzada después del primer incumplimiento documentado.	Seguimiento de patrones repetidos y alertas específicas de reincidencia.	Fiscalización intensiva y sanciones únicamente cuando procedan conforme a la norma aplicable; remisión al MP cuando existan indicios de delito.	Tasa de reincidencia por segmento y efectividad de la acción correctiva a 6 y 12 meses.

Nota. Elaboración propia con base en OCDE (2004), CIAT, FMI y SII (2020), SAT (2024) y Código Tributario de Guatemala. Los artículos citados deben verificarse contra el texto vigente al momento de implementar cada control. El artículo 88 define la omisión de pago y el artículo 89 regula la sanción correspondiente; el artículo 120 regula la inscripción y el RTU; el artículo 94 contiene infracciones a deberes formales. CT = Código Tributario; DTE = Documento Tributario Electrónico; FEL = Factura Electrónica en Línea; IGSS = Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; KPI = indicador clave de desempeño; MP = Ministerio Público; RTU = Registro Tributario Unificado; SAT = Superintendencia de Administración Tributaria.

Discusión: Contrastación con las proposiciones de investigación

La discusión no repite los hallazgos de los capítulos anteriores; los interpreta a la luz de las cuatro proposiciones de investigación formuladas en la Introducción y evalúa en qué medida el sustento documental acumulado las respalda, las matiza o delimita su alcance. Este ejercicio cumple la función analítica central de la sección y permite diferenciar un artículo científico de un informe descriptivo.

Proposición P1: La segmentación y el CRM permiten priorizar riesgos de mayor impacto frente a la fiscalización indiscriminada

La evidencia documental respalda P1 en su fundamento técnico, aunque no permite comprobar una superioridad causal o cuantificar su efecto sobre el rendimiento del control. Las guías de la OCDE, el CIAT y el FMI recomiendan ciclos formales de CRM, segmentación de contribuyentes y tratamientos diferenciados para asignar los recursos de fiscalización de acuerdo con el nivel de riesgo y la materialidad de los posibles incumplimientos (OCDE, 2004; CIAT, FMI y SII, 2020; FMI, 2022). La evaluación TADAT 2024 muestra que la SAT dispone de herramientas para la selección de casos y la gestión de riesgos, aunque la aplicación del CRM todavía presenta limitaciones y se desarrolla de manera fragmentada. En consecuencia, la proposición encuentra respaldo en la lógica de priorización y asignación diferenciada de recursos, pero su efecto sobre el rendimiento del control en Guatemala requiere ser evaluado mediante datos administrativos y comparaciones de resultados.

Proposición P2: La digitalización mediante la FEL habilita trazabilidad y analítica útil para la fiscalización basada en riesgo solo si se integra a controles internos y gobernanza de datos

La evidencia documental respalda P2 en su fundamento técnico, aunque su efecto sobre los resultados de fiscalización no puede establecerse causalmente con la información disponible. La FEL genera información estructurada que puede utilizarse para realizar cruces entre documentos tributarios y declaraciones, construir perfiles sectoriales e identificar inconsistencias y patrones de posible incumplimiento. La evaluación TADAT 2024 reconoce la existencia de herramientas analíticas y fuentes de información utilizadas por la administración tributaria, pero también identifica limitaciones en la cobertura de fuentes externas, la detección sistemática de contribuyentes no inscritos y la evaluación de los resultados de las acciones de fiscalización. En consecuencia, la digitalización amplía las capacidades de análisis y selección de riesgos, pero su aprovechamiento depende de la calidad y gobernanza del dato, la integración de fuentes de información, los controles internos y la retroalimentación del modelo de riesgo (TADAT, 2024; Duque et al., 2024).

Proposición P3: La sostenibilidad tributaria se fortalece al focalizar incumplimientos de alto impacto en segmentos formales medianos y grandes, combinando ese enfoque con mecanismos de facilitación para segmentos potencialmente formalizables

La evidencia documental muestra que P3 es consistente con el diagnóstico desarrollado en la investigación, aunque su efecto sobre la sostenibilidad tributaria no puede verificarse con el diseño utilizado. En 2024, la razón impuestos/PIB de Guatemala fue de 14.3 %, frente a un promedio de 21.7 % en América Latina y el Caribe, lo que representa una diferencia de 7.4 puntos porcentuales (OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2026). Esta brecha refleja un problema que excede el ámbito de los contribuyentes ya registrados. No obstante, los segmentos formales medianos y grandes concentran información tributaria y trazabilidad que permiten identificar y priorizar riesgos de mayor materialidad en el corto plazo. Por su parte, la incorporación de unidades potencialmente formalizables requiere medidas de facilitación que reduzcan los costos de cumplimiento, simplifiquen los mecanismos de incorporación al sistema y fortalezcan la coordinación interinstitucional con el IGSS y el Ministerio de Economía. En consecuencia, la proposición encuentra respaldo documental en la diferenciación de tratamientos según el perfil de riesgo, aunque su impacto sobre la recaudación y la sostenibilidad tributaria deberá evaluarse mediante evidencia administrativa y resultados observables.

Proposición P4: La efectividad de los modelos de fiscalización basada en riesgo depende de herramientas tecnológicas y de capacidades institucionales de monitoreo, retroalimentación y tratamiento diferenciado de contribuyentes

La evidencia documental respalda P4 en su fundamento técnico. El caso guatemalteco muestra que la disponibilidad de herramientas tecnológicas constituye una condición necesaria, pero no suficiente para el funcionamiento de un modelo de fiscalización basada en riesgo. La evaluación TADAT identifica una gestión fragmentada del riesgo, limitaciones en las fuentes externas de información y ausencia de una evaluación rutinaria del impacto de las auditorías, aunque también reconoce la existencia de herramientas analíticas y mecanismos de control de calidad (TADAT, 2024). Estas condiciones muestran la importancia del monitoreo, la retroalimentación y la evaluación para fortalecer el ciclo de gestión del riesgo de cumplimiento. La matriz propuesta responde a esta brecha al incorporar indicadores de conducta, costo y recaudación efectiva; no obstante, su utilidad deberá comprobarse mediante una implementación piloto y evaluación posterior.

Alcances y limitaciones del enfoque CRM

Es fundamental delimitar el CRM como un marco de gestión tributaria y no como un instrumento de política laboral o desarrollo económico. En Guatemala, este enfoque puede contribuir a priorizar riesgos entre los contribuyentes registrados, orientar los recursos de fiscalización y aplicar tratamientos proporcionales según el perfil

de incumplimiento. Sin embargo, dado el carácter documental de la investigación, el estudio no permite cuantificar su efecto sobre la recaudación, el costo operativo de la fiscalización o el cumplimiento voluntario (OCDE, 2004; FMI, 2023).

Esta capacidad tiene límites claros, el CRM no puede solucionar por sí solo la informalidad laboral estructural que afecta al 66.2 % de la población ocupada en Guatemala. Este fenómeno responde a factores macroeconómicos e institucionales ajenos a las competencias de la administración tributaria: la baja productividad del tejido empresarial, los costos de formalización que superan sus beneficios percibidos, una protección social débil que desincentiva la afiliación al IGSS, el acceso limitado a servicios financieros y una histórica desconfianza en el Estado como administrador de los recursos públicos (FMI, 2023; de León Muñoz y Gutiérrez Prado, 2025). Ninguno de estos determinantes estructurales puede transformarse mediante la gestión del riesgo de cumplimiento; atribuirle tal capacidad implicaría sobrecargar el modelo con expectativas que la evidencia no respalda, desviando la atención de las reformas estructurales de largo plazo que verdaderamente alteran los incentivos de formalización.

A partir de esta delimitación conceptual, se desprenden tres limitaciones específicas del presente estudio:

En primer lugar, el diseño metodológico de la investigación restringe el alcance de sus inferencias. La matriz de riesgos, controles e indicadores planteada en la sección de propuesta posee un carácter netamente documental y propositivo. Aunque su construcción se

fundamentó en fuentes institucionales verificables, guías técnicas de CRM y estadísticas abiertas, no cuenta con una validación empírica basada en datos administrativos reales de la SAT, ni con una evaluación de impacto que cuantifique su efecto sobre la recaudación o el cumplimiento voluntario. Si bien las propuestas son plausibles y coherentes con el sustento teórico acumulado, su corroboración fáctica depende de futuros estudios que dispongan de acceso a microdatos tributarios y diseños cuasiexperimentales, herramientas que superan el alcance de este análisis documental (Hernández Sampieri et al., 2014; CIAT, FMI y SII, 2020).

En segundo lugar, existen limitaciones asociadas a las condiciones institucionales para su implementación. La literatura comparada subraya de manera recurrente que el enfoque CRM alcanza sus objetivos únicamente cuando la administración tributaria posee capacidades analíticas sólidas, sistemas informáticos interoperables, personal especializado en gestión de riesgos y una cultura institucional orientada a la evaluación del desempeño. Al respecto, el informe TADAT 2024 evidencia que la SAT aún muestra brechas en estos ámbitos. Esto significa que el despliegue integral de un modelo CRM robusto en Guatemala exige una inversión continua en capacidades técnicas, gobernanza de datos y articulación interinstitucional para que las herramientas propuestas logren su máxima efectividad. La propuesta de esta investigación asume formalmente tales restricciones, por lo que se plantea como una ruta de transición gradual y no como un esquema de aplicación inmediata (TADAT, 2024; SAT, 2025).

Por último, para la correcta interpretación de los resultados es preciso señalar una acotación en la cobertura temática. Este trabajo se enfocó exclusivamente en los instrumentos de gestión del riesgo de cumplimiento tributario viables dentro del actual diseño institucional de la SAT. Por ende, se excluyeron otros factores determinantes para la sostenibilidad fiscal del país, tales como el gasto tributario, equivalente al 2.8 % del PIB, según el ICEFI (2022), los flujos financieros ilícitos que reducen la base imponible, el impacto de los regímenes fiscales especiales y el control de precios de transferencia en transacciones vinculadas. Aunque estos elementos son cruciales para un diagnóstico fiscal holístico, demandan análisis particulares que escapan al objetivo de esta investigación y se sugieren como ejes prioritarios para futuros estudios.

Implicaciones para la política tributaria y la Contaduría Pública y Auditoría

Los hallazgos del estudio tienen implicaciones para la política tributaria y para la Contaduría Pública y Auditoría: para la primera como decisión institucional y para la segunda como disciplina técnica aplicada. Distinguirlos con claridad resulta necesario porque sus audiencias, instrumentos y horizontes temporales son diferentes, aunque convergen en el objetivo de fortalecer la sostenibilidad del sistema tributario guatemalteco.

En el plano de la política tributaria, el hallazgo central del estudio muestra que el rezago recaudatorio no depende únicamente de la insuficiencia de tasas impositivas o de la amplitud de la

economía informal. Los hallazgos revisados sugieren que una parte significativa de la brecha entre el potencial tributario estimado y la recaudación efectiva, que el FMI (2023) sitúa hasta en 9 puntos porcentuales del PIB para países con el perfil de Guatemala, se explica por déficits de capacidad institucional en la administración de los impuestos existentes, no exclusivamente por la estructura de la economía informal. Esto implica que las reformas orientadas a ampliar el universo de contribuyentes formales, sin un fortalecimiento simultáneo de los instrumentos de control interno y gestión de riesgos, producirán rendimientos marginales decrecientes: incorporarán nuevos contribuyentes al registro sin garantizar su cumplimiento efectivo, replicando a mayor escala el mismo patrón de baja efectividad que caracteriza a la fiscalización indiscriminada (FMI, 2023; ICEFI, 2025).

La implicación de política más directa es que la sostenibilidad tributaria en Guatemala requiere una estrategia de dos componentes simultáneos, no secuenciales. El primero consiste en profundizar la fiscalización basada en riesgo sobre los segmentos formales medianos y grandes, donde existe información accesible, trazabilidad FEL y mayor impacto recaudatorio esperado por caso tratado. El segundo consiste en reducir el costo de cumplimiento para los segmentos potencialmente formalizables mediante simplificación de regímenes tributarios, asistencia técnica diferenciada y fortalecimiento de la percepción de proporcionalidad y equidad del sistema, que el ICEFI (2024) identifica como condicionante del cumplimiento voluntario. Este segundo componente tiene un alcance más limitado dentro del mandato estrictamente tributario de la SAT y requiere coordinación interinstitucional con el Ministerio de Economía, el IGSS y el sistema

bancario, por lo que se ubica en el terreno de la política pública integral más que en el de la administración tributaria en sentido estricto (de León Muñoz y Gutiérrez Prado, 2025; FMI, 2023).

En el plano de la Contaduría Pública y Auditoría, el estudio presenta tres aportes técnicos de utilidad profesional. El primero es la traducción del ciclo CRM, que en la literatura técnica internacional suele presentarse como un marco de gestión estratégica de alto nivel, en un esquema operativo de componentes verificables: identificación de riesgos por fuente de información, controles preventivos, detectivos y correctivos diferenciados por perfil, y KPI orientados a medir efectividad, no solo actividad. Esta traducción responde a la necesidad de los profesionales de la auditoría tributaria de contar con marcos de referencia que articulen el diagnóstico con instrumentos aplicables al contexto institucional guatemalteco (COSO, 2013; CIAT, FMI y SII, 2020).

La segunda contribución consiste en incorporar de manera explícita el marco COSO como arquitectura de control interno aplicada al ciclo CRM. Esta articulación no es habitual en la literatura especializada sobre administración tributaria, que tiende a desarrollar el CRM sin conectarlo con los estándares de control interno utilizados por la profesión contable y auditora. El vínculo entre los cinco componentes del COSO (entorno de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación, y supervisión) y las cuatro etapas del ciclo CRM proporciona a los auditores internos y externos un lenguaje común para evaluar la suficiencia del sistema de gestión del cumplimiento de una administración

tributaria. Su aplicación se muestra pertinente en evaluaciones de desempeño institucional, auditorías de valor y resultados, e informes de organismos de control (COSO, 2013; OCDE, 2004).

La tercera contribución es metodológica. El diseño documental del estudio, basado íntegramente en fuentes de acceso abierto verificables, demuestra que es posible construir propuestas técnicas de control interno y gestión de riesgos con rigor analítico sin depender de acceso privilegiado a datos administrativos reservados. Esto es relevante para la práctica profesional de la Contaduría Pública y Auditoría en contextos institucionales con limitaciones de acceso a la información, frecuentes en administraciones tributarias de países de ingresos medios y bajos (Krippendorff, 2004; Hernández Sampieri et al., 2014). La posibilidad de replicar el proceso de investigación y la trazabilidad de cada afirmación hacia fuentes primarias son condiciones que este estudio buscó satisfacer deliberadamente y que constituyen, por sí mismas, un criterio metodológico aplicable a la auditoría basada en sustento documental.

Conclusiones

La informalidad laboral en Guatemala es estructural y se ha mantenido en niveles predominantemente cercanos o superiores al 70 %, aunque presenta oscilaciones según año, encuesta y definición. Su incidencia es mayor en el área rural, entre la población indígena, las mujeres rurales y los sectores agrícola y de construcción. Esta estructura reduce la trazabilidad económica y estrecha la base contributiva efectiva, pero las diferencias metodológicas entre ENEI, ENEIC, ENCOVI e ILOSTAT impiden tratar todas las observaciones como una serie homogénea.

La brecha tributaria no se explica únicamente por la informalidad laboral. La evidencia revisada indica que también intervienen la concentración recaudatoria, las brechas de cumplimiento y limitaciones institucionales en cobertura de fuentes, gestión integral del riesgo y evaluación de resultados. En 2024, la razón tributaria armonizada de Guatemala fue 14.3 % del PIB frente a 21.7 % en ALC; esta medida de gobierno general no debe confundirse con la carga tributaria del gobierno central publicada por fuentes nacionales (OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2026).

El análisis del PEI 2026–2030 y del régimen FEL confirma que la SAT ha avanzado en una dirección pertinente, aunque a un ritmo que todavía no cierra las brechas operativas identificadas. La digitalización ha generado un repositorio de información tributaria con capacidad analítica real, pero dicha capacidad permanece subutilizada mientras persistan déficits de gobernanza de datos,

interoperabilidad limitada con otras instituciones y un sistema de medición del desempeño orientado a contabilizar actividades en lugar de evaluar cambios en la conducta tributaria. La evaluación TADAT 2024 documenta estos desfases con precisión y justifica priorizar el fortalecimiento del control interno antes de escalar los instrumentos de fiscalización.

La matriz de riesgos, controles e indicadores propuesta en este estudio no pretende ser un modelo definitivo ni sustituir una evaluación de impacto. Es una herramienta de punto de partida, construida a partir de la evidencia documental disponible, que traduce el ciclo CRM en instrumentos concretos aplicables a las condiciones reales de la administración tributaria guatemalteca. Su valor está en que no parte de supuestos ideales, sino del diagnóstico institucional disponible y de aquello que la literatura técnica ha demostrado que funciona en contextos comparables.

Quedan abiertas cuatro líneas de investigación críticas para la política tributaria guatemalteca: la estimación cuantitativa de la brecha tributaria asociada a la informalidad laboral mediante microdatos; la evaluación de impacto del régimen FEL sobre el cumplimiento voluntario mediante diseños cuasiexperimentales; el análisis sectorial del incumplimiento a través de modelos econométricos; y el estudio comparado de la implementación del CRM en administraciones tributarias de Centroamérica. Estas líneas permitirían convertir los hallazgos documentales de este trabajo en evidencia empírica útil para la toma de decisiones.

Referencias

- Áyala Villagrana, R. (2024). La sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la LDF. Boletín Financiero INDETEC, Nueva Época, 123. https://www.indetec.gob.mx/delivery?cat=8&path=%2Fboletin_financiero%2Fndiem%2F123%2FBoletinFNo123_6.pdf&sl=2&srv=0
- Ayres, I., y Braithwaite, J. (1992). Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Oxford University Press.
- Banco de Guatemala. (2024). Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, a noviembre de 2024, y perspectivas económicas para 2025. <https://banguat.gob.gt/page/ano-2024-18>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2018). Factura electrónica en América Latina. <https://doi.org/10.18235/0001038>
- Bérgolo, M., Ceni, R., y Sauval, M. (2018). Factura electrónica y cumplimiento tributario: Evidencia a partir de un enfoque cuasi-experimental. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0007188>
- Braithwaite, V. (2009). Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy.

- Caamal-Can, A., Chi-Poot, L., y Pérez-Sánchez, C. (2020). Informalidad laboral: revisión de literatura y perspectivas teóricas. Revista de Economía, 37(95), 101–132.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2023). Análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas en México, 2007–2028. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/investigaciones/2023inv6.pdf>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2003). Manual de fiscalización: Refuerzo de la función de fiscalización en las administraciones tributarias de América Latina y el Caribe. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2003_manual_de_fiscalizacion.pdf
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Fondo Monetario Internacional y Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2020). Manual sobre gestión de riesgos de incumplimiento para administraciones tributarias. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2020_Manual-gestion-riesgos_CIAT-SII-FMI.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). Panorama social de América Latina 2019. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). Marco integrado de control interno (M. Poch, trad., ed. 2013). COSO.

Congreso de la República de Guatemala. (2024, 19 de noviembre). Decreto Número 31-2024: Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario. https://www.congreso.gob.gt/buscador_decretos/31-2024

de León Muñoz, A. F., y Gutiérrez Prado, M. (2025, 25 de febrero). Radiografía de la informalidad laboral. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/radiografia-informalidad-laboral-guatemala>

Duque, A., Martins, W., Seco, A., y Zambrano, R. (2024). Gobierno de datos para las administraciones tributarias: Una guía práctica. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2024_gobierno_datos.pdf

EDICOM. (2026, 26 de agosto). Cómo cumplir con la factura electrónica en Guatemala y el Régimen FEL. <https://edicomgroup.com/es/blog/guatemala-como-functiona-fel-factura-electronica-en-linea>

Fondo Monetario Internacional. (2022). Revenue administration: Compliance risk management: Overarching framework to drive revenue performance (Technical Notes and Manuals).

<https://www.imf.org/en/publications/tnm/issues/2022/08/26/revenue-administration-compliance-risk-management-overarching-framework-to-drive-revenue-520479>

Fondo Monetario Internacional. (2023). Addressing Guatemala's informality challenge (Country Report No. 2023/173). IMF eLibrary. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2023/173/article-A004-en.xml>

Fondo Monetario Internacional. (2024). Guatemala: 2024 Article IV Consultation (Country Report No. 2024/266). IMF eLibrary. <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2024/08/02/guatemala-2024-article-iv-consultation-press-release-and-staff-report-552886>

Garcimartín, C., y Díaz de Sarraide Míguez, S. (2025). Panorama de las administraciones tributarias en los países del CIAT. Resultados de la Encuesta ISORA 2023. Volumen II (Formularios especiales). Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. <https://www.ciat.org/panorama-de-las-administraciones-tributarias-en-los-paises-del-ciat-resultados-de-la-encuesta-isora-2023-volumen-ii-formularios-especiales/>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw-Hill.

ILOSTAT. (2024). Statistics on informal employment — Guatemala. Organización Internacional del Trabajo. <https://ilostat.ilo.org>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2022, 31 de agosto). Revisión de algunos mitos sobre la carga tributaria en Guatemala. <https://icefi.org/blog/revision-de-algunos-mitos-sobre-la-carga-tributaria-en-guatemala>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2024, 12 de diciembre). Determinantes de la moral tributaria de los guatemaltecos. El cumplimiento tributario a la luz de la economía del comportamiento. <https://icefi.org/publicaciones/determinantes-de-la-moral-tributaria-de-los-guatemaltecos-el-cumplimiento-tributario>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2025, 12 de febrero). El cumplimiento tributario y la percepción de riesgo en Guatemala. Un análisis a la luz de la evaluación TADAT. <https://www.icefi.org/publicaciones/el-cumplimiento-tributario-y-la-percepcion-de-riesgo-en-guatemala-un-analisis-la-luz>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2020). Boletín estadístico de afiliación 2019. <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas/boletin-de-afiliacion/>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2025). Estadísticas de Seguridad Social: Flashlights cuantitativos, diciembre 2024. <https://www.igssgt.org/tiempo/2024/>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2026, 17 de agosto). La masa cotizante del IGSS creció un 29 % en los últimos seis años. <https://www.igssgt.org/noticias/2026/08/17/la-masa-cotizante-del-igss-crecio-un-29-en-los-ultimos-seis-anos/>

Instituto Nacional de Estadística. (2019). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2019 (ENEI 2019) [Conjunto de datos]. <https://datos.ine.gob.gt/dataset/enei-2019>

Instituto Nacional de Estadística. (2023). Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2022 (ENEI 2022). <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2023/03/23/202303232142069Odm3oxU9mTY58hkb0rwzylm7MJop05q.pdf>

Instituto Nacional de Estadística. (2024). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2023: principales resultados. https://www.ine.gob.gt/wp-content/uploads/2024/08/ENCOVI2023_PrincipalesResultados.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2025). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Continua — ENEIC 2T 2025. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

Krippendorff, K. (2004). Content analysis: An introduction to its methodology (2nd ed.). Sage.

Marroquín Morales, D. S. (2024). Informalidad tributaria: Guatemala y Costa Rica. *Análisis de la Realidad Nacional*, 13(261), 101–132. <https://revistas.usac.edu.gt/index.php/arn/article/view/1742>

Organización Internacional del Trabajo. (2003). Guidelines concerning a statistical definition of informal employment. <https://www.ilo.org/resource/guidelines-concerning-statistical-definition-informal-employment-0>

Organización Internacional del Trabajo. (2023). Resolution concerning statistics on the informal economy. <https://www.ilo.org/resource/resolution-concerning-statistics-informal-economy>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2004). Compliance risk management: Managing and improving tax compliance. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/compliance-risk-management-managing-and-improving-tax-compliance.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). Tax administration 3.0: The digital transformation of tax administration. <https://doi.org/10.1787/ca274cc5-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo. (2026). Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2026. <https://doi.org/10.1787/2f21f131-en>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2018). Régimen de Factura Electrónica en Línea (Acuerdo de Directorio Número 13-2018). <https://portal.sat.gob.gt/portal/efactura/>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2023). Informe de resultados de verificación de obligaciones tributarias — diciembre 2023. <https://portal.sat.gob.gt/portal/noticias/sat-realizo-mas-de-28-mil-acciones-de-fiscalizacion/>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2024). Informe anual de recaudación 2023. <https://portal.sat.gob.gt/portal/noticias/superintendente-presenta-informe-rendicion-de-cuentas-2023/>

Superintendencia de Administración Tributaria. (2025). Plan Estratégico Institucional 2026–2030. <https://portal.sat.gob.gt/portal/transparencia/informes-de-estudios-y-evaluaciones/>

Tax Administration Diagnostic Assessment Tool. (2024). Guatemala: TADAT assessment report 2024. <https://www.tadat.org/content/dam/tadat/en/assessments/Guatemala%202024.pdf>

**Caracterización de la realidad agraria guatemalteca. Censos
Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003**

**Primera parte
Aspectos de la realidad agraria guatemalteca**

*Lic. Miguel Ángel Castro**

*Licda. Laura Batres***

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), cumple con su compromiso y competencia de los fines de la Universidad de: “Llevar a cabo el estudio y la investigación de problemas económicos y sociales del país, recomendando las soluciones teóricas, técnicas o prácticas”, presenta en esta oportunidad un avance de la investigación titulada: **Caracterización de la realidad agraria guatemalteca. Censos Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003.**

Es así como se inicia la misma con la elaboración del trabajo “Primera parte, *Aspectos de la realidad agraria guatemalteca*”, que sirve como marco introductorio de la investigación general, en algunos de sus principales aspectos que coadyuva a la estructuración de la formación socioeconómica del país.

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

** Auxiliar de Investigación Científica en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

La realidad agraria nacional constituye uno de los ejes fundamentales para comprender la estructura económica, la estructura agrícola, la estratificación social, el sistema político y parte de la historia del país.

En Guatemala la realidad agraria tiene correlación con una diversidad de factores coyunturales y estructurales que van desde formas de propiedad, distribución, uso y tenencia de la tierra, la economía natural o autoconsumo, de la producción mercantil simple (EMS) y de la producción mercantil capitalista (EMK), tipos de cultivo, tamaño de las unidades productivas, volúmenes exportables, precios, cuotas, siempre en el contexto de políticas que favorecen la concentración de la tierra, pero de forma simultánea también su fraccionamiento.

Las causas de esta contradicción, se originan en el carácter de la propia estructura económica y de sus relaciones de producción capitalistas, manifestada de manera fenoménica en la coexistencia de pequeñas y grandes propiedades conocidas genéricamente como minifundio (microfincas y subfamiliares) y latifundio (multifamiliares medianas y multifamiliares grandes), dualidad que no es y por tanto no debe confundirse con estructura agraria.

Es así que la realidad agraria es una, pero sus efectos, resultados e impactos son diferentes para los pequeños y grandes propietarios de tierras, donde los primeros sólo subsisten, mientras que los segundos llevan a cabo una acumulación capitalista. En

Guatemala, la tierra, más que cualquier medio de producción, ha sido históricamente un instrumento de poder, dominación, exclusión y acumulación para beneficio particular.

Por ello, el problema agrario no se reduce a una distribución desigual en el tamaño de fincas, sino que expresa una forma histórica de organización social sustentada en el despojo de tierras a las comunidades indígenas, su concentración, la subordinación del trabajo campesino y de pequeños productores rurales, iniciándose de esta manera la configuración de la estructura de un modelo monopólico de la tierra que aún persiste.

En tal sentido, el análisis de los Censos Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y 2003 (ya han pasado 23 años del último censo), resulta fundamental para caracterizar, conocer y poder llevar a cabo la transformación de la realidad agraria guatemalteca, la cual permanece estática.

Los censos proporcionan información cuantitativa en distintos momentos históricos de la vida socioeconómica de Guatemala y de la realidad agraria, presentando rasgos estructurales o de origen, como la coexistencia de un reducido número de fincas que poseen grandes extensiones de tierra, frente a una mayoría de pequeñas unidades con acceso limitado a recursos, reproduciendo así el patrón de latifundio-minifundio, con cultivos y una producción, destinada para el mercado interno y externo.

Analizar la realidad agraria desde una perspectiva objetiva y crítica permite transcender más allá de la particular descripción estadística contenidas en los Censos Agropecuarios. En ese sentido, no solo muestran la distribución de fincas, superficie y formas de tenencia, sino que reflejan el resultado de procesos históricos y políticos tales como la reforma liberal, el intento de modernización agraria del período 1944-1954, el proceso de contrarreforma y así una sucesiva emisión de decretos y medidas para mantener el statu quo sobre la propiedad de la tierra.

A partir de 1954 se inicia un período, que revirtió un proceso de medidas que se habían emitido en favor de los campesinos. Reformas de naturaleza económica y extraeconómicas, algunas de las cuales se mantienen vigentes y que continúan estimulando la crisis de la realidad agraria en Guatemala con la concentración y atomización de la tierra, así como acentuando la diferencia social entre el campo y la ciudad, dando lugar a consolidar el modelo agroexportador, a pesar que en el transcurso del tiempo presenta pocas variaciones, excepto por la introducción de nuevos cultivos y aumentando la cantidad de bienes exportables.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo busca identificar la realidad agraria guatemalteca, a partir del análisis de los 4 Censos Agropecuarios realizados, articulando la evidencia empírica que permita realizar una interpretación teórica, metodológica e histórica del período 1950-2003.

También, se considera el gran antecedente del surgimiento del capitalismo, al tomar en cuenta elementos de la etapa final del feudalismo, es decir en la Baja Edad Media (fines del siglo XV a mediados del siglo XVII), cuando ocurre su desintegración, dando lugar a los gérmenes para el surgimiento de las nuevas relaciones capitalistas y de la Llamada Acumulación Originaria.

Este apartado de la investigación, también se apoyará en los principios del profesor Severo Martínez Peláez, contenidos en *La Patria del Criollo* (ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca) quien reveló, que la génesis de la realidad agraria presente se encuentra siglos atrás en la Colonia, que dieron lugar a la configuración del proceso de concentración de la tierra.

Asimismo, se retoman elementos del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, a pesar de haber transcurrido 30 años de su firma, todavía contiene disposiciones que siguen teniendo absoluta validez pues la disfuncionalidad agraria de Guatemala se mantiene sin resolver. Finalmente, planteamientos del último intento para buscar soluciones a la problemática del agro firmado entre el Gobierno de Bernardo Arévalo y Organizaciones Campesinas.

Analizar el sector agropecuario en Guatemala desde las relaciones de producción capitalista resulta fundamental, dado que la tierra ha sido y continúa siendo el medio para la actividad agrícola, así como fuente de riqueza, poder económico y político para el grupo agroexportador. Dicha riqueza ha sido generada mediante

formas de trabajo caracterizadas por condiciones socioeconómicas inadecuadas y la subordinación de los productores directos.

A diferencia de otras sociedades donde la actividad agrícola fue menos intensa, en Guatemala ha mantenido una influencia decisiva en la organización social, en la desigualdad económica y en la configuración de un Estado que al igual que la estructura social es clasista.

Una de las contradicciones del problema de la tierra en Guatemala radica en que su concentración y atomización se asienta en un modo de producción capitalista con sus respectivas relaciones económicas, generado a partir de los grandes propietarios y pequeños productores rurales y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente de mala calidad y en regiones marginales, haciendo la observación que la brecha de desigualdad se generalice en la sociedad guatemalteca.

En la realización de la actividad agrícola exportable el elemento material de las fuerzas productivas es la tierra, mientras que, el social es el ser humano, ambos factores han sido la base para llevar a cabo los cultivos orientados al mercado internacional como el café, el azúcar, el banano, el cardamomo y, más recientemente, la palma africana y también para bienes de consumo interno.

Por ello, la cuestión agraria debe entenderse de manera integral, no solo como un problema económico, sino también como una dinámica histórica y política vinculada a la estructura social, a los conflictos territoriales por la posesión de la tierra y a la limitada democratización del país, en especial de los pueblos originarios.

El carácter del agro guatemalteco está determinado por las vigentes relaciones de producción dominantes, con su característica de propiedad privada sobre el principal medio de producción que es la tierra, es decir, lo que hace que la riqueza se traduzca en una distribución desigual.

A primera vista, en el caso particular de la tierra según los censos agropecuarios, se caracteriza por un pequeño número de fincas que corresponde a las denominadas multifamiliares medianas y multifamiliares grandes, que concentran extensas superficies. Por el contrario, la existencia de un gran número de pequeñas parcelas que son las microfincas y las subfamiliares, que les pertenecen pequeñas superficies de tierra, que solo les permiten cultivar para la subsistencia o autoconsumo, y también existen las llamadas fincas familiares.

Este aspecto se expresa en la contradicción de latifundio-minifundio, enfatizando que no es estructura agraria en el que el latifundio concentra tierra, capital, crédito, tecnología y articulación con los mercados, mientras el minifundio se identifica con el trabajo familiar, baja productividad, inexistencia de fuerza de trabajo asalariada y presión sobre escasos medios de vida.

En consecuencia, estudiar la compleja realidad agraria no constituye únicamente un ejercicio académico, sino una oportunidad para comprender y entender las raíces del subdesarrollo, dependencia y diferenciación social en Guatemala, pero que también su estudio permite encontrar alternativas de solución, que en más de

una ocasión el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) ha presentado a instancias de gobierno e incluso a la iniciativa privada.

Manifestaciones generales de la realidad agraria guatemalteca

En principio, se manifiesta en una serie de contradicciones de carácter social, económico, político, ideológico e histórico, donde intervienen diferentes variables, como la estructura agraria, la dualidad latifundio-minifundio, distribución de la tierra por sistemas agrícolas, tamaño de finca por departamentos y zonas geográficas, concentración y división de la tierra, organización de la producción agropecuaria, tipos de cultivos, destino de la producción y participación de fuerza de trabajo.

En esa perspectiva, uno de los aspectos más abordados es la concentración y división de la tierra, así como, la subordinación del campesino, que no deben interpretarse en hechos aislados o coyunturales, sino como el resultado de procesos anteriores que articulan acontecimientos de dominación, formas de acumulación capitalista e intentos del Estado que son insuficientes frente a la creciente y compleja conflictividad agraria.

Por ello, cuando se trata del análisis de la estructura agraria que forma parte de la realidad agraria, implica necesariamente el estudio de las relaciones entre capital, trabajo y formas de propiedad, así como de las condiciones objetivas que hicieron posible la consolidación de un modelo social desigual en el agro guatemalteco.

La realidad agraria guatemalteca es una expresión concreta de una formación socioeconómica históricamente determinada, en la que persisten obstáculos o bloqueos, mecanismos de explotación y formas de subordinación que fueron reconfiguradas bajo el reciente capitalismo agrario, después de 1954.

Esta situación permite vincular la realidad agraria con la evolución del sistema económico nacional, así como la generación y persistencia de conflictos sociales y territoriales, no solo entre comunidades, sino, también en el marco de intereses dicotómicos del trabajo y capital que continúan manifestándose en el presente.

Si bien es cierto que, Guatemala es un país subdesarrollado y dependiente, no obstante, su modo de producción corresponde al sistema capitalista. Sin caer en ningún tipo de determinismo el análisis no puede evadir las limitaciones y características de dicho sistema. Desde esta visión, la realidad agraria y particularmente la tierra no es un “factor natural” o productivo, sino es eminentemente de carácter social, debido a que en la producción agrícola participa el ser humano personificado en el salario.

En el capitalismo, la principal forma de propiedad es privada, donde la organización económica y social de la producción se realiza entre los propietarios de la tierra y los vendedores de fuerza de trabajo, estableciendo una relación social. Lo cual adquiere una importancia decisiva en sociedades donde la actividad agropecuaria tiene un lugar preponderante en la creación de riqueza.

La trilogía entre capital, trabajo y tierra se manifiesta con particular claridad en el agro guatemalteco, según sea la posición que las personas ocupen en la estructura social. La tierra, como principal medio de producción, por sí misma ha sido uno de los problemas nacionales, que dada su condición estratégica es la creadora de otra multiplicidad de problemas ya sean de carácter estructural, de origen o coyunturales, que con el transcurrir del tiempo son más difíciles de resolver.

Esto ha generado una estructura agraria dual, enfatizando que deviene de las relaciones de producción dominantes. Así, la desigualdad en la distribución de la tierra no solo condiciona la productividad, sino la producción y reproducción de riqueza, la pobreza rural y de sectores urbanos.

La peculiaridad de Guatemala como sociedad de capitalismo dependiente y subdesarrollado adquiere especial relevancia. La organización del agro ha respondido ancestralmente a una dinámica de inserción subordinada al mercado internacional, privilegiando cultivos y actividades orientadas a una demanda externa, antes que la satisfacción de las necesidades internas, mediante la participación y fortalecimiento de la economía campesina.

El desarrollo del capitalismo en Guatemala y particularmente del capitalismo agrario constituye una degradación social reflejada en la realidad agraria, y desde luego en las condiciones de vida y los indicadores socioeconómicos cuando estos cada vez son más precarios. En consecuencia, dicha realidad agraria debe analizarse

no de manera aislada o referida tan solo a una de sus variables como equivocadamente se hace, sino a la unidad y totalidad que la integran.

Para comprender la realidad agraria y particularmente el proceso de surgimiento, concentración y división de la tierra, resulta necesario reconocer que la desigualdad en el acceso a la tierra no surgió de manera reciente, sino que se encuentra arraigada en una continuidad de hechos históricos de larga duración. En este sentido, la tierra ha funcionado como eje de las relaciones económicas que prevalecen en un momento determinado.

Desde una perspectiva teórica-metodológica, se infiere que Martínez Peláez fue explícito en señalar que la colonia guatemalteca no fue feudal en el sentido estricto del término: no existió la relación señor-siervo propia del feudalismo europeo, ni un fraccionamiento del poder político al estilo de los feudos medievales. La Corona española mantuvo una autoridad centralizada y la explotación del trabajo indígena, que respondió a formas como la encomienda, el repartimiento y el trabajo forzado, distintas del vasallaje del viejo continente.

La referencia al feudalismo puede ser útil como categoría analítica comparativa para identificar elementos estructurales comunes: el control concentrado de la tierra, la dependencia de los productores directos respecto de quienes detentan el poder territorial y la apropiación del excedente a través de mecanismos extraeconómicos (es decir, mediante la coerción, violencia y no únicamente por el mercado).

Con esa precisión, el análisis resulta fundamental, pues muestra que la sociedad colonial guatemalteca se construyó sobre el dominio sistemático de los pueblos indígenas y sobre una organización social que convirtió la tierra y el trabajo en instrumentos de opresión de las élites.

Factores del proceso de concentración de la tierra

En Guatemala, el problema agrario ha sido una constante desde la época colonial hasta el presente, teniendo diversos acontecimientos generados con la concentración de la tierra, por medio de actos de naturaleza antieconómica hacia los pueblos originarios. Este proceso de despojo territorial fue la génesis que quebró las formas de organización económica y social de dichos pueblos, imponiendo un modelo de trabajo coactivo y de extracción del excedente indígena.

Algunas de las condiciones estructurales derivadas de ese proceso persisten en el siglo XXI, manteniendo la vigencia de conflictos por el acceso y tenencia de la tierra, y la insuficiencia de la producción agrícola de consumo interno, que impulsa un modelo económico orientado hacia afuera que empezó con la producción y exportación de grana y añil.

Antes de la llegada de los colonizadores españoles, el territorio mesoamericano del cual Guatemala formó parte, estaba habitado por pueblos originarios, entre los que predominaban diversas sociedades mayas. Estas poblaciones habían desarrollado complejas formas de

organización social, política, económica y territorial, en las cuales la relación con la tierra respondía a lógicas profundamente distintas a las que posteriormente destruyó e impondría el régimen colonial.

La tierra no era concebida primordialmente como un valor de uso individual destinado a la acumulación privada, sino como un elemento central para la reproducción colectiva de la vida, la organización comunitaria, la producción agrícola y la continuidad cultural de los pueblos.

Por tanto, en Guatemala la concentración de la tierra no debe concebirse como un problema inédito en su mala distribución, enfatizando que es el resultado de un proceso histórico de larga duración, que fue desarrollándose y consolidándose a través de distintos momentos de reorganización política, social y económica, como fue en 1871, 1944, 1954 y otros.

En otras palabras, la desigualdad de la realidad agraria guatemalteca expresada de manera común y general solo en la variable concentración y división de la tierra, no surgió de manera espontánea, sino que fue el resultado de utilizar mecanismos de despojo a la iglesia, al Estado, a particulares y a comunidades indígenas, dando lugar al fortalecimiento progresivo de una pequeña minoría propietaria de tierras.

Durante la conquista y la colonia, la distribución de tierras favoreció a los conquistadores españoles mediante encomiendas, mercedes reales y otras formas de concesión territorial. Las mejores

tierras fueron apropiadas por los colonizadores, mientras que las comunidades indígenas fueron relegadas a pueblos de indios, ejidos y tierras comunales destinadas a garantizar su subsistencia mínima.

Sin embargo, esta aparente protección para la producción de alimentos no respondía a un principio de justicia, sino a la necesidad de asegurar fuerza de trabajo y reproducción del orden colonial. Así, desde sus orígenes, una de las contradicciones de la estructura guatemalteca se constituyó sobre una doble lógica que empezó con la distribución de grandes extensiones de tierras para los dominadores y acceso limitado para los pueblos sometidos.

En términos históricos, en el caso particular de la estructura agraria colonial guatemalteca no puede entenderse como una réplica del feudalismo occidental europeo, aunque es oportuno reconocer ciertas analogías, en cuanto a la concentración de la tierra personificada en los propietarios de dichas extensiones.

El modo de producción feudal destaca la gran propiedad territorial feudal (fundos) y la subordinación al propietario de la tierra por parte de siervos y campesinos. En la Guatemala colonial se consolidó una estructura económica que giró alrededor de la tierra y de fuerza de trabajo servil.

La población indígena fue mantenida de manera forzada en comunidades con acceso limitado a tierras comunales, no con autonomía plena, sino como mecanismo para llevar a cabo procesos

productivos en haciendas, obrajes y otras formas de explotación. Esto permite afirmar que el orden colonial guatemalteco combinó despojo, concentración y coerción laboral.

De otra parte, se empezará por abordar aspectos básicos de la Llamada Acumulación Originaria, que dio lugar a la separación del productor directo de sus medios de producción, convirtiéndose en trabajador asalariado.

Asimismo, se mencionará los inicios de la concentración colonial de la tierra, de la reforma liberal de 1871, el Decreto 900, la contrarreforma de 1954, Acuerdos de Paz de 1996, y finalmente, el último documento elaborado de manera oficial, denominado “Compromiso del Gobierno de Bernardo Arévalo con Organizaciones Campesinas (2024)”.

Acumulación Originaria

Desde una perspectiva teórica, este proceso de la Realidad Agraria Guatemalteca, contiene elementos de la Llamada Acumulación Originaria expuesta en *El Capital* (Tomo I, capítulo XXIV, 1867), el desarrollo de dicho concepto explica que el capitalismo no surge de una evolución pacífica o idílica, sino de procesos históricos de despojo y separación violenta de los productores directos de sus medios de producción y condiciones de trabajo, fundamentalmente de la tierra.

Tomando como caso central los enclosures en Inglaterra (la privatización de las tierras comunales que expulsó a los campesinos y creó una masa de trabajadores asalariados), Marx mostró que para que surja el capitalismo se requiere, por un lado, la concentración de riqueza y medios de producción en manos de una minoría y, por otro, la existencia de poblaciones desposeídas obligadas a vender su fuerza de trabajo.

La historia agraria guatemalteca presenta una dinámica de planteamiento: el despojo de tierras comunales, la privatización de territorios y la subordinación de comunidades indígenas, creando las condiciones para una estructura agraria desigual y para la formación de una población rural dependiente y desposeída, si bien con particularidades propias que el mismo marco teórico permite identificar.

No obstante, el caso guatemalteco presenta una especificidad importante: la acumulación originaria no condujo a un capitalismo industrial amplio, sino a un capitalismo agrario dependiente, articulado al mercado mundial a través de la exportación de productos primarios.

Esto significa que el despojo no desembocó en una modernización sistémica, sino en un modelo agroexportador que, si bien es cierto que la plusvalía se produce internamente, su realización se hace fuera de los límites nacionales. Además, a diferencia del caso europeo, en Guatemala la cuestión étnica fue clave para la acumulación, ya que el despojo recayó sobre los pueblos indígenas. Por eso, la concentración de la tierra no solo expresa una contradicción de clase, sino también de dominación racial, discriminación y territorial.

Principios coloniales de la concentración de la tierra

Por su parte, Severo Martínez Peláez, ofrece un análisis riguroso sobre las raíces coloniales de la desigualdad agraria guatemalteca. Los grandes beneficiarios del orden colonial en un principio fueron la Corona, los conquistadores y los criollos.

En tal sentido, los principios que dieron lugar al origen de la acumulación de la tierra en la colonia fueron:

“El principio fundamental de la política indiana en lo relativo a la tierra se encuentra en la teoría del señorío” (Martínez Peláez, 1972). Mediante el cual la Corona se arrogó la facultad suprema de ser dueña de la tierra conquistada, reservándose el derecho de otorgar, denegar y revocar títulos; este principio restringió el acceso de los pueblos originarios a la propiedad y sentó la base legal del despojo territorial. *“Este principio es el punto de partida del régimen de tierra colonial”.*

El *principio de la tierra como aliciente*, dado que la Corona no disponía de recursos para financiar la conquista, compensó a conquistadores y expedicionarios otorgándoles concesiones de tierras, muchas veces sin medición ni delimitación precisa, favoreciendo la formación temprana de grandes propiedades.

El *principio la tierra como fuente de ingresos para las cajas reales bajo el procedimiento de la “composición de tierras”*, que convirtió la regularización de títulos en una fuente de ingresos para

las cajas reales y permitió legalizar ocupaciones irregulares mediante un pago. Lejos de corregir esos abusos, este sistema legitimó nuevas formas de acumulación territorial.

El principio del interés de la monarquía en que los pueblos de indios tengan tierra suficiente, “este es el único que no operó como factor del desarrollo de los latifundios. Su importancia es en todo caso extraordinaria” (Martínez Peláez, 1972).

El *principio bloqueo agrario de los mestizos*, operaba al margen de la ley. Eran un grupo en crecimiento y de escasos recursos económicos. Es el único principio que no contribuyó como factor del desarrollo de los latifundios. No obstante, se indica que su importancia radicó como factor del latifundismo colonial, cuando a pesar del bloqueo, algunos mestizos pobres que disponían de recursos económicos adquirían tierras, estimulando de esta manera la creación de latifundios.

De esta manera, la colonia sentó las bases de una estructura agraria profundamente jerárquica, donde la propiedad de la tierra se vinculó estrechamente con el poder político, la aparente superioridad racial construida por el orden colonial y la explotación del trabajo indígena. Esta herencia no desapareció con la independencia, sino que fue reconfigurada y profundizada en el período republicano.

Otro aporte es el análisis sobre la construcción del “indio” como categoría social. Se argumenta que la identidad indígena tal como se conoció no correspondía a una continuidad cultural intacta

de los pueblos prehispánicos, sino que fue producida y fijada por el propio sistema colonial como un hecho de subordinación.

El régimen colonial necesitaba aplicar cargas tributarias, trabajo forzado y restricciones de movilidad que no recaían sobre españoles, ni criollos u otros personajes. En ese sentido, la categoría “indio” fue funcional al sistema de explotación: no describía una realidad cultural preexistente, sino que se fue forjando durante el período colonial.

Esta tesis es básica para comprender por qué la desigualdad y problemática agraria guatemalteca, tiene una dimensión étnica conservada en el presente. El despojo de tierras y la coerción laboral no recayeron sobre los pueblos indígenas por razones culturales o accidentales, sino porque el orden colonial los necesitaba como sujetos explotables dentro de una jerarquía social deliberadamente construida.

La Reforma Liberal

Posterior a la independencia de 1821, la posesión de la tierra no se democratizó, al contrario, continuó un proceso profundo de concentración de la misma. El Estado nacional, dominado por élites criollas y mestizas, heredó el funcionamiento colonial territorial y mantuvo la acumulación de la propiedad como base del poder económico y político.

El proceso de concentración de tierras se profundizó con la Reforma Liberal de 1871, especialmente bajo el gobierno de Justo Rufino Barrios. Debido a que, en este período, se introduce y expande el cultivo de café, por los alemanes asentados en Alta Verapaz y otras regiones, constituyéndose en un impulsó del modelo agroexportador que estimuló la privatización de grandes extensiones de tierra, en especial de las comunidades indígenas y eclesiásticas. El Decreto 170, Ley de Redención de Censos, facilitó la expropiación y venta de tierras a bajo precio, favoreciendo a inversionistas nacionales y extranjeros.

La Reforma Liberal marcó un punto de inflexión porque robusteció el latifundio cafetalero y profundizó la servidumbre y en algunos casos la proletarianización de la población indígena y campesina. Las comunidades despojadas fueron forzadas a trabajar como mozos colonos o jornaleros en grandes fincas, en relaciones de dependencia, con rasgos de serviles.

De esta forma, la Reforma Liberal no significó modernización de la economía, sino un afianzamiento oligárquico apoyado en la expropiación, control de la tierra y el establecimiento de un régimen disciplinario de la fuerza de trabajo rural, donde el Estado desempeñó un papel importante en beneficio de la élite cafetalera.

La consolidación de la estructura agraria desigual en Guatemala no fue un proceso espontáneo ni exclusivamente económico; estuvo respaldada por un conjunto de leyes, reglamentos y mecanismos de coerción estatal que, además de la consolidación del latifundio, facilitó la expansión del mismo, garantizando simultáneamente la disponibilidad de fuerza de trabajo para las fincas cafetaleras y otras actividades.

En particular, durante el período liberal, el Estado desempeñó un papel activo de clase en la reorganización del sector rural guatemalteco, no solo mediante la expropiación de tierras, sino otorgando otra serie de privilegios.

Entre estas disposiciones de carácter legal destacan el Reglamento de Jornaleros (Decreto 177, emitido en 1877) y la Ley Contra la Vagancia (Decreto 222, emitido en 1878), así como aspectos tecnológicos, tal la inclusión del telégrafo, instrumentos torales que no se refieren al mismo contenido, aunque están íntimamente ligados, que obligaban a trabajar de manera forzada a los campesinos en las fincas cafetaleras, y que permiten comprender la relación entre concentración de la tierra, despojo territorial y explotación laboral.

El Reglamento de Jornaleros, garantizaba el trabajo forzado y por lo mismo la expansión de la producción cafetalera, teniendo como objetivo principal asegurar fuerza de trabajo constante para las fincas, especialmente en un contexto donde la expropiación de tierras comunales había desplazado a numerosas comunidades indígenas y campesinas de sus medios tradicionales de subsistencia.

El Reglamento no solo reguló las relaciones laborales en el agro, sino que en la práctica se convirtió en un mecanismo de coacción laboral, al obligar a los trabajadores rurales a emplearse en fincas bajo condiciones desiguales, abusivas, sin respeto a los elementales derechos de las personas.

Bajo este sistema, los jornaleros quedaban sujetos a formas de control que incluían endeudamiento, registros obligatorios, vigilancia local y sanciones por incumplimiento de lo establecido. Así, la libertad formal de trabajo estaba severamente limitada por una estructura legal que beneficiaba directamente a los grandes finqueros cafetaleros.

En ese sentido, la Ley contra la Vagancia, también criminalizaba a quienes no pudieran demostrar que tenían un trabajo permanente o medios propios de sobrevivencia. En una sociedad donde amplios sectores campesinos seguían siendo despojados de sus tierras y no contaban con alternativas económicas, más que su fuerza de trabajo.

Esta normativa al igual que el Reglamento de Jornaleros, fue un instrumento de presión y represión para obligarlos a trabajar en la construcción de carreteras, caminos y puentes, es decir, si no trabajaban en las fincas cafetaleras estaban trabajando en infraestructura pública.

En la práctica, no se trataba de combatir la “ociosidad”, sino de garantizar el suministro de trabajo que coadyuvará a estructurar y fortalecer el modelo agroexportador. La figura de “vago” operó como una categoría legal y moral utilizada para perseguir a la población rural pobre, especialmente indígena, y subordinarla a las necesidades del capital agrario emergente.

Asimismo, estas leyes reforzaron las desigualdades étnicas, sociales y económicas que han caracterizado a Guatemala. Una vez más la población indígena fue una de las afectadas por este proceso, ya que la pérdida de tierras comunales y la imposición de trabajo forzado acentuaron su control y subordinación al orden establecido.

De tal manera, la realidad agraria guatemalteca no solo expresa una desigual distribución económica, sino también una estructura histórica de exclusión racial, donde el acceso a la tierra, al trabajo y a los derechos está condicionado por relaciones de poder.

Decreto 900 y la Contrarreforma

Hasta 1944 en Guatemala predominaban las relaciones de producción serviles, pero con el movimiento denominado “Revolución de Octubre”, iniciado durante el gobierno de Juan José Arévalo Bermejo y posteriormente por Jacobo Árbenz Guzmán, buscaron abolir las relaciones de producción serviles con la finalidad de modernizar el vigente capitalismo guatemalteco.

Este acontecimiento fue un suceso histórico para el desarrollo del país y la realidad agraria, en especial mediante el Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria, promulgado el 17 de junio de 1952, siendo uno de sus objetivos la transformación de la economía rural, que existía en ese momento, eliminar la propiedad feudal, los latifundios ociosos y buscar una mejor distribución de la tierra para los campesinos.

En otras palabras, el Decreto 900 pretendía la modernización no solo de la agricultura, sino de la economía nacional sobre la base de los principios contenidos en la *vía Farmer* y que fue la propuesta más importante de transformar la estructura agraria guatemalteca durante la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, a la caída del gobierno de Jacobo Árbenz, significó revertir no solo lo establecido en el Decreto 900, sino también otras series de disposiciones legales y prácticas sobre la realidad agraria que eran en favor de los campesinos, siendo así que se retorna al status de la estructura agraria que existía antes de la promulgación de dicho Decreto.

El Decreto buscaba expropiar tierras ociosas de grandes latifundios y redistribuirlas entre campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, con el propósito de ampliar el mercado interno, debilitar estructuras de dominación rural y crear condiciones más democráticas para el desarrollo económico.

La posterior contrarreforma agraria significó la devolución de tierras a sus antiguos propietarios, la restauración del poder de las élites agrarias y el bloqueo a cualquier intento de democratización profunda de la estructura de propiedad. A partir de entonces, la estructura agraria guatemalteca continuó desenvolviéndose bajo una lógica conservadora, sin alterar el núcleo de la gran propiedad.

A la caída del gobierno de Árbenz, se inicia un proceso de contrarreforma con la promulgación del Estatuto Agrario o Decreto 559, en febrero de 1956, que contiene modalidades de una supuesta equitativa distribución de la tierra, conocidas como parcelamientos y colonización, cuyo ejemplo **más emblemático** es el caso de la Franja Transversal del Norte (FTN), que a la fecha no ha brindado resultados positivos de acuerdo a los objetivos esperados.

Es decir que, desde mediados del siglo XX, persisten las características de una estructura conservadora sobre la tierra que, fue reforzada con una legislación coercitiva, que conllevan a prácticas orientadas a la supervivencia de una realidad agraria que mantiene atrapada a Guatemala en el contexto de un sector agropecuario poco dinámico.

En este contexto se consolidó el modelo agroexportador como rasgo central de la economía guatemalteca. Inicialmente basado en las siembras de algodón, café y banano, posteriormente se introdujeron con mayor relevancia otros cultivos como la caña de azúcar, el cardamomo, la palma africana, e incluida la ganadería.

Este modelo se caracteriza por la orientación de la producción hacia el mercado externo, el uso intensivo de trabajo temporal en época de siembra y recolección, así como la subordinación de la agricultura campesina a los intereses de la agroindustria y élites exportadoras.

En resumen, a la fecha no se han eliminado las desigualdades de la realidad agraria guatemalteca heredadas de la colonia, sino que ha sido reconfigurado bajo nuevas formas de un ordenamiento legal, que siguen favoreciendo a los grandes finqueros.

Como se analizó la Reforma Liberal de 1871 y la posterior contrarreforma de 1954 fueron los dos momentos decisivos: el primero consolidó el latifundio cafetalero mediante el despojo de tierras comunales; el segundo revirtió el único intento real del siglo XX con la derogación del Decreto 900. En ambos casos, el Estado actuó como parte interesada, no como árbitro neutral, ni como mediador para resolver problemas de la realidad agraria, expresada en un interminable proceso de concentración de la tierra.

Acuerdos de Paz de 1996: Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Según lo expresado, la problemática agraria de Guatemala sigue vigente, a pesar de muchos intentos que se han realizado desde 1954 para resolverla, que solo han sido eso: intentos o listado de acciones sin coherencia sistemática. Es decir, que los diferentes gobiernos empezando por Castillo Armas hasta el último de Bernardo Arévalo de León, son una muestra fehaciente de que la política agraria iniciada en la Colonia hace más de quinientos años persiste.

Es así, que ni los Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996, concretamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, ni el actual Compromiso del Gobierno de Bernardo

Arévalo con las Organizaciones Campesinas han sido capaces de abordar y resolver una problemática estructural de concentración de la tierra, al contrario, esta sigue profundizando.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, numeral III: Situación Agraria y Desarrollo Rural, es una excepción que al igual que el Decreto 900, cambiarían la lógica conservadora de la problemática agraria en Guatemala, pero no fue así, pues desde su vigencia a la fecha no ha variado la conflictividad agraria, que se mantiene, lo que a su vez ha impactado de forma negativa en el desarrollo rural.

El inciso III, numeral 27, en dicho Acuerdo literalmente dice:

“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad”.

No es un perogrullo respecto al párrafo anterior decir que, prácticamente desde la Colonia una vez iniciada la “problemática agraria y el desarrollo rural”, la disfuncionalidad de ambos acontecimientos ha persistido y persistirán. Es decir, que en tanto y en cuanto el Estado no tome con seriedad y objetividad en el corto plazo, el compromiso de elaborar una verdadera política que saque del ostracismo al sector agropecuario guatemalteco, de lo contrario pasarán otras centurias y el problema continuará.

A partir de 1954 la problemática agraria continuó marcada por la concentración y división de la tierra, generando una persistente degradación en el área rural, ya sea de tipo social (humano) y material. Condiciones que son reconocidas en diversos trabajos particulares y del mismo Estado, como en efecto aparece en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Más reciente en el Compromiso del Gobierno de Bernardo Arévalo con las Organizaciones Campesinas en 2024 y que sin la menor duda vendrán compromisos y acuerdos en el futuro cercano, similares a los de gobiernos pasados con la misma característica que no resuelven nada.

Dicho Compromiso identificó la pobreza rural, la exclusión de las comunidades campesinas e indígenas y la desigualdad en el acceso a la tierra como factores estructurales vinculados tanto al conflicto armado interno como al subdesarrollo nacional.

En consecuencia, se plantea y asume por parte del Estado la necesidad de facilitar el acceso a la tierra, hacer efectiva la seguridad jurídica y promover el desarrollo rural integral, aspectos que más bien parecen ser simple retórica, pues siguen pendientes de ejecutarse. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que se instituyeron mecanismos orientados principalmente hacia acciones de mercado, mediante instituciones de tipo burocráticas como el Instituto Nacional de Transformación Agrarias (INTA) y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), que solo fueron eso.

Sin una reforma de la realidad agraria, la tierra seguirá siendo el principal factor de muchos de los males sociales, económicos y políticos de Guatemala, entendiendo que ‘reforma’ no significa el despojo de tierras a sus poseedores para dársela a quien no la tiene, pues se trata de algo integral y coherente que comprende apertura de mercados, precios de garantía, uso de semillas mejoradas, tecnología, fertilizantes, canales de comercialización, construcción de infraestructura física y social.

La experiencia por resolver la problemática agraria en Guatemala, según lo expuesto, deja al descubierto, que no se trata de redactar documentos, acuerdos, propuestas, hacer una jerarquización de acciones o un listado de intenciones que en nada contribuyen a la solución de dicha problemática.

Compromiso del Gobierno de Bernardo Arévalo con las Organizaciones Campesinas (CUC, CCDA, UVOC Y NUEVO DÍA) (2024)

Lo antes expuesto en cuanto a que se emiten acuerdos, decretos, se crean instituciones y toda clase de disposiciones con la “*intencionalidad*” de transformar la realidad agraria guatemalteca, se hace nuevamente evidente que cada uno de los gobiernos de turno, siguen con la misma dinámica de elaborar planes o listados sin ninguna sustentación que no se materializan en la práctica.

Es así que, el presidente César Bernardo Arévalo de León, se suma a esta vieja costumbre ya que en su período de gobierno actúa de forma similar al de sus predecesores, que tienen y mantienen la misma esencia de un trasnochado gatopardismo, es decir, realizar cambios para que nada cambie y todo permanezca igual.

Teniendo en cuenta lo anterior, se firmó el *Compromiso con las Organizaciones Campesinas (Comité de Unidad Campesina (CUC), Comité Campesino del Altiplano (CCDA), Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC) y Asociación Nuevo Día*), el 7 de febrero del 2024. Se establecía entre ambas partes, que en 100 días se llevarían a cabo una serie de acciones para cumplir con el contenido del compromiso firmado, pero como era de esperarse luego de transcurridos más de dos años, a la fecha no hay resultados reales.

No está de más decir que, este compromiso entre el gobierno y líderes campesinos retoma por enésima vez algunos de los aspectos pactados en 1996, en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria y en otros más del pasado, que también por enésima vez no se han cumplido, como es el acceso a la tierra, la atención a la conflictividad agraria, la institucionalidad agraria, una transición y consolidación de agricultura popular de economía campesina y pequeños productores rurales.

Esto confirma que la conflictividad territorial, la desigualdad en la tenencia de la tierra y las limitaciones de las políticas públicas agrarias, son fenómenos que se mantienen en la estructura económica de Guatemala y que tampoco se vislumbra en el corto plazo que vayan a existir vías de superación, sino todo lo contrario son contradicciones estructurales que se producen y reproducen bajo distintas formas a lo largo del tiempo.

Las herramientas teóricas metodológicas (la acumulación originaria, los principios coloniales que dan lugar al inicio de concentración de la tierra, así como la creciente conflictividad agraria, la Reforma Liberal, Decreto 900, Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, el Compromiso con los campesinos) permiten comprender que, la cuestión agraria en Guatemala no es un problema del pasado, ni un fenómeno estructural resuelto, todo lo contrario es una situación de la presente realidad agraria de Guatemala.

Por ello, cualquier caracterización rigurosa de la sociedad guatemalteca debe empezar por reconocer y aceptar que del problema de la tierra brota la mayoría de los problemas socioeconómicos del país. En tal sentido, es indispensable resolver primero el problema nacional de la tierra en cuanto a su mala distribución.

Importancia de los Censos Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y 2003

Los Censos Agropecuarios constituyen una de las fuentes estadísticas determinantes para el estudio de la cuestión agraria, ya que contienen información que permiten observar, con un criterio técnico y sistemático, sus distintas manifestaciones: la distribución de la tierra por sistemas agrícolas, uso de la tierra, tamaño de finca por departamentos y zonas geográficas, la concentración y división de la tierra, la organización de la producción agropecuaria, tipos de cultivos, destino de la producción, participación de la fuerza de trabajo y estructura agraria.

En un país como Guatemala, donde la tierra ha sido el factor central de poder económico, dominación social y conflictividad política-agraria, los censos no solo revelan datos cuantitativos, sino también aspectos cualitativos de carácter socioeconómico que permiten comprender a la sociedad guatemalteca y su grado de desarrollo capitalista que presenta.

Hasta el año 2026 se han realizado cuatro Censos Agropecuarios en 1950, 1964, 1979 y 2003, al considerarlos como una herramienta indispensable tanto para el análisis del desarrollo del agro y para la formulación de políticas públicas orientadas a transformar la estructura del sector agropecuario siempre y cuando se tenga la voluntad política de realizarlo.

En los períodos intercensales, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha llevado a cabo Encuestas Nacionales Agropecuarias y Estadísticas Agropecuarias, que funcionan como mecanismos de actualización estadística en la metodología “a partir de un marco muestral de áreas, basado en los procesos censales previos” (INE, 2020).

I Censo Nacional Agropecuario de 1950

El I Censo Nacional Agropecuario de 1950 tiene una importancia histórica extraordinaria porque constituye el primer esfuerzo sistemático del Estado guatemalteco para compilar los diversos factores de la realidad agraria nacional que nunca se había efectuado.

Es decir que, su trascendencia radica en que después de seis años del derrocamiento de Jorge Ubico en 1944, se realiza el primer Censo Agropecuario, el cual de alguna manera muestra la verdadera naturaleza de las relaciones serviles y esclavistas, que hasta ese momento existía entre la fuerza de trabajo y la tierra, que detrás de esta relación se ocultaban contradicciones de clase, debido al uso específico y concentración de la tierra.

Asimismo, el Censo de 1950 coloca por primera vez en la palestra el panorama del agro guatemalteco en una coyuntura decisiva, cuando en Guatemala a inicios de la década de 1950, es decir, en el contexto cercano a la Reforma Agraria (Decreto 900), ejercía el poder el segundo gobierno de la revolución de octubre.

Por ello, este Censo resulta primordial para comprender cómo estaba organizada la propiedad de la tierra y explotación de los campesinos, antes de que se intentara modificar dicha relación de forma positiva en la década 1944-1954.

Desde una perspectiva general, el Censo de 1950 permite observar una economía predominantemente atrasada con fuertes influencias de tipo servil y esclavista, en la que el peso de la agricultura era la principal actividad económica, donde la tierra nunca dejó de conservar la calidad indispensable de medio de producción, que marcó de una manera más definida el inicio de la acumulación de capital.

Asimismo, en dicho Censo se tiene que el 74 % de la población guatemalteca era rural, contrario a lo que sucede hoy en día que se aproxima a un 46 %, de acuerdo al Censo de Población de 2018. Lo que implica un continuo proceso de descampesinización, desruralización y proletarización.

De otra parte, el Censo de 1950 revela con claridad algo que ya se anticipaba en la realidad agraria, que era una economía clasista expresada entre dos bloques que coexistían recíprocamente,

en función de la concentración y división de la tierra, personificado en los campesinos y terratenientes. Por un lado, grandes fincas cafetaleras y bananeras integradas al mercado internacional; de otra parte, pequeñas parcelas en las que familias campesinas e indígenas producían apenas lo suficiente para sobrevivir.

Esa fractura no era solo económica, sino que eminentemente discriminativa en el sentido de que aquellos que tenían el monopolio de la tierra eran sujetos de una serie de privilegios, mientras que, a esas ventajas, no tenían acceso los productores rurales directos.

Más allá de lo cuantitativo, el Censo de 1950 cumple una función que ningún otro estudio puede reemplazar, al establecer el punto de partida que seguirá proyectándose en los siguientes censos, donde obviamente ese carácter cuantitativo de las variables (la distribución de la tierra por sistemas agrícolas, tamaño de finca por departamentos y zonas geográficas, la concentración y división de la tierra, la organización de la producción agropecuaria, tipos de cultivos, destino de la producción, participación de la fuerza de trabajo y la estructura agraria), que integran la realidad agraria se han modificado.

Sin ese conocimiento e interpretación previa del Censo de 1950 es imposible tener una visión científica y objetiva de los cambios que se han dado en las variables antes mencionadas en la actualidad, por tanto, es necesario remontarse del último Censo de 2003 a la forma más primitiva que representa el Censo de 1950.

II Censo Nacional Agropecuario de 1964: El agro después de la contrarreforma

El Censo de 1964 no puede leerse sin tener presente lo que ocurrió diez años antes: el derrocamiento de Árbenz y la reversión de la Reforma Agraria (Decreto 900) y otras disposiciones similares.

Si el Censo de 1950, metafóricamente fue una especie de fotografía acumulada de la realidad agraria de ese momento, mientras que el Censo de 1964, levantado después de la derogación del Decreto 900, también fue una especie de fotografía que evidenció el comportamiento de la realidad agraria de ese período, haciendo la observación que entre las variables de cada uno de los censos existen diferencias debido a que, entre uno y otro transcurrieron catorce años, no obstante, que prácticamente se mantiene sin mayores cambios.

El Censo de 1964 contiene algo más complejo al plantear que el fenómeno de concentración y división de la tierra varió con énfasis en la creación de un número mayor de microfincas, subfamiliares, familiares y multifamiliares medianas se amplió en valores absolutos y relativos, mientras que, las multifamiliares grandes disminuyeron. No obstante, el proceso de producción agrícola exportable aumentó con la incorporación de nuevas tierras ampliando la frontera agrícola, así como su relativa diversificación en el uso de la tierra y el aumento de la superficie en manzanas.

En otras palabras, el agro guatemalteco según el Censo de 1964 manifestó modificaciones como consecuencia de la serie de medidas de orden legal que se promulgaron en favor del grupo terrateniente, consideradas cuestiones claves de esa fase histórica de Guatemala, aunque la desigualdad en las relaciones de producción entre trabajadores y propietarios se profundizaron y extendieron, pues recordemos que se realizó después de 1954.

La información del Censo de 1964 plantea que, a pesar de la contrarreforma agraria para retornar a situaciones conservadoras respecto a la concentración y división la tierra que prevalecían antes de 1944, demuestra que no se resolvió el problema agrario, al contrario, evidencia que sigue perpetuándose. Se infiere que las cifras de este Censo contienen bastante contenido político, debido a la situación socioeconómica de ese momento.

III Censo Nacional Agropecuario de 1979: Tendencia del número de fincas y superficie de la tierra

En los Censos de 1950 y 1964, las diferentes variables habían tenido un comportamiento más o menos estable. En el Censo de 1979, el modelo agrario había alcanzado un punto de quiebre, cuando la tierra representada en el número de fincas, creció en los minifundios o economía de subsistencia como en los latifundios o economía de agroexportación, tanto en términos absolutos y relativos.

De igual manera, la superficie en manzanas mantiene en los minifundios un crecimiento, mientras que la superficie destinada para el monocultivo muestra una tendencia inestable, lo cual no debe interpretarse como que la extensión de los latifundios ha venido reduciéndose, al contrario, demuestra mayor concentración de la tierra, cumpliendo su función de ser el medio de producción más valioso para la agroexportación.

Sin embargo, el impacto de las fincas más grandes fue favorable para el sector que vende la producción agrícola al mercado internacional, ya que se tradujo en un mayor volumen de bienes exportables y por supuesto de divisas.

En otros términos, este hecho da lugar a un mayor crecimiento económico, más manzanas incorporadas al cultivo comercial y también de consumo interno, pero manteniendo la misma esencia de las relaciones de producción en la economía guatemalteca, que se refleja en los censos previos de 1950, 1964 y desde luego en el 1979, en cuanto a que la forma de propiedad privada de la tierra es la dominante.

Los resultados de los Censos Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y posteriores, es previsible, que antes de su realización, no mostraron cambios significativos de la realidad agraria, ya que, no hay ninguna variación en las relaciones de producción, con la diferencia de reafirmar efectos que lejos de ser positivos, más bien eran negativos: una masa campesina creciente y pobre, desempleada, proletarizada, sin tierras, suelos agotados en su fertilidad, minifundios cada vez

más fragmentados y latifundios más concentrados, y un mercado de trabajo incapaz de absorber la fuerza de trabajo expulsada del sector rural.

Es oportuno mencionar, que a finales de la década 70 y principios de los 80, estalló la fase más violenta del conflicto armado especialmente en el campo, lo cual incidió en agudizar la problemática de la realidad agraria guatemalteca.

IV Censo Nacional Agropecuario de 2003: persistencia estructural disfuncional de la tierra

El IV Censo Nacional Agropecuario de 2003 fue levantado del 4 al 31 de mayo de 2003 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con asistencia técnica y financiera de la Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La cobertura del Censo alcanzó el 90.2 % de las fincas censales y el 89.9 % de los productores, ya que en algunos municipios (como San Andrés Sajcabajá, el Quiché) no fue posible realizar la recolección de datos por razones de inseguridad.

Una diferencia importante respecto a los censos anteriores es que el Censo de 2003 no se publicó en un solo volumen, sino en cinco tomos especializados publicados entre enero y finales de 2004. El Tomo I, recoge las características generales de las fincas y de quienes las explotan. El Tomo II, contiene la producción de cultivos

anuales y temporales. El Tomo III, se refiere a cultivos permanentes y semipermanentes. El Tomo IV, ganadería, aves y producción pecuaria. Por último, el Tomo V, las actividades agropecuarias de traspasio.

Desde el punto de vista técnico, el Censo de 2003 fue el primero en construir un marco de muestreo por áreas apoyado en imágenes satelitales y fotografía aérea. Eso no solo mejoró la calidad del propio censo: si no que, creó las bases para generar las Encuestas Nacionales Agropecuarias que el INE realizó a partir del año 2005.

¿Qué tienen en común los cuatro censos? comparten una cualidad que ninguna encuesta parcial puede replicar: forman una serie histórica de la realidad agraria que comprende la totalidad del territorio nacional, con más de cincuenta años (Censo 1950 a Censo 2003).

Eso permite no solo describir el agro en un momento dado, sino rastrear si la tierra se concentró más o, por el contrario, se fraccionó. Si el número de minifundios creció o se redujeron. Si las formas de tenencia cambiaron o se mantuvieron. Si los tamaños de las parcelas variaron.

Con los cuatro Censos Agropecuarios efectuados a la fecha, se comprueba muchas de las afirmaciones sobre la persistencia estructural disfuncional de la tierra, dejando de esta manera ser simples especulaciones en muchos de los ámbitos de la sociedad guatemalteca, no está de más decir, que se trata de información estadística oficial.

Censos Agropecuarios, Producto Interno Bruto y Población Económicamente Activa

Para comprender la génesis y evolución de la agricultura en Guatemala, es indispensable relacionarla con su aporte en el producto interno bruto (PIB) y de igual manera, con la participación de la población económicamente activa (PEA).

Los cuadros que se presentan a continuación permiten precisamente eso: observar cómo, entre el período censal de 1950 y 2003, la economía guatemalteca experimentó cambios importantes en su estructura productiva y ocupacional.

Sin embargo, esos cambios no significaron una ruptura con el proceso de concentración y división de la tierra. La agricultura fue perdiendo peso relativo en la creación de riqueza, dejando de cumplir un papel decisivo, tanto en la producción de destino externo y en cierta medida, del consumo nacional, siendo crucial al impactar la reducción en los niveles de empleo.

Los datos censales en el PIB y la PEA revelan, que en Guatemala no ha sido posible un proceso de modernización en su economía, por lo que la dependencia económica externa se mantiene al igual que, factores estructurales y coyunturales internos que no permiten su desarrollo, y en algunos casos solo de manera sectorial.

El PIB en Perspectiva de los Años Censales Agropecuarios

El Cuadro 1 registra la tasa de crecimiento del PIB en los años que fueron levantados los Censos Agropecuarios de 1964, 1979 y 2003, calculada con año base 1958. Este punto metodológico es importante: al utilizar una misma base de comparación, la serie permite observar tendencias con mayor consistencia, evitando distorsiones derivadas de cambios en precios o en aspectos estadísticos.

Los datos deben leerse, por tanto, como parte de una serie homogénea y no como porcentajes aislados, no se incluyó en el cuadro el dato del producto interno bruto (PIB) del censo de 1950, debido a falta de información disponible.

Cuadro 1

Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), año base 1958.
Censos Agropecuarios 1964, 1979 y 2003

1964	1979	2003
4.6	4.7	2.1

Nota. Banco de Guatemala.

Considerando esta lectura, las tasas de crecimiento de 1964 (4.6 %) y 1979 (4.7 %) son similares lo que sugiere un período de crecimiento moderado. En contraste, el porcentaje del año censal de 2003 (2.1 %) es más bajo acercándose al 50 % de las tasas anteriores.

Más que una simple evidencia de dinamismo económico, el dato revela que, el producto interno bruto fue moderado en el año censal 2003. No obstante, según el Acuerdo sobre Aspectos

Socioeconómicos y Situación Agraria (1996), el PIB debe alcanzar un crecimiento sostenido a una tasa no menor del 6 % anual, porcentaje que la realidad demuestra que a esta tasa de crecimiento no se ha llegado.

Transformación de la estructura productiva de los años Censales Agropecuarios

El Cuadro 2 muestra la distribución porcentual del PIB por rama de actividad económica para los años censales de 1950, 1964, 1979 y 2003. Su lectura revela con claridad un comportamiento general de las actividades productivas e improductivas: el sector de bienes productivos reduce su participación, pasando de 48.8 % en 1950 a 41.9 % en 2003, mientras que el sector servicios sube de 51.2 % a 58.1 % en el mismo período.

Por consiguiente, esto podría interpretarse como una señal de una economía que cada vez se traslada al sector servicios, es decir que la tendencia de la economía real descendente. Pero ese desplazamiento hacia los servicios no estuvo acompañado en la creación de una estructura industrial sólida, implicó una menor participación del peso estructural de la agricultura, lo cual indica que la economía real se mantuvo estancada.

Cuadro 2

Guatemala: Distribución porcentual del producto interno bruto (PIB) por rama de actividad económica, año base 1958. Años censales: 1950, 1964, 1979 y 2003

PRODUCTO INTERNO BRUTO	1950	1964	1979	2003
	100.0	100.0	100.0	100.0
A. BIENES	48.8	46.2	46.9	41.9
1 Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	33.1	29.6	25.4	22.7
2 Explotación de minas y canteras	0.2	0.1	0.3	0.6
3 Industrias manufactureras	12.0	13.6	16.4	12.7
4 Suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento	0.5	0.9	1.7	4.3
5 Construcción	3.0	1.9	3.2	1.7
B. SERVICIOS	51.2	53.8	53.1	58.1
6 Comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	26.7	27.4	27.5	24.8
7 Transporte y almacenamiento	3.6	5.1	6.7	10.7
8 Actividades financieras y de seguros	1.3	2.5	3.4	5.0
9 Actividades inmobiliarias	8.4	8.0	4.5	4.7
10 Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5.8	4.9	4.9	7.1
11 Servicios privados	5.5	5.9	6.1	5.9

Nota. Banco de Guatemala. La elección de año base 1958 busca estandarizar los datos y evitar variaciones no deseadas en las cifras que podrían surgir debido a cambios en las metodologías o en las condiciones económicas. Asimismo, se hace la aclaración que, el Banco de Guatemala incrementó el número de actividades económicas de 11 a 17, cuando se implementó el año base al 2013, siendo oficializado en el 2014.

Dentro del sector de bienes, la rama agropecuaria (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) muestra una reducción continua: de 33.1 % en 1950, disminuye a 29.6 % en 1964, a un 25.4 % en 1979 y finalmente a un 22.7 % en 2003, tendencia considerada como un

declive del agro. Solo siendo superada por el sector “comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas”, con la diferencia que se trata de una actividad improductiva, y que creció en ese último año a 24.8 %.

Aún en 2003, con 22.7 % del PIB, la agricultura continuaba siendo una de las ramas más importantes de la economía, por encima tanto de la manufactura como del sector financiero. Guatemala redujo su dependencia relativa del agro, pero no dejó de ser una economía que, en la actividad agropecuaria tiene un peso importante.

La baja porcentual del sector agropecuario en la composición del PIB durante el periodo censal, no significa que los problemas hayan disminuido, al contrario, los estimula más, por lo que, las desigualdades vinculadas a la realidad agraria permanecen agudizándose.

Estructura de los Sectores Productivos e Improductivos de los Años Censales Agropecuarios

El Cuadro 3 presenta una segmentación del producto interno bruto (PIB), según las actividades productivas e improductivas de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y 2003.

Esta perspectiva muestra la tendencia de la distribución interna de cada sector, en el sentido de saber, cuáles son las actividades que predominan en los rubros de bienes y servicios. La división permite identificar la esencia del proceso económico guatemalteco,

que indica cada vez más que las diferentes actividades económicas improductivas son las que destacan en la economía nacional con un 58.1 % respecto al 41.9 % de los sectores productivos.

Cuadro 3

Guatemala: Estructura porcentual de las actividades productivas e improductivas, por rama de actividad económica, año base 1958. Años censales: 1950, 1964, 1979 y 2003

PRODUCTO INTERNO BRUTO		1950	1964	1979	2003
A. BIENES		100.0	100.0	100.0	100.0
1	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	67.9	64.1	54.1	54.1
2	Explotación de minas y canteras	0.4	0.3	0.6	1.3
3	Industrias manufactureras	24.6	29.4	34.9	30.3
4	Suministro de electricidad, agua y servicios de saneamiento	1.0	2.0	3.7	10.3
5	Construcción	6.2	4.2	6.7	4.0
B. SERVICIOS		100.0	100.0	100.0	100.0
6	Comercio al por mayor y al por menor; mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas	52.1	51.0	51.9	42.7
7	Transporte y almacenamiento	7.1	9.5	12.5	18.4
8	Actividades financieras y de seguros	2.5	4.6	6.4	8.5
9	Actividades inmobiliarias	16.3	14.9	8.4	8.0
10	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	11.3	9.0	9.3	12.2
11	Servicios privados	10.7	10.9	11.5	10.2

Nota. Banco de Guatemala. La elección de año base 1958 busca estandarizar los datos y evitar variaciones no deseadas en las cifras que podrían surgir debido a cambios en las metodologías o en las condiciones económicas.

Dentro de los sectores productivos, la agricultura mantiene una posición dominante respecto a los demás sectores durante todo el período, aunque su peso relativo también disminuye: de 67.9 % en 1950 a 54.1 % en 2003, indicando que la estructura productiva en 53 años no ha presentado mayores transformaciones, por lo cual, Guatemala sigue privilegiando las actividades agropecuarias sin siquiera llegar a modernizarla, excepto en algunos casos cuando se trata de cultivos de plantación.

Censos Nacionales de Población y Población Económicamente Activa. Censos Agropecuarios 1950 y 1964

El Cuadro 4 no contempla la población económicamente activa (PEA) de los Censos Agropecuarios de 1979 y 2003, ya que los Censos Nacionales de Población no se realizaron en dichos años, pero se incorporan los datos de los Censos Nacionales de Población de 1981, 2002 y 2018 para observar el comportamiento de la PEA.

El análisis del cuadro permite observar la evolución de la PEA a lo largo de siete décadas, de 1950 a 2018 creciendo de 967,814 personas en 1950 a 4,971,427 en 2018, lo que representa cinco veces más la fuerza de trabajo activa.

Pero más allá de este crecimiento cuantitativo, lo importante es conocer cómo se distribuyó la PEA en las distintas ramas de actividad económica, evidenciando que, en cada una de ellas ha experimentado un incremento de las PEA que reciben en la mayoría de casos un salario precario, que no es suficiente para garantizar la producción y reproducción material y espiritual de la fuerza de trabajo, debido al bajo poder adquisitivo que representa.

Cuadro 4

Guatemala: población económicamente activa (PEA) de 7 años y más por Rama de Actividad Económica Productivas e Improductivas. Censos Nacionales de Población: 1950, 1964, 1981, 2002 y 2018

No.	Actividades económicas	1950		1964		1981		2002		2018	
		Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
	Total	967,814	100	1,363,669	100	2,462,516	100	3,463,397	100	4,971,427	100
	Actividades productivas	800,200	82.5	1,082,193	79.3	1,771,209	71.9	2,170,649	62.8	2,302,605	46.3
1	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	659,550	68.1	895,119	65.6	1,293,276	52.5	1,457,103	42.1	1,393,220	28.0
2	Explotación de minas y canteras	1,441	0.1	2,010	0.1	4,221	0.2	6,069	0.2	9,315	0.2
3	Industrias manufactureras	111,538	11.5	147,036	10.8	320,843	13	465,947	13.5	562,343	11.3
4	Electricidad, gas y agua	1,244	0.1	1,578	0.1	11,015	0.4	33,653	1	22,428	0.5
5	Construcción	26,427	2.7	36,450	2.7	141,854	5.8	207,877	6	315,299	6.3
	Actividades improductivas	167,614	17.3	281,476	20.7	691,307	28.1	1,292,748	37.4	2,668,822	53.7
6	Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	52,561	5.4	84,219	6.2	233,349	9.5	571,700	16.5	1,031,742	20.8
7	Transporte, comunicaciones y almacenamiento	15,352	1.6	29,397	2.2	85,234	3.5	113,323	3.3	273,407	5.5
8	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	-	-	-	-	73,226	3	125,483	3.6	336,516	6.8
9	Administración pública y defensa	-	-	-	-	89,258	3.6	85,990	2.5	165,109	3.3
10	Enseñanza	-	-	-	-	19,854	0.8	102,162	2.9	219,559	4.4
11	Servicios comunales, sociales y personales	95,705	9.9	157,141	11.5	179,214	7.3	265,959	7.7	480,758	9.7
12	Organizaciones extraterritoriales	-	-	-	-	3,329	0.1	1,926	0.1	1,400	0.0
13	Rama de actividad no específica	3,996	0.4	10,719	0.8	7,843	0.3	26,205	0.8	160,331	3.2

Nota. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Datos obtenidos del VI Censo Nacional de Población y I de Habitación 1950, VII Censo Nacional de Población y II de Habitación 1964, IX Censo Nacional de Población y IV de Habitación 1981 y XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación 2002, XII Censo Nacional de Población y VII de Habitación 2018. No se tomaron en cuenta a los que buscaron trabajo por primera vez.

La tendencia más significativa es que en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, el número de trabajadores creció en términos absolutos de 659,550 a 1,457,103 entre 1950 y 2002. Sin embargo, para el 2018 se da una disminución a 1,393,220 personas.

Pero en términos relativos la PEA del sector agropecuario disminuyó de 68.1 % en 1950 a un 42.1 % en 2002 y en 2018 se redujo a un 28.0 %. Esta caída de cuarenta puntos porcentuales en menos de setenta años no tiene precedente en ninguna otra rama de la economía guatemalteca. El agro deja de crecer como fuente de empleo en comparación a décadas pasadas, sino que agudiza la expulsión de fuerza de trabajo, por medio de la migración interna y externa.

¿Hacia dónde se trasladó el empleo ‘perdido’ en el sector agropecuario? Los datos de 2018 ofrecen una posible respuesta: principalmente hacia el comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles, que pasa de 16.5 % en 2002 a 20.8 % en 2018, consolidándose como la segunda rama empleadora del país con más de un millón de trabajadores. La industria manufacturera con un 11.3 % y servicios comunales, sociales y personales con 9.7 %. Se infiere que, la migración tanto interna como externa influyó en la pérdida de fuerza de trabajo.

Esto es especialmente significativo: una economía que terceriza su empleo sin industrializarse previamente es una economía que comercializa y distribuye lo que no produce, es decir, de mercancías importadas con las limitaciones estructurales que ello implica para la productividad y la calidad del empleo.

Finalmente, la presente investigación *Aspectos de la Realidad Agraria Guatemalteca*, es de carácter multicausal que requieren de un conocimiento teórico y metodológico, de economía política y materialismo histórico, pues los Censos Nacionales Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y 2003, únicamente presentan datos cuantitativos, lo que hace necesario e indispensable descubrir detrás de esa apariencia externa o fenoménica, las causas y esencia que determinan la realidad agraria, a partir de un proceso histórico iniciado en la colonia con el despojo y concentración del principal medio de producción: *la tierra* a sus poseedores originales.

Referencias

- Amin, Samir y Vergopulus, Kostas. (1980). *La Cuestión Agraria Campesina y el Capitalismo*. Editorial Nuestro Tiempo. México, D.F.
- Banco de Guatemala (2026). *Producto Interno Bruto Anual, Cuentas Nacionales Año Base 1958*. Banco de Guatemala. <https://banguat.gob.gt/page/sistema-de-cuentas-nacionales-ano-base-1958>
- Dirección General de Estadística. (1954). *I Censo Nacional Agropecuario, 1950 (Tomo I)*. Dirección General de Estadística.
- Dirección General de Estadística. (1969). *II Censo Nacional Agropecuario, 1964 (Tomo I)*. Dirección General de Estadística.

Dirección General de Estadística. (1979). *III Censo Nacional Agropecuario, 1979 (Tomo I)*. Dirección General de Estadística.

Dirección General de Estadística. (1981). *IX Censo Nacional de Población y IV de Habitación*. Dirección General de Estadística.

Gobierno de Guatemala. (1877, 18 de abril). *Decreto Núm. 177: Reglamento de jornaleros*. El Guatemalteco.

Gobierno de Guatemala. (1878). *Decreto Núm. 222: Ley contra la vagancia*.

Gobierno de la República de Guatemala (2024). *Compromiso del Gobierno de Bernardo Arévalo con las Organizaciones Campesinas, CUC, CCDA, UVOC y Nuevo Día*. Gobierno de la República de Guatemala. <https://share.google/SvTkpfQJ1Kuz8fvHn>

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (2025). *Compilación Bibliográfica del Materialismo Histórico*, Socioeconomía General. IIES.

Instituto Nacional de Estadística. (2002). *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación 2002*. INE. <https://www.ine.gob.gt/censo-2002/>

Instituto Nacional de Estadística. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario, 2003 (Tomo I)*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*. INE. <https://censo2018.ine.gob.gt/>

Kautsky, Karl. (1980). *La Cuestión Agraria*. Siglo XXI, Editores. México, D.F.

Martínez Peláez, S. (1981). *La Patria del Criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Editorial Universitaria Centroamericana.

Marx, K. (1984). *El capital: Crítica de la economía política: Tomo I y III*. Fondo de Cultura Económica.

Paredes Moreira, J. (1964). *Estudios sobre Reforma Agraria en Guatemala. Aplicación del Decreto 900*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

Universidad de San Carlos de Guatemala. (1997). *Acuerdos de Paz*. Dirección General de Investigación.

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.

Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Impreso en el Taller del IIES
60 ejemplares
Guatemala, septiembre 2026

Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)



- 📍 Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6 Tercer Nivel
- 📧 @IIES.USAC
- 🌐 iies.usac.edu.gt
- ✉ iies@usac.edu.gt
- ☎ Directo: 2418-8523
Guatemala, América Central