

## INTRODUCCIÓN

Grandes consorcios familiares nacionales, con inversiones en variadas actividades y en diversos países, constituyen un ingrediente básico de la economía guatemalteca. Han contribuido a definir sus rasgos y a condicionar su crecimiento. El estudio pionero de Marta Casaús sobre redes familiares contenido en *Guatemala: linaje y racismo* abrió el espacio a una serie de investigaciones acerca de estos consorcios en Guatemala. Son la característica determinante del capitalismo jerárquico que, según el académico estadounidense Ben Ross Schneider, tiende a predominar en América Latina.

En este libro argumento que el impacto de estos grandes consorcios familiares –Castillo, Herrera, Gutiérrez, Novella y otros– ha dependido en buena parte de diversos “tratos” o acuerdos que han convenido con la élite política en distintos momentos de la historia: en ocasiones con dictadores, otras veces con dirigentes militares y más recientemente con políticos civiles. Estos tratos juegan una función importante en la economía nacional. Tomo el término de un grupo de académicos –Lant Pritchett, Kunal Sen y Eric Werker– que consideran en su libro *Deals and Development (Tratos y desarrollo)* que la naturaleza de estos tratos (*deals*, en inglés), negociados entre las élites empresariales y políticas, explica el crecimiento económico de los países en desarrollo. Si bien analizo algunos tratos convenidos con jefes de Estado cuando estos consorcios familiares apenas despegaban, me concentro en aquellos reflejados en las

principales políticas adoptadas durante el período 1986-2020, marcado por el paradigma neoliberal.

Como veremos en detalle, estos tratos dieron lugar a políticas que no favorecieron un crecimiento incluyente. Al contrario, la estrategia adoptada dio lugar a una economía atrapada en una trayectoria de lento y desigual crecimiento, con limitada generación de empleo. Los tratos, que abarcaron desde la baja recaudación de impuestos y privatizaciones hasta la liberalización financiera o la apertura comercial, abrieron espacios que aprovechó principalmente un grupo privilegiado de consorcios familiares. Las ventajas financieras y los contactos políticos permitieron a estos consorcios asegurar tratos que favorecieron su presencia en sectores con cierto dinamismo, como el financiero, las telecomunicaciones, la energía, la construcción inmobiliaria, el gran comercio y algunas ramas industriales, pero sin competencia significativa.

De acuerdo con Pritchett y sus colegas, si los tratos favorecen mercados de libre competencia que premian a los más innovadores y descartan a los más ineficientes, dan lugar al proceso bautizado por el economista austriaco Joseph Schumpeter como *destrucción creativa*. En Guatemala puede plantearse lo contrario: grandes consorcios familiares ejercieron su poder de mercado y solamente toleraron rivales débiles. Les permitió cobrar precios altos a los bienes y servicios que vendían, pero pagaron precios bajos a sus proveedores, y prohibieron sindicatos en sus empresas. Captaron ganancias extraordinarias que sacaron del país o reinvirtieron solo parcialmente en Guatemala, en actividades económicas donde la competencia era poco amenazante o ausente. Contribuyeron muy poco a desarrollar una economía competitiva e innovadora. El resultado ha sido abundante desempleo, desigualdad y pobreza, migración masiva y actividades ilícitas que se han vuelto atractivas ante la falta de alternativas.

La estrategia de desarrollo asumida desde 1986 también dio lugar a un Estado extremadamente debilitado. A tal grado fue vulnerable a la corrupción, que se degeneró y reafirmó la narrativa neoliberal de que el Estado no sirve. Redujeron al mínimo su margen de maniobra para hacer frente a los intereses de la sociedad guatemalteca en su conjunto. Encadenaron al Estado. Evitaron así que apoyase a fondo a los exportadores de bienes y servicios no tradicionales, que incluyen desde la confección de ropa hasta los vegetales y el turismo, o a los proveedores del mercado nacional, que van desde los productores de maíz y frijol hasta los comerciantes. Son los que califico como “magos” (los exportadores no

tradicionales) y la “infantería” (proveedores de mercados nacionales donde prevalece la competencia). Estos grupos, en buena parte despreciados por el Estado, generaron los ingresos de la gran mayoría de guatemaltecos y fueron los que invirtieron una mayor proporción de sus ganancias en el país. También son protagonistas importantes en esta obra, pero la mayor parte de tratos negociados entre grandes empresarios y la élite política no los benefició.

Al ser tratos no siempre cumplidos y al no necesariamente aplicarse a todos, constituyeron un contraste con las reglas que todos cumplen y se aplican impersonalmente en países desarrollados. Según Pritchett y sus colegas, si los acuerdos convenidos entre empresarios y políticos realmente se cumplen, pueden acelerar el crecimiento, y si son impersonales y accesibles a todos, y no solamente a una élite, pueden dar lugar a la competencia, innovación y destrucción creativa de la que habla Schumpeter. Pueden resultar entonces en un crecimiento no solo alto sino sostenible en el tiempo.

El Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos y el Acuerdo de Cooperación negociado con la Unión Europea son ejemplos de acuerdos que en general se respetan. A los empresarios les permite tener acceso a los mercados de Estados Unidos y Europa sin que les cobren aranceles, y puede confiarse en su permanencia durante varios años. Dan lugar a seguridad y alargan el horizonte de tiempo que puede contemplar el empresario con relativa certeza: favorecen la inversión, y ésta acelera el crecimiento. Permiten acceso casi libre a mercados importantes. Complementados por otros tratos que favorezcan la eficiencia y la innovación pueden contribuir a un crecimiento sostenido.

Ahora bien, si el trato se cumple, pero solo se aplica a un empresario o grupo empresarial, ya no promoverá la competencia. Un ejemplo, como veremos, se dio en las privatizaciones de la energía y telecomunicaciones. Se establecieron normas que en general se cumplían, en ocasiones con ilegalidades, y terminaron por beneficiar solamente a determinados grupos empresariales. Favorecieron una aceleración del crecimiento en su momento, pero no una competencia continua que estimulara la innovación y el crecimiento sostenido del sector. La ausencia de políticas, como la referida al agua, a la competencia o a regulaciones ambientales efectivas, también son parte de tratos implícitos que privilegiaron a grandes consorcios: les permitió abusar de su poder de mercado.

Veremos a continuación cómo los tratos exclusivos, que limitaron la competencia, los que no regularon efectivamente a los grandes consorcios, o los que encadenaron a la política fiscal y monetaria para asegurar estabilidad sin desarrollo, fueron los predominantes. Estos tratos, y la ausencia de acuerdos más amplios que beneficiaran al resto de empresas y hogares que no formaban parte de estos conglomerados familiares, es lo que explica la existencia de una economía atrapada y de un Estado encadenado.

Desarrollo estas ideas a lo largo de cuatro partes. La primera identifica y analiza los tratos entre los grandes consorcios familiares y las élites políticas. Tiene por título “La economía política de los tratos negociados entre empresarios y políticos” e incluye cuatro capítulos. El capítulo I explica sintéticamente cómo surgieron algunos de los consorcios que predominan en la Guatemala de la tercera década del siglo XXI, desde los Castillo hasta los Novella, con un crecimiento basado principalmente en el mercado nacional. No procedían del sector cafetalero. En el capítulo destaco el origen comercial o industrial de estos consorcios, que califico como gestores de poder, según las categorías utilizadas por Pritchett y sus colegas. Los pioneros que crearon estas dinastías asumieron riesgos considerables, pero también aseguraron la existencia de tratos con los jefes de Estado para que se aplicaran barreras que limitaban el ingreso de competidores potenciales en el mercado donde operaban.

El capítulo II identifica los rasgos básicos de los tratos negociados bajo el paraguas de la estrategia de industrialización y de sustitución centroamericana de importaciones, aplicada entre 1950 y 1980. Un trato importante fue la constitución de un mercado ampliado: fusionó los mercados de los cinco países centroamericanos al garantizar el libre comercio intrarregional de productos industriales. No necesariamente lo aprovecharon los gestores de poder, pero estimuló inversiones nacionales y atrajo las extranjeras.

El capítulo III explica, con un enfoque de economía política, cómo se fortalecieron los poderosos consorcios familiares, principalmente los gestores de poder: entre las décadas de 1980 y de 1990 transitaron gradualmente de una alianza con las élites militares a otra con las élites políticas. Contribuyeron a definir una nueva estrategia de desarrollo inspirada en el neoliberalismo, que de manera incipiente comenzó a implementarse a partir de 1986, y se fortaleció en años siguientes. Los principales tratos que definieron esta nueva estrategia se identifican en

el capítulo iv. Se centraron en estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla, con la finalidad general de reducir la presencia del Estado. El capítulo explica brevemente cómo se reflejó en una captura de la política fiscal y monetaria. Esta captura utilizó como estrategias restringir la capacidad de elevar impuestos, prohibir la posibilidad de recurrir al Banco de Guatemala para financiar al gobierno central, y centrar la política monetaria y cambiaria en combatir la inflación prescindiendo del objetivo de favorecer el crecimiento y el empleo. Explico, también, que hubo otros tratos cumplidos como la liberalización comercial y financiera; tratos no cumplidos como los Acuerdos de Paz; y tratos objeto de una evolución pervertida, como ocurrió con las contrataciones del Estado o la administración tributaria.

La segunda parte del libro tiene por título “El desempeño de los principales actores económicos” y comprende 14 capítulos (del v al xviii). Se analizan cuatro grupos económicos en los cuales dividí al conjunto de los sectores económicos de Guatemala, siempre con base en lo sugerido por Pritchett *et al.* Además de los gestores de poder, incluyo a los exportadores rentistas, los magos y la infantería. Solo comprendiendo la evolución de cada uno puede entenderse la evolución de la economía guatemalteca en su conjunto.

Comienzo la segunda parte con un análisis de los productores que abastecen al mercado nacional en condiciones de competencia. En este grupo incluyo a los productores agrícolas, especialmente de maíz y frijol (capítulo v), a los negocios familiares y a los trabajadores por cuenta propia en la industria, el comercio y los servicios (capítulo vi). A estos actores, sin tratos que los favoreciesen, los llamo la infantería. El concepto comprende a la mayoría de la población, con una participación laboral elevada de pueblos indígenas y mujeres. Explico cómo los tratos negociados entre los grandes consorcios familiares y las élites políticas de la época los dañaron, tal como ocurrió con la apertura comercial. Destaco la necesidad de contar con una política de competencia para defender a la infantería frente a los consorcios familiares, así como la importancia de implementar una ambiciosa estrategia de agricultura para el desarrollo, con atención a medianos productores y al mercado interno. Señalo que tendrían que ser parte de un nuevo trato, con un Estado renovado.

Continúo luego con los exportadores de productos tradicionales, que también corresponden en su mayoría a poderosos consorcios familiares, especialmente los que dominan la industria del azúcar (capítulo vii), el

banano y la palma africana (capítulo IX). Los califico como exportadores rentistas, tomando en cuenta que sus exportaciones generan rentas derivadas de la propiedad de recursos naturales como tierra muy fértil, el agua y el clima. Muestro cómo distintos tratos los beneficiaron, e identifico las motivaciones de sus inversiones. Contrastan con las visiones simplistas y de pensamiento mágico que consideran que la certeza jurídica y el buen clima de negocios puede desencadenar inversiones de manera automática. Casos como el del azúcar ilustran el dilema de proseguir por una trayectoria de diversificación sin riesgos, que contribuya a atrapar a la economía en una senda de bajo crecimiento, o de asumir una nueva trayectoria de transformación productiva y más crecimiento, que requeriría un nuevo trato con el Estado. En el capítulo XIX analizo el café, un ejemplo de diversificación y democratización empresarial, también con lecciones acerca de cómo aumentar las inversiones y la productividad de pequeños propietarios.

En el capítulo X me ocupo de los exportadores de vestuario y textiles, con una larga historia que se remonta al Mercado Común Centroamericano. Este sector ha pasado por auges y reflujos que reflejan la importancia de la demanda y del acceso a mercados como determinantes de la inversión. Defino a los exportadores de productos agrícolas (capítulo XI) junto con los exportadores de vestuario y textiles, y los empresarios del turismo y de los centros de llamadas (capítulo XII), como magos, en concordancia con las categorías de Pritchett *et al.* Estos empresarios obtuvieron tratos que los beneficiaron, especialmente la exoneración de impuestos y acuerdos de libre comercio. De haber recibido más apoyo del Estado, podrían haber provocado una profunda y favorable transformación productiva en Guatemala. Pero para lograrlo requerirían de un nuevo trato, con un Estado renovado, con inversión en su capacidad tecnocrática. Solo así podría cumplir un papel catalizador en el ámbito de la investigación tecnológica, reconocer la existencia de un nuevo paradigma digital, apoyar con créditos, invertir en caminos vecinales y riego y ampliar la capacidad exportadora a sectores agroindustriales que aprovechen las materias primas que se producen en Guatemala.

Lamentablemente la captura de la política macroeconómica, reflejada en un tipo de cambio utilizado como ancla para mantener bajos los precios de las importaciones y combatir la inflación, fue parte de los tratos con los gestores de poder que, al reducir el número de quetzales recibidos por cada dólar exportado, castigó a los magos. Para compensar el efecto

cambiarlo negativo prefirieron cabildear por exoneraciones de impuestos y salarios más bajos, que entrar en conflicto con los poderosos consorcios familiares que se beneficiaban de una política cambiaria que aseguraba la estabilidad a cualquier precio.

Del capítulo XIII al XVII analizo el desempeño de los gestores de poder, constituidos por consorcios familiares que se concentraron en el suministro del mercado nacional de bienes y servicios. Comienzo por el sector industrial (capítulo XIII), destacando su grado de concentración y su éxito en imponer barreras a la competencia, así como su incapacidad de competir en mercados fuera del centroamericano. En el capítulo XV analizo a los bancos sujetos al liderazgo del más grande, y explico los condicionamientos a que los someten las directrices de los gestores de poder. Explico que la limitada capacidad competitiva y el crédito concentrado en grandes empresas, o dedicado a comprar bonos gubernamentales y a financiar el consumo y el comercio, son parte de la explicación de la economía atrapada. Luego contrasto en el capítulo XV la idea original de llevar a cabo privatizaciones que promovieran la competencia en telecomunicaciones y energía con su consecuencia final: un aumento transitorio de la inversión y de la cobertura de ambos servicios, acompañado de una concentración de la propiedad de los dos sectores en manos de los gestores de poder, y múltiples conflictos con comunidades locales.

En el capítulo XVI describo cómo se creó un nuevo modelo de negocios, con participación de consorcios familiares, sus bancos y seguros privados de salud, para compensar la saturación de la demanda privada de salud, antes de que estallara la pandemia. No me atrevo a predecir el efecto de la pandemia sobre el desarrollo futuro del sector, pero en el capítulo adelanto una estimación de su desigual impacto económico en 2020, cuando dañó especialmente a trabajadores, pequeños y medianos negocios familiares y mujeres.

En el siguiente capítulo (XVII) explico cómo tratos que involucraron privatizaciones y la descentralización de un Estado débil favorecieron la irrupción de grupos emergentes, a menudo ilícitos, en los mercados inmobiliario y de la obra pública. Las consecuencias han sido un progresivo desplazamiento de los consorcios familiares tradicionales o una incómoda coexistencia en otros, y una vergonzosa falta de desarrollo de la infraestructura nacional. En el capítulo XVIII describo el papel vegetativo de la inversión extranjera, asociado a una economía que perdió sentido de dirección.

La tercera parte del libro tiene por título “Trabajo, capital y productividad”, y comprende tres capítulos, del XIX al XXI. En el capítulo XIX analizo la gran brecha entre la oferta y la demanda de mano de obra, la discriminación contra los indígenas y mujeres, y el predominio del trabajo por cuenta propia y de microempresas como principales fuentes de empleo. Concluyo que la principal causa de esta demanda limitada de empleo es la escasa inversión, que analizo en el capítulo XX. Considero revelador que, no obstante sus ganancias extraordinarias y la amplia disponibilidad de ahorros totales (internos y externos) en Guatemala, los grandes consorcios familiares, ya sea gestores de poder o exportadores rentistas, reinvierten en maquinaria y equipo una proporción mucho menor de sus ganancias que los magos e incluso que la infantería.

Esta limitada propensión para invertir por parte de los que tienen más recursos también explica el panorama desolador en materia de productividad, cubierto en el capítulo XXI. Señalo retrocesos en la productividad laboral del sector de servicios, así como un aumento del tiempo trabajado entre el 2001 y el 2019: en vez de invertir más capital se le exige más trabajo al empleado. Y la tan difundida diversificación de exportaciones resulta un espejismo al notar la tendencia a que las exportaciones declinen como proporción del ingreso nacional, a pesar de la implementación de una estrategia de desarrollo que se centraba en integrarse a la economía mundial. Nuevamente observamos los síntomas de una economía atrapada en una trayectoria de lento y desigual crecimiento, incapaz de generar suficiente empleo.

La última parte del libro que tiene por título “Migraciones y mercados ilícitos como síntomas” incluye los capítulos XXII y XXIII. En el capítulo XXII analizo la migración como salida de una gran cantidad de personas ante una economía atrapada, y destaco la brecha de ingresos y la diáspora como poderosos imanes que facilitan la convergencia entre la amplia oferta de mano de obra guatemalteca y su también amplia demanda en Estados Unidos. Propongo reconocer esta responsabilidad compartida y favorecer migraciones temporales protegidas, regulares y seguras en tanto se logra un brinco de la economía hacia una trayectoria de mayor crecimiento y generación de empleo. De igual manera, la economía atrapada y los tratos que la han sustentado han favorecido el desarrollo y crecimiento de mercados ilícitos, que analizo en el capítulo XXIII.

Tanto la migración como los mercados ilícitos, así como encontrar un nuevo rumbo de mayor crecimiento económico con equidad y empleo,



obligan a replantear los tratos que se negociaron en el pasado y el tipo de Estado que generaron. Dedico el epílogo a desarrollar orientaciones generales acerca de lo que estos tratos podrían incluir, como parte de un nuevo contrato social en Guatemala.

Conversaciones con amigos, sugerencias de colegas, entrevistas y una larga labor de investigación que se asemeja más el trabajo de un detective que al de un economista, me han permitido escribir este libro. Al final incluyo una nota de agradecimiento a todos los que me apoyaron para lograrlo. También he incluido la bibliografía, clasificada por capítulo. He preferido adoptar esta modalidad en vez de incluir en el texto referencias y citas con el fin de facilitar la lectura de lo que espero sea un texto comprensible para un público amplio y no especializado en economía. Confío en que contribuya a un conocimiento ciudadano de la economía guatemalteca.