El Colegio de la Frontera Norte

ESTADO CAPTURADO, ESTADO EMPOBRECEDOR

LOS PATRONES DE ACTUACIÓN DEL ESTADO GUATEMALTECO Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA (1944-2012)

Tesis presentada por

Anneliza Tobar Estrada

Para obtener el grado de

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS REGIONALES

Tijuana, B. C., México
2018

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: _____
Dr. Gerardo Ordóñez Barba

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____
Dr. Gerardo Ordóñez Barba

2. _____
Dr. Alejandro Monsivaís Carrillo

3. _____
Dr. Juan Pablo Pérez Sainz

4. _____
Dra. Sarah Martínez Pellegrini

5. _____
Dra. Matilde González Izás

Dedicatoria

A Guatemala,
Paraíso terrenal, lugar sagrado profanado, fosa común, fábrica de pobres.
Con amor, porque su tragedia histórica, eterna, cotidiana, nos duele en lo profundo del alma

Agradecimientos

La costumbre en el mundo académico dicta empezar agradeciendo a los colegas e instituciones que apoyaron el proceso formativo y de producción académica. Espero se me excuse por romper tal regla para agradecer primeramente a mis hijos Vida Desireé y Ernesto Emiliano por haber sobrellevado con absoluta entereza -pese a su corta edad- la aventura de migrar a otro país, adaptarse a otra cultura y alejarse temporalmente del resto de su familia para estar al lado de su madre estudiante. Pese a los temores y expectativas colectivas que temían por un supuesto daño psicológico, mis hijos demostraron una gran resiliencia y capacidad de adaptación al dejar Guatemala por más de dos años, aprendiendo a disfrutar de una nueva vida en México mientras su madre hacia lecturas, trabajos colectivos o escribía, restando horas de convivencia familiar durante algunos fines de semana. Me parece que el hacer mención de estas experiencias no visibles en la producción académica, le devuelve al trabajo científico una dimensión humana, sacrificial y revela el carácter compartido de esta experiencia con las personas más amadas, quienes nos acompañan y se ven afectados o enriquecidos por nuestro quehacer: no puede dejarse de observar que el proceso formativo se torna en un esfuerzo bastante exigente tanto para el que estudia-investiga como para su núcleo afectivo o familiar más cercano. Así, gracias a mi pequeña manada por resistir y acompañarme en esta experiencia de vida, por entenderme, consolarme y estar allí.

Dicho esto es menester agradecer el generoso apoyo económico brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONACYT- por haberme beneficiado con una beca estudiantil durante todo el proceso de formación doctoral: la generosidad del Estado mexicano se denota en procesos como este, donde estudiantes extranjeros encontramos las posibilidades de formación privilegiada que no existen en nuestros países de origen. Con este tipo de iniciativas de apoyo, México sigue constituyéndose en esa patria generosa que acoge incluso a los ajenos: a lo largo del siglo XX México acogió fraternalmente a guatemaltecas y guatemaltecos exiliados y perseguidos políticos, comunidades indígenas enteras que buscaban refugio en el tiempo de la guerra interna y, más contemporáneamente, se ha tornado en hogar temporal para la diáspora de estudiantes que aspiran a mejores oportunidades educativas.

Seguidamente, debo agradecer a El Colegio de la Frontera Norte por ese mismo espíritu de generosidad y apertura al estar dispuesto a recibir, acoger y formar a estudiantes provenientes de distintos países. Desde el mismo proceso de postulación, luego durante el proceso de migración e instalación en México y, finalmente, en el curso del proceso formativo, experimenté un acompañamiento constante y la solidaria presencia de profesores y personal administrativo. Esto me lleva a afirmar que decididamente El COLEF es una institución que se preocupa honestamente por sus estudiantes, más allá de su condición de académicos en ciernes. En específico, debo reconocer el apoyo solidario que Alejandro Monsivaís -Director General de Docencia- y Aracely Almaraz -Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales en el período 2014-2015- me brindaran a mí y mi familia

en el proceso de instalación en México. Asimismo, agradezco la diligencia que Dennise Estrada -Asistente del Doctorado en Ciencias Sociales- mostró siempre para atender nuestras inquietudes y gestiones como estudiantes. Mi agradecimiento se hace extensivo a los profesores y profesoras con quienes mis compañeros y yo compartimos tanto horas de aprendizaje académico, como aprendizajes informales sobre la profunda complejidad humana: cierto es que en un aula se aprenden más que meras teorías y que las instituciones académicas, para bien o para mal, se tornan en verdaderas escuelas de vida.

El Comité de Tesis que acompañó el proceso formativo estuvo conformado por académicos de mi mayor respeto académico y estima fraternal. Juan Pablo Pérez Sainz y Alejandro Monsiváis Carrillo asumieron el rol de lectores con verdadero compromiso y seriedad: Alejandro, con reflexiones críticas y comentarios agudos sacudió mi cabeza en más de una ocasión y, a su vez, Juan Pablo Peréz Sainz quien constituye uno de los académicos centroamericanos más reconocidos en materia de transformaciones económicas y exclusión laboral, con su conocimiento de la historia guatemalteca, aportó importantes cuestionamientos que permitieron enfocar de mejor manera los argumentos de la tesis.
A su vez, Gerardo Ordoñez Barba, fungió como director de tesis: en algún momento de 2015 su exhortación a reflexiones más profundas hizo que este trabajo se tornara de una revisión de políticas sociales, hacia un trabajo con una perspectiva más estructural y compleja, motivándome el doctor Ordoñez a construir una vinculación analítica entre la política económica y la política social: su acertada observación otorgo mayor complejidad al análisis que se pretendía realizar. En todo el tiempo de acompañamiento académico, Gerardo respetó mi libertad de pensamiento y acción, reorientando cuando lo consideró oportuno y mostrando gran apertura ante las posiciones que fui asumiendo y las perspectivas que fui incorporando al trabajo: esa actitud es de alto valor, pero muchas veces olvidada en el complejo campo académico. En resumidas cuentas, no puedo estar más honrada y agradecida por el excelente acompañamiento recibido a lo largo de cuatro años por tal Comité de Tesis. En la última etapa del proceso doctoral se sumarían como sinodales las académicas Sarah Martínez Pelegrini y Matilde González Izás: a ambas un extensivo agradecimiento por su incorporación al comité examinador del trabajo final.

Durante la estancia de investigación llevada a cabo en la ciudad de Guatemala se contó con la tutoría del doctor Edgar Balsells Conde, coordinador del área de estudios económicos del Instituto de Problemas Nacionales -IPNUSAC-de la estatal Universidad de San Carlos de Guatemala. Con el doctor Balsells se sostuvieron varios encuentros con sendas y amenas conversaciones en las que su conocimiento de los actores, la institucionalidad y la historia guatemalteca, aportó luces respecto a hitos, fuentes y personajes sobre los cuales debía dirigirse la indagación. Bien puedo decir que después de esta experiencia, el doctor Balsells pasa a constituirse en un preciado profesor y amigo. De igual manera, durante la estancia de investigación en Ciudad de Guatemala se mantuvo comunicación con Wilson Romero del IDIES de la Universidad Rafael Landívar, quien tuvo a bien compartir materiales de lectura y momentos de discusión. A su vez, la académica guatemalteca Matilde González Izás, primero como amiga y colega, dedico generosamente horas de lectura a los primeros escritos, haciendo contundentes observaciones que permitieron enriquecer la perspectiva teórica. Luego, vinculada como Sinodal del comité examinador, la agudeza intelectual de Matilde permitió rectificar y enriquecer sustantivamente la perspectiva teórico-metodológica para encauzar de mejor manera el documento final, en

términos de solidez argumentativa y coherencia interna de todo el documento. Matilde fue en extremo generosa al compartirme fuentes bibliográficas de obligada consideración que estaban siendo dejadas de lado; además, sus comentarios al documento final y su disposición para sentarse y señalarme de viva voz cuales eran mis mayores deslices intelectuales, fueron una oportuna sacudida que permitió elevar la calidad del manuscrito final.

De la Universidad de San Carlos de Guatemala debe reconocerse la gentileza de Nicolás Betancourt, Director de Servicios al Usuario de la Biblioteca Central de dicha casa de estudios, por su flexibilidad y apoyo en la disposición de materiales de lectura y fuentes bibliográficas. De igual manera es de reconocer el alto espíritu de servicio y la calidad profesional del personal de la Biblioteca Central de la USAC, dispuestos en todo momento para guiar al usuario en las búsquedas diversas dentro de sus instalaciones. Asimismo, de aquella dependencia debe reconocerse el valioso acervo histórico y documental que resguarda, tanto en su sección general como en el llamado Depósito Legal, en donde fue ubicada la mayor cantidad de fuentes primarias y secundarias usadas en este estudio.

En términos personales y emocionales, debo agradecer el apoyo económico, logístico y emocional de mi familia, especialmente de mis padres, quienes me asistieron en los múltiples episodios de tránsito y estadía entre México y Guatemala: su constitución como red de apoyo para mis hijos y mi persona fue de vital ayuda a lo largo de estos años. Una experiencia tan compleja como moverse a otro país y un tangible proceso de precarización económica al depender de una beca de estudio para el sostenimiento vital de una familia completa, fueron sorteados con éxito gracias al apoyo, la presencia y el amoroso acompañamiento de mi familia más cercana.

La intensa experiencia doctoral deja nuevos colegas y algunos amigos y amigas entrañables, con quienes viví intensas experiencias y con quienes compartimos ahora múltiples anécdotas dignas de rememorar: María Eugenia, Liliana, Daniel, Christian, Gabriela, Valeria, Valentina y Jaime Andrés se constituyeron en verdaderos compañeros y amigos en este complejo proceso doctoral. A ellos, un agradecimiento sincero por su cariño y por las múltiples experiencias compartidas que incluyen colaboraciones académicas, comidas, fiestas, mucha solidaridad y camaradería. A Lucía Ortiz, mis agradecimientos por su amistad entrañable, su paciencia y sabiduría sin las que no hubiera podido sobrellevar los momentos más álgidos y obscuros de la experiencia doctoral. Finalmente, el doctorado no hubiera sido una experiencia completa de vida sin la presencia de Víctor Jurado, compañero de espacio y momentos quien con su música, sus reflexiones existenciales y su constante interpelación a mi persona, ayudó a colocarme en un nuevo curso de evolución personal: mi amoroso agradecimiento por eso. Gracias a todas y todos por haber estado allí.

Resumen

¿Puede un Estado favorecer los procesos de empobrecimiento? Creemos decididamente que sí. Diversas formulaciones desde la ciencia política y la economía del desarrollo han abordado el rol del Estado respecto a la procuración del desarrollo y el bienestar y han evidenciado las grandes falencias estatales en estas tareas. Desde la perspectiva analítica que se emplea, fenómenos como la exclusión y la pobreza más que ser concebidos como meras condiciones o estados concretos, son considerados como procesos estructurales y relacionales, producto de históricas condiciones de desigualdad y de un ejercicio asimétrico del poder: se consideran imprescindibles aquellos enfoques que insisten en la intrínseca relación que existe entre estos fenómenos, así como fundamentales aquellas miradas que apelan a superar los meros ejercicios de cuantificación y descripción de las brechas, carencias y bloqueos sociales, para aventurarse en pensar en clave relacional la manera en que estos fenómenos se reproducen y persisten a lo largo del tiempo. Así, en la tarea de desentrañar su origen y las causales de su persistencia resulta inevitable dirigir la mirada a la acción del Estado mismo en plena relación con agentes políticos y económicos y a su mediación frente a la estructura económica. Esto lleva a formular preguntas del tipo ¿qué tendría que ocurrir para que el Estado se torne en un potencial perpetrador y favorezca condiciones de desigualdad y la constitución de procesos de exclusión y empobrecimiento? O bien ¿Qué relación existe entre los modos de actuación estatal y la persistencia de procesos de empobrecimiento? Aspectos como el poder de las fuerzas que intervienen sobre el Estado, su agenda y la relación de poder que mantienen con este, el tipo de diseño institucional constituido, el carácter del modelo económico que surge a la sombra del Estado, la clase de dispositivos creados y el desempeño de políticas públicas sustantivas –entiéndase la política económica y fiscal, las políticas de desarrollo y las políticas sociales- son aspectos de ineludible atención en el intento de comprender la posible implicación que el Estado y los agentes en relación con este, tendría en la producción y reproducción de procesos de empobrecimiento. El presente esfuerzo de sociología histórica pretende abonar en la explicación de los procesos causales de la pobreza, atendiendo la observación del Estado de Guatemala como un potencial *Estado empobrecedor*.

Palabras clave:, patrones de actuación estatal, captura del Estado, autonomía y capacidad estatal, políticas de desarrollo, procesos de empobrecimiento

Contenido

INTRODUCCION 1
SECCION I 12
CAPÍTULO I 12
EL ESTADO ¿PROCURANDO EL DESARROLLO O PERPETUANDO LA EXCLUSIÓN Y LA POBREZA? REFLEXIONES CONCEPTUALES 12
1. La Observación del Estado en el Marco de la Economía, el Desarrollo y el Bienestar. Brevísimo Recorrido Histórico y Contextual 13
2. Definiendo el Estado desde una perspectiva relacional 20
3. La acción estatal y la reproducción de la pobreza ¿Es Posible Hablar de un Estado Empobrecedor? 26
4. Los *Patrones de Actuación* del Estado Como Categoría Analítica de los Procesos de Empobrecimiento 34
CAPÍTULO II 43
OLIGÁRQUICO Y "LIBERAL": EL ESTADO GUATEMALTECO EN EL PERÍODO 1871 -1944 43
1. Un Estado Liberal Contradictorio 45
2. Régimen Explotador 53
3. Entre el Autoritarismo y la Ausencia de Desarrollo 66
Reflexiones Finales 75
SECCION II 77
GUÍA DE LECTURA 77
CAPÍTULO III 79
EL PROYECTO DE ESTADO DESARROLLISTA Y LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN DE OCTUBRE. AÑOS 1944-1954 79
1. La configuración del Estado Desarrollista: el carácter de los gobiernos y los poderes estatales 83
2. El Estado Desarrollista Frente al Modelo de Acumulación Concentrador 98
3. Desempeño Estatal respecto al Desarrollo y la Ejecución de la Política Social 112
4. La Insuficiencia y el Boicot a la Revolución de Octubre: Los Persistentes Indicadores Sociales de Pobreza y Rezago Social y la Caída del Proyecto Revolucionario 119
Reflexiones Finales 127
CAPÍTULO IV 130
LA CONTRADICTORIA FÓRMULA DEL AUTORITARISMO Y EL DESARROLLO: LOS GOBIERNOS MILITARES DEL PERÍODO 1955-1985 130

1. “Seguridad” y Desarrollo: La Nueva Configuración del Estado Desarrollista – Autoritario 136
2. El Desarrollismo Autoritario y el Fortalecimiento del Modelo de Acumulación Concentrador 154
3. La Gestión Social del Desarrollo en Tiempos Autoritarios 179
4. Crecimiento Económico sin Desarrollo: Los Saldos Negativos del Supuesto Desarrollismo 193
Reflexiones Finales 199
CAPÍTULO V 201
“DEMOCRATIZACIÓN” Y EL MOLDEAMIENTO NEOLIBERAL DEL ESTADO: LOS GOBIERNOS DEL PERÍODO 1986-2012 201
1. Una Nueva Configuración Estatal: Un Estado subsidiario (capturado) 205
2. Estado Capturado y el Eterno Modelo de Acumulación 236
3. La Gestión Social del Desarrollo y el Nuevo Carácter “Focalizado” de la Política Social 253
4. El Cambio de Siglo en un País Empobrecido 279
Reflexiones Finales 283
CAPÍTULO VI 286
ANÁLISIS FINAL: LOS PATRONES DE ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LA PERPETUACIÓN DE LA POBREZA EN GUATEMALA 286
1. Coyunturas Críticas y Moldeamiento del Estado Guatemalteco: un Estado de Éites 290
2. Patrones de Actuación Estatal y Factores Retardadores del Desarrollo. Un Marco Explicativo sobre la Producción/Perpetuación de la Pobreza 298
3. Un Modelo Explicativo Sobre el Estado y la Reproducción de la Pobreza 321
ANEXOS i
ÍNDICE DOCUMENTAL i
BIBLIOGRAFÍA iv

Índice de Tablas, Gráficas y Esquemas

		Página
Capítulo I	Tabla 1.1 Evans y sus tipos de Estado en la gestión del bienestar	30
	Tabla 1.2 Poderes estatales de autonomía y capacidad	38
	Esquema 1.1 Patrones de actuación del Estado	41
Capítulo II	Tabla 2.1 Disposiciones liberales en materia agraria	59
	Tabla 2.2 Algunas disposiciones laborales del período liberal	62
	Tabla 2.3 Producción de exportación al año 1897	65
Capítulo III	Tabla 3.1 Gobiernos de la Revolución - Objetivos, ejes de trabajo y logros	86
	Tabla 3.2 Incremento del rubro "impuestos y contribuciones" 1947-1954	90
	Tabla 3.3 Acciones de la política agraria 1949- 1951	101
	Tabla 3.4 Importación y exportación de algodón, 1950- 1954	102
	Tabla 3.5 Tasas de alfabetismo en Centroamérica 1950	120
	Gráfica 3.1 Comparación del gasto público 1943-1946	89
	Gráfica 3.2 Población que no asiste a la escuela, Censo 1950	119
Capitulo IV	Tabla 4.1 Medidas del primer mes de gobierno contra revolucionario	130
	Tabla 4.2 Centroamérica: gasto social por país, período 1970-1985	150
	Tabla 4.3 Beneficios fiscales a industrias	161
	Tabla 4.4 Medidas agrarias de la contra revolución	168
	Tabla 4.5 Servicios del IGSS 1974-1979	182
	Tabla 4.6 Iniciativas reportadas por Acción Cívica del Ejército	185
	Gráfica 4.1 Incremento de la producción azucarera 1960-1980	157
	Gráfica 4.2 Tasa de incremento del PIB a precios de 1958	158
	Esquema 4.1. Medidas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969	154
Capítulo V	Tabla 5.1 Ejes de trabajo de los gobiernos del periodo, 1986-2012	204
	Tabla 5.2 Propuestas programáticas del CACIF 1987-2000	211
	Tabla 5.3 Ejemplos de reformas fiscales específicas	226
	Tabla 5.4 Acciones y reacciones de la élite económica a la política fiscal 1987-2012 1998-2008	228
	Tabla 5.5 Centroamérica: gastos del sector social, según porcentaje del PIB	232
	Tabla 5.6 Relación entre número de fincas y superficie	247
	Tabla 5.7 Iniciativas emblemáticas pro-desarrollo	251
	Tabla 5.8 Acciones fundamentales reportadas en informes de gobierno, sector	260

	De educación y salud	
	Tabla 5.9 Cobertura educativa por niveles 1986-1991	262
	Tabla 5.10 Caracterización de políticas contra la pobreza período 1985-2009	270
	Gráfica 5.1 Componentes del PIB –Montos de producción, período 2001-2012	234
	Gráfica 5.2 Fincas entregadas en propiedad 1998-2008	242
	Gráfica 5.3 Comparativo del gasto histórico – Ministerio de Agricultura y Ministerio de Comunicaciones	244
	Gráfica 5.4 Diferencias en distribución de riqueza, período 2001-2012	258
	Gráfica 5.5 Seguridad Social y cobertura de la PEA, período 1994-2003	259
	Gráfica 5.6 Gasto social ejecutado en sector educación, período 2000-2009	263
	Grafica 5.7 Gasto social en sector salud, período 2000-2009	266
	Gráfica 5.8 Evolución de la pobreza, período 2000-2014	276
Capítulo VI	Tabla 6.1 Gestión del desarrollo en el período 1944-2012	316
	Línea del tiempo 6.1 Coyunturas críticas y moldeamiento del Estado	293
	Línea del tiempo 6.2 Patrones de actuación estatal –Factores retardadores del Desarrollo 1944 -2012	301
	Esquema 6.1 Concepción conservadora del desarrollo	306
	Esquema 6.2 Desarrollo de Bajo Impacto	310
	Esquema 6.3 Modelo analítico del Estado Empobrecedor	319

INTRODUCCION

Guatemala es un país con graves e históricos problemas sociales, económicos y políticos al punto que puede decirse que Guatemala es un país que duele. Desigualdad económica y graves exclusiones de distinto tipo, incrustamiento del crimen organizado dentro del aparato estatal, perversión del sistema político por parte de élites corruptas, violencia en sus distintos matices, deterioro ambiental derivado de un modelo extractivista o una precariedad generalizada de la política pública serían solo algunos de los problemas de carácter crónico de los que "adolece" el país. De todos ellos, ninguno sería tan lacerante como la pobreza persistente que afecta a más de la mitad de la población y que cada año cobra vidas en términos de hambre, desnutrición y muertes infantiles por enfermedades prevenibles.

Hoy por hoy, los indicadores de pobreza y exclusión social en Guatemala pueden catalogarse como alarmantes. Al respecto, datos de la Organización de Naciones Unidas ubican al país en el sitio 133 del Índice de Desarrollo Humano, uno de los más bajos de la región latinoamericana. A nivel centroamericano el país ocupa el último lugar en la citada medición: Costa Rica evidenciaría un IDH de 0.73, mientras Guatemala un punteo de 0.56 apenas superado por Nicaragua (ONU, en línea: http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/Grafica_portada_idh_CA.pdf) pese a ser la guatemalteca la economía más grande del istmo. A nivel nacional, los Mapas de Pobreza del año 2005[1] refieren la existencia de pobreza en todas las regiones geográficas del país, advirtiendo que en Guatemala existen poblados casi en su totalidad pobres con al menos el 90% de su población por debajo de la línea de pobreza general: estos se encuentran ubicados en el norte y noroeste del país, principalmente en los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz, Quiché y San Marcos (SEGEPLAN-INE 2005: p. 18). A su vez la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI– ha revelado un sistemático incremento porcentual de la pobreza: de 51.2 en el año 2006 a 53.7% en el año 2011; incrementándose luego a un 59.3% en el año 2014: es decir, justo a un año en que se cumplía el período para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, casi el

[1] Se refiere esta fuente dado que no existe una medición al respecto de carácter más reciente

60% de la población en el país se encontraba en condiciones de pobreza (Instituto Nacional de Estadística, 2015). Datos de la misma fuente, indican que los departamentos con mayores índices de pobreza total serían Alta Verapaz - 78%- Sololá -74.6%- y Totonicapán -71.9%- y Huehuetenango -71.3%- siendo mayoritaria la población indígena en aquellos departamentos. Baja escolaridad -5 años de escuela en promedio- y una alta informalidad laboral -70.2% de la población económicamente activa no dispone de empleo formal y protegido- serían otros de los indicadores que revelan las grandes brechas del país respecto a desarrollo humano y altos riesgos de empobrecimiento.

Tradicionalmente el estudio de la pobreza ha sido dominado por una perspectiva cuantitativa orientada al conteo de las personas que la padecen y la determinación de las condiciones de precariedad. En palabras de Spicker (2009) en ciencias sociales la pobreza es entendida en al menos doce connotaciones distintas que incluyen su consideración como: una carencia que afecta el bienestar, como un patrón de privaciones, una privación de recursos, una privación severa de necesidades humanas, la incapacidad de alcanzar un nivel de vida mínimo, el resultado de una exclusión de recursos, entre otros. En suma, "la pobreza no es una condición única, fácilmente identificable, sino un conjunto fluctuante de situaciones" (Spicker, et.al, 2009: 303) de tal cuenta que al referirnos sobre ella bien podríamos hablar tanto de una carencia, como de un patrón de privaciones o el resultado de desigualdades y exclusiones. En las últimas décadas las revisiones académicas se han tornado en una búsqueda de alternativas conceptuales y estrategias de intervención, derivándose una serie de enfoques alternativos que han propuesto nuevas categorías como pobreza estructural, nuevos pobres, exclusión social, empobrecimiento, cohesión social, entre otros. Parte del debate contemporáneo ha supuesto una crítica a la visión más popular de la pobreza por considerarla como limitada en términos explicativos y representar un concepto normativo, no relacional y desvinculado empíricamente de los procesos de desigualdad, siendo criticada su medición convencional como economicista, parcial y reduccionista (Arzate, 2011; Boltvinik, 2007; Pérez Sainz y Mora, 2007; Salama, 1999). Quizá la crítica más relevante es el señalamiento de la falta de atención a las causas estructurales del fenómeno, de tal cuenta que en la perspectiva tradicional, el análisis de la pobreza se ha enfocado en su mera descripción, lo que ha resultado en un ejercicio poco

revelador y explicativo respecto a los orígenes causales del fenómeno: como oportunamente se advierte "la ausencia de una perspectiva relacional impide a los estudios de pobreza dar cuenta de los procesos de estructuración y distribución del poder y de los recursos sociales" (Pérez Sainz y Mora, 2007: 19). De esta cuenta, en la problematización del concepto de pobreza y sus insuficiencias explicativas se hace necesario traer a colación aspectos relacionales y de configuración del poder, siendo inevitable dirigir la mirada a cómo la acción de agentes sociales, políticos y económicos se implican en la generación de procesos de empobrecimiento y en la reproducción de los mismos. Esto supone, diría Else Oyen, construir narrativas que permitan comprender cómo se constituye la pobreza, identificando a través de qué acciones, relaciones, dinámicas y dispositivos se favorece el empobrecimiento y, de manera fundamental, generar construcciones que basadas en datos pertinentes, permitan identificar a los "agentes perpetradores" en sus distintos niveles de responsabilidad e implicación (Oyen, 2003).

Respecto a los estudios sobre pobreza en Guatemala, el campo de estudios sobre el tema es amplio pese a la precariedad general del sistema de estadísticas. Según Mendoza, en el país la investigación sobre la pobreza no ha sido sistemática ni continua, existiendo un corpus bibliográfico heterogéneo y de desarrollo considerable en el período 1980 – 2004 (Mendoza, 2005). En su revisión el autor identifica algunos textos clásicos en el campo académico guatemalteco que si bien no incluyen el tema de la pobreza como eje central, se evidencia una "sólida relación" de los objetos de estudio de cada texto, con ella. (Mendoza, 2005: 281). Estos producción incluiría de Edelberto Torres Rivas *Interpretación del desarrollo social centroamericano: procesos y estructuras de una sociedad dependiente* (1977); del economista Alfredo Guerra Borges *Compendio de geografía económica y humana de Guatemala* (1981); *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, del historiador Severo Martínez Peláez (1970); de Rene Poitevin (ASIES, 2002)in *El proceso de industrialización en Guatemala* (1977); del sociólogo Carlos Figueroa Ibarra *El proletariado rural en el agro guatemalteco (* 1980). Estas producciones coinciden en que fueron escritas en el marco de la década 1970- 1980, enfocándose desde distintas perspectivas en el análisis de relaciones estructurales relacionadas con el subdesarrollo del país: la orientación del modelo productivo, el carácter

de las relaciones laborales, la matriz colonial, por ejemplo. Luego, entre 1980 y 2000 se evidencia una serie de estudios de ciencias sociales, tanto de autores y autoras nacionales y extranjeros, que prestaron atención a los procesos de precarización del empleo y exclusión social (Bastos y Camus, 1998; Pérez Sainz, 2001), los procesos de modernización capitalista fundados en la violencia y el racismo, o los procesos de despojo y conflicto político alrededor de la transformación agraria (González Izás, 2014; Brocket, 1998; Berger, 1992; Williams, 1986). En todos ellos, si bien la pobreza no era el tópico central de estudio de alguna manera guardaban relación con el fenómeno precarizador al identificar procesos de exclusión laboral, de despojo de la propiedad agraria o los mecanismos de explotación y dominio sobre la población indígena y campesina. El valor de este corpus de conocimiento radica en la observación de procesos históricos, económicos y sociales, atendiendo la relación del Estado con distintos agentes y los cursos de las distintas medidas políticas implementadas. Finalmente, me atrevería a afirmar, de manera tentativa, que sería luego de los Acuerdos de Paz en 1996 cuando se produciría un "boom" de estudios y mediciones específicas sobre la pobreza, en el marco de la cooperación internacional dirigida hacia el país e influenciada además por la visibilización y publicidad que sobre el fenómeno si hiciera durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003) ante la hambruna en el llamado Corredor Seco del oriente del país. Estas aproximaciones se inscribirían en la lógica señala por Barba Solano de aquellos estudios impulsados desde la década de 1990 por organismos internacionales, encaminados a promover una agenda de reforma social y a evaluar los impactos de las transformaciones promovidas: los estudios de evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en la década del 2000, la identificación de experiencias exitosas en el combate a la pobreza, son un ejemplo de esto (FLACSO, 2006; SEGEPLAN 2003; ASIES, 2002; Banco Mundial, 2004).

Inicialmente, mis intenciones eran más modestas y se apuntalaban a caracterizar el curso histórico de las políticas contra la pobreza en Guatemala: progresivamente, en la complejización típica que experimenta el objeto de estudio, se amplió la mirada en el sentido de buscar explicar los orígenes causales del fenómeno, por considerar que los análisis críticos y causales, casi del tipo "arqueológico forense", encierran un potencial heurístico que debe ser explotado. La anterior ruta de pensamiento, más la influencia de los

nuevos enfoques sobre el empobrecimiento y las discusiones con estimados profesores, me llevó a colocar el foco analítico sobre el Estado como potencial agente implicado en la reproducción de procesos empobrecedores, cayendo en cuenta, además, que debía prestarse a la configuración de los modelos de acumulación y las intersecciones entre la política económica y social. Sin embargo, al colocar el foco sobre el Estado, no debe creerse que se está asumiendo que los males del desarrollo y en su defecto más extremo, la persistencia de la pobreza, es obra del Estado y su "interferencia", como en las últimas décadas ha argumentado insistentemente el neoliberalismo. Antes bien, estoy partiendo de la consideración del Estado como un conjunto de instancias en plena relación y disputa con otros agentes sociales en vías de tomar postura y acción en distintos ámbitos de política: con esto, no sería "el Estado" como mera entidad, la unidad de análisis general, sino más bien, el Estado-en-relación con agentes sociales, en interacción con la estructura económica y el modelo de acumulación, las grandes unidades sobre las que progresivamente se encaminaron las observaciones. De esta cuenta, el "apego" inicial que construí alrededor de la noción "Estado empobrecedor", debió eliminarse para considerar el hecho que no es el Estado en sí mismo el gran perpetrador de los procesos de empobrecimiento. Como Arzate señala en su observación del Estado mexicano y la reproducción de la pobreza, debe considerarse a esta última como derivada tanto de los complejos procesos de desigualdad, como resultado de la acción gubernamental y sus fallidos sistemas de bienestar que colocan a la población en condiciones de vulnerabilidad (Arzate, 2011). Esto supone entonces la observación de un continuum de producción -reproducción de la pobreza, en el que la atención sobre la acción estatal debe acompañarse del análisis de la matriz socio-económica productora de desigualdades.

La colocación del Estado como objeto sociológico y en relación a la persistencia de la pobreza supuso varias consideraciones: primero, atender las posibilidades de contingencias en la formación estatal histórica, de tal suerte que no puede pensarse al Estado como entidad "ya lograda" e inmutable a lo largo del tiempo: a partir de la ocurrencia de rupturas y coyunturas críticas, ocurren reconfiguraciones estatales. Segundo, concebir al Estado en plena relación, en un modo de operación no neutral, siendo parte de procesos sociales, interactuando con distintos agentes con mayor o menor influjo sobre él. El tercer punto

considerado fue atender al Estado como agente con tareas económicas importantes dentro del territorio y respecto a la gestión de la vida: esto es, observar como el Estado interviene o no la estructura económica, como gestiona el desarrollo y opera la distribución de recursos.

A partir de esto la pregunta central del estudio se condensó en ¿qué relación existe entre los modos de actuación estatal y la persistencia de la pobreza? Para dilucidar la cuestión y hacerla operativa, se definió la noción de *patrones de actuación del Estado* como medida que nos permitirá observar la actuación estatal sostenida a lo largo del tiempo. Las dimensiones operativas incluyen la "configuración estatal", el "carácter del modelo de acumulación", la "gestión social del desarrollo" y las "condiciones socio-económicas persistentes". Es decir, realicé una observación sobre cómo el Estado guatemalteco se ha configurado en su relación con fuerzas intervinientes –moldeándose sus poderes de autonomía y capacidad- y como ha obrado para inducir cambios en las condiciones económicas, intentando derivar como lo actuado –lo que ha hecho o dejado de hacer respecto a la gestión del desarrollo- y sus vínculos con la matriz económica, estarían en la base de la generación de procesos de empobrecimiento. Es decir, observar la configuración estatal y su desempeño en términos económicos y sociales, para comprender la persistencia de la pobreza: el período de observación de los patrones de actuación del Estado guatemalteco inicia con la Revolución de Octubre de 1944 y culmina con el gobierno de Álvaro Colom en el año 2012.

Preliminarmente y con base en los datos construidos, puede adelantarse que cuando dentro de los patrones de actuación del Estado operan poderosas fuerzas que retardan el desarrollo, ocurriendo procesos de captura del Estado por poderosos grupos económicos y políticos, moldeándolo y direccionado su actuación a partir de intereses sectoriales o corporativos, el resultado será un Estado condicionado y limitado en sus tareas de promover el desarrollo y el bienestar generalizado para su población: operando todos estos factores, las consecuencias de bloqueo social y precariedad serían esperables. En el esquema que intenté construir, la producción de bloqueos sociales y el deterioro de las condiciones de vida resultarían ser los efectos negativos, el resultado no previsto de cuestiones como un

modelo económico que se orienta a la desigualdad, resultado de políticas económicas que no tienden a redistribuir, como también serían el resultado de políticas sociales que poseen un carácter limitado o insuficiente, con pobre acción protectora, redistributiva e inclusiva.

El presente estudio se planteó como un ejercicio de sociología histórica: como Mahoney y Reuschemeyer señalan, el compromiso de esta tradición sería el "intentar ofrecer explicaciones históricas de larga escala fundamentadas" (Mahoney y Reuschemeyer, 2003: 4). Esta tradición analítica se definiría como aquella "preocupada por el análisis causal, con énfasis en los procesos a través del tiempo y el uso de una sistemática y contextualizada comparación" (Mahoney y Reuschemeyer, 2003: 6). A diferencia de otros estudios históricos, esta tradición se interesa por ofrecer explicaciones sobre la transformación de las estructuras sociales y políticas, es decir busca explicaciones causales para procesos estructurales, sea realizando comparaciones entre casos, o analizando casos en sí mismos desde miradas estructurales y de larga duración sobre fenómenos o instituciones sociales. Así, la sociología histórica del Estado será nuestra primera matriz analítica. Para la definición del Estado y la observación de sus poderes apelé autores ahora clásicos dentro de los estudios del Estado: Theda Skocpol, Michael Mann, Guillermo O´Donnell y Oskar Oszlak, entre otros, fueron referencias de obligada revisión. Además, la caja de herramientas "teóricas-metodológicas" incluye formulaciones propias de la economía del desarrollo y de la ciencia política, constituyéndose, por tanto, en un estudio de ciencias sociales. En términos más específicos, usamos como "conceptos inspiradores" por un lado, desde la economía, las formulaciones de Gunnar Myrdal respecto a las *causación circular acumulativa* y los factores impulsores- retardadores del desarrollo y, por otra parte, la noción de *path dependence* propia de los institucionalistas históricos de la ciencia política.

Ahora bien ¿tiene sentido un ejercicio de sociología histórica de este tipo, teniendo al Estado y sus *patrones de actuación* como grandes unidades de análisis en la reflexión sobre la producción-reproducción de la pobreza? El ir analíticamente más allá de la descripción del estado de pobreza contribuye a evidenciar la persistencia de las estructuras que han

impedido un desarrollo pleno y un bienestar más generalizado. Consideramos que un conocimiento de este tipo es necesario y suscribimos la advertencia de Oyen respecto a que "al menos que un nuevo conocimiento se adquiera para detener estos procesos o más bien para revertirlos, habrá muy poca ganancia en introducir medidas para contrarrestar dichas fuerzas" (Oyen, 2003: 7). Así, este estudio contiene una importante veta crítica que es necesario enunciar con total honestidad: soy partidaria de aquel tipo de producción académica heredera de la tradición de la Escuela de Frankfurt, la que considera la práctica académica como práctica política comprometida con el cambio social. Por otra parte, el estudio pretende tender puentes explicativos entre dos líneas de investigación: los estudios sobre el Estado y la perspectiva crítica sobre los procesos de empobrecimiento. Con esto, esperaría contribuir a ahondar en el campo de estudios críticos sobre la pobreza y sus causas, intentando evidenciar en clave histórica, relacional y procesual las múltiples dinámicas, relaciones, dispositivos y agentes implicados en su producción y reproducción. En específico, espero contribuir al debate sobre la pobreza en Guatemala y sus orígenes: problematizar aquellas visiones que la conciben como un estado natural o derivado de decisiones individuales. En un país con una vocación tan individualista y en el cual la visión libertaria se ha constituido en hegemónica en el debate público, se precisa posicionar nuevos argumentos que interpelen aquellas creencias que explican la pobreza como un problema de capacidades individuales o derivada de rasgos culturales y étnicos: la pobreza no es un problema de "indios haraganes" o gente conformista y poco creativa. Tampoco es un fenómeno generado espontáneamente. Antes bien, la pobreza debe concebirse como un problema de carácter estructural relacionado con las maneras en que se ha orientado la política económica, asociado con el tipo de modelo de desarrollo que históricamente se configuro y que ha pervivido por décadas, vinculado al tipo de evolución y ejecución del Estado que se configuró desde finales del siglo XIX. Por consiguiente, conviene entonces empezar a hablar de procesos de empobrecimiento y procesos de exclusión social, en vez de pobreza o exclusión "a secas". Este estudio pretende contribuir a ahondar a ese tipo de argumentaciones.

El estudio se adscribió a las orientaciones metodológicas de la sociología histórica y los postulados de la llamada *Nueva Historia*: la atención de las grandes estructuras y procesos

en una escala de larga duración, la observación del lento cambio económico y social, la descripción de tendencias y coyunturas críticas, intentando romper con el fetiche de la fuente primaria institucional y buscando una orientación hacia la inter disciplinariedad,(Burke y Brignoli, 1999). Por el tipo de objeto de estudio y la amplitud del período a observar –casi 70 años- se recurrió principalmente al uso de estrategias de investigación documental con un fuerte trabajo de archivo y gabinete. Si bien se privilegió la revisión de fuentes primarias -principalmente informes de gobierno y otro tipo de documentación institucional- también se hizo un fuerte acopio de fuentes secundarias a manera de material que incluyera revisiones críticas y que profundizaban en tópicos o temáticas particulares. De igual manera, se accedió a informes y evaluaciones independientes de organismos internacionales o académicos, estadísticas del país e información hemerográfica, siendo toda ella tanto documentación histórica como contemporánea. Esta estrategia intentó sortear el dilema de la amplitud del período histórico y la profundidad del análisis a lograr: el problema sobre cómo reconstruir un período histórico tan amplio en un período relativamente corto de tiempo, se resolvió combinando una revisión de fuente primaria con fuentes secundarias, apoyándome en estudios e informes específicos que sobre determinadas temáticas, presentaran datos con mayor profundidad. Las dificultades y retos de la investigación se relacionaron con el tiempo disponible para ejecutar el trabajo y la profundidad lograda en el estudio. Algunos lectores podrían encontrar debilidades en cuanto a la profundidad de la indagación, reclamo totalmente válido e incluso esperable en este tipo de estudios: la opción por un tipo de narrativa de largo aliento conlleva inevitablemente tales retos y posibles insuficiencias, las que espero sean las menos.

En las páginas que prosiguen el lector encontrará dos secciones en las que se presentan el marco conceptual construido, un intento de antecedentes y contextualización y, posteriormente, el desarrollo de capítulos de acuerdo al recorte histórico realizado. La Primera Sección inicia con el Capítulo I que constituye el marco conceptual en el que se presentan las nociones inspiradoras, se desarrolla el concepto operativo de *patrones de actuación del Estado* y se explica el esquema analítico empleado en la indagación. Prosigue el capítulo II, titulado *Oligárquico y liberal: el Estado guatemalteco en el período 1871-*

1944, mismo que presenta una caracterización del Estado guatemalteco que emergió a finales del siglo XIX con la revolución liberal de 1871, intentando señalar las múltiples contradicciones en su diseño y orientación que constituyen la base del desarrollo estatal posterior.

La Segunda Sección contiene los capítulos analíticos que se corresponden con períodos históricos específicos: El capítulo III titulado *El proyecto desarrollista y los gobiernos de la Revolución de Octubre* atiende el período revolucionario de los años 1944-1954: en este se describe la coyuntura crítica que represento el surgimiento de la revolución de Octubre y la gestión desarrollista ensayada en aquellos gobiernos, derrocados luego por las fuerzas intervinientes de la extrema derecha y la injerencia extranjera estadounidense: al respecto se analiza el nuevo momento de autonomía estatal que representaba el proyecto de la Revolución, intentando operar un proyecto político-económico independiente de los poderes tradicionales. Se discute además, como a pesar de las múltiples innovaciones introducidas por la revolución en términos de modernización institucional, fortalecimiento de las capacidades del Estado, atención a la ampliación de los servicios sociales y la introducción de la Reforma Agraria, tales *factores impulsores del desarrollo* resultaban insuficientes ante la pervivencia del viejo modelo de acumulación: entre la persistencia de ciertos patrones de actuación y el ataque certero de los poderes tradicionales y sus aliados estadounidenses, la Revolución no alcanzó a enraizarse y generar impulsos más poderosos que crearan sendas de desarrollo distintas.

El capítulo IV llamado *La contradictoria formula del autoritarismo y el desarrollo* engloba el período de 1955 a 1985 y analiza la actuación de los gobiernos militares autoritarios y las contradicciones e insuficiencias del proyecto de desarrollo en curso en aquellos años, que conllevaron un reforzamiento del modelo de acumulación concentrador. En este apartado se discute como con la contrarrevolución de junio de 1954 se instala una nueva forma estatal de desarrollismo autoritario, configurándose a partir de la conveniente y por momentos tensa relación entre la oligarquía y el ejército, un nuevo momento de autonomía estatal condicionada. Se problematiza como a la luz de las políticas desarrollistas industriales y agrarias las élites económicas consolidan una serie de beneficios sectoriales, mientras la casta militar aprovecha oportunamente las iniciativas hacia el agro, para hacerse

de propiedades y beneficios que no les eran aplicables. A tales orientaciones se sumaba la renuencia sistemática de la élite económica a la introducción de cambios en el sistema fiscal, lo que terminó por configurar un Estado debilitado en cuanto a la disposición de recursos para su correcto funcionamiento y ejecución socia.

Luego, en el capítulo IV "*Democratización y el moldeamiento neoliberal del Estado: los gobiernos del período 1986-2012*" observa el curso de la reforma del Estado impulsada en la década de 1980: el virtual achicamiento de la estructura estatal, la orientación minimalista de la política social y la profundización del modelo de acumulación en clave neoliberal pero con la pervivencia de las viejas instituciones y estructuras socio-económicas. Se problematiza en este capítulo como a la luz de la emergencia de nuevos y rapaces actores dentro de las fuerzas intervinientes más el poder consolidado de las elites económicas, se consolida un proceso de captura del Estado particularmente sensible en el ámbito de la política económica, sus instituciones y dispositivos. El capítulo atiende como pese a las promesas de crecimiento económico y la introducción de nuevas actividades productivas, seguían en curso viejas tendencias del modelo de acumulación relacionadas con la promoción de trabajo precario, desprotección de trabajadores y exclusión del acceso a la tierra por ejemplo. Con varios datos estadísticos se refieren precariedades profundas en las políticas agrarias, de salud y educación, así como brechas significativas en rubros como el excedente de explotación y la retribución a los trabajadores. El capítulo concluye reflexionando como los históricos patrones de actuación seguían manifestándose en este período que se publicitaba como de apertura democrática y pacificación.

Finalmente, el capítulo VI titulado "*Análisis final: los patrones de actuación del Estado y la perpetuación de la pobreza en Guatemala*" es un esfuerzo de síntesis de los hallazgos referidos a cada una de las categorías exploradas y de construcción de un marco analítico para la explicación de los procesos de empobrecimiento en relación con la actuación estatal: primeramente se explican los cambios en la configuración estatal en los tres grandes períodos observados y la orientación hacia el desarrollo identificada en cada uno. Luego, a través de esquemas, "líneas del tiempo" y matrices de resultados se proponen nociones como *concepción conservadora del desarrollo* y *desarrollo de bajo impacto*. Estas gráficas

se acompañan de explicaciones causales y relacionales sobre las maneras de operar de los *patrones de actuación* del Estado guatemalteco, la presencia dentro de estos de *factores retardadores del desarrollo* y se relacionan estos con la persistencia de condiciones de pobreza.

SECCION I

CAPÍTULO I

EL ESTADO ¿PROCURANDO EL DESARROLLO O PERPETUANDO LA EXCLUSIÓN Y LA POBREZA? REFLEXIONES CONCEPTUALES

> "La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el poder soberano, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo; a ello está obligado por ley de naturaleza, así como a rendir cuenta a Dios, autor de esta ley, y a nadie sino a Él. Pero por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado"
>
> (Hobbes, 1980)

¿Cómo la acción estatal puede implicarse en la producción o reproducción de la pobreza? Esta es la pregunta central de este estudio. En la tarea de desentrañar esa relación Estado/reproducción de pobreza se ha construido una matriz analítica alrededor del concepto *patrones de actuación estatal,* en tanto concepto operativo propio de este estudio. Con esta noción intentamos acercarnos a los modos sistemáticos, reiterativos e históricos en que el Estado opera en relación con *fuerzas intervinientes*, configurándose de determinada manera sus poderes de autonomía/capacidad y, en consecuencia generándose modos particulares de atajar la política económica y social, ambos dispositivos estratégicos en la mejora de condiciones de vida de la población. Es decir, al atender los *patrones de actuación* como categoría que refleja tanto tendencias y continuidades operando en la larga

duración, pueden observarse las maneras en que el Estado se ha vinculado con poderosos agentes sociales, como ha desplegado sus poderes particulares de decisión y gestión y, como ha intervenido en áreas estratégicas relacionadas con la promoción del desarrollo: la relación respecto a la producción o reproducción de pobreza se derivará de razonamientos que vinculen los históricos modos de actuación estatal con la persistencia de ciertos resultados socio-económicos tangibles en brechas sociales, desigualdad y precariedades.

En la construcción de una "caja de herramientas" conceptuales se recurrió a la revisión de argumentaciones propias de la sociología histórica y la economía del desarrollo a manera de observar como el Estado se ha constituido como objeto de estudio relacionado con la economía y la gestión del desarrollo. A esto seguiría una observación específica de la perspectiva relacional sobre el Estado, en tanto conjunto de argumentaciones que en las últimas décadas ha generado definiciones dinámicas y problematizadoras respecto a lo que el Estado "es" y hace dentro de las sociedades. En términos más concretos, se emplearon como guía las reflexiones de Peter Evans y Gunnar Myrdal en el esfuerzo por problematizar la acción estatal respecto al desarrollo y sus posibles condicionamientos, fallas y resultados El objetivo analítico ulterior se encamina a construir un marco interpretativo sobre cómo la acción estatal se vería comprometida con el reforzamiento de procesos de empobrecimiento.

1. La Observación del Estado en el Marco de la Economía, el Desarrollo y el Bienestar. Brevísimo Recorrido Histórico y Contextual

Decir que de manera simultánea a la evolución de las sociedades ocurren procesos de análisis de sus realidades y fenómenos puede resultar una obviedad, sin embargo, resulta un enunciado útil para iniciar esta exposición. Desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, a la par de la emergencia de los Estados nacionales y de los múltiples fenómenos económicos y sociales propios del siglo, desde distintos ámbitos fueron emergiendo argumentaciones teóricas[2] que intentaban dar sentido a los distintos eventos y situaciones,

[2] Si bien en la economía existía una tradición clásica, que argüía sobre la naturaleza del capitalismo y la complejidad de sus procesos económicos, los orígenes de la pobreza o intentaban explicar las rutas casi seguras para el crecimiento económico de los países, esbozándose reflexiones sobre el rol estatal, por

desentrañarlos en sus causas y efectos y procurar de alguna manera salidas o propuestas de solución, articuladas con las formulaciones conceptuales: la reconstrucción propia de la post-guerra, crisis y atraso económico, la gestión económica de lo social, fueron la materia prima para la academia de la época.

Sobre al Estado –su "ser" y hacer- se construyeron múltiples relaciones conceptuales: sus tareas en la gestión del desarrollo o el bienestar, el rol estatal en la economía y los límites de tales intervenciones. Sin pretender una descripción exhaustiva ni una interpelación crítica, las líneas que prosiguen no intentan ser un *estado del arte* en sentido estricto, sino más bien aportar un esbozo sobre algunas de las construcciones desarrolladas a lo largo del siglo XX que refieren al Estado y sus posibles tareas económicas –incluida la gestión del desarrollo, la procuración del bienestar o la contención de la pobreza-demarcando con esto algunas de las formulaciones conceptuales a emplear en este estudio: es decir, esbozar algunas de las coordenadas teórico metodológicas que guiarán la propia construcción conceptual.

Vamos de lleno justo a la mitad del siglo XX: a mediados de la década de 1940, en un contexto de post-guerra, emerge un campo de conocimiento atento a los problemas económicos y persistentes de varios países con historias post coloniales, denominándose tal cuerpo de conocimientos como las *teorías del desarrollo* este campo se constituye en un ámbito casi exclusivo de los economistas que intentaban modelar salidas al denominado subdesarrollo. Sus formulaciones teóricas -que se engarzaban con propuestas de programas económicos- problematizaban la existencia de las tradicionales estructuras agrarias y sugerían su reemplazo por estructuras industriales de carácter moderno, como vía para acelerar el crecimiento económico de los países faltos de desarrollo. Bien puede decirse que más que conocimiento abstracto, el de la época se constituyó en un verdadero programa de investigación aplicada que pretendía vincular la observación académica con programas

motivos prácticos prescindimos de hacer referencia a tal desarrollos teóricos primigenios –que engloban las reflexiones de Adam Smith, David Ricardo o Carlos Marx – para enfocarnos de lleno en las corrientes desarrollistas que emergieron a inicios de la segunda mitad del siglo XX, por corresponderse con el momento histórico en que inicia la observación empírica de este estudio

económicos, siguiéndose una lógica un tanto prescriptiva: en cuestión de cierto tiempo, de seguirse los pasos sugeridos o atendiéndose las variables incluidas en los modelos económicos, los países más "atrasados" podrían colocarse en la ruta hacia el crecimiento económico, siguiendo la ruta que los países ricos habían seguido con anterioridad. Por solo mencionar algunas de las formulaciones de aquel nuevo campo de conocimiento, los modelos incluían planteamientos como inducir: "un gran impulso" a través de inversiones equilibradas y complementarias, atender a la "heterogeneidad estructural" de las economías, promover un "crecimiento desequilibrado" al invertir en sectores claves o estratégicos, invertir estratégicamente en formación de capital humano, procurar un crecimiento equilibrado entre las exportaciones e importaciones. Los nombres de Rosenstein-Rodan, Lewis, Hirschman, Schultz, Nurske o Rostow, son clásicos en la economía del desarrollo en la segundad mitad del siglo XX. (Cypher & Dietz, 2009; Montenegro, 2009).

Según Cypher y Dietz (2009) estas formulaciones mostraba respeto por las fuerzas del mercado como medios para el desarrollo económico y se tenía en cuenta el eventualmente necesario rol de los gobiernos para a inducir o fomentar impulsos económicos, de tal suerte que la economía podría tener un mejor desempeño si se lograba la interacción de un mercado competitivo con un gobierno estabilizador. Sin embargo, en todo esto, el Estado no era propiamente un objeto de estudio académico (Montenegro, 2009). De esta cuenta, el Estado no figuraba como elemento central de los análisis aunque de hecho se le atribuían funciones económicas de planificación y orientación: en los análisis el foco se colocaba sobre los procesos económicos, no así en las estructuras institucionales que estarían a cargo de ellos, ni en la operación de distintos agentes sociales respecto al Estado, como tampoco se atendían los determinantes históricos o los procesos políticos y sociales implicados. Parecía se daba por hecho al Estado como entidad con tareas específicas en el ámbito económico.

Luego, hacia las décadas de 1960 y 1970 emergió en Latinoamérica un corpus de conocimiento un tanto más crítico que problematizaba, en términos estructurales, las persistentes condiciones de desigualdad entre países ricos y pobres, colocando el foco de

atención en temas como el deterioro de los términos de intercambio comercial entre los grandes *centros económicos* y sus contrapartes "periféricas", en tanto *polos marginales del desarrollo*, así como la atención en el modo de producción capitalista desarrollado en la región latinoamericana desde finales del siglo XIX: tal producción fue denominada como la *teoría de la dependencia*. Como señalan Álvarez Legüizamón y Brachet Márquez, estas formulaciones interpelaban y debatían con las teorías desarrollistas basadas en las ideas del crecimiento económico y la difusión cultural como medios de "alcanzar" progresiva y eventualmente el desarrollo, además que atendían a la especificidad de la historia post colonial de la región y re-conceptualizaban la falta de desarrollo de América Latina vinculándolo a la histórica situación de desventaja respecto a los grandes centros industriales y las relaciones de producción y de explotación intensiva que habían configurado procesos de acumulación desigual (Álvarez Leguizamón, 2007; Brachet Márquez, 2001). Estas formulaciones que atendían de manera crítica las estructuras y procesos de dominación, sugerían igualmente un programa de intervención económica dirigido a lograr un desarrollo "auto sustentado" que privilegiaba la industrialización para la sustitución de importaciones como gran motor de un nuevo ciclo de crecimiento (Cardozo & Faletto, 1981). Cardozo y Faletto reconocerían décadas después algunas falencias de la "ecuación desarrollista", tanto en el análisis como en las prescripciones de política económica: el no haber prestado suficiente atención a condiciones institucionales y sociales históricas propias de los países y que guardaban relación la persistencia de severos procesos de desigualdad de los ingresos (Cardozo & Faletto, 1981, pág. 6).

Conforme se debilitaba el auge económico de la postguerra y la propuesta desarrollista perdía fuerza en el marco de nuevas crisis económicas, a finales de la década de 1970 e inicios de 1980 surgiría una "segunda ola"[3] que apelaba al Estado en términos menos optimistas que los que había propuesto las teorías desarrollistas: la vieja tesis liberal[4] que abogaba por un mercado en libre operación, se instaló como nuevo paradigma explicativo,

[3] Evans refiere la existencia de tres "olas" en la observación de los Estados y sus tareas económicas: las teorías desarrollistas, la corriente "neoutilitarista sobre el Estado y la vuelta al análisis del *developmental State.*

[4] Se dice "vieja" para hacer mención a su largo recorrido histórico: sin que fuera dominante, en pleno auge de las teorías y políticas desarrollistas en la segunda mitad del siglo XX, la visión liberal se mantuvo en escena gracias a las formulaciones de Ludgwin von Mises, Frederich Hayek y Milton Friedman quienes abogaban por un sistema de libre mercado con mínimas intervenciones estatales.

en oposición total a la orientación directiva y la significación del Estado como agente económico, propias del desarrollismo de las décadas pasadas. Sus posiciones incluían un rechazo tajante a las políticas macroeconómicas que supusieran intervención estatal, el rechazo a estructuras estatales grandes y tareas estatales amplias por considerarlas ineficientes y provocadoras de despilfarro de dinero, centralización del poder y corrupción. Pese a múltiples argumentos contradictorios[5], autores como Cypher, Dietz y Evans reconocen a su vez las contribuciones de la perspectiva neoliberal relacionadas con la comprensión del Estado: a diferencia de la perspectiva liberal clásica que consideraba al Estado casi como entidad predeterminada, "arbitro" neutral con funciones concretas, las nuevas formulaciones liberales de las dos últimas décadas del siglo XX introducen la política como dimensión de importancia en la observación los Estados, dirigiendo la mirada hacia las pautas de comportamiento –el *rent seeking*- de los gobiernos y sus funcionarios, problematizándose así el desempeño estatal (Cypher y Dietz, 2009; Evans, 1996). De esto debe acotarse que el análisis crítico de las fallas de los gobiernos, realizado desde la academia, se acompañaba de una agenda política-económica que buscaba la transformación sustantiva de los Estados: minimizarlo y reducir sus su funciones, al tiempo que se fortalecían y liberalizaban las acciones de los mercados.

A la par -o en respuesta tal vez- a la constitución del programa neoliberal crítico sobre el Estado, emerge en las ciencias sociales a finales del siglo XX un prolífico cuerpo de conocimiento que colocan al Estado como objeto central de los análisis: Theda Skocpol (1985) lo ilustra como un "traer de vuelta al Estado al primer plano" en términos de la

[5] Según Cypher y Peter Evans varios serían los argumentos de la corriente liberal que encierran contradicciones respecto a su férrea oposición a la dirección estatal en la economía y su defensa a ultranza del libre mercado. Veamos dos ejemplos: por una parte, consideran los autores que la corriente liberal atacó la orientación estatal de fomento a la industria, pero defendía la realización de gestiones para la promoción del libre comercio, hecho que supondría – de hecho- formas de participación estatal o un ejercicio de mediatización o injerencia a través de instituciones y políticas económicas, de tal suerte que incluso la promoción del libre comercio precisaría de un encuadre institucional y normativo básico. Con esto, pese al renegar de la actuación económica del Estado proteccionista, la perspectiva neoliberal hacia un doble juego argumentativo al avalar que los Estados operaran para promover el libre comercio: sin reconocerlo, al final del día si requerían de intervenciones estatales. Otro problema argumentativo radicaría en la afirmación de la existencia de supuestos equilibrios naturales de los mercados, de condiciones de competencia perfecta o de mercados competitivos por derecho propio: los casos de los países menos desarrollados servirían de ejemplo sobre la ausencia de tales condiciones de competencia perfecta y la necesidad de injerencias estatales que corrijan los desequilibrios: haciendo referencia a Polanyi, Evans recordaría como el aclamado el libre mercado se ha constituido gracias a orientaciones a cargo de los Estados

apertura de nuevos debates sobre su definición, tareas, vínculos y efectos en la sociedad. En esta nueva empresa analítica se implicaría ya no solo la economía del desarrollo, sino que desde la sociología y la ciencia política empiezan a desarrollarse líneas de investigación más complejas que vinculan las características de los Estados, lo que se denominó sus "poderes" –de autonomía y capacidad- y su relación con la configuración de distintos fenómenos sociales. En un didáctico –y magistral- estado de la cuestión, Skocpol identifica las dos grandes tendencias de los estudios sobre el Estado a la mitad de la década de 1980: por una parte, aquella corriente que atendía al Estado como "agente" y "gestor", que en tanto conjunto de organizaciones disponía de un poder –relativo y a veces condicionado- de decidir, formular y perseguir objetivos puntuales, como la capacidad de gestionar o implementar estrategias. Por otra parte, aquella línea de pensamiento que colocaba al Estado "en relación", en un curso de interacciones con agentes, siendo capaz de afectar la acción colectiva, generar efectos socio-económicos y verse implicado en el curso de fenómenos sociales diversos (Skocpol, 1985). Estaba en desarrollo entonces una nueva etapa de reflexiones que acogían al Estado mismo como gran unidad de análisis, vinculándosele a grandes temáticas más allá del desempeño económico: la democracia, los cambios revolucionarios, la gestión del bienestar, su influencia en el funcionamiento de la política, etc.; haciendo uso tanto de una perspectiva histórica comparada o la profundización de casos específicos (Skocpol, 1985).

Luego, a finales de siglo en el ámbito de la investigación fue estableciéndose un "consenso emergente" que aunque reconocía la importancia de las instituciones de mercado, prestaba atención de nuevo al Estado, a las instituciones y a las relaciones de desigualdad como determinantes del desarrollo y del desempeño económico (Monterroso, 2009: 30). Puede decirse que se habría un nuevo momento reflexivo respecto al Estado y los procesos económicos, superando las visiones "neoutilitaristas" que achacaban exclusivamente a la acción estatal todos los impedimentos del desarrollo económico (Evans, 1996).

En esta producción surgieron conceptos como el *developmental State* alrededor del análisis de experiencias exitosas de desarrollo económico, atendiendo particularmente los casos de algunos Estados asiáticos. Además, la observación de las fallas estatales se acompañó de análisis del entorno institucional como factor determinante del buen desempeño económico

(Monterroso, 2009). Esto suponía la complejización del pensamiento respecto al Estado como agente económico, trayendo a colación variables políticas y de poder relacionadas en su desempeño.

Por otra parte, la observación del llamado *Estado de bienestar* en sociedades capitalistas más desarrolladas se constituyó en objeto de análisis sociológico atendiéndose los cursos históricos de las políticas sociales y sus cambios a la sombra de la transformación neoliberal:

esta línea de investigación ha sido productiva al referir tipologías del bienestar, nuevas categorías como el *workfare State* o el *Estado Social Activo*[6] o al identificar patrones de dependencia que han condicionado las transformaciones estatales.

En la producción latinoamericana, varias serían las reflexiones respecto a la "contraparte" regional del Estado de bienestar europeo, siendo complicado hablar propiamente de Estados de bienestar dada la historia post colonial de la región, la instalación de regímenes autoritarios, la vigencia de pactos de élites, una tradición institucional menos estable y la configuración de modelos de acumulación tendientes a la desigualdad. En esta observación propia de la región y respecto al Estado y su gestión del desarrollo o el bienestar se han acuñado nociones como *Estado de elites* o *Estado Social*, para referir las características particulares que habría signado el desenvolvimiento estatal y la configuración de las políticas económicas, sociales y de bienestar en los países latinoamericanos (Filgueira, 2005; Barba Solano, 2004; Ordoñez Barba, 2017)

[6] EL terreno de los estudios sobre el Estado y la gestión del bienestar es muy amplio, constituyendo un cuerpo de conocimiento sólido al que no haremos referencia formal pero que fue de obligada revisión en las primeras etapas del estudio. Por ser de nuestro interés particular se ha revisado alguna bibliografía que refiere las transformaciones de las políticas sociales en las últimas décadas y los modos en que se ha modificado en diferentes latitudes la gestión del bienestar. Al respecto es de obligada mención la clasificación de Esping Andersen (1990) y sus tres modelos en la gestión del bienestar en economías de la OCDE. Luego, una variedad de estudios harían mención a los procesos de transformación del sistema de bienestar en Europa que ha supuesto un involucramiento creciente de las cámaras empresariales, la disminución de las cotizaciones sociales y la privatización de los seguros de desempleo (Moreno, 2011); la transición de un *welfare* State a un *workfare* State, proponiéndose la noción de un Estado Social Activo llamado a tener un papel más proactivo vinculado al mercado, dinamizando la actividad individuos empleables y descentralizando la acción estatal en el terreno del bienestar (Boyer, 2006). Finalmente, Lindbom (2001) analiza los patrones de dependencia que en el caso sueco, han hecho que persistan los lazos de solidaridad constituidos alrededor del Estado de Bienestar, pese a los embates de las últimas décadas por desmantelarle, de tal cuenta que pese a las transformaciones de las últimas décadas se mantengan las tendencias hacia la protección social

Puede decirse que en las últimas décadas, en términos analíticos, se arribó a un nuevo estadio de conocimiento en el que el Estado es colocado en el centro, como gran unidad de análisis y objeto de estudio sociológico, vinculándosele a los grandes procesos económicos y las transformaciones políticas de las últimas décadas, prestándose atención al tipo de actuación institucional, a las tareas económicas y políticas llevadas a cabo, al mismo tiempo que ha intentado caracterizarse cuál es el carácter de los Estados que se han orientado – o no- hacia el logro del desarrollo. A partir de tipologías, orientaciones comparativas y el estudio de casos, el abanico de posibilidades analíticas se ha abierto para considerar la actuación de los Estados en relación con las élites económicas, el régimen político instaurado y el modelo económico constituido, como grandes categorías que permiten construir una visión más amplia sobre la actuación del Estado y sus efectos políticos y económicos en las distintas sociedades. Bien puede concluirse que uno de los mayores resultados del desarrollo teórico-alrededor del Estado en las últimas décadas ha sido, como señaló Evans, el comprender que los Estados no son bienes estandarizados, los hay de todas formas y tamaños y que, a partir de eso, las posibilidades de estudios se torna en un terreno basto y complejo.

2. Definiendo el Estado desde una perspectiva relacional

Definir al Estado ha sido una tarea analítica constante en los últimos dos siglos por lo que puede decirse que "mucha tinta ha corrido" al respecto. Las primeras y más viejas formulaciones, como otras que progresivamente han emergido, han sido objeto de crítica y escrutinio siendo sustituidas o complementadas por formulaciones novedosas que han dinamizado la concepción del Estado, ampliando el espectro de dimensiones a observar y problematizando las definiciones normativas o funcionalistas: por ejemplo, autores como Michael Mann y Theda Skocpol dirían que las teorías generales del Estado han estado equivocadas por reduccionistas y que, resulta improductivo seguir arando en la construcción de una nueva gran teoría sobre el mismo (Mann 2006; Skocpol, 1985)

De esta cuenta, desde las visiones liberales que consideraban el Estado como entidad con claras funciones de orden y seguridad o como una arena política en la que se lograba el

consenso social, transitando por las visiones marxistas que concebían al Estado como el instrumento político de los grupos dominantes para contener el conflicto de clase, se ha arribado hacia visiones post- estructuralistas y relacionales que problematizan la definición del Estado como mera entidad estática. Por consiguiente, los nuevos postulados han sugerido que los Estados son más que meras entidades con un carácter unívoco o inamovible, con funciones predeterminadas o un ejercicio de poder absoluto: de esta manera los poderes estatales han sido relativizados y al Estado mismo se le ha significado de una manera más dinámica, en relación o con vínculos con agentes sociales quienes despliegan influjos sobre este y que resultan así mismo configurados por el mismo Estado.

La visión relacional/estructural ha resultado ser en las últimas décadas una prolífica línea de pensamiento en las ciencias sociales que ha llegado re-significado a los Estados como estructuras con poder, en constante transformación, en relación e implicación con agentes sociales y como parte sustantiva en la constitución de los procesos socioeconómicos y fenómenos como la emergencia de las democracias, el desarrollo capitalista o la irrupción de revoluciones, por ejemplo. Para Theda Skocpol (1984) la corriente relacional ha pretendido definir qué son los Estados por derecho propio, cómo difieren en sus estructuras, cómo se desarrollan o mutan con el tiempo, así como ha intentado analizar los vínculos entre las actividades estatales en relación con las estructuras económicas.

Los desarrollos argumentativos de esta visión relacional –y post estructural- han incluido –cuestiones como: la naturaleza del poder estatal y la operación del mismo sobre la sociedad considerando que el Estado no poseería una única función, sino varias y complejas funciones que precisan el despliegue de poderes para su cumplimiento (Mann, 2006); la consideración de la *formación estatal* en tanto el desarrollo histórico de capacidades estatales y, la posibilidad de ocurrencia de procesos de reconfiguración del Estado a partir de la cambios en los pactos de dominación que cuestionan la autoridad establecida y sugieren la instalación de nuevas reglas y ordenamientos (Brachet Márquez, 2001); el carácter de las capacidades estatales y la relación de estas con el desempeño del Estado respecto al desarrollo (Evans, 1996); la atención al vínculo entre Estado y sociedad, considerando al Estado como instancia que media, articula y garantiza la continuidad de

tipos específicos de relaciones sociales, incluida la dominación (O´Donnell, 1978), entre otras. Lo valioso de tales formulaciones recae en su atención a los procesos de cambio social e histórico que trastocan al Estado mismo y lo constituyen en una entidad/relación en constante reformulación o transformación: al mismo tiempo, de ellas se rescata que el poder estatal no resulta en absoluto sino que se antoja relativo y cambiante. Asimismo, resulta altamente productivo el foco que los análisis relacionales colocan sobre las interrelaciones o intercambios que el Estado mantiene con fuerzas o agentes sociales –incluso más allá de su propio territorio-, dimensión que resulta determinante para comprender el por qué o cómo se configuran sus intervenciones políticas, no como actuaciones unidireccionalmente definidas sino en constante disputa, revisión o negociación.

Tomando en cuenta estos aportes propios de la perspectiva relacional sobre el Estado, es menester construir en términos operativos, una definición que permita atajar el propio problema de investigación. Michael Mann diría que la mejor teoría sobre el Estado sería aquella que se sustente en una visión dual que recoja "lo que el Estado hace" y "lo que el Estado parece", lográndose así una visión mixta. A su vez, O´Donnell y Oszlak apelarían a la necesidad de tender intersecciones entre los distintos enfoques explicativos del Estado, asumiendo que ninguno resulta óptimo al final del día y cada uno aporta dimensiones importantes de atender (Oszlak & O´Donnell, 1995). Para Mann la formulación de Theda Skocpol resultaría en una excelente reformulación de la definición del Estado. En palabras de la propia autora, los Estados serían verdaderas organizaciones que controlan territorios y sociedades determinadas:

> "Correctamente concebido el Estado no es solo una mera arena en la cual las luchas socioeconómicas son llevada a cabo. Es, más bien, un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares, encabezadas y más o menos bien coordinadas por una autoridad ejecutiva. Cualquier Estado primero y fundamentalmente extrae recursos de la sociedad y despliega estos para crear y respaldar organizaciones administrativas y coercitivas. Por supuesto, estas básicas organizaciones estatales son construidas y deben operar dentro del contexto de relaciones socioeconómicas de clase, como dentro del contexto de dinámicas económicas nacionales e internacionales. Además, las organizaciones coercitivas y administrativas solo son partes del sistema político general. Estos sistemas también pueden contener instituciones a través de las cuales son representados los intereses sociales por los hacedores de política como también a través de actores no estatales que se movilizan para participar en la implementación de las políticas.

> A pesar de eso, las organizaciones administrativas y coercitivas son la base del poder estatal como tal" (1984: 29)

Así, la definición de Skocpol sobre el Estado presenta una serie de elementos a resaltar y comentar. Como bien señala la autora, el Estado no es solo un terreno de disputa para grupos de poder sino que supone un conjunto de organizaciones políticas, administrativas y militares encabezadas por una autoridad ejecutiva. Sobre esta misma línea, autores como Mazzuca acotarían aún más señalando que es posible considerar al Estado como un conjunto de recursos o medios para ejercer la violencia y para extraer recursos de manera legitimada (Mazzuca, 2012). De esta cuenta, además de organizaciones, el Estado también puede ser concebido como un conjunto de recursos institucionales y legales -a ser administrados y operados por un gobierno a manera de autoridad- a fin de ejecutar las tareas que le son propias. Además, el conjunto de organizaciones que componen el Estado son parte de un sistema político general que se enmarca en relaciones socio económicas nacionales e internacionales[7], participando en ellas no solo los hacedores de políticas sino otros actores no estatales. De esta cuenta, si bien en teoría los Estados gozan del supuesto de autonomía y soberanía –el Estado es potencialmente autónomo- en términos concretos, el Estado opera en el marco de relaciones sociales en las que se encuentran insertados otros agentes que encarnan intereses sectoriales y movilizan recursos intentando incidir tanto en el sistema económico como en el Estado mismo; además el Estado se vincularía con otros Estados en el marco de relaciones de poder que en ocasiones –bien lo sabemos- se tornan en relaciones asimétricas o de dependencia. Con fines operativos concebiremos al Estado como:

[7] Esta condición del Estado –el ser parte de sistemas políticos amplios- trae a cuenta conceptos como el *Estado pleno* propuesto por Gramcsi o la mención que hace Immanuel Wallerstein sobre el *sistema interestatal*. Con la noción de *Estado pleno* Gramcsi intentó superar la trampa marxista que recluía al Estado como un órgano de dominación de clase (Lenin, 1974) proponiendo en cambio que el Estado es el resultado de la combinación de sociedad política más sociedad civil, apelando así a la existencia de una compleja relación de fuerzas y actores gubernamentales y privados en disputa y en relación dentro del Estado mismo. Por consiguiente, al hablar de Estado no nos circunscribimos solamente al conjunto de instituciones, funcionarios y empleados a cargo de los recursos y dispositivos públicos, sino que se apela también a todos aquellos actores que en relación, influyen, disputan y participan en la conducción estatal. A su vez, y en términos más estructurales, Wallerstein observa que si bien los Estados se circunscriben a territorios limitados por fronteras, estos operan más allá de estas fronteras y se relacionan entre sí dentro de un sistema interestatal en el marco del complejo y competitivo *sistema-mundo*, de tal cuenta que, operando bajo el supuesto de soberanía, se despliegan una serie de relaciones, flujos o intercambios tanto de carácter político como económico (Wallerstein, 2005).

> "un conjunto de instituciones y recursos diversos sujetos a transformación temporal, que dispone de autoridad para operar dentro de un territorio específico, detentando el poder de administración de los recursos, de organización de la vida en sociedad y de aseguramiento del orden; en plena relación con fuerzas sociales diversas que intentan influir de manera determinante y sustantiva en la agenda pública".

De esta definición quisiéramos resaltar varios puntos: Primero, en tanto conjunto de recursos/instituciones el Estado no sería estático sino que se transforma con el tiempo: siguiendo la lógica de Brachet Márquez, la formación estatal sería un proceso histórico que reflejaría transformación de las capacidades estatales e implicaría, además, la ocurrencia de inevitables rupturas que dan pie a cambios y nuevas reconfiguraciones en el orden normativo e institucional, como cambio en los pactos de dominación. De esta cuenta, el Estado no es "uno", en el sentido de que no sería el mismo a través del tiempo.

Segundo, al considerar la condición relacional del Estado deben observarse sus intercambios, interacciones e implicaciones con las fuerzas que operan con él y respecto y él, así como a las relaciones que se entablan entre ellos con el objeto de dinamizar determinados proyectos económico-político, agendas, visiones del mundo o relaciones sociales determinadas. Esto supondría pensar al Estado en acción, en relación y en un modo de operación no neutral, con una autonomía relativa en distintos grados y niveles, operando como parte de un proceso social en el que media e interactúa con distintas fuerzas sociales con mayor o menor influjo sobre él (Mann, 2006; Evans, 1996; Oszlak & O´Donnell, 1995). En tales intercambios y mediaciones es que deben rastrearse la configuración de sus poderes de autonomía y capacidad: como señalara Michael Mann, "el Estado es mera y esencialmente una arena, un espacio y que no obstante ésta es la fuente misma de su autonomía" (Mann, 2006)

El tercer y último aspecto a atender refiere que al disponer el Estado de "autoridad" y al detentar poderes particulares, las instituciones/recursos estatales se remiten a la persecución de fines o tareas: la dominación política, el control social o la distribución de los recursos serían algunas de estas tareas. En relación al objeto de estudio es menester atender a las tareas económicas y sociales del Estado respecto a cómo se distribuyen los recursos y cómo

se organiza la vida dentro del territorio, por ser actividades de la mayor implicación en temas como el fomento del desarrollo, la procuración de bienestar o la contención de fenómenos como la pobreza. A partir de esto se estaría atendiendo los roles estatales como planificador y ejecutor de políticas diversas y estratégicas de carácter económico y social. Por consiguiente, más allá de aquellas perspectivas que le asignan tareas de vigilancia y procuración de justicia -como árbitro o gendarme- interesa en específico atender la función económica y social del Estado, observándose las diversas tareas asociadas a esto: los procesos de planificación, de orientación de la actividad económica, de distribución de los recursos públicos, de gestión de iniciativas políticas estratégicas, etc. Luego, partiendo del hecho que el Estado opera en relación con los agentes económicos y otras fuerzas sociales, interesa atender sus funciones económicas considerando que la manera en que las mismas son ejecutadas guarda estrecha relación con los resultados de crecimiento económico, desarrollo integral, equidad e inclusión o, en oposición, con resultados negativos en clave de estancamiento económico, falta de desarrollo, desigualdad, exclusión y empobrecimiento. El interés por observar los vínculos entre las actuaciones económicas y la acción estatal no es una inspiración original, por ejemplo, Evans se encarga de recordar como autores de la talla de Max Weber, Albert Hirschman o Karl Polanyi han incluido en sus escritos aquel tipo de reflexiones respecto al rol requerido de los Estados en los procesos de transformación estructural y de acumulación capitalista: formulación de normativas, disposición de incentivos, intervención institucionales y orientaciones económicas –incluso aquellas que han supuestos giros hacia el libre mercado- serían parte de las actuaciones requeridas de los Estados en relación con las estructuras económicas (Evans, 1996). De esta cuenta, interesa observar esos "poderes" o "autoridad" estatal referidas a tareas económicas: cómo en la práctica y en relación con las fuerzas y agentes sociales, los Estados operan dispositivos como la política económica y la política social, en tanto ámbitos de la mayor importancia respecto a la procuración del desarrollo o la inclusión social.

En suma, estos constituyen los elementos básicos en los que se enmarca la definición operativa sobre el Estado propia de este estudio.

3. La acción estatal y la reproducción de la pobreza ¿Es Posible Hablar de un Estado Empobrecedor?

¿Qué relación existe entre los modos de actuación estatal y la persistencia de la pobreza en un determinado territorio? ¿Podemos acaso hablar de la acción estatal como causal de condiciones de precariedad y bloqueo social? ¿Qué tendría que ocurrir en la operación estatal histórica para que en vez de lograrse condiciones de crecimiento económico, generación de oportunidades y transformaciones sociales sustantivas, lo que ocurriera fuera la generación de desigualdades y precarizaciones de distinto tipo? Las siguientes líneas pretenden sugerir un modelo analítico al respecto, pero primero conviene que se expliciten algunos razonamientos a manera de reducir en la menor medida confusiones en un tema que se antoja complejo.

A lo largo del texto se hará referencia a conceptos como desarrollo, crecimiento económico, falta de desarrollo, desigualdad, procesos de exclusión y empobrecimiento. Los vínculos entre todos ellos son profundos y a veces difíciles de deslindar en términos abstractos y, en el objeto que nos ocupa, resultan siendo parte de una misma ecuación, de tal suerte que aunque el objeto central es la implicación de la actuación estatal en la reproducción de la pobreza, para arribar a explicaciones sobre tal objeto, primero se precisa hacer un rodeo explicativo respecto a cómo el Estado ha concebido el desarrollo económico y como a través de sus instituciones y en relación con otras fuerzas sociales, ha obrado o no a favor del mismo.

Los vínculos analíticos entre estos fenómenos podrían clarificarse si se concibe por una parte:

- al desarrollo[8] como un complejo proceso de cambio social y económico positivo que

[8] Cypher nos refiere como ha sido una tendencia de muchos economistas el asociar el desarrollo con los ingresos per cápita -como medida del primero- eludiendo así la gama de factores complejos que se relacionan con el desarrollo. El uso de una visión restringida que asocia desarrollo con crecimiento económico, puede derivarse, según el autor, de la dificultad de recolección de datos para distintas variables, la dificultad de hacer cruces y comparaciones y el riesgo que al incluir muchas variables se amplíen los valores y las posibilidades de interpretación. Concibiendo el desarrollo como un proceso de cambio social, a veces doloroso, que implica el curso de nuevos valores y maneras de hacer las cosas, el surgimiento de nuevas instituciones o el hacer los mercados más funcionales, el desarrollo complejo incluye variables como la igualdad de oportunidades, un estándar de vida creciente, ingresos y consumo más elevado, ampliación de la democracia política, mayores oportunidades de educación y capacitación, disposición de servicios básicos y

supone aspiraciones y transformaciones sustantivas en las condiciones de vida de la población y en el funcionamiento institucional.

- por otra parte, si se concibe la posibilidad que pese a las orientaciones que promueven el desarrollo podrían existir relaciones de poder que tienden tanto a la acumulación desmedida e inequitativa de recursos/bienes y oportunidades, como a la generación de bloqueos de distinto tipo: el empobrecimiento sería el resultado último o la consecuencia final de aquellos fenómenos primigenios como la falta de desarrollo, la desigualdad y la exclusión- que son llevados a sus extremos sin que ocurran mediaciones eficientes que los contengan o reviertan.

Es decir, en paralelo a las gestiones de distintos agentes –el Estado en relación con otras fuerzas- para lograr transformaciones positivas en términos económicos y sociales –gestar el desarrollo- en el marco de relaciones de poder, ocurrirían procesos de acumulación y de bloqueo social que llevarían el surgimiento de desigualdades y barreras socio-económicas que afectan de manera diferenciada a distintos segmentos sociales. Aquello supondría la coexistencia de condiciones de desarrollo económico con procesos de desigualdad -en el acceso y disposición de bienes, recursos y oportunidades- y procesos de exclusión social en tanto barreras o bloqueos a la participación y la satisfacción de derechos[9]. Escenarios

---

de cuidado de la salud, disposición de redes de seguridad social públicas y privadas, cuidado sostenible del ambiente, fortalecimiento de instituciones públicas, la constitución del sector público como ente eficiente y trasparente y la ampliación de competencias económicas y de producción (Cypher, 2007). Es decir, desde una perspectiva más compleja y multi-dimensional, el desarrollo puede asociarse a cambios positivos y sustantivos en las condiciones de vida de la población que trastocan variables como los ingresos, la disposición de servicios públicos, el acceso a oportunidades, la garantía de derechos básicos y el funcionamiento adecuado de instituciones políticas y económicas. Con esto, el desarrollo sería un macro concepto que apelaría no solo a una aspiración de condiciones óptimas, sino también a procesos concretos de cambio social y económico que suponen actuaciones tangibles –como la política pública- y la injerencia de distintos agentes que impulsan agendas específicas con miras a la particular visión que tengan sobre el desarrollo.

[9] Sobre la exclusión autores como Kars (2004) y Castel (2004) la señalan como un concepto problemático por la popularidad que ha alcanzado en las últimas décadas, la amplitud de sentidos otorgados al mismo y la multidimensionalidad que le sería característica. Kars sería particularmente crítico señalando la exclusión como un término comodín, un meta categoría "generalista, inagotable y desmesurada" (2004: 154). Castel habla de la exclusión como una especie de discriminación negativa, muy apegada al "estar fuera". Para el autor el concepto pudiera ser adecuado para caracterizar a ciertas poblaciones, como aquellos que siempre han estado al margen de la sociedad "que jamás han entrado en los circuitos habituales del trabajo y de la sociabilidad corriente, que viven entre sí y se reproducen generación tras generación" (Castel, 2004: 57). En la región latinoamericana autores como Gacitúa y Davis indican que la exclusión hace referencia a un

extremos de falta o ausencia de desarrollo denotaría la ausencia de los necesarios impulsos y procesos de transformación económica y social, o la progresión y desatención de procesos de desigualdad y exclusión predominando múltiples indicadores negativos y regresivos respecto a ingresos, condiciones de vida, acceso a oportunidades y recursos productivos, disposición de servicios, satisfacción de necesidades ampliadas, por ejemplo. Con esto quiere sugerirse que a la par de los procesos de transformación positiva que conllevaría el desarrollo, pueden ocurrir procesos contrarios y regresivos que reflejarían el carácter relativo del mismo: no hay desarrollo absoluto y al tiempo que pueda estarse obrando por concretizarlo, la configuración de la matriz económica y cultural podría producir desmedidos procesos de acumulación (desigualdad) y de bloqueo social (exclusión): el empobrecimiento sería entonces el resultado último de aquello, el último eslabón de aquella cadena.

En este estudio se empleará la observación de la gestión estatal del desarrollo -vista en clave relacional y sistémica - como un indicador de las formas en que históricamente el Estado se ha vinculado con la estructura económica y las maneras en que ha mediado entre los procesos de acumulación y la provisión de bienestar a la población. Es decir, se realizara una observación sobre cómo el Estado habría obrado históricamente para inducir cambios en las condiciones económicas, institucionales y de vida de la población, para derivar como lo actuado –incluido lo que ha dejado de hacer, sus falencias y sus vínculos con la matriz económica estarían a la base de la generación de procesos de empobrecimiento. Observar la configuración estatal y su desempeño en términos económicos y sociales, para comprender la persistencia de la pobreza.

*3.*1 Los Estados y sus Fallas en la Gestión del Desarrollo: las Observaciones Relacionales y Sistémicas de Evans y Myrdal

Ahora bien ¿qué debería ocurrir en la operación estatal histórica para que en vez de lograrse desarrollo económico y transformaciones sociales sustantivas, lo que ocurriera fuera la generación de desigualdades, precarizaciones de distinto tipo y, en última instancia, la generación de procesos de empobrecimiento?

El liberalismo económico que apela a la apertura de las economías y el libre funcionamiento de los mercados como estrategia de crecimiento -y el desarrollo como

---

conjunto de procesos que suponen la acumulación en el tiempo de riesgos específicos que impiden la satisfacción de derechos y la integración de grupos sociales afectados (Gacitúa & Davis, 2003: 14)

efecto secundario de esto- ha insistido en calificar como las fallas en la política económica estatal estaría en la base de la falta de desarrollo, sugiriendo que la interferencia estatal en la economía genera distorsiones a los mercados y, por consiguiente, resulta infructuosa la tarea de los agentes privados de generar riqueza que se derrame en diferido hacia todos los sectores de la sociedad. Si bien esta perspectiva acierta en señalar las fallas en la operación de la política económica y las prácticas patrimonialistas de los actores políticos como factores nocivos para el curso de desarrollo, serían otros más los elementos que operarían para que llegue a configurarse un escenario contrario al desarrollo: con esto, no sería el Estado a "secas", en abstracto, el responsable de tales situaciones contradictorias, haciéndose necesario traer a colación la perspectiva relacional sobre el Estado para atender las características de las capacidades o poderes estatales y su interrelación con otras fuerzas sociales; el uso de distintas ópticas y escalas de análisis –más allá de las condiciones internas de los países, atendiendo a influjos foráneos, por ejemplo- y el recurso de la historia para la observación de patrones y tendencias que crean estructuras estables en el tiempo que impiden el cambio social y económico.

Peter Evans afirmó que antes que generalizar los fracasos estatales y catalogar al Estado como el villano de la trama del subdesarrollo en muchos países, se precisa tener en cuenta que las estructuras estatales son diversas y existen muchas variaciones estructurales en términos de cómo los Estados balancean sus actividades promotoras del desarrollo. Por consiguiente, no habría una medida única y en la gama de matices cabrían Estados más desarrollistas que otros:

> "Algunos de ellos extraen grandes cantidades de excedentes mientras invierten y proveen muy poco en bienes colectivos a cambio, impidiendo así la transformación económica (…) Otros Estados, sin embargo, han sido capaces de apoyar perspectivas empresariales de largo alcance de elites privadas al incrementar los incentivos para inversiones productivas y así bajar los riesgos involucrados. Puede que no sean inmunes a la "búsqueda de ganancias" o a utilizar algo del excedente social para sus fines y los de sus amigos en vez de a la ciudadanía como un todo pero, haciendo un balance, las consecuencias de sus acciones promueven en vez de impedir la transformación" (Evans, 1996: 136).

El autor insiste en la idea de que no sería el Estado en sí el problema central y causal de la falta de desarrollo, sino las prácticas extractivas y predadoras de las élites que acceden al

poder o de los funcionarios a cargo de las instituciones estatales, pudiendo ocurrir varias posibilidades de acción. Con una clara vocación anclada en la sociología histórica, Evans apela a indagar cómo es que en algunos casos se llega a la configuración de una forma estatal pro desarrollo, mientras en otros casos ocurriría lo contrario. Es decir, para Evans el preguntarse sobre el origen de las posibilidades –o no- de desarrollo, el cuestionarse sobre cuáles son las características de la capacidad estatal y las relaciones de influencia y operación que se tejen en-desde-sobre el Estado, son opciones analíticas más interesantes que solo el achacar que el Estado mismo constituye un problema en las tareas de gestar desarrollo, como suelen insistir los nuevos liberales. Esta perspectiva apela a la revisión de los procesos y al establecimiento de correlaciones –del tipo "que tan independiente/capaz es el Estado"- siguiendo un razonamiento que exponga las trayectorias ejecutadas confrontándolas con ciertos resultados. En la revisión en la que hace una correlación entre los rasgos institucionales –las capacidades estatales- y el rol asumido por el Estado en términos de promoción del desarrollo, Evans identifica tres posibilidades: los Estados desarrollistas, los Estados intermedios y los Estados predadores.

Tabla 1.1 Evans y sus Tipos de Estado en la Gestión del Desarrollo	
Estado desarrollista Japón, Corea, Taiwan	Autonomía enraizada. Disposición de burocracia meritoria, estable, con estatus y carrera de servicio público, con coherencia corporativa y redes/contactos dentro del ámbito privado. Rol estatal directivo en el encauzamiento del capital y la inversión privada: colaboración cercana con el sector privado, imposición selectiva sobre fuerzas de mercado, activa participación en desarrollo industrial y en gestión de comercio internacional. Liderazgo de dependencias estatales en conducción de políticas clave. Dotación sustantiva de capital para inversión pública. Gran capacidad administrativa

Estados intermedios Brasil, India	Estados "en la ruta" de promover el desarrollo: evidencian rasgos de eficiencia y la democracia. Modernización gradual e incompleta en ciertos sectores del Estado: eficiencia segmentada e incompleta. Falta de estructura burocrática estable: interacción pública-privada por medio de canales individualizados, condicionamiento de autonomía estatal. Problemas de organización diversos
Estados predadores Zaire	Pobres capacidades institucionales. Cooptación por parte de élites corruptas: control del Estado en manos de un pequeño grupo. Conducta patrimonialista: extracción de rentas para fines personales o de la camarilla, personalismo. Predomino de ética de mercado en práctica política. Autonomía estatal seriamente comprometida. Estado no provee medios para funcionamiento de inversión privada: certeza, inversión pública. Ausencia de aparato burocrático coherente
Fuente: Evans, 1996	

La visión de Evans nos resulta útil para comprender como los resultados de desarrollo pueden ser diversos y guardan relación con las estructuras estatales que se consolidan y cómo estás llegan a operar no como entidades en sí mismas sino en relación con agentes privados. La noción de *autonomía enraizada* como una mezcla de coherencia interna con conexiones externas, permite comprender varios temas respecto a los Estados y su relación con el desarrollo: permite captar las posibilidades de decisión y ejecución con que contarían las elites gobernantes y los funcionarios tomadores de decisiones, así como la clase de relacionamiento –colaboración o coacción- que tendrían con otros actores y fuerzas externas y, finalmente, la disposición que motivaría el actuar de los funcionarios públicos –la conciencia corporativa dirigida a atender objetivos socialmente importantes o la actuación patrimonialista, extractiva y predadora de algunas elites/funcionarios. Evans aclararía que la autonomía enraizada como rasgo de los Estados desarrollistas, no sería un rasgo estático, sino que es posible que se transforme con el tiempo, al ritmo en que se transforma el Estado mismo, sus modos de gestión, el espíritu corporativo de su burocracia (Evans, 1996). La exposición de su ejercicio analítico nos sirve para ilustrar como la observación de procesos históricos y el establecimiento de correlaciones entre ciertas características y el desempeño de los Estados puede dar pie para la construcción de casos de casos y "tipos" que, más allá de la mera enumeración de características y resultados, den cuenta de los procesos, prácticas y relaciones que observados longitudinalmente explican el porqué de determinados resultados. La estrategia de explicación de Evans incluyó observar el desempeño estatal –incluida la configuración de su autonomía- relacionándolo con un

resultado de "más" o "menos" desarrollista. La intención de la formulación en curso iría más allá al intentar deslindar los resultados últimos de la acción estatal, considerando estos en clave de generación o reproducción de procesos de empobrecimiento.

Décadas antes de la propuesta relacional de Evans enfocada en las capacidades estatales y su relación con la gestión del desarrollo, desde la economía del desarrollo, Gunnar Myrdal sugería un marco de análisis sistémico y causal para comprender el desarrollo o su imposibilidad, marco en el que la observación del Estado, el funcionamiento de instituciones y la interrelación entre fenómenos económicos y sociales, resultan de fundamental observación. La disertación de Myrdal revisaba los modos opuestos en que los Estados intervienen en los países desarrollados y subdesarrollados: El autor se cuestionaba sobre por qué algunos países son altamente "integrados" mientras otros no lo son: su respuesta la argumentaba en los modos distintos en que los Estados intervienen en las economías, en las medidas que implementan para lograr la igualdad, en cómo legislan e intervienen en los sistemas de precios y mercados de trabajo, en las maneras en que transfieren funciones y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno, en cómo refuerzan los servicios públicos básicos y de qué manera desarrollan sus sistemas de seguridad social. Es decir, la respuesta a los cursos de desarrollo distintos se encontraría en los modos disímiles en que los Estados despliegan su política económica en cómo intervienen sobre los mercados, como organizan su sistema de bienestar y el tipo de política social implementada, entre otros elementos. En su análisis, Myrdal argumentaba que los países ricos han creado armonía y una compleja red de interferencias que promueven la igualdad, compensan las fuerzas del mercado que producen "efectos retardatarios" y se apoyan las fuerzas que originan "efectos impulsores". En oposición, este tipo de políticas que impulsan el desarrollo serían menos comunes en los países subdesarrollados, de manera que se ha dejado que las fuerzas de mercado operen con libertad y se ha permitido la permanencia de instituciones feudales que fomentan la desigualdad y de poderosas estructuras que permiten la explotación de unos sectores sobre otros:

> "Para explicar por qué existe esta diferencia en la política estatal de los países más ricos y los más pobres, tenemos que recurrir a la causación circular. En parte, los países más pobres han continuado en la pobreza porque sus esfuerzos para poner en práctica las políticas de integración nacional han resultado débiles en las generaciones recientes, en

> tanto que los países ricos, por el contrario, han logrado mantener su progreso económico mediante la aplicación decidida de las políticas de este tipo" (Myrdal, 1974: 54)

Es decir, para Myrdal aspectos como las formas en que los Estados operaran de manera sostenida y en el largo plazo sus políticas –económicas y de bienestar- se constituyen en poderosos condicionamientos para los resultados de desarrollo o subdesarrollo: un país pobre lo sería por la insuficiencia de las políticas de integración y por la pervivencia de patrones retardantes del desarrollo. En oposición, un país sería rico porque ha logrado mantenerse en un curso de actuación decidido que favorece políticas de crecimiento e integración. En el "montaje" de su explicación, el autor recurre a las nociones de *factores impulsores* y *retardadores del desarrollo* para referirse a aquellas inercias que operan de manera positiva respecto al impulso del desarrollo, o en oposición, que se constituyen en constricciones negativas y perversiones para el logro del mismo. En una trayectoria de desarrollo los efectos impulsores serían fuertes, mientras que en una trayectoria de subdesarrollo los efectos impulsores serían débiles, dominando la presencia de factores retardadores. El curso de estas posibilidades en su sentido positivo-estimulante o negativo-retardante del desarrollo se derivaría y vería configurado por una poderosa inercia a la que Myrdal denominó como *causación circular acumulativa.* En sus palabras:

> "En términos generales, a un nivel bajo de desarrollo en el que los efectos impulsores son relativamente débiles, las fuerzas competitivas de los mercados influyen continua y desfavorablemente, a través de la causación circular, impulsando las desigualdades regionales, mientras que estas mismas desigualdades frenan el desarrollo económico y al propio tiempo debilitan la poderosa base que existe para implantar medidas igualitarias. El nivel de desarrollo más alto fortalece los efectos impulsores y obstaculiza la tendencia hacia las desigualdades regionales; esto sirve de punto de apoyo al desarrollo económico y al propio tiempo crea condiciones más favorables para establecer las medidas encaminadas a disminuir aún más las desigualdades regionales. A medida que el estado nacional se convierta efectiva y progresivamente en un estado de bienestar, motivado en la forma más próxima a la democracia perfecta, y siempre que disponga de recursos nacionales suficientemente vastos para poner en práctica medidas igualitarias en gran escala a través de sacrificios soportables de parte de regiones y grupos que estén en posición económica relativamente mejor, más fuertes serán el deseo y la capacidad de contrarrestar las fuerzas ciegas del mercado que dan lugar a las desigualdades regionales. A su vez, esto estimulará el desarrollo económico del país, iniciándose así un proceso de causación circular" (Myrdal, 1962: 54)

De su explicación se extrae que tanto los efectos impulsores como los efectos retardadores del desarrollo serían parte de una causación circular que estimularía la permanencia de ciertas tendencias, sea hacia la permanencia de las desigualdades o hacia el avance del desarrollo económico. Esta causación circular operaría a manera de un poderoso sistema de causas y efectos: un complejo conjunto de fuerzas donde unas variables operan sobre otras generándose y manteniéndose resultados específicos. El carácter circular o de retroalimentación constante, haría que los efectos sean acumulativos y se reproduzcan inercialmente.

Las explicaciones de Evans y Myrdal aportan importantes elementos para el marco analítico de este estudio. Ambos autores prestan atención al rol del Estado en la configuración de las condiciones de desarrollo en los países de tal suerte que su actuación resulta trascendental para bien o para mal. Por una parte, Evans observa como ciertas características estatales –la autonomía condicionada en relación con la acción de agentes fuera del Estado, configura cursos de actuación y un rol específico del Estado respecto al desarrollo: esto nos obliga a considerar la influencia de agentes y fuerzas sociales "externas" que inciden, moldean y configuran en mayor o menor medida al Estado. En síntesis, obliga a observar la configuración, los niveles y márgenes de autonomía con que el Estado opera e impulsa proyectos económicos y políticos. A su vez, Myrdal apela a identificar los grandes condicionantes que a modo de factores causales influyen poderosamente para que se instalen de manera sólida y duradera, determinados cursos de desarrollo o subdesarrollo: esto supone la necesidad de realizar ejercicios explicativos causales que identifiquen aquellas grandes variables económicas y sociales que tendrían estrecha relación con el logro o no del desarrollo: en suma, identificar las grandes condicionantes sistémicas que impulsan o impiden la transformación estructural. Con esto, ambos focos de análisis resultan de suma utilidad en nuestra intención de construir un marco analítico sobre el curso de la la acción estatal y su relación con los procesos de exclusión/empobrecimiento.

4. Los *Patrones de Actuación* del Estado Como Categoría Analítica de los Procesos de Empobrecimiento

En las líneas anteriores hemos enunciado una serie de argumentaciones que señalan como condicionantes sistémicas y relacionales configuran la gestión estatal, con resultados de logro del desarrollo o de falta del mismo. Las argumentaciones referidas nos han enunciado como el carácter de las capacidades estatales, el carácter de las relaciones que el Estado entabla con agentes sociales y económicos y cómo este se vincula con la estructura económica, así como el tipo de impulsos generados a través de política pública, apuntalan cierto tipo de efectos institucionales y socioeconómicos. Interesa ahora debatir cómo es que estos procesos permanecen vigentes con el paso del tiempo o bien, como mutan y se transforman, impidiendo cambios

La mirada que intenta construirse es sistémica, relacional y procesual en tanto atiende las imbricaciones del sistema económico y político y el rol de mediación que el Estado juega entre ellos, así como los vínculos y relaciones del Estado con las fuerzas y agentes sociales que intentan incidir sobre él. La orientación procesual deviene del interés por reconstruir cadenas de acontecimientos, su devenir y posibles resultados. En todo esto, la variable "tiempo" resulta fundamental para la observación de los procesos, el rastreo de secuencias de eventos, la observación de transformaciones y la valoración de efectos o resultados de la acción estatal (Pierson y Skocpol, 2008; Oszlak y O´Donnell, 1995; Myrdal, 1962).

La noción de *patrones de actuación* nos servirá en la tarea de observar en una escala de larga duración cual ha sido la actuación sostenida del Estado, a través de las décadas y pese a los cambios de gobiernos. Así, esta noción se propone como una medida de observación que permite reconstruir en el tiempo una serie de eventos, prácticas y dispositivos los cuales son parte de modos de operación muy particulares. Los *patrones de actuación* están siendo concebidos como aquellas pautas de operación de carácter estable y reiterativo, que dominan la orientación del Estado y la ejecución de la política pública. Su particularidad radica en su carácter histórico y en su condición de estabilidad, constituyéndose como esquemas constantes de operación, que bien pudieran responder a tradiciones profundamente arraigadas y que perviven a través de las décadas y trascienden los gobiernos, dándole forma al Estado, caracterizando su actuación, sus modos de respuesta, de intervención/relación con la sociedad y de implementación de dispositivos. Básicamente, los *patrones de actuación* nos revelan modos de operar que aunque pudieran

experimentar transformaciones, se mantienen en el tiempo. Nuestra tarea es revelar que se desprende de ellos y cuáles son las grandes tendencias que encierran: identificar si en su curso se provocan *factores impulsores del desarrollo* o *factores retardadores del desarrollo*. Esta lógica nos permitirá construir la relación entre la actuación estatal histórica y la producción o reproducción de pobreza.

Para construir este concepto operativo empleamos a manera de conceptos inspiradores las nociones de *causación circular acumulativa* propuesto por Gunnar Myrdal y de *patrones de dependencia:* Según Myrdal la "causación circular hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado" (Myrdal, 1962: 24) de tal manera que la acumulación de causas entrelazadas, operando de manera circular y, de no recibir ningún impulso que suponga un cambio de dirección, provoca que el sistema –o el fenómeno social- se mantengan en reposo, estable en el tiempo y derivando los mismos resultados. Por otra parte, dentro del institucionalismo histórico[10] la noción de *path dependence* o de "trayectorias de dependencia" refleja que existirían poderosas secuencias de comportamiento u operación que siguen una inercia histórica, que son retroalimentadas y reforzadas positivamente haciendo que se configuren patrones recurrentes de desempeño que se enraízan y dan forma a instituciones políticas y económicas. Autores importantes de este campo justifican que la observación de la persistencia permite evidenciar relaciones de poder y desigualdades que se refuerzan y enraízan en las organizaciones y relaciones sociales, generando cursos de operación estables (Pierson y Skocpol, 2008). Ambas nociones coinciden en referir las poderosas inercias que hace que fenómenos, problemas, instituciones y formas sociales se mantengan incólumes al cambio pese al paso del tiempo. Ambas refieren a las influencias que dan forma, se arraigan, retroalimentan o sostienen determinados hechos sociales o económicos.

[10] Para Pierson y Skocpol, los institucionalistas históricos abordan agendas sustantivas, tomando "en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables" (2008: 13). En esta lógica analizan contextos macro e intentan formular explicaciones sobre los efectos causales de instituciones y procesos

Sin embargo, esta característica de solidez y estabilidad de los *patrones de actuación* no excluye la posibilidad de aparecimiento de contingencias, coyunturas críticas[11] o momentos cruciales que son capaces de crear nuevos cursos de operación o transformar el desempeño de los patrones ya establecidos: esto supone la consideración de la formación contingente del Estado, de tal suerte que su desarrollo histórico no es ajeno a la ocurrencia de coyunturas que sientan rupturas, giros y el establecimiento de nuevos ordenes normativos e institucionales (Mahoney, 2001; Brachet-Márquez, 2001). Por consiguiente, en la observación de los patrones de actuación si bien se prioriza la construcción del esquema o patrón de operación predominante y estable en el tiempo, la mirada debe estar atenta a identificar la emergencia de aquellos eventos o situaciones con potencial transformador o trastocador del esquema de operación general. Con esto quisiéramos afirmar que los *patrones de actuación* si bien constituyen estructuras estables en el tiempo, también son susceptibles de ser transformados. Esto es contemplado también por Myrdal en su formulación sobre la causación circular acumulativa: si bien para el autor el sistema se mueve siempre en la misma dirección aún incluso cuando aparecen algunos cambios –que se tornan en coadyuvantes-, también es factible la modificación de su curso cuando los efectos impulsores son más fuertes y contrarrestan los efectos retardadores (Myrdal, 1962). Sin embargo, si bien las coyunturas críticas podrían encerrar ese potencial transformador, no debe descartarse la posibilidad de que algunas carecieran de potencia –de legitimidad o factibilidad- lo que las constituiría en eventos circunstanciales, con alguna importancia histórica pero sin mayor trascendencia para lograr una trasformación sistémica, de tal suerte que los patrones de actuación podrían mantener su curso histórico.

¿Qué dimensiones deberían atenderse para comprender la relación entre las formas de operación estatal en el tiempo –sus patrones de actuación- y la persistencia de la pobreza?

[11] Para James Mahoney una *coyuntura crítica* constituye un punto crucial en la historia, un período con una alta contingencia y plasticidad a partir del cual se pueden tomar decisiones que tendrán efectos duraderos, importantes y persistentes. Para el autor, el considerar las coyunturas críticas en la observación de fenómenos de larga duración permite reconocer el poder causal de agentes o de estructuras con potencial transformador, además de que permite identificar cuáles han sido las decisiones clave que han sido hechas durante los periodos de coyunturas crítica, y que pueden quedar incrustadas en instituciones o dar forma a estructuras (Mahoney, 2001). En suma, las coyunturas críticas serían esos eventos capaces de crear trayectorias de desarrollo distintas al curso de acción tradicional, pudiendo incluso romper y transformar este, o bien, generar a partir de la contingencia, nuevos estructuras y actuaciones que "solidificados" se tornen en nuevos patrones de dependencia**.**

Primero, partiendo de la lógica relacional y procesual necesita atenderse al Estado en relación con los múltiples actores que intentan incidir sobre él, su curso y la constitución de la agenda pública o bien, como el Estado mismo en tanto cuerpo corporativo "toma postura" y reivindica determinado curso político y económico. Esta dimensión se define como la *configuración estatal* y supone atender el carácter general del Estado y el carácter de sus poderes estatales de autonomía y capacidad: esto permite identificar quienes son los agentes y *fuerzas intervinientes* en conflicto o en alianza con el Estado, cuáles son las agendas e intereses sectoriales que intentan posicionarse, cuál ha sido su trayectoria de relación con el Estado y cómo opera su poder e influencia sobre el mismo. Básicamente atender los poderes estatales permite reconstruir el margen de maniobra y los niveles de autonomía del Estado para decidir y actuar, así como deslindar qué tan capaz es el Estado en sus tareas de extracción de recursos, inversión social/estratégica y gestión o coordinación interinstitucional. Reconstruir esto nos permite descubrir si se está ante el caso de un Estado autónomo, fuerte y eficiente o, en oposición, si se está ante un Estado débil, cooptado, intervenido por los grupos con poder[12]. Atender esto implica traer a colación una serie de formulaciones que conciben al Estado como espacio de disputa, potencialmente autónomo, poseedor de poderes que es capaz de "irradiar" y que materializan hacia la población y en el territorio y, cuya autonomía sería relativa, cambiante en el tiempo, no generalizable ni estructural (Mann, 2006; Evans, 1996; Oszlak y O´Donnell, 1995; Theda Skocpol, 1984).

[12] Skocpol advierte no cerrarse a las nociones de fuerte/débil como estados absolutos, considerándolos más bien como tendencias de actuación que si se atienden a través de estudios históricos, pueden captarse coyunturas que detonan transformaciones

Tabla 1.2 Poderes Estatales	
Autonomía estatal	Capacidad estatal
El Estado tiene el poder de formular y perseguir objetivos por derecho propio y que pueden no ser reflejo de las demandas o intereses de los grupos sociales Es parte de un sistema interestatal y puede ser influenciado y moverse hacia estrategias determinadas La necesidad de mantener el control le lleva a obrar por iniciativa propia Puede poseer un cuerpo burocrático coherente y de carrera, profesional e independiente de injerencias de agentes sociales, capaz de impulsar políticas de carácter general o interés nacional Pueden existir "islas de fortaleza dentro de un océano de debilidad": ocurrirían aportaciones autónomas en ciertos ámbitos de la política. La autonomía no es La autonomía no supone racionalidad: muchas decisiones pueden ser mal dirigidas o contradictorias	El Estado puede disponer de algunos medios básicos de poder: el control sobre el territorio, un cuerpo de funcionarios calificados y abundancia de recursos públicos La capacidad no es global: el Estado puede ser eficiente en un área y un fracaso en otra Disposición de fuentes de recursos públicos y cantidad sustantiva de los mismos: - Amplias posibilidades de recaudación - Flexibilidad para canalizarlos o movilizarlos Disposición de "instrumentos de actuación política"
Elaboración propia con base en Skocpol, 1984	

La segunda dimensión a atender refiere al *carácter del modelo de acumulación* –cómo se acumula riqueza y se redistribuye a la sociedad: esto resulta fundamental para comprender la imbricación del aparato estatal con la estructura económica, sus mediaciones y "movimientos" respecto las posibilidades de acumulación y la redistribución de recursos, el conjunto de instituciones económicas que se han diseñado, cuáles son los ejes de actividad de los que se depende para la generación de recursos públicos y quienes se benefician del modelo. Esto nos permitirá comprender si se está frente a un modelo concentrador de recursos y beneficios en pocas manos mientras se excluye a mayorías, o sí se está frente a un modelo acumulativo que genera oportunidades de crecimiento e inclusión y socializa las

ganancias obtenidas y, respecto a esto, cuál es el rol y las tareas económicas del Estado. En el caso guatemalteco en específico, además del curso de la política económica debe atenderse la observación de la estratégica política agraria como objeto analítico de obligada consideración. Como advierten Oszlak y O´Donnell observar al Estado y el manejo económico supone atender el viejo problema de la interrelación entre el poder económico y la dominación política: para el caso de los Estados latinoamericanos, los autores señalan como en la región, en general, el Estado ha sido un agente inusitadamente activo respecto al apoyar los procesos de acumulación y de producción capitalista, de tal manera que resulta un Estado completamente engarzado con la estructura económica (Oszlak y O´Donnell, 1995).

La tercera dimensión refiere a la *gestión social del desarrollo* que incluye los modos de operación económica y política del Estado en el manejo de dispositivos como los proyectos enunciados como "desarrollistas" y las políticas sociales de trabajo, seguridad social, asistencia, educación y salud. La elección de estas políticas como unidades de análisis específicas radica en su carácter estratégico y en su potencial inclusivo y de generación de bienestar, además de que constituyen indicadores obvios de los procesos de desarrollo impulsados: es decir el carácter de ciertas políticas nos puede revelar la apuesta que sobre el desarrollo se estaría haciendo en cada período histórico, así como la vigencia de determinados proyectos político-económicos. Su consideración responde a la necesidad de observar los impulsos de inclusión y de mediación frente a las fuerzas del mercado, los que según Myrdal, son parte de las tareas desarrollistas de los Estados (Myrdal, 1961).

La cuarta y última dimensión refiere a las *condiciones socioeconómicas precarias:* estas denotan el gran escenario socioeconómico vigente en cada período histórico, en el que sería posible identificar desigualdades, brechas y carencias, las que más que explicarse en sí mismas o simplemente describirse como "estados", se relacionan y refrendan con los procesos históricos de larga data y, en específico, con los modos en que el Estado ha operado sistemáticamente a lo largo de décadas.

En suma, la propuesta analítica radica en rastrear y caracterizar históricamente los *patrones de actuación estatal* en los ámbitos señalados, para evidenciar como la manera en que el Estado ha sido configurado, cómo ha interactuado ante la estructura económica y mediado

el modelo de acumulación, y como ha desempeñado ciertas políticas estratégicas respecto al desarrollo podría estar vinculado con la generación de bloqueos y precarizaciones.

En términos metodológicos se procedió a una observación de larga duración iniciando en el año 1944 con la coyuntura crítica de la Revolución de Octubre y culminando en el año 2012 en el gobierno socialdemócrata de Álvaro Colom. La división en bloques temporales no es caprichosa sino que respondió a grandes coyunturas críticas que marcaron rupturas o giros en la configuración estatal. La lógica supuso atender a las transformaciones y características propias de cada período atendiendo las dimensiones de análisis seleccionadas, como marcando e identificando en el gran período el aparecimiento recurrente o las grandes tendencias que pudieran ser catalogadas como *patrones de actuación* del Estado. Aunque en específico se atiende el caso guatemalteco en el período 1944-2012, la intención sería ofrecer un marco interpretativo sobre la acción estatal y la reproducción de la pobreza. El objetivo final sería revelar si efectivamente se está ante el caso de un Estado que potencialmente refuerza o reproduce procesos de empobrecimiento y, cuáles son los determinantes relacionales, de acción económica y política que configuran tan resultado.

Esquema 1. Patrones de Actuación del Estado

La Larga Duración

Configuración estatal

¿Quiénes son las fuerzas intervinientes sobre el Estado? ¿Sus intereses sectoriales y formas de operación limitan la autonomía estatal? ¿Cuál es la capacidad estatal de extracción de recursos y gestión de políticas?

Carácter de los gobiernos
Poderes estatales de Autonomía y Capacidad

Modelo de acumulación

¿Cómo media el Estado entre los procesos de acumulación y redistribución de recursos? ¿Cómo se orienta la actividad productiva? ¿Qué áreas se priorizan?

Carácter del modelo de acumulación

Curso de política económica y sus áreas estratégicas (Industrial y agraria)

Desempeño Políticas de Desarrollo y Sociales

¿Cuáles son las características de estas políticas? ¿Se evidencian falencias, insuficiencias y contradicciones? ¿Tienen una orientación de impulso al desarrollo o no?

Carácter de políticas estratégicas enunciadas como "desarrollistas"

Carácter de políticas sociales

Condiciones socioeconómicas

(Persistencia de la pobreza)

¿Cuál es la situación de vida de la población, hay persistencia de indicadores sociales negativos? ¿Se identifican brechas, desigualdades, carencias o bloqueos?

Situación socioeconómica persistente. Brechas de oportunidad e inclusión, indicadores de desigualdad, de bloqueo social y precariedad

¿Factores impulsores o retardadores del desarrollo?

CAPÍTULO II

OLIGÁRQUICO Y "LIBERAL": EL ESTADO GUATEMALTECO EN EL PERÍODO 1871 -1944

> "El dictador Ubico no permitió que existieran leyes de trabajo, organizaciones obreras, partidos políticos, prensa independiente. Estaba prohibida la palabra obrero. Se tenía que decir empleado. Los indígenas guatemaltecos (tres cuartas de la población) no podían circular por la calle principal de la capital, para no mostrar al turista su color, su increíble miseria y sus pies descalzos. Bien sabemos dentro y fuera de las fronteras, que los despotismos guatemaltecos se resumen en tres palabras: nulos, sangrientos y fecales" (Cardoza y Aragón, 1994)

¿Cuál es el basamento histórico del Estado guatemalteco? ¿Cuáles son las raíces que dieron origen a la forma estatal consolidada a lo largo del siglo XX? Estas son las preguntas generadoras del presente capítulo, el que pretende servir como un marco histórico interpretativo, útil en el sentido de comprender el posterior devenir del Estado de Guatemala en los ámbitos de nuestro interés específico.

Se decidió iniciar la reseña histórica a partir de la llamada Revolución Liberal del año 1871 porque se considera que esta posee un carácter fundante en términos de moldeamiento de la estructura del Estado guatemalteco[13]. Se coincide con el señalamiento de varios autores

[13] De la "cuenta larga" anterior a 1871, es decir, el período que abarca los años 1821 al año 1870 conviene señalar algunos elementos clave: Luego de la Independencia de España en septiembre de 1821 la región centroamericana vivió un período convulso en términos de disputas políticas entre élites locales y guerras internas por el poder, la lucha por la unidad y, en oposición, la disputa por la autonomía de las llamadas entonces provincias de la Federación Centroamericana. Los años iniciales del primer período liberal –de 1823 a 1840- se caracterizaron por el intento de constitución de la Federación Centroamericana en manos de las figuras emblemáticas de Mariano Gálvez y Francisco Morazán, la constitución de sistemas republicanos y sus respectivos aparatos estatales con la intención no solo de hacer viable el proyecto de poder liberal, sino también por las acciones para promover las reformas necesarias para el desarrollo de la economía de exportación y el libre comercio (Taracena, 1993; Pinto Soria, 1993). En esta tarea, resultó fundamental la lucha contra el poder de la Iglesia católica en el ámbito ideológico, educativo y económico, el trastrocamiento del régimen de tenencia de la tierra y el repartimiento de terrenos baldíos, la libertad de comercio, la reforma judicial y el reconocimiento del matrimonio civil, entre otras. Todas estas reformas de carácter moderado- nos explica García Laguardia, fueron impulsadas de arriba hacia abajo, de manera centralizada y sin participación popular (García Laguardia, 2011). Para autores como Pinto Soria, la introducción de reformas legales y modernizantes respecto al reconocimiento de derechos civiles fueron letra muerta "pues siguió aplicándose, como en la época colonial, una legislación parcializada, reforzada por nuevos mecanismos opresivos que institucionaliza la nueva élite" (Pinto Soria, 1993: 89). Hacia el final de la década de 1830 el afán localista en cada uno de los países de la Federación y su rechazo al centralismo de Guatemala, las disputas entre élites, la individualización de las economías locales y el rechazo a muchas de las medidas reformistas conducen al rompimiento de la Federación Centroamericana ocurriendo, en el caso guatemalteco, una revitalización del grupo conservador con el ascenso al poder de Rafael Carrera como caudillo y presidente emérito. Fue hacia el año 1871 cuando el movimiento insurgente encabezado por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios

respecto a que para comprender mucho de lo que es hoy Guatemala, se precisa dirigir la mirada hacia aquel período histórico, por demás importante en la vida estatal por sus efectos de largo plazo en la vida económica, política y social guatemalteca (García Laguardia, 2011; Mahoney, 2001; Luján Muñoz, 1998). Para autores como James Mahoney "el período de reforma liberal fue una coyuntura crítica precisamente porque las elecciones de los actores llevo a la creación de instituciones y estructuras que delinearon patrones de larga duración" (Mahoney, 2001: 231). El catalogarla como una coyuntura crítica deviene no tanto de la importancia de los eventos ocurridos en términos de creación de instituciones y normatividad o regulación de las relaciones sociales, sino por los efectos duraderos y fundantes que estos eventos tuvieron en la consolidación del Estado guatemalteco: de esta manera puede decirse que la Revolución liberal trazo un patrón contundente sobre el cual se desarrollaron en las décadas posteriores, las nociones de ciudadanía, el sentido de nación, el carácter de las relaciones sociales, las formas de actuación estatal y la organización de los mercados de trabajo. La tesis de Mahoney sostiene que los patrones de la Reforma Liberal constituyen las raíces estructurales para los regímenes políticos que se configuraron en Centroamérica a lo largo del siglo XX (Mahoney, 2001). En esta línea de pensamiento, puede afirmarse que la marca de este *liberalismo contradictorio* ha resultado en una marca indeleble en la constitución del Estado y en la organización societal con secuelas vigentes hasta la actualidad. Nos explicamos: nace un Estado que se proclama liberal y apela al progreso y modernización pero que basa sus acciones en prácticas expropiadoras de bienes y explotadoras la mano de obra, orientando así el quehacer estatal no hacia el beneficio y la inclusión de las grandes mayorías o la modernización del sistema económico y las relaciones sociales. Esta contradicción entre la proclama de derechos y libertades y su fallida concreción y aplicación, o bien, el sesgo predominante del programa económico liberal sobre el programa político de derechos y libertades para los ciudadanos haría que el experimento liberal post independencia, fuera catalogado posteriormente como fallido o contradictorio, un "falso liberalismo" diría Luis Cardoza y Aragón (2011). En palabras de Lowell Gudmundsun "el liberalismo centroamericano anterior a 1870 fue tan irónico como trágico"

inaugura un segundo momento liberal, dando así inicio a un largo período que dura hasta la caída del gobierno de Jorge Ubico en 1944.

(Gudmundsun, 1993: 210). Este autor enlista lo que considera la serie de ironías que caracterizaron al liberalismo en Centro América en aquella época: primero, el apoyo a reformas igualitarias para los menos favorecidos dentro de la sociedad ladina o criolla esquivándose planteamientos directos alrededor de la cuestión indígena; segundo, la falla en la construcción de una nación y una identidad nacional pese a los discursos que abogaban por una reforma social y; tercero, el aprovechamiento de los dirigentes conservadores respecto a las políticas liberales agrarias y de libertad de comercio que mejor se acomodaban a sus intereses (Gudmundsun, 1993: 211). Fue hacia el año 1871 cuando el movimiento insurgente encabezado por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios inaugura un segundo momento liberal, dando así inicio a un largo período que dura hasta la caída del gobierno de Jorge Ubico en 1944.

Así, en las líneas que prosiguen abordaremos como elementos de análisis: primero, una caracterización del Estado liberal y sus contradicciones; segundo, la observación de las características del modelo económico y de modernización impulsada, prestando atención a los componentes alrededor del eje trabajo/tierra y; tercero, un balance entre la instalación del régimen autoritario y el tímido desarrollo de algunas políticas sociales hasta el año 1944.

1. Un Estado Liberal Contradictorio

El ascenso por segunda ocasión de los liberales al gobierno, producto de la Revolución de 1871 –también conocido como el período de "la Reforma"- debe entenderse no precisamente como un debilitamiento del núcleo conservador –de su ideología y su poder de influencia en la cultura- sino como un movimiento necesario en vías de la modernización del país y como una estrategia política de clase motivada por la necesidad del bando liberal de encauzar su proyecto económico particular. Y, para esa necesidad modernizadora, los ordenamientos económicos conservadores se habían constituido en un lastre que era preciso superar. En términos agrarios la propiedad privada o comunitaria de la tierra, con vocación de autoconsumo o bien en estado ocioso precisaba dinamizarse ante la crisis de la grana como monocultivo en decadencia: así el cultivo del café y la reforma agraria liberal –la repartición de la tierra en manos de nuevos propietarios- se constituyeron

en los motores que permitirían el progreso. Asimismo, los liberales debían encarar otros retos al hacerse del gobierno en 1871: modernizar la infraestructura básica de comunicación y vialidad que fuera útil al sistema productivo, además promover la construcción de la "Nación" basada en nociones modernas acordes con los tiempos que corrían. Según Matilde González-Izás (2014) las grandes narrativas de los gobiernos liberales fueron el progreso, la modernización y la mejora de la raza (2014). Como se deriva de la lectura de las distintas fuentes bibliográficas acá citadas la noción de "derechos" aunque reivindicada por el discurso no se refrendaba en la práctica de los gobiernos liberales, como tampoco ocurrieron procesos de ampliación de la ciudadanía o modernización de los ordenamientos o instituciones que regían la vida social y económica del país. Por consiguiente, puede afirmarse sin temor a equivocarse que la transformación estatal decimonónica constituyó un proyecto de clase figurando como actores protagónicos y beneficiarios no solo la nueva facción de clase, los ladinos terratenientes que lograron hacerse un lugar en la oligarquía, sino la vieja facción conservadora vinculada al comercio y el naciente sector industrial. Referiremos a continuación algunos de los rasgos más característicos del Estado liberal guatemalteco a finales del siglo XIX.

Respecto a la gestación de la Nación –como "comunidad imaginada"- esta se configuró con base en un proyecto de clase, elitario y excluyente. Al respecto, Taracena señala que "en Guatemala ese proyecto de Estado nación nunca pudo despegar. Por una parte, la exclusión de los indígenas (esa "minoría" mayoritaria) negaba cualquier posibilidad a la formación de un sentimiento de comunidad nacional" (Taracena, 1993: 248). Tal exclusión del componente indígena en el perfilamiento de la nación guatemalteca, pudo responder a que la idea de nación promovida por las élites gobernantes se sustentaba en visiones fundadas en la supremacía del hombre blanco, en la negación de lo indígena y en las nociones de civilización y modernización de carácter Occidental (González, 2014; Taracena et.al, 2009). Así, pudiera decirse que el proyecto de Estado-Nación gestado por los liberales a finales siglo XIX lo hizo a partir de imaginarios y prácticas que reconocían la individualidad de la clase ladina al mismo tiempo que excluían y negaban el reconocimiento a la población indígena, constituyéndose así retóricas que rechazaban la idea del mestizaje y enaltecían la noción de una Nación blanca y occidental, en curso de

modernización y civilización, desconociéndose el pasado indígena y construyéndose sentidos alrededor de lo indígena como problema, configurándose al mismo tiempo diversas estratégicas ideológicas[14] para transformarle, civilizarle e incluirle de alguna manera subalterna dentro de la comunidad nacional (Guzmán Bockler, 1975; Herbert, 2002; Casaus Arzú, 2001; Cardoza y Aragón, 2011; González Izás, 2014). Para Casaus Arzú:

> "Fue la coyuntura histórica las dictaduras de Estrada Cabrera y Ubico y la influencia de los pensadores de la generación del 20, muy condicionados por el positivismo y las corrientes racialistas de la época, lo que dificultó la construcción del proyecto de "nación mestiza". Fue esa repugnancia por el mestizaje, por el cruce de razas, esa depreciación de lo mestizo por raza inferior, impura o degradada lo que obstaculizó la búsqueda de soluciones que crearan una conciencia de identidad nacional" (Casaus Arzú, 2001: 26)

Tal fatalidad –la imposibilidad de construcción de una nación homogénea, que cohesiona e incluye- creemos deriva del hecho que el basamento colonial nunca fue quebrado, ni con la independencia de España ni con el ascenso de los liberales al gobierno, perviviendo entonces la "realidad colonial básica[15]" de la que habla Severo Martínez Peláez (2013). Pudiera afirmarse que las taras coloniales –con toda su carga racista- respecto a los modos de dominación y organización social y la falta de una vocación democrática pesaron más que el ideario liberal y sus proclamas de libertad y derechos. De esta cuenta, ante el peso de visiones coloniales –de supremacía criolla/ladina y de inferiorización del indígena- fue imposible que lograran modernizarse los modos de relación social y que logrará impulsarse un proyecto de inclusión y ciudadanía para todos los habitantes del territorio: "El Estado oligárquico guatemalteco no podía imaginar un Estado-nación homogéneo, basado en el mestizaje; necesitaba blanquear al ladino y reforzar la distancia y sus relaciones de dominación con el indio, crear una nación a imagen y semejanza de la élite criolla" (Casaús,2002: 39). Por consiguiente, con una vocación profundamente racista y

[14] Herbert denuncia como las ideologías indigenistas –mestizaje, aculturación, ladinización, integración- no superan los antagonismos sociales sino que más bien tienden a encubrirlo con "mixtificaciones" que pretenden esconder el "ser social racialista" y permiten la consolidación y perpetuación de la dominación (2002: 150)

[15] Para el autor, muchos de los grandes problemas del país derivan de una raíz colonial, de allí que para su comprensión se precise la mirada de la colonia no como una fase histórica sino como elemento sustantivo y vigente en la realidad guatemalteca: "El estudio de la colonia pone de manifiesto, ante todo, que no se trata meramente de una época de nuestra historia, un tiempo pretérito en que ocurrieron ciertos hechos por eso llamados coloniales. No. La colonia fue la formación y consolidación de una estructura social que no ha sido revolucionada todavía, y a la que pertenecemos en muy considerable medida" (Martínez Peláez, 2013: 563)

eugenésica, el Estado guatemalteco decimonónico en manos de las élites liberales no pudo generar un relato integrador basado en el mestizaje, sino más bien reproducía el racialismo, como parte sustantiva de su cosmovisión, preservándose así el orden social por demás favorecedor a los intereses elitarios. Citando a Carmack (1979):

> "Es penoso notar que la ideología de la Reforma contenía un fuerte racismo en el modo de opinar sobre los indígenas. La segregación de indígenas y ladinos estaba bien legalizada: en el trabajo, en las obligaciones militares, en el derecho a ocupar puestos administrativos, en las leyes y castigos criminales, y en la asistencia a la escuela. Como bien se sabe, Barrios consideraba que el indígena era inferior al ladino y sólo podía progresar ladinizándose" (Casaus, 2002: 37)

Para Casaus cuatro fueron los objetivos de la discriminación racial promovida por el Estado guatemalteco: justificar el despojo y la continuidad del sometimiento de los pueblos indígenas, reforzar y legitimar el sistema de dominación criollo, cohesionar a las elites y preservar la sociedad de castas (Casaus, 2002). Consideramos que vale acotar que la estrategia ideológica racista de infantilizar al indígena, representarlo como sujeto de tutela y poseedor de características biológicas que le hacen inferior respecto a los blancos, servía a objetivos de control social como fue también un elemento fundamental para la política económica liberal: representar al indio como inferior era colocarlo en condición de sub alternidad, restringiendo su participación social a ciertas áreas de la actividad económica –como peón, jornalero o mozo colono- posicionándolo en el espacio/territorio de la finca y la ruralidad como sus supuestos nichos naturales de vida y trabajo: Nunca ciudadano, nunca sujeto libre, nunca poseedor de derechos, solo un elemento secundario y subalterno –pero necesario en términos económicos- en la construcción de la Nación:

> "En este proceso de recreación y adaptación de la patria y la nación se proyecta la imagen del indio y el espacio que este debe de ocupar en la nueva organización política y social. El indio pasa a constituir uno de los universos simbólicos claves, cuyo estereotipo se redefine de acuerdo con las características del Estado liberal" (Casaús, 2002: 36)

Además del patrón de dependencia respecto a la condición colonial, la ideología racista dispuso de otra clase de reforzadores que le alimentaban como ideario y le hacían

proyectarse en las relaciones y los espacios sociales, en los modos de producción y en los múltiples ordenamientos jurídicos liberales. González Izás refiere como la ideología de la blancura –con mucho de socio-biología y eugenesia- se reforzó con las políticas de inmigración europea promovidas por el gobierno de Barrios a finales del siglo XIX: tal política incluía el ofrecimiento de tierras y trabajadores indígenas para la producción en las nuevas plantaciones. Para la autora, la noción de superioridad de los inmigrantes europeos choco con las añejas pretensiones de pureza racial de la oligarquía criolla, la que se potenció, reinterpretándose y vigorizándose el racismo colonial:

> "Desde mi punto de vista, esta ideología se reforzó cada vez más con la mirada de los inmigrantes europeos, quienes cotidianamente se encargaban de calificar el mestizaje de sus interlocutores ladinos como una expresión de la impureza de la sangre y la degradación de la mezcla" (González Izás, 2014: 520)

De esta manera, el asentamiento de colonias de inmigrantes europeos en distintas localidades[16], junto a su capacidad de influencia en los círculos económicos y políticos y el sojuzgamiento que estos hicieran sobre la realidad de mestizaje en el país, se constituyeron entonces en reforzadores de la ideología racista heredada de la colonia y que subyacía los ordenamientos y la práctica gubernamental liberal: a partir de la visión foránea –europea y blanca- se exacerba el racismo colonial ya existente y se promueve una discursividad eugenésica que aboga por la mejora de la raza a partir de un mestizaje regenerador. Además, no debe despreciarse la consideración de la influencia del positivismo de principios del siglo XX, ya que como señala Casaus, el mismo se convirtió en pensamiento hegemónico y "resulta una característica muy específica del pensamiento social guatemalteco e influyó notablemente en la polarización de la sociedad en categorías antagónicas indio-ladino, en el imaginario acerca del temor hacia el indio sublevado y en su deseo de exterminio" (Casaus, 2001: 27).

El caso del racismo implícito en las ordenanzas gubernamentales y como eje central de las relaciones sociales representa solo una de las múltiples contradicciones inherentes al pensamiento y la práctica liberal decimonónica. Son varios los autores que coincide en el

[16] González Izás (2014) analiza en específico la migración de alemanes y su incorporación a los circuitos cafetaleros en la Bocacosta del sur-occidente y en la Alta Verapaz.

señalamiento de las múltiples paradojas de los gobiernos liberales: proclamación de derechos y libertades ciudadanas, al tiempo que se hacía una defensa de la dictadura democrática o ese establecían dispositivos que legalizaban y solapaban nuevas formas de esclavitud.

Mario Samper es uno de los autores que señala la ambigüedad o falta de coherencia ideológica entre liberales y conservadores, de manera que pareciera los principios ideológicos eran hechos de lado a la hora de hacer negocios o al estar en juego los intereses de clase. Este autor refiere que las fronteras ideológicas entre liberales y conservadores resultaban confusas, de manera que antes que observarse un núcleo duro de ideas y coherencia de actuación en base a estas, ambos bandos operaban a conveniencia de sus intereses:

> "Si los liberales finiseculares no eran ya republicanos a ultranza, sino que postulaban el progreso ordenado y la "república autoritaria" comtiana, los conservadores centroamericanos indudablemente habían adoptado ya para entonces muchos principios del liberalismo económico" (Samper, 1993: 57)

Por consiguiente, se producía una ambigüedad ideológica que hacía que conservadores o liberales se mimetizaran a conveniencia, cambiando de bando o posición según sus intereses o recurriendo a estrategias contradictorias con tal de cumplir con su proyecto económico. Con respecto a esto, Gudmundsun hace una interpretación de lo que para él es la tragedia del liberalismo centroamericano a finales del siglo XIX, señalando que estos pervirtieron lo que pudieron ser sus dos más grandes contribuciones a la vida política: su oposición a la dictadura y el reconocimiento de los grupos en menor posición social en la sociedad ladina decimonónica:

> "La incapacidad de los liberales de alcanzar un modus vivendi en compañía de sus opositores –diferente de la conocida práctica de recibir con los brazos abiertos a ex conservadores, como parte del proyecto liberal de un Estado unipartidista –llevo, ya en el siglo XX, a las dictaduras más primitivas, extrañas y sangrientas de los tiempos modernos, ya fuera que estuvieran encabezadas por figuras militares o por políticos civiles liberales. El legado del liberalismo en este aspecto estuvo muy lejos de lo que podría esperarse de una doctrina basada en los Derechos del Hombre y el Ciudadano. A pesar de su enfatuada juventud de imaginarías revolucionarias francesas, el liberalismo centroamericano del siglo

> XIX nunca se caracterizó por una muy aguda conciencia de su naturaleza minoritaria y elitista" (Gudmundsun: 1993: 253)

Las contradicciones saltan a la vista: enarbolar un discurso sobre derechos y garantías individuales al tiempo que se recurría a prácticas políticas autoritarias o se generaban dispositivos que reproducían la desigualdad y la explotación: Un ejemplo de esto se encuentra en la Constitución de la República del año 1879, cuando se decreta la condición de ciudadanía para los guatemaltecos mayores de veintiún años que supieran leer y escribir, que dispusieran de renta, profesión u oficio, todos los pertenecientes al ejército y los mayores de diez y ocho años que tengan un grado o título literario obtenido en establecimientos nacionales. Por demás esta señalar el carácter excluyente del citado artículo.

Respecto a la opción autoritaria y personalista –con mucho de paternalista- como forma del régimen político, García Laguardia argumenta sobre la tesis de la "dictadura democrática" como una de las grandes contradicciones del liberalismo decimonónico. El autor refiere como el movimiento liberal tomó referencias del "despotismo ilustrado"[17], influencia que se evidencia, por ejemplo, en las racionalizaciones y justificaciones que se hicieran en el marco de la Asamblea Constituyente de 1876: en estos debates se hace evidente el temor de los diputados por dictar una constitución de carácter demasiado liberal y que pudiera tornarse en un "arma" en contra de los liberales mismos. Al mismo tiempo se valida el ejercicio del poder de Justo Rufino Barrios, como una dictadura necesaria y transitoria, hasta que llegase el momento de dictar una carta constitutiva, hecho que aconteció hasta 1879. Al respecto García Laguardia escribe que "los positivistas guatemaltecos, tuvieron que defenderse de la acusación de ser defensores de la dictadura. En realidad, nunca la defendieron, más que como una patología necesaria de la sociedad local" (García Laguardia, 2011: 225). Según el autor, algunas de las justificaciones que sostuvieron la instauración de la dictadura democrática de Barrios fueron la necesidad de hacer uso de un

[17] Por despotismo ilustrado se entendería a una nueva conciencia alrededor del poder monárquico a finales del siglo XVIII. García Laguardia refiere que en esta corriente se afirma el reconocimiento el poder absoluto del monarca, se intenta ejercer de manera racional el poder, elaborándose planes que sustituyen la acción voluntarista y espontánea, se promueven reformas progresivas de tipo económico y social, al tiempo que se ejerce una exagerada filantropía en un intento de controlar a la población (García Laguardia, 2001: 17)

gobierno fuerte para poder instaurar un régimen liberal en una sociedad colonial, además de la creencia de muchos liberales respecto a lo impracticable de unas excesivas libertades públicas (García Laguardia, 2011). Puede que mucho de conservador haya estado en la base de los temores de los diputados constitucionalistas: temor a perder privilegios de clase o a que se modificara demasiado el ordenamiento social que conocían pudiendo generarse procesos de ascenso social o mayor autonomía para los sectores subalternos e inferiorizados pudieron constituir tal temor. Lo cierto es que era necesario preservar el poder de mando para encaminar el Estado en la dirección que el proyecto de clase requiriese.

Finalmente, la última contradicción en la práctica del Estado liberal sobre la que nos referiremos, tiene que ver con el choque entre los avances relativamente modernizantes en términos de derechos civiles y la constitución de normas jurídicas que contravenían la libertad y la justicia, las cuales eran sacrificadas en aras de promover el progreso económico. Según Taracena "las garantías individuales siempre fueron violadas en aras de hacer progresar el modelo económico y afianzar las posiciones de poder de los caudillos" (Taracena, 1993: 172). Así, pese a que la Constitución de 1879 instauraba nuevas disposiciones en términos de derechos, libertades civiles y renovación institucional –libertad de culto, libertad de pensamiento y expresión sin censura, debido proceso penal, división de los poderes del Estado, establecimiento de educación obligatoria, laica y gratuita- al mismo tiempo, se generaban otra suerte de disposiciones que violentaban el derecho al trabajo o la protección del contrato civil. Como refiere Guzmán Bockler:

> "Si bien se consagran en la Constitución las garantías individuales, del goce de las mismas es excluida la mayoría de la población (…) De manera que lejos de crearse un proletariado agrícola se intenta una neo esclavización, de suerte que todo el sector humano afectado por tales medidas queda excluido de toda participación en la vida política del país" (Guzmán Bockler, 1975: 197)

Tal contradicción debe comprenderse como el resultado del espíritu de la modernización impulsada, enfocada en la economía y no así en la dimensión política, ya que como advierte Taracena "desde el inicio los liberales estaban más interesados en la acumulación de capital que en el desarrollo y la modernización política. Así, el liberalismo europeo fue vaciado de sus principales elementos ideológicos" (Taracena, 1993: 168). De esta cuenta más que

proyecto político, el liberalismo instaurado en Guatemala debe considerarse como un proyecto societal[18], con un determinante basamento económico, con carácter de clase, configuración ideológica racialista y una profunda vocación autoritaria: solo comprendiendo este carácter podrá entenderse el porqué de este actuar contradictorio en términos del discurso modernizante que se desvirtuaba con la ejecución de prácticas políticas que limitaban las libertades políticas y civiles y constreñían la democracia a través del implementar disposiciones económicas que legitimaban formas de explotación laboral o facilitaban la acumulación de los recursos en las manos de las elites.

En suma, si quisiera identificarse una característica fundamental del período liberal en Guatemala a finales del siglo XIX, esa sería la contradicción. Esta última sería tangible en la falta de coherencia entre el discurso liberal que se sabe enarbola derechos y libertades, y la práctica real que tendía a la discriminación racial y a la falta de vigencia de derechos civiles y políticos para amplias mayorías de la población. La sujeción del trabajador a través de medidas que legitimaban el trabajo forzoso –prácticas evidentes a lo largo de los 70 años del período liberal- la apología de las formas de gobierno autoritario y personalista durante la coyuntura trascendental de institución de una nueva Constitución, hasta las limitaciones a la libre emisión del pensamiento, las restricciones a la sindicalización y la persecución a los opositores políticos –particularmente graves durante las dictaduras de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico- constituyen ejemplos de lo contradictorio que resultaron ser los gobiernos liberales durante el período 1871-1944. Tal contradicción se tradujo en un proyecto de modernización económica pero con una modernización social truncada, en una restricción al acceso a la ciudadanía, en la constitución de una Nación no incluyente y en la validación de formas de gobierno sin un carácter democrático. En suma, el liberal se trató de un proyecto de progreso "paternalista y ordenado desde arriba, sin democracia y con autoritarismo" (Luján, 2006: 2001).

2. Régimen Explotador

Nos referiremos a continuación sobre el curso de la política económica del proyecto liberal

[18] Pérez Sainz sugiere que más que considerarle como mero proyecto económico, el de los liberales debe considerarse como un proyecto de sociedad (comunicación personal)

intentando subrayar el hecho que durante los mandatos de los distintos gobiernos liberales, el Estado guatemalteco se constituyó en una entidad política mediadora de los intereses no solo de la oligarquía nacional, sino de las nuevas élites y las empresas extranjeras que se asentaron en el territorio. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el Estado guatemalteco de finales del siglo XIX y hasta el año 1944, se configuró como un Estado *ad hoc* a los intereses de clase, sectoriales y corporativos. Como se verá, el proyecto liberal centró sus esfuerzos alrededor del eje económico de manera que aspectos como la ampliación de la ciudadanía a través de garantizar los derechos civiles y políticos de la población o el "imaginar" la comunidad nacional con el fin de cohesionar a la sociedad fueron aspectos desatendidos o atajados de manera contradictoria, como se intentó plasmar en las páginas anteriores. De esta cuenta, no puede negarse el hecho que la acumulación de poder y la atención a los intereses económicos de clase fueron los acicates del proyecto liberal de modernización económica y consolidación del Estado a finales del siglo XIX. Por consiguiente, el Estado que se construía y sus maneras de operar las políticas agrarias y laborales, por ejemplo, estuvieron lejos de hacerlo en respuesta a intereses nacionales y de cara a la garantía de derechos ciudadanos, dando así la espalda a la gran mayoría de la población.

Varias revisiones han calificado el Estado liberal como oligárquico y cafetalero siendo esa sin duda una de sus características emblemáticas. Sin embargo, Sergio Tischler hace una acotación interesante al señalar que el mismo, en tanto programa de clase y mediador en una comunidad no era simplemente el instrumento en manos de una clase, sino que se constituyó en una forma social específica: una suerte de "finquero colectivo":

> "El Estado no es solo una institución o un aparato: es parte de la forma social que prevalece en una sociedad, es decir, no es una instancia externa, sino un momento de la forma social dominante. Desde esta perspectiva sostenemos que el Estado liberal oligárquico guatemalteco no se puede entender sino como momento o forma política de la relación construida en torno a la finca cafetalera y sus vinculaciones con el mercado mundial (…) Es en ese sentido que el Estado era una suerte de finquero colectivo, o en otros términos, la totalización de esa relación en el plano de la dominación nacional, la forma política de aquella forma social. Más que definirlo como el Estado de los terratenientes en el sentido instrumental (como objeto de ese sujeto social) era la forma histórica en que las relaciones de explotación y de dominio se habían objetivizado en un sistema nacional de poder" (Tischler, 2001: 70)

Es decir, desde su perspectiva, el Estado no era solo el instrumento de la clase terrateniente sino que representaba la totalización del poder de esta, tornándose en una forma social: la forma finquera. Entendemos esto como el hecho que el Estado resultó imbuido y permeado por una sensibilidad de clase caracterizada por la explotación y el domino, de tal cuenta que estas formas se objetivizan, cobran vida y dan forma al Estado mismo. Así, más que resultar simplemente oligárquico –como Estado al servicio de una clase/elite- el Estado guatemalteco liberal se "torno en" y se configuro a partir de las lógicas y las formas de operación de la "finca[19]" como espacio/eje económico y productivo fundamental. Es decir, más que el instrumento de una clase, el análisis de Tischler propone que el Estado fue moldeado por la oligarquía, reflejaba su *ethos* y cumplía un rol de operador político, de generalizador y reflejo de la forma social finquera. Esto se haría evidente en la serie de disposiciones legales y mecanismos políticos desplegados durante los gobiernos liberales en el eje de trabajo/tierra, por ejemplo –ver tabla 2-. De tal suerte que en vez de medidas modernizantes de las relaciones sociales, dirigidas a los ciudadanos sujetos de derechos o hacia trabajadores libres, lo que se produjo fue una serie de ordenamientos que legitimaban la dominación, observándose en este curso la transfiguración del Estado en su forma finquera.

En términos de operación política, nos diría Guzmán Bockler, los gobiernos liberales cumplían tres cometidos: preservar el régimen de latifundio, para mantener el poder de la burguesía agroexportadora y reavivar los lazos de dependencia con el exterior, figurando las legislaciones como los mecanismos acometidos para estas tareas. La perspectiva marxista diría que el Estado se tornó en un instrumento de clase, en una maquinaria de explotación en manos de la clase dominante. No tendríamos reparo en considerar esta idea, dadas la características que evidenció el desempeño estatal durante el período liberal, siendo el componente de la defensa de los intereses de clase, uno de los acicates más importantes de la política económica, resultando ser el Estado un intermediario que proveía recursos, generaba condiciones y aportaba incentivos para la actividad productiva, facilitando así los procesos de producción y comercialización en manos de las elites, fueran

[19] Finca o hacienda como unidad agraria productiva, de gran extensión de tierra, como espacio de materialización de relaciones laborales pero también sociales

estas terratenientes o industriales y sus socios extranjeros. Fuera explotando a la población indígena empobrecida o creando condiciones para la acumulación, el Estado se constituyó en un eficiente operador político de los intereses de clase y corporativos. Conviene observar ahora algunas de las principales características de la política económica impulsada por el Estado liberal.

Primeramente, en términos del modelo económico imperante en la época debe recordarse estaba en curso el Modelo Primario Exportador que en la mayoría de países latinoamericanos se acompañó de circunstancias y procesos políticos que no coadyuvaban a los procesos de desarrollo social y modernización de las instituciones políticas, tales como el déficit democrático, la recomposición –y no la renovación- del bloque dominante, la persistencia de relaciones feudales, la constitución de los grandes latifundios y el pobre desarrollo de políticas sociales de salud y educación (Guillén, 2007). En términos propiamente económicos, el modelo primario exportador giraba alrededor del eje agrario, especializándose los países de la región en la exportación de ciertos productos - café y banano para el caso de Guatemala- siendo el motor de la economía los mercados externos. Como se sabe, esto configuró una situación de economías dependientes, desarrollándose mercados internos muy limitados, inundados por mercancías importadas desde países más desarrollados, las cuales eran vendidas en valores muchos más altos que el costo de producción, deteriorándose así los términos de intercambio[20].

Otros factores de dependencia los constituían la sujeción a los precios de compra-venta que eran fijados en el exterior, las debilidades en el proceso de distribución por carencia de medios de transporte propios y el alto costo de los transportes marítimos privados, los términos arbitrarios en que operaban las empresas extranjeras respecto a la fijación de volumen, calidad y precios del producto a exportar y, la vulnerabilidad ante las crisis que se originaban en los mercados externos: "se constituye así una situación de dependencia

[20] El estructuralismo latinoamericano de Raul Prebish y las argumentaciones de la teoría de la dependencia de la CEPAL a mediados del siglo pasado, constituyen razonamientos críticos en contra del modelo primario exportador que cuestionaba la validez del esquema de división internacional del trabajo, el deterioro de los términos de intercambio, la concentración de los capitales en los países desarrollados mientras en la periferia se bloqueaba el proceso de acumulación de capital y la posibilidad de mejorar los salarios de la mano de obra y, la persistencia de brechas tecnológicas (Guillén, 2007)

estructural, entendida como la articulación de intereses entre los cosechadores locales y los comerciantes expendedores en el exterior" (PNUD, 2010: 24-25). De igual manera, González Izás refiere esta situación de dependencia y de vinculación desventajosa al mercado mundial calificándola como una característica de la modernización capitalista impulsada en Guatemala (González Izás, 2014: 521). Para la autora, la modernización de la economía agraria contaba con un fuerte condicionamiento colonial pero que era al mismo tiempo influenciada por la transnacionalización capitalista, de tal suerte que para comprenderla se precisa observar tanto el peso de lo colonial como la influencia de los centros de la economía mundial operando en el territorio. Además, la autora refiere como la configuración del tipo de modernización promovida en Guatemala favoreció la constitución de espacios regionales diferenciados que se convirtieron en espacios de modernidad o bien, en espacios de atraso. Esto da como resultado una modernización no sólo de carácter dependiente, en el sentido que no disponía de condiciones de autonomía estando fuertemente atada a los mercados internacionales, sino que además produjo una modernización fragmentada y desigual, poco homogénea en su concreta implementación en la escala territorial.

2.1 El Eje Tierra/Trabajo como Corazón del Proyecto Económico Liberal

Por otra parte, al considerar la política económica liberal obligadamente debe pensarse en el eje tierra/trabajo, como componentes articulados de tal política y como elementos constitutivos del capitalismo desarrollado[21] en el país en aquella época. De igual manera, al pensar la política económica liberal debe considerarse al café como eje central de la actividad económica. Según Mario Samper la importancia de la producción cafetalera en la Centroamérica liberal radica en varios aspectos: fue el fundamento principal del capitalismo agrario, mantuvo formas no capitalistas de producción, fue creador de fuerza de

[21] Tischler propone en su marco teórico un debate respecto al tipo de capitalismo configurado en Guatemala en el marco de la Revolución liberal: en este, ha mención a la tesis de Julio Castellanos Cambranes respecto al carácter capitalista de las fincas dada la inversión en la plantación, la transformación de la tierra usurpada como mercancía y la acumulación de capital a partir del proceso de mercantilizar el producto agrario. Asimismo apela a la argumentación de Edelberto Torres Rivas que defiende la tesis del carácter capitalista del latifundio finquero. Por otra parte, Tischler hace mención a la argumentación de Severo Martínez Peláez que insiste en resaltar el carácter de las relaciones feudales que persistieron durante el período liberal, de manera que no puede negarse la persistencia de formas pre capitalistas de relación social como elementos importantes que definían el carácter de la economía guatemalteca en aquel período (Tischler, 2009: 29-51)

trabajo “libre”, causa de destrucción de comunidades indígenas, coadyuvante en el proceso de ladinización, vía para el fortalecimiento del poder económico y político de la burguesía agroexportadora, puerta de entrada a la inversión extranjera, motivo de construcción de infraestructura, “factor de exclusión política de las grandes mayorías” (Samper, 1993: 104-105)

El disponer de tierras para la producción del café, como cultivo emergente, fue una de las primeras disposiciones de los gobiernos liberales: es decir, la introducción como nuevo cultivo central de la actividad económica supuso “un replanteamiento de los conceptos y las prácticas de la posesión de la tierra” (Taracena, et.al., 2009: 363). Para el proyecto económico liberal y su afán de modernización de la economía eran de vital importancia que las tierras desaprovechadas u ociosas, los terrenos baldíos pasaran a manos de propietarios que les hicieran rendir ganancias, en beneficio de la nación. Así, la reforma agraria suponía la repartición de las grandes tierras en propiedad de la iglesia o bien de las tierras comunales, con la intención de incorporarlas a los circuitos de producción cafetaleros. El carácter privatizador es una de las principales características de la reforma agraria liberal, a las que se suman, además, el ser un proceso altamente concentrador y excluyente en términos de propiedad y en acceso a los recursos productivos: como se sabe, la enajenación de los terrenos baldíos beneficiaron primeramente a terratenientes criollos o ladinos y luego a extranjeros migrantes al país y beneficiados con las políticas de inmigración” (Taracena et.al. 2009). Sin embargo, las características del proceso de reforma agraria precisan ser matizadas. Por ejemplo, en palabras de Mario Samper:

> El balance de las reformas liberales en lo concerniente al agro centroamericano puede resumirse en un proceso de privatización que tuvo ritmos diferentes según el caso, y en todos condujo a un acceso diferencial a la tierra, sin exclusión completa del campesinado, cuya participación variaba de una zona a otra, pero con fuerte predominio global de la gran propiedad. También fue general el sesgo adverso a los indígenas en el acceso a tierras privatizadas y la exclusión casi completa de la mujer” (Samper, 1993: 69)

Es decir, el proceso de reforma agraria liberal no puede ser concebido de manera monolítica, en el sentido que siguió un mismo curso de acción, en tiempos específicos, sino que sobre el mismo se precisa hacer algunas especificaciones: Samper acota que las dinámicas privatizadoras ocurrieron a ritmos distintos en las múltiples regiones, existiendo

condiciones de acceso diferenciado a la tierra. En la misma línea de pensamiento y ante el señalamiento generalizador respecto a que los liberales expropiaron las tierras comunales, David McCreery (1994) apela a ser cuidadosos en las explicaciones y no "echar mano" de manera tan simple de la creencia respecto a que los liberales realizaron un "asalto general" sobre las propiedades comunales. De igual manera, Taracena y otros aclaran que "el gobierno liberal no emitió ninguna ley que expropiara directamente tierras de las comunidades indígenas (…) la expansión de las tierras cultivadas de café sino bajo el régimen de tierras baldías y también bajo el régimen de tierras comunales, pero a través de una serie de iniciativas de traspaso de lotes" (Taracena et.al, 2009: 369). McCreery refiere que habría ocurrido un desgano por parte del Estado para llevar a cabo un proceso de expropiación masiva de la tierra comunal, además de que no era necesaria la abolición de las mismas:

> "Esto tuvo su origen en el rol de los pueblos indígenas como productores de subsistencias, en su resistencia, activa o potencial y en la utilización de las comunidades del altiplano como productoras y reproductoras de una fuerza de trabajo estacional y barata. Si el Estado no abolió o confiscó los ejidos como a menudo se ha pensado, también es cierto que los liberales privilegiaron la propiedad privada. Leyes tales como el decreto de Costa Cuca, la redención del censo enfitéutico y varias previsiones que facilitaron la venta de baldíos en favor de ciertos cultivos, así como todos los requerimientos para la lotificación, insertados casi siempre en los títulos de tierra municipal, fortalecieron la conversión de las "nocivas" propiedades comunales en propiedad privada. Sin embargo, y este es el punto clave, el proceso de conversión fue necesariamente paulatino y muy lento, requiriendo una serie de actos específicos positivos por parte de la comunidad, de un individuo o de un grupo. Titular la tierra como propiedad privada conllevó un proceso complicado y caro, que enfrentaba la resistencia comunal y que poco se podía hacer para mantener el estatus quo, que era lo que los indígenas preferían" (McCreery, 1994: 252)

Estas acotaciones permiten construir un panorama más realista sobre lo ocurrido en el curso de la reforma agraria liberal: efectivamente había un interés por privatizar la tierra, su titulación y legalización, siendo este un proceso paulatino, no masivo, ni homogéneo, procesual, que enfrentó en muchos casos la resistencia activa –no necesariamente violenta- de las comunidades indígenas. La tesis de McCreery se resume en los siguientes enunciados: la Reforma liberal fortaleció la posesión de las tierras comunales, se preservaron los ejidos de los pueblos y los procesos de titulación aportaron seguridad sobre la tenencia de las tierras comunes. Y, ante los procesos de privatización y regulación de la tenencia, los indígenas resistieron y lucharon ingeniosamente para reclamar sus derechos

sobre las tierras: esto supuso a la larga, el que las comunidades se enfrentaran a la naturaleza de la propiedad privada, la que chocaba con el *ethos* indígena respecto a la tierra. Sin embargo, como el proceso de pérdida de tierra no ocurrió de manera uniforme, se dificultó el que las comunidades pudieran organizarse y resistir de manera colectiva.

Por consiguiente, antes de la generalización sobre los efectos, alcances y modos de la reforma agraria de los liberales del 71, debe considerarse que "este proceso fue lento, fragmentado y desigual" (McCreery, 1994: 273) de tal suerte que no ocurrió de la misma manera en las tierras de la boca costa, región idónea para el cultivo del café, que en las tierras más altas y frías donde vivía gran parte de la población indígena y donde no se encontraban las mejores condiciones para el cultivo cafetalero. De esta cuenta, debe tenerse en cuenta el impacto diferenciado que el cultivo del café tuvo sobre la propiedad de la tierra, viéndose entonces afectadas puntualmente una áreas, más que otras. Lo que finalmente no debe olvidarse es que el Estado tendió al beneficio de los terratenientes, pudiendo actuar de manera parcial al favorecer la dinámica expropiadora de las tierra indígena (Taracena et.al, 2009).

Tabla 2.1 Disposiciones liberales en materia agraria

Acuerdo presidencial del 17 de octubre de 1873	Reducción de la extensión de tierras permitidas como baldías	Limitación de la extensión de tierra que podría definirse como baldía y que estuviera en propiedad de las comunidades indígenas
Decreto 104, 27 de agosto de 1873	Desamortización de tierras de la Iglesia	Declaración como antieconómicas y contrarias al progreso de la agricultura, las tierras eclesiales que no fueran aprovechadas. Desamortización de la propiedad eclesial, considerada de utilidad pública y para el beneficio común
20 de abril de 1874	Impuesto territorial	Obligación de matricular la posesión de terrenos para definición del impuesto a pagar. La población indígena quedaba excluida temporalmente de esta medida
Decreto 170, 8 de enero de 1877	Abolición del sistema de censos enfitéuticos	Conversión de las tierras cedidas bajo el "censo enfitéutico" en propiedad privada. Después del pago de derechos al Estado, se procedía a su inscripción y titulación como propiedad individual
Elaboración propia con base en Taracena et.al; McCreery 1994		

Luego, las medidas para la obtención y sujeción de la mano de obra a través de dispositivos como los mandamientos y habilitaciones[22] constituyen otro ejemplo del Estado en acción por y al servicio de las elites durante el período liberal. Taracena analiza y explica cómo junto al repartimiento de tierras, operaban las prácticas legalizadas de trabajo forzoso, constituyéndose al mismo tiempo "un sistema de corrupción y abuso de poder, que neutralizó las políticas de modernización del Estado en aras de los intereses terratenientes, especialmente de los caficultores" (Taracena et.al., 2009: 269). Estas medidas desarrollaron una compleja organización que incluía las figuras de los alcaldes o jefes políticos y los comisionados militares destacados en las zonas al interior del país, así como los agentes privados que laboraban en las fincas como caporales, habilitadores o "enganchadores": sus funciones incluían el establecimiento de sinergias entre el Estado y las fincas, suponiendo no solo estrategias de disposición y reclutamiento de la mano de obra necesaria sino que, de manera más profunda, conllevaba un control social de carácter infraestructural y represivo que permeaba eficientemente la sociedad rural (PNUD, 2010; González Izas, 2014; Taracena et.al., 2009). En cuanto al modo de operación Taracena refiere que: "El Estado liberal buscaba conformar el problema de la demanda de mano de obra y para ellos recurrió a las municipalidades. Contar con la infraestructura local de poder era algo indispensable (Taracena et.al., 2009: 313). Así, en la compleja trama de la organización del trabajo forzoso, se articulaban acciones que comprendía desde la disposición de las medidas normativas que legalizaran el actuar, hasta el involucramiento de actores en los niveles inferiores del gobierno, aquellos más cercanos a la población y capaces de operar los dispositivos que eran diseñados en los niveles superiores y a la luz de los intereses económicos de la oligarquía.

Las medidas que forzaban el trabajo no operaron exentas de conflicto ya que como refiere Taracena, en el año 1893 se generaron intensos debates en los periódicos, reclamos de los

[22] Particularmente el mandamiento representaría una revitalización de formas coloniales como la encomienda: este suponía la disposición y el reclutamiento de contingentes de trabajadores para laborar en las fincas, según fuera solicitado por los terratenientes. A su vez, la habilitación suponía una suerte trabajo por deudas, ya que luego que el trabajador recibiera un pago anticipado quedaba conminado a devolverlo en tiempo de trabajo en la finca. Taracena refiere la existencia un sistema de habilitación oficial: este consistía en "presentarse ante el alcalde municipal de un pueblo y decirle que se necesitaban 100 hombres para que en tal fecha fuesen a tal finca durante una semana. En contraparte, se le entregaba el valor de 600 jornales. Así, el alcalde recibía el dinero y lanzaba a sus alguaciles a practicar las habilitaciones respectivas. Ellos llegaban a las puertas de los ranchos, tiraban al interior doce reales, decían en el idioma del lugar el día en que el hombre debía presentarse en el cabildo con su fierro y su bastimento, y asunto concluido" (Taracena et.al., 2009: 317)

jefes políticos y resistencia de las mismas comunidades indígenas alrededor de las "disputas por brazos" para trabajar la tierra y en oposición al Reglamento de Jornaleros: los conflictos giraban alrededor de demandar la falta de trabajadores en las fincas por estar ocupados en labores de vialidad, reclamos por concentración de mano de obra en algunas fincas mientras otras resultaban desatendidas, resistencia de las comunidades a prestar los servicios a los que se les obligaba en otras localidades que no eran las suyas e, incluso, el señalamiento de abusos por parte de los funcionario y la denuncia de inconstitucionalidad de esta normativa por contravenir la libertad de trabajo consignada en la Constitución de 1879. Esto permite derivar que las disposiciones y ordenamientos alrededor del trabajo no discurrían necesariamente con tranquilidad como no eran ajenos a la conflictividad y la resistencia activa por parte de las comunidades indígenas, quienes no necesariamente eran sujetos pasivos ante los dispositivos que intentaban normarlos y sujetarlos. Pese a la controversia y algunas modificaciones, los dispositivos de trabajo forzoso continuaron implementándose durante todo el período de Estrada Cabrera. Sería hasta la década de 1920 cuando el debate alrededor de la vigencia y perversión del mandamiento es retomado, poniéndose en cuestión la posibilidad de concreción de las libertades individuales, señalándose la corrupción de autoridades departamentales quienes operaban como agentes enganchadores particulares y evidenciándose el malestar persistente de las comunidades indígenas ante la persistencia de las formas de contratación en el agro (Taracena et.al., 2009)

Tabla 2.2 Algunas disposiciones laborales del período liberal	
Decreto del 16 de octubre de 1873 – Ley de Servicio Militar	Los individuos mayores de edad estaban obligados a inscribirse en las listas militares. La toma de listas de asistencia se realizaban el primer domingo del mes dentro de las fincas. Posibilidad de realizar trabajo en fincas para evitar el servicio militar
Decreto 126, del 26 de octubre de 1874	Obligación de todos los vecinos al trabajo personal en caminos públicos durante tres días al año o pagar el jornal correspondiente
Circular del 3 de noviembre de 1876 - Mandamiento	Se ordenaba a los jefes políticos locales proporcionar de los pueblos de su jurisdicción, trabajadores indígenas a los dueños de las fincas, en la cantidad que estos los requiriesen. El pago se haría de manera anticipada y de acuerdo a la costumbre de cada lugar
Decreto 177, 3 de abril de 1877 - Reglamento de jornaleros	Se precisaban las distintas categorías de trabajadores rurales. Se estipulaba la obligación del jornalero de portar una libreta en que constaran los compromisos de trabajo que adquiriera en las fincas. Obligación de trasladarse temporalmente para servir en haciendas cafetaleras. Facultaba a los jefes políticos, alcaldes para atender la solicitud de mandamientos de jornaleros que fueran requeridos por las fincas de la localidad. Las municipalidades encargadas de llevar un libro de control que detallara la cantidad de mandamientos aportada. Se autorizaba la disposición de una carceleta dentro de las fincas para el trabajador que cometiera alguna falta. Abolido el 23 de octubre de 1893
14 de febrero de 1894 Ley de Trabajadores	Suprimió el mandamiento –para reducir los abusos y malas prácticas que atentaban contra la libre contratación- pero reconstituyo en buena medida el reglamento de jornaleros con la justificación de la necesidad de reglamentar las relaciones laborales. Distinguía entre mozos colonos y jornaleros. Restringía a los trabajadores a prestar servicios en una sola finca. Estableció el sistema de libretas de control: El patrono entregara una libreta al trabajador, en la cual se registrara el contrato de trabajo y se consignara las cantidades que reciba como pago. Por medio del alcalde auxiliar, el patrono podrá retener o embargar bienes del colono que no salde la deuda de trabajo o que pretenda huir sin estar solvente con el patrón. Los patronos y sus agentes podrán perseguir a trabajadores fraudulentos, cargándose los costos en los que se incurra por su captura en la libreta del trabajador.
Decreto 1434, 24 de abril de 1926 Ley del trabajo	Reglamentación de los contratos laborales: obligación de pago del salario en moneda nacional, establecimiento de jornada de ocho horas en los establecimientos industriales, comerciales, excluyéndose las labores del campo, establecimiento del descanso semanal, el trabajo femenino y derechos de madres obreras, prohibición del trabajo infantil. Creo el Departamento Nacional de Trabajo, se decreta el derecho de huelga
Decreto 1816, 1932	Derecho de los finqueros a portar armas y a matar al campesino sorprendido en su propiedad
Decreto 1474, octubre de 1933 – Boleto de viialidad	Impuesto de dos quetzales o 2 dólares, dirigido a hombres mayores de edad, para colaborar en la construcción de carreteras. De no disponer de medios para su pago, se obligaba el trabajo gratuito en estas tareas.
Decreto 1996, mayo de 1934 Ley contra la vagancia	Iniciativa de control sobre el trabajo que obligaba la demostración de la actividad como asalariados un mínimo de días al año, el disponer de una profesión o el cultivo de la tierra. De no demostrarse algunos de los criterios anteriores se estipulaba la obligación de trabajo forzoso en obras públicas o en fincas privadas entre 100/150 días, recibiendo el salario que señalara el propietario de la finca
Acuerdo gubernativo, 24 de septiembre de 1935 Reglamento de jornaleros	Buscaba regular las ejecuciones de la ley contra la vagancia cuando se tratara de jornaleros. Serían catalogados como vagos quienes no portaran constancia del número de días o jornales trabajados. La Dirección General de Agricultura y las jefaturas políticas departamentales serían las encargadas de proveer las libretas a los finqueros de su jurisdicción, para que estos las distribuyeran entre los trabajadores que tuvieran a su servicio
Decreto 2795, 27 de abril de 1944 Exención de responsabilidad criminal	Eran exentos de responsabilidad criminal los propietarios de fincas, o sus legítimos representantes, por los delitos que pudieran cometer contra individuos que ingresaran sin autorización a las fincas o que fueran hallados llevándose animales, frutos, herramientas o productos forestales de las mismas

Elaboración propia con referencia de PNUD, 2010: Taracena et.al, 2009; De Leon, 1995

La observación aguda de las citadas medidas permite comprender la compenetración entre el Estado y las élites terratenientes, mismas se veían beneficiadas en su actividad productiva gracias a los ordenamientos que garantizaban mano de obra abundante y en condiciones inmejorables para los finqueros: podían fijar a discreción el monto a pagar y hacían solicitud a la autoridad local sobre la mano de obra a ocupar en sus propiedades, por ejemplo. La "forma finquera" de Estado, tal y como la describe Tischler, se ve reflejada en estas disposiciones que no sólo evidencian el actuar servil y corrupto de los funcionarios estatales que operaban al servicio de los intereses terratenientes –jefes de gobierno y alcaldes disponiendo mandamientos" sino que evidencia el grado de poder conferido a las fincas mismas y sus propietarios, quienes disponían de capacidades punitivas que deberían ser exclusivas de las autoridades judiciales. La finca se constituía entonces no solo en espacio de producción sino también de ordenamiento social y disciplinamiento de la persona. Asimismo puede evidenciarse la persistencia de las lógicas explotadoras y coercitivas, ya que pese al intento de apertura política y reconocimiento de los derechos laborales en la coyuntura de 1926 y la nueva ley de trabajadores emitida en aquel año,

nuevamente, durante la dictadura de Jorge Ubico se retorna a la lógica autoritaria y controladora del trabajo.

Los dispositivos de explotación como los anteriormente señalados fueron particularmente útiles en los circuitos de producción cafetalera y dirigidos en gran medida a la población indígena, por lo que, como señala Taracena, el elemento étnico era uno de sus componentes principales. Mientras, en otras áreas del mercado de trabajo, tal es el caso de la producción de banano, "el trabajo se regulaba con base en un contrato, tarea u horas, pagados en moneda" (Taracena et.al., 2009: 332) por lo que pudieron generarse procesos de proletarización de la mano de obra, que sin estar exentos de las prácticas explotadoras, se regían por ordenamientos laborales de carácter más moderno que los que regían las viejas prácticas de la habilitación y el mandamiento característicos del trabajo en las fincas cafetaleras.

Luego, en términos del mercado de trabajo urbano este se constituía principalmente por artesanos de distinto tipo laborando en pequeños talleres y por los conglomerados de obreros operarios en las incipientes industrias ubicadas en la capital:

> "La falta de condiciones óptimas para el desarrollo económico y social, o sea las trabas estructurales que encontró el incipiente desarrollo capitalista en la agricultura y la injusticia social que frenaba la movilidad social no permitió que se ampliara considerablemente el mercado interno como para iniciar un proceso de industrialización, tal como se había dado en los países europeos. Por consiguiente el comercio y la producción artesanal eran las actividades dominantes en los centros urbanos. El capitalismo no estaba aún consolidad en las ciudades, más bien predominaba el capital comercial (ASIES, 1991:15)

Carentes de protección social de ningún tipo, los artesanos recurren a la autoayuda gremial y

se organizan en las primeras asociaciones mutualistas a finales del siglo XIX. Aunque inicialmente declarados apolíticos y contando este movimiento asociativo con un carácter desarticulado, en las primeras décadas del siglo XX empiezan a organizarse alrededor de la demanda de democratización del sistema político y en contra del gobierno dictatorial de Manuel Estrada Cabrera. Esto supuso el desplazamiento de las viejas formas de organización cobrando fuerza el movimiento sindical con progresivas demandas al Estado,

en términos de derechos laborales. Este auge de la movilización popular de trabajadores urbanos logró captar la atención y el favor de los gobiernos de Carlos Herrera y José María Orellana, evidenciándose cierta apertura política evidente en la creación del Departamento Nacional de Trabajo y la promulgación de la primera ley sobre el empleo en 1926. Esta fase de apertura política y tolerancia a la organización sindical llega a su fin en 1932 con el ascenso al gobierno de Jorge Ubico: durante este régimen dictatorial se prohíben las organizaciones sindicales e inicia el ciclo de persecución de los liderazgos sociales y políticos, el castigo de la organización y protesta popular y la asociación del conflicto laboral con la comisión de un crimen. Así, el primer ciclo de la organización obrera en Guatemala se caracterizó por la transformación de las primeras organizaciones mutualistas -declaradas apolíticas- hacia formas de sindicalización con carácter más organizado y con claras demandas hacia el Estado, el que después de unos cortos períodos de tolerancia política, responde con la persecución y el intento de destrucción de aquellas (ASIES, 1991).

3. Entre el Autoritarismo y la Ausencia de Desarrollo

Finalizamos este capítulo haciendo una última reflexión alrededor de las condiciones de desarrollo en Guatemala en las primeras décadas del siglo XX y hasta el año 1944, atendiendo –una vez más- la contradicción entre el discurso político de los liberales y las condiciones objetivas de la economía y la situación social: como señalara Bulmer-Thomas "la brecha entre la retórica política y la realidad era vergonzosamente ancha" (Bulmer-Thomas, 1993: 327). Ya señalamos como la defensa de la dictadura democrática se constituyó en uno de los elementos fundamentales de los debates de la constitución de 1879: un mal "necesario" para dar orden al proyecto nacional –según dijeran los constituyentes en aquella coyuntura- de allí que no resulta de extrañar que en el período comprendido entre 1871 y 1944 haya habido en Guatemala tres dictaduras personalistas. Primero la de Justo Rufino Barrios entre 1873 y 1885, la de Manuel Estrada Cabrera de 1898 a 1920 y la de Jorge Ubico entre 1931 y 1944. Juntos, los períodos de gobierno de

estos tres personajes suman 47 años, en los que, en términos generales, primaron las nociones de orden y progreso, la actividad económica se rigió bajo un modelo agrario y dependiente, sin que se evidenciaran grandes avances en términos de desarrollo social o crecimiento económico. Como hemos referido antes, a finales del siglo XIX la actividad económica en Guatemala era dominada por el cultivo cafetalero, como monocultivo de exportación, la industria minera no se había desarrollado mucho y la industria en general era mínima (Sapper, 1897; Partido Liberal Progresista, 1937). La agricultura figuraba como la principal riqueza del país, explotándose maderas preciosas, hule y chicle en El Petén, además de cacao, azúcar y banano, como otros productos importantes de exportación.

Tabla 2.3 Productos de exportación al año 1897

Producto	Cantidad	Año
Café	720,000 quintales	1897
Cacao	5,800 quintales	1891-1892
Tabaco	9,900 quintales	1891-1892
Banano	364,800 racimos	1893
Fuente: Sapper, 1897		

Hacia 1897 en una reseña geográfica del país, Sapper nos describe algunos elementos de la actividad económica del país en aquel momento:

> "En este país donde las industrias todavía no han alcanzado mayor extensión, se buscan en las regiones más densamente pobladas, trabajadores para cultivar el café en escala mayor, en las regiones propias para este cultivo, y ya se importan pequeñas cantidades de granos de primera necesidad para compensar las cosechas de estos granos, que los brazos invertidos ahora en el cultivo de café hubiesen producido" (Sapper, 1897: 55)

Esta referencia nos revela el ya conocido hecho de la dominancia del café dentro de la producción agraria guatemalteca, relevante al grado de provocar una concentración de mano de obra en las labores de cultivo del grano. Las ramas de la actividad económica eran pocas y la diversificación en la agricultura era bastante limitada, como refiere un informe del Partido Liberal Progresista –el partido de gobierno durante la dictadura de Jorge Ubico-: dadas las limitaciones de los mercados de exportación y lo oneroso o complicado de la

producción de ciertos cultivos, se justificaba la no producción de otros productos agrícolas, al tiempo que se justificaba el apoyo de aquellos sectores con alto potencial de concurrencia en los mercados internacionales, tales los casos del azúcar y el café:

> "Si bien la economía agrícola se ha fundado en la libertad de producción, esta se limita por el consumo interior y la exportación. No se producen en gran escala lo que no es fácil de expender o exportar, lo que por las condiciones especiales del clima su producción sale muy onerosa. Y se limita también de tiempo en tiempo, por el bajo precio obtenido del año anterior" (Partido Liberal Progresista, 1937: 204)

En suma, la Guatemala de las primeras décadas del siglo veinte se caracterizaría por un mercado poco dinámico y restringido, dependiente de los intereses económicos y políticos de los Estados Unidos, con un crecimiento basado en la exportación en una etapa muy primitiva y con un carácter muy dependiente de las dinámicas y fluctuaciones de los mercados internacionales. Fácilmente puede hablarse de un modelo de acumulación altamente concentrador de ingresos a beneficio de las élites terratenientes/comerciales vinculadas al café y las empresas estadounidenses que monopolizaban la producción del banano; además de limitaciones a la expansión agrícola nacional mientras se favorecían las inversiones extranjeras con términos poco beneficiosos para el Estado guatemalteco.

En palabras de Bulmer Thomas:

> "la posición de las compañías bananeras estadounidenses privó a los factores de producción centroamericanos de muchos beneficios de la expansión. Los impuestos de exportación eran insignificantes y los ingresos por impuestos inexistentes, mientras que generosas concesiones eximían a las compañías del pago de aranceles por suministros importados" (Bulmer Thomas, 1993: 332)

De esta cuenta, los gobiernos liberales dispensaron protecciones, generosos contratos y exenciones que beneficiaron a la elite industrial y a las empresas extranjeras que afincaron sus intereses en el territorio guatemalteco. En el texto "*El ascenso de las elites industriales en Guatemala*" Paul Dosal refiere la progresiva expansión del sector industrial en las primeras décadas del siglo XX bajo la sombra del Estado guatemalteco. El autor refiere, entre otras cosas, como conscientes de la necesidad de diversificación económica, los distintos gobiernos apoyaron el crecimiento de las nacientes industrias otorgando concesiones exclusivas, proveyendo incentivos y exenciones fiscales, subsidios y

protección arancelaria solo a ciertas familias y grupos de industriales, favoreciéndose así la creación de monopolios al restringir y desalentar la libre competencia -lo que bien podría representar otra de las paradojas del liberalismo guatemalteco-. En palabras de Dosal "los liberales guatemaltecos autorizaron y subsidiaron industrias escogidas. Las concesiones que otorgaron permitieron el desarrollo de fábricas de gran escala que dominaron el mercado de un producto determinado" (Dosal, 2005: 59). Además, Dosal refiere como en las primeras décadas del siglo XX operó el Comité para el Fomento de la Industria como entidad consejera que trabajaba muy de cerca con el Estado en términos de garantizar aranceles proteccionistas y condiciones favorables para la industria. Este tipo de prácticas, refiere el autor, supuso la posibilidad para ciertos actores, de amasar grandes fortunas bajo el amparo estatal.

Por otra parte, las empresas extranjeras se constituyeron en socios fundamentales del Estado liberal por variados motivos. Primero, la política de apertura a la inmigración europea desarrolladas en las últimas décadas del siglo XIX, permitió que un selecto grupo de inmigrantes pasaran a formar parte de la oligarquía a través de sus inversiones en el país o por los vínculos maritales que establecieron con familias de la oligarquía nacional. Segundo, la constitución del banano como elemento importante de la economía nacional durante las primeras décadas del siglo XX, permitió que empresas extranjeras se hicieran cargo de la producción, distribución y comercialización del producto, configurándose incluso una pequeña economía de enclave con amplios beneficios para los productores: exención de impuestos, uso en usufructo de la tierra destinada a la producción, entre otros. Y, tercero, la necesidad de inversión en infraestructura pública, para la que el Estado no poseía los dineros necesarios. Todos estos factores contribuyeron a la participación de empresas extranjeras en la economía nacional gozando de amplias prerrogativas. Los casos más emblemáticos serían la producción bananera y la constitución de la red de servicios de comunicación y transporte, ambos en manos las empresas estadounidenses United Fruit Company –UFCO- y la International Railroads of Central América. Con la primera se estableció un generoso contrato que le entregaba en usufructo tierras en los márgenes del Rio Motagua para ser usadas en la plantación de banano, el usufructo del muelle en Puerto Barrios, el derecho al uso del agua de ríos para el riego de la plantación, la libre

importación de los materiales requeridos y la exención del pago de impuestos por un período de 35 años. A cambio, la empresa se encargaría de la construcción de la línea férrea que uniría la capital con Puerto Barrios y pagaría una renta de 6,000 dólares o un centavo de dólar por cada racimo de banano exportado. Las estrategias para evadir el pago de esta renta, para ocultar el peso real de la producción a exportar, así como los recursos para evadir la legislación existente que pudiera afectarle o sobre cómo agilizar los procesos para aprobar los contratos fueron practica corriente de la UFCO (Posas, 1993).

La situación de dependencia estructural en tanto rasgo característico de la modernización impulsada debe traerse a cuenta para comprender el porqué de los términos tan desventajosos en que ocurría el proceso de inversión en el territorio guatemalteco. Pero además señala Posas, el Estado no contaba con la capacidad de realizar grandes inversiones por lo que prefería entregar en concesión a empresas privadas, ámbitos que eran de claro interés público. Por otra parte señala que:

> "la generosa política concesionaria que sirvió para atraer al gran capital bananero a los países centroamericanos tuvo que ver con la aspiración de las clases dominantes locales de disponer de líneas férreas que conectaran el espacio nacional con los principales puertos de exportación de sus respectivos países. Tuvo que ver también con su optimismo liberal que supuso que la habilitación de tierras bajas de la extensa franja costera por el capital extranjero pondría a sus países en la ruta del progreso económico y social. Las clases dominantes confiaban en que los beneficios que obtendría el gran capital bananero serían extensivos a los productores locales, al pequeño y mediano comercio de los centros urbanos y a las arcas estatales" (Posas, 1993: 126)

Esta tendencia de la política económica debilitó al Estado "como poder soberano al realizar ingentes concesiones de riquezas nacionales sin compensaciones, sin impuestos y, por el lado del mercado nacional, aceptar estructuras productivas que funcionaron como enclaves y no beneficiaron al mercado nacional (PNUD, 2009: 27). Los efectos nocivos de tal actuar serian varios, más allá de la evidencia sobre la dependencia de la economía y el debilitamiento de la soberanía nacional. En suma, los negocios que el Estado guatemalteco pudo entablar con sus socios extranjeros resultaron ser, y por mucho, desventajosos y perniciosos no sólo para la economía nacional sino para el curso de las políticas de desarrollo y bienestar que intentaron impulsarse en la década de 1944-1954.

Ante este escenario económico caracterizado por el predomino del monocultivo, la existencia de un mercado restringido y las dinámicas de la política económica tendiente a proteger a la incipiente industria nacional y a otorgar amplias concesiones al capital extranjero, las posibilidades de generación de bienestar para el conjunto de la población a través de políticas sociales, se verían ampliamente restringidas.

Yendo hasta la década de 1930, discursivamente, el gobierno de Ubico se refería al "bienestar económico de la nación" como el objetivo de la política económica, al tiempo que hacía mención de una lista de políticas sociales de amplio interés para el gobierno:

> "Exponentes de la política social del régimen son, a más de la liberación del trabajador del campo de la servidumbre de las deudas, la construcción de los barrios de viviendas económicas, la cesión del uso de tierras del Estado a los cesantes, la acción sanitaria, el fomento de la cultura física, la popularización de ciertos elementos de expansión artística, la creación de diversiones populares honestas" (Partido Liberal Progresista, 1937: 337)

Una observación cuidadosa permite trascender la retórica gubernamental y considerar en su justa dimensión lo ocurrido en término de las políticas de trabajo, educación, vivienda. Como ya señalamos anteriormente, las acciones de los gobiernos liberales en el terreno de las políticas de trabajo tendieron a favorecer la disposición de mano de obra mediante mecanismos de control y sujeción de los trabajadores. Por ejemplo: el decreto 1995 prohibía la habilitación de jornaleros, dejando sin efecto, después de transcurridos dos años, las deudas que un trabajador pudiera tener en una finca. Esta medida era presentada como una iniciativa que pretendía "liberar al jornalero de exacciones ilegales, dándole libertad para trabajar donde mejor le conviniera, siempre obligado a trabajar sus propias tierras o las ajenas (Partido Liberal Progresista, 1937: 205), aunque en el fondo perseguía no entorpecer el trabajo de las haciendas por falta de brazos. Además, no habría tal liberación del trabajo por deudas, ya que al tiempo que supuestamente se liberaba al trabajador del yugo de las deudas con su patrono, se le cargaba con la obligación de participar en trabajos en las vialidades. Por debajo, la supuesta liberación de los trabajadores suponía una medida económica para hacer más movible la mano de obra entre las distintas fincas, esto para evitar que algunas haciendas concentraran gran cantidad de trabajadores, además que

pretendía mantenérsele activo y sujeto a través de los trabajos "voluntarios" de carácter comunal y beneficio público. Bajo esa lectura, la ley contra la vagancia puede concebirse como un claro instrumento de control sobre la población trabajadora.

Luego, la mención de la construcción de viviendas económicas como otro componente de la política social durante el gobierno de Ubico, tampoco supone una excepcionalidad. Observando las lógicas de urbanización del gobierno ubiquista, Peláez refiere como las acciones de desarrollo urbano siguieron un patrón desigual, concentrándose en el centro de la ciudad de Guatemala, bajo un concepto de ornato y embellecimiento de algunas áreas de la ciudad y de construcción de edificaciones para instituciones de gobierno. De esta cuenta el desarrollo urbano resultó exclusivo para algunas áreas de la ciudad capital, caracterizándose los barrios marginales por sus calles de terracería, sin disposición de sistema de desagüe, agua potable y alumbrado. Como señala Peláez:

> "La precariedad campeaba libre por los barrios aledaños al centro renovado de la ciudad (…) Debe señalarse que la infraestructura de la ciudad fue construida específicamente con el propósito de mejorar la administración pública y el aspecto y salubridad del sector comercial de la misma. Como en los mejores tiempos de Estrada Cabrera, se benefició la labor administrativa del Gobierno en general, descuidando las condiciones de vida de la población en general, especialmente la menos favorecida (…) además resultó un buen negocio la relación del dictador con el sector privado vinculado con la construcción, tal el caso de los cementos Novella. El trabajo forzado proporcionó la mano de obra necesaria para la realización de este tipo de obras monumentales" (Dosal y Peláez, 1999: 67)

En suma, la precariedad de los barrios contrastaba con las nuevas edificaciones de gobierno y los servicios a disposición del sector comercial de la capital, configurándose una desigualdad respecto al acceso de servicio y condiciones de vida digna para la gran mayoría. Por otra parte, no puede obviarse la mención que Peláez hace respecto a la disposición y el tratamiento de la mano de obra para la construcción no sólo de la nueva infraestructura pública sino también de las vialidades necesarias dentro de los circuitos de producción cafetaleros: en muchos casos se dispuso del trabajo semi-gratuito de personas presas en la penitenciaria, los trabajadores fueron pagados a capricho, o dispuestos "voluntariamente" por las municipalidades, debiendo de contar con su propia alimentación durante el tiempo en que duraran los trabajos (De León, 1995; Peláez, 1999).

En términos de políticas educativas, éstas se guiaban por las lógicas de asimilación, buscándose alfabetizar, castellanizar y civilizar a los indígenas, o al menos a un segmento de esta población, "el que ocupaba cargos administrativos más el que estaba integrado al desarrollo del comercio interno. Es decir, las grandes mayorías quedaban exentas de sus efectos reales, pues debían de seguir produciendo alimentos y aportando brazos para los cultivos de exportación" (Taracena et.al., 2009: 244). De esta manera, al mismo tiempo que la educación se constituía en un instrumento importante de asimilación, dirigida especialmente hacia aquellos actores que figuraban como intermediarios entre el Estado y las comunidades, también se producían procesos de exclusión al sistema educativo para grandes mayorías de población indígena. Las prácticas segregacionistas eran privilegiadas al establecerse escuelas específicas para población indígena, en las que dominaba una instrucción de carácter práctico, básico y manual. Por otra parte, la inversión mínima en escuelas rurales y el apoyo privilegiado a escuelas urbanas creó un escenario de extrema desigualdad respecto a las oportunidades educativas: en 1927, el director del programa de escuelas rurales denunciaría que los 1,500 establecimientos de escuelas rurales "estaban sumidos en la indigencia debido a lo inadecuado de sus locales, la carencia de materiales escolares y la ausencia de postulados pedagógicos modernos" (Taracena et.al., 2009: 255). De esta cuenta, la educación como política social mostraría grandes rezagos incluso en las primeras décadas del siglo XX caracterizándose por esa tendencia a la instrucción del indígena en términos muy básicos -como mero trabajador- la ausencia de estrategias de ampliación de cobertura y el virtual abandono de la educación rural.

Atendiendo al carácter de la actividad económica y las políticas sociales puede llegarse a afirmar que la Guatemala de las primeras décadas del siglo XX vivía una situación social compleja -muy similar en el resto de países centroamericanos-[23] evidenciándose altos grados de analfabetismo, escaso desarrollo político, índices elevados de mortalidad, morbilidad y desnutrición, escaso desarrollo urbano y predominancia de paisajes rurales, servicios y bienes de carácter artesanal, limitada monetarización, limitado acceso a la tierra para los trabajadores rurales y campesinos, marcadas desigualdades y promedio de vida muy bajo para grandes segmentos de la población (Bulmer-Thomas, 1993; De León, 1995),

[23] En el caso costarricense, Bulmer Thomas refiere como a la par del afianzamiento del crecimiento basado en la exportación, el país atendió la educación como una prioridad nacional incluso desde 1880, lo que permitió un avance diferente respecto a consolidación de una democracia liberal de carácter más consistente.

situaciones que bien podrían catalogarse como una ausencia de desarrollo.

Por otra parte, en términos de comprender la compleja situación de falta de desarrollo derivada del tipo de orientación del modelo económico y por las políticas sociales pobremente implementadas, debe tenerse también en cuenta que mucha de la actuación de las autoridades y el mismo ordenamiento jurídico tendían al autoritarismo, al control de la población, a la explotación de la fuerza de trabajo, al despojo y al aprovechamiento, particularmente evidente contra la población indígena. De esta cuenta, el autoritarismo de los gobiernos liberales –vaya contradicción- debe considerarse como un elemento más en la base de los procesos de expoliación, empobrecimiento y exclusión de gran parte de la población guatemalteca a inicios del siglo XX. Como bien advierte Gonzáles Izás (2014), la serie de gobiernos autoritarios desde el año 1873 enarbolaron la idea de que para lograr el progreso y la modernización se precisaba del orden social. Contradictoriamente, en su actuación favorecieron a los sectores elitarios nacionales y extranjeros, ejercieron el poder de manera arbitraria e incluso despótica, contribuyendo a la configuración de la problemática social de atraso generalizado y ausencia de desarrollo:

> "Es innegable que cada uno de estos gobiernos intervino de manera decisiva ahondando los patrones de desigualdad ya existentes, muy en particular, los que beneficiaban a las elites finqueras (suministrándoles seguridad, tierra, trabajadores, construyendo redes de comunicación y transporte facilitando el flujo del comercio, etc.). Es innegable también que en Guatemala el modelo de las dictaduras caudillo/oligárquicas se prolongó por muchos años más que en otros países latinoamericanos" (Gonzáles Izás, 2014: 541)

Los ordenamientos fueran referidos al trabajo, la tierra –como ya analizamos en secciones anteriores- o respecto al manejo de los gobiernos locales[24], interseccionaban aspectos económicos, de control social y de seguridad. Por ejemplo, el servicio de vialidad establecido durante el gobierno de Ubico podría haber cumplido el triple objetivo de agenciar de ingresos al Estado, facilitar mano de obra gratuita y mantener controlada a la población, todo en un mismo paquete y con costos sociales para la población. O bien, las dinámicas propias del mundo finquero –solapado y protegido por la práctica estatal-

[24] McCreery hace referencia a como la constitución de gobiernos "duales", con la figura del ladino como autoridad titular, mientras la autoridad indígena era colocada en un papel auxiliar o secundario, favoreció el posicionamiento ventajoso de los ladinos en el espacio local y la colocación en situación de vulnerabilidad y desventaja de la población indígena en temas como los conflictos por tierra

conllevo a que algunos actores -enganchadores, caporales o administradores de las fincas- se beneficiaran económicamente a través de la explotación de la población indígena. McCreery refiere como funcionarios locales, incluso funcionarios indígenas, prosperaron económicamente o se vieron beneficiados en el curso de implementación de las políticas de privatización de la tierra:

> "Quienes prosperaron dentro de la comunidad gracias al ambiente fueron aquellos funcionarios locales con menos escrúpulos y los caporales indígenas que ayudaban en el reclutamiento de mano de obra; todos ellos invirtieron parte de sus ganancias en la compra de tierras, vendidas por sus vecinos menos afortunados o poco cuidadosos" (McCreery, 1994: 268)

De esta cuenta, la población indígena no resultó solo sujetada y explotada por las disposiciones laborales del gobierno central a favor de los intereses terratenientes, sino que era constantemente vulnerada en sus derechos y expoliada económicamente en el espacio local por distintos actores con poder o autoridad: la sujeción a comprar bienes en las tiendas del patrón con la moneda exclusiva de la finca y la acumulación de deudas con éstas, así como las condiciones poco protegidas del proceso productivo en el agro con saldos en la precarización de la salud de los trabajadores (Berger, 1992; González Izás, 2014) creemos que bien pueden interpretarse como dinámicas con un alto potencial de empobrecimiento para la población, ante lo cual el Estado no supo o no quiso reaccionar.

En suma, hacia 1944 y en la antesala de la Revolución que derrocó a la dictadura ubiquista, Guatemala se caracterizaba por una modestísima modernización de su actividad productiva, una política económica configurada a partir de intereses de clase y sectoriales y un alto rezago social en muchos sentidos. En suma, en el largo período liberal comprendido entre 1871 y 1944, poco se avanzó en términos de construir una nación integradora, modernizar la actividad productiva del país y hacer que el bienestar de la población figurara como una realidad, más allá de la contradictoria retórica liberal.

Reflexiones Finales

Tal y como Mahoney afirmara, el período liberal constituye una coyuntura crítica de

obligada observación para comprender el devenir de los Estados centroamericanos a lo largo del siglo XX. El autor refiere que en el caso guatemalteco y salvadoreño se configuro un *liberalismo radical* que influyó en el posterior desarrollo de regímenes militares autoritarios: la lógica del autor parte del supuesto que los patrones de reforma liberal tuvieron efectos causales de largo término, de allí su calificación como coyuntura crítica. Este liberalismo radical se haría evidente en el tipo de política agraria impulsada –que conllevó un socavamiento de la propiedad comunal y una rápida expansión del capitalismo agrario- el establecimiento de una estructura de clases polarizada y la constitución de un aparato estatal militarizado. El tipo de liberalismo radical –y contradictorio- se caracterizaría por haber implementado estrategias políticas de carácter extremo: un extensivo alcance en la privatización de la tierra y un nivel de coerción estatal alto. Este tipo de estratégicas políticas tuvieron resultados diversos en términos económicos, políticos y sociales: una restricción en términos democráticos respecto a la ampliación de derechos y de vigencia de la condición de ciudadanía, sobre todo para la población indígena. Además, la constitución de una estructura estatal muy poderosa en términos coercitivos, con la posterior naturalización de formas violentas y autoritarias como formas de relacionamiento social. La tendencia a la segregación de la población indígena solo coadyuvó a la persistencia de las lógicas racistas heredadas de la Colonia y que se materializaron en formas de trato y relacionamiento social que persistieron durante todo el período liberal. En términos económicos, las lógicas y dispositivos a partir de los cuales se organizó el eje trabajo- tierra, las políticas proteccionistas para ciertos sectores de la élite y el régimen de concesiones y apertura ante los intereses extranjeros, pueden dar cuenta de la constitución de procesos de despojo y exclusión social para las grandes mayorías de la población, mientras, por otro lado, se configuraban procesos de acumulación y enriquecimiento de un reducido grupo de beneficiarios. Luego, en términos de algunas políticas sociales impulsadas –la educación y servicios públicos- las tendencias evidenciaban segregación de la población indígena y concentración de servicios en la ciudad de Guatemala. Por mucho, dadas sus contradicciones, el liberalismo decimonónico vigente hasta el año 1944 tendría una gran deuda en términos de justicia social, satisfacción de derechos y ampliación de la democracia.

SECCION II

GUÍA DE LECTURA

"Aún acostumbrado a ver tantos vicios y miserias en las clases bajas de otras ciudades de América, no ha dejado de asombrarme el exceso a que llega esta infelicidad en la de Guatemala"
Relato del oidor Bernardo Campusano en 1812
(Martínez Peláez, 1998)

A continuación se presenta el análisis de los tres períodos históricos analizados: 1944-1954, 1955-1985 y 1986-2012 a manera de los tres grandes bloques de tiempo en los que se

observan orientaciones particulares del Estado. Cada capítulo –que se corresponde con un período histórico específico- inicia con una breve *introducción capitular* que intenta presentar la "gran fotografía" del período, haciéndose referencia a los grandes hitos y coyunturas críticas propias de cada período.

En el primer apartado o sección de cada capítulo se expone lo referido a la dimensión *configuración estatal:* en esto se atienden en términos generales los poderes estatales de autonomía y capacidad. En específico se discute el carácter de los gobiernos del período –(su ideología, composición y la visión que tendrían sobre el Estado) y la concepción que tendrían del desarrollo. Luego se atiende al Estado en relación con las *fuerzas intervinientes:* cuál es su agenda sectorial, cómo se vinculan con el Estado y cómo sus modos de operación podrían afectar o no los poderes estatales de autonomía y capacidad: la intención es observar el ejercicio de autonomía por parte del Estado y las dinámicas de las élites económicas y políticas para injerir en la agenda pública.

El segundo apartado refiere a la dimensión *modelo de acumulación* atendiendo las maneras en que se orientó al Estado respecto a las acciones de creación y distribución de riqueza. La mirada sobre esto es esencialmente crítica, intentando evidenciar la operación de las fuerzas intervinientes para crear un modelo económico favorable a sus intereses: las preguntas que intenta responderse en este aparto se refieren a cuál es el carácter del modelo de acumulación y redistribución de riqueza/bienestar y qué tan capaz y eficiente es el Estado guatemalteco en la extracción de recursos y en la inversión social que pudiera promover el desarrollo: las unidades de análisis específicas de esta dimensión son la políticas económica, la política industrial y agraria.

El tercer apartado presenta la dimensión *gestión social del desarrollo* y constituye un análisis de la gestión estatal de aquellos proyectos emblemáticos, enunciados como "desarrollistas" y el curso de las políticas sociales de trabajo, protección social, asistencia, educación y salud: esta observación más que constituir un profundo análisis del desempeño e impacto de las políticas, representa una observación macro sobre su orientación y el carácter de estas políticas -cuál era su "espíritu", su orientación- intentando derivar en ellas insuficiencias, contradicciones o fallas, cuestionando si su desempeño supuso realmente una orientación hacia el logro del desarrollo y el bienestar de la población. La intención del análisis de las dimensiones *modelo de acumulación* y *gestión social del desarrollo,* es la identificación de factores que impulsan o retardan el desarrollo y que podrían estar implicados en la producción o reproducción de la pobreza.

Finalmente, el último apartado presenta las *condiciones socioeconómicas persistentes*, vigentes en cada período histórico, intentando atenderse las condiciones generales de pobreza, brechas sociales y referencias de exclusión que pudieron rastrearse: datos de analfabetismo y brechas escolares, desnutrición, niveles de pobreza y características

perversas del mercado de trabajo o las condiciones de empleo, se abordan en esta sección. El objetivo de esta sección es, luego de haber expuesto los modos de operación del Estado y sus condicionantes, presentar la persistencia de condiciones de desigualdad, desventaja y precariedad que afectaban a lo largo del tiempo a la mayoría de la población guatemalteca.

Enseguida de esto, cada capítulo concluye con la presentación de unas *reflexiones finales*, a manera de conclusiones preliminares sobre lo ocurrido en cada período histórico. Estas serán la base del último capítulo que condensa las conclusiones generales y análisis finales del estudio.

CAPÍTULO III

EL PROYECTO DE ESTADO DESARROLLISTA Y LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCIÓN DE OCTUBRE. AÑOS 1944-1954

El Estado desarrollista se inaugura en Guatemala con el ascenso de la Revolución de

Octubre de 1944[25]: aquella coyuntura crítica supuso el agotamiento del régimen autoritario de Jorge Ubico y el inicio de gestación de una nueva forma estatal acorde con las visiones de la época respecto al rol que los Estados deberían asumir en la conducción de la economía y en la procuración de condiciones de desarrollo desde adentro. Siguiendo las lógicas de Brachet-Márquez respecto a la formación estatal en clave histórica y la posibilidad de reformulación del Estado mismo, el advenimiento de la Revolución de Octubre puede ser considerado como una coyuntura crítica que supuso la ruptura del orden institucional conocido que conllevo –o intentó- el establecimiento de un orden completamente nuevo, a partir de un "pacto de dominación" distinto: con la Revolución de Octubre, se intentaba romper con las formas dictatoriales de Ubico, emergiendo nuevas fuerzas que intentaban intervenir sobre el Estado encauzándolo por sendas distintas respecto al tratamiento de la economía y la cuestión social.

La Revolución de Octubre de 1944 no fue sino la cúspide de las luchas "populares" iniciadas en junio de 1943 contra el régimen dictatorial de Jorge Ubico y que movilizaron a sectores urbanos y gremiales que incluían al magisterio y los universitarios, así como la pequeña burguesía. Las críticas y demandas al régimen incluían el rechazo al comportamiento despótico de Ubico, la demanda de democratización del régimen político, la urgencia de autonomía universitaria -que a la postre estaba cooptada por el régimen-

[25] A inicios de julio de 1944, depuesto ya el dictador Ubico, asumió la presidencia provisional el general Federico Ponce Vaides quien convocó a elecciones en el mes de diciembre de aquel año. Los meses siguientes se caracterizaron por una creciente movilización de actores clave quienes lograron orquestar en pocos meses un movimiento político con carácter popular y nacional, con miras a la coyuntura electoral de finales de año. Es en este contexto donde surge el Frente Popular Libertador –un partido popular pero sin una clara teoría revolucionaria moderna, según Tishler- el que catapultaría la candidatura de Juan José Arévalo a la presidencia, constituyéndose en pocos meses en un verdadero fenómeno de masas por su discurso popular y nacionalista: en palabras de Tishler "el arevalismo representó un verdadero relevo de las creencias y lealtades de las masas, es decir, un nuevo momento constitutivo de la sociedad" (Tishler, 2009: 332). Hacia mediados de octubre de 1944 se empezó a gestar un levantamiento popular que fue apoyado de manera determinante por la insurrección de los jóvenes militares de la Guardia de Honor quienes con apoyo popular –universitarios, obreros, maestros- atacaron los principales cuarteles ubicados en la Ciudad de Guatemala en la madrugada del 20 de Octubre: en 12 horas Ponce Vaides, representante del continuismo ubiquista y del gobierno liberal resignaba ante el inminente triunfo del movimiento revolucionario. Así, ante la presencia del cuerpo diplomático, la "Junta Revolucionaria" conformada por el coronel Jacobo Arbenz, el abogado Jorge Toriello y el coronel Francisco Javier Arana asume el mando del gobierno provisional. Las primeras acciones del gobierno revolucionario incluyeron la disolución de la Asamblea Legislativa del gobierno de Ubico y Ponce, la rápida convocatoria para elegir nuevos representantes al Congreso –con amplia participación de universitarios y profesionales como candidatos a elegir- el mantenimiento de la fecha para las elecciones presidenciales en diciembre del mismo año y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redactase una nueva ley fundamental

entre otras cosas Además, como refiere Tishler (2009) el régimen de Ubico fue perdiendo progresivamente legitimidad ante los ojos de la oligarquía nacional, la que se mostraba descontenta ante las disposiciones promovidas por el dictador (promoción de monopolios, control de ciertos productos, cuotas de producción, etc.) que restringían la libertad de comercio y beneficiaban solamente a algunos sectores de la misma oligarquía. Sergio Tishler sostiene que la Revolución de 1944 fue la resolución a una crisis orgánica del Estado liberal y oligárquico, es decir, como *coyuntura crítica* no derivaba solamente del rechazo a la dictadura ubiquista –no fue solo una crisis de régimen- sino que sus orígenes y efectos fueron mucho más amplios al punto de representar la crisis de una forma estatal en su conjunto. Tishler sostienen que las reivindicaciones de los trabajadores en la década de 1920 rompieron la ecuación que había sostenido la sociedad liberal hasta el momento, basada en la represión estatal junto con cierto consenso y mecanismos de control social. Además, progresivamente se deterioró la función dirigente de las élites tradicionales y cobró beligerancia la sociedad civil, al punto que, al romperse las mediaciones antes señaladas, la crisis del régimen dictatorial se transformó en una crisis estatal: ya no se rechazaba solamente la figura de Ubico, sino que el espectro de cambio se tornó más amplio, al grado de demandar la transformación del Estado mismo y su organización, reclamándose libertad, democracia y desarrollo. De esta cuenta la Revolución debe tenerse en cuenta como "una coyuntura crítica de una estructura histórica" (Tishler, 2009: 330). Desde la promulgación del decreto de *Principios de la Revolución* en noviembre de 1944 hasta febrero de 1945, la Junta Revolucionaria emitió cerca de 70 decretos en los que normaba: La descentralización de los poderes del Ejecutivo, la separación de los poderes de Estado, la introducción del cargo de Vicepresidente, la abolición de la reelección, la apoliticidad del ejército, la autonomía de las municipalidades, la autonomía de la Universidad pública, el reconocimiento de los partidos políticos de tendencia democrática, el voto obligatorio para el hombre alfabeto, el voto obligatorio para el hombre analfabeto, limitado a elecciones municipales y el reconocimiento de la condición de ciudadanía para la mujer, la supresión del servicio de vialidad, la supresión de la atribución de los comisarios de la Policía como jueces pesquisidores, la creación del Comité Nacional de Alfabetización, el gravamen del alcohol y el desconocimiento del régimen de Francisco Franco en España, entre otros. Fácilmente puede derivarse la orientación democratizadora y progresista del

régimen que intentaba instalarse.

Esta crisis interna -que demandaba transformaciones políticas- coincidía con un clima internacional proclive al establecimiento de gobiernos democráticos: el fin de la Segunda Guerra Mundial estaba cerca y con ello emergieron nuevas retóricas que apelaban por el respeto de los derechos humanos y el rechazo al fascismo. En sus fecundas memorias, Juan José Arévalo plasma lo que él llama "la sensibilidad" vigente en el mundo occidental a la mitad de la década de 1940: doctrinas democráticas, modernizantes y un espíritu de claro favor hacia la protección de los trabajadores (Arévalo, 1998). Por otra parte y en relación a la economía, las lecciones de la crisis de 1929 y la influencia del keynesianismo configuraban nuevas nociones respecto al papel que el Estado debía de jugar como director de la política económica y en la promoción del desarrollo: era el momento de emergencia de las teorías desarrollistas y los programas económicos basados en el modelo de sustitución de importaciones: Según Guillén "no resulta accidental, por lo tanto que el tránsito al nuevo modelo haya coincidido con el ascenso al gobierno de regímenes progresistas como los de Cárdenas en México, Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil (Guillén, 2007, pág. 13). Así, impulsos de reforma, democratización y nacionalismo resultarían evidentes en factores determinantes y configuradores de una nueva forma estatal desarrollista ante "la decadencia del Estado liberal" (PNUD, 2010: 32).

En este capítulo intenta atenderse la transformación estatal detonada con la emergencia de la Revolución de Octubre e influenciada por un contexto internacional que abogaba por la atención estatal del desarrollo. En un primer momento se observará como el carácter de los gobiernos y sus programas de desarrollo se nutrían a partir de la relación con nuevas fuerzas intervinientes de carácter no tradicional –una izquierda nacionalista-, configurándose una autonomía relativa del Estado respecto a las élites económicas y políticas tradicionales. Seguidamente se analizará el intento de gestión desarrollista por parte de los gobiernos de Arévalo y Arbenz atendiendo el curso de la política económica, las políticas sociales y la fundamental política agraria. Luego, se problematizará como en el marco de la oposición a las medidas introducidas por los gobiernos revolucionarios, las fuerzas intervinientes tradicionales –las élites económicas y sus aliados foráneos- interpelan

y atacan la creciente autonomía del Estado, boicoteando el proyecto desarrollista revolucionario. El capítulo cierra con un balance final respecto a las persistentes condiciones de pobreza en el período, las insuficiencias y contradicciones propias de la Revolución y la observación de los factores retardadores del desarrollo activos en aquel período.

1. La configuración del Estado Desarrollista: el carácter de los gobiernos y los poderes estatales

> "El gobierno de Guatemala padecía de ciertos prejuicios de orden social. Los obreros, los campesinos, los humildes eran vistos con desconfianza, quizá hasta con desprecio. Los mismos capitalistas, los finqueros, los jefes, se veían inhibidos para hacer algo en favor de los necesitados, porque cualquier intento de legislación o de protección era mal visto por el gobierno. Había una fundamental falta de simpatía con los trabajadores y el menor reclamo de justicia era eludido y castigado. Vamos ahora a instaurar el período de simpatía por el hombre que trabaja en los campos, en los talleres, en los cuarteles, en el comercio. Vamos a equiparar el hombre con el hombre. Vamos a despojarnos del miedo culpable a las ideas generosas. Vamos a agregar la justicia y la felicidad al orden, porque de nada nos sirve el orden a base de injusticia y humillación. Vamos a revalorar cívica y legalmente a todos los hombres que habitan la república" (Juan José Arévalo, 1998)

1.1 El Carácter "Revolucionario" del Gobierno de Arévalo y Arbenz

Iniciaremos haciendo referencia al carácter y la constitución de los gobiernos revolucionarios. Según Juan José Arévalo, en 1944 "Guatemala era un mosaico político" y su gobierno también lo era. El primer presidente de la Revolución señala en sus memorias que al inicio la misma era poco precisa ideológicamente pero progresivamente fue girando hacia la izquierda: los calificativos de "izquierda democrática" o "izquierda socializante" fueron colocados sobre el gobierno. En sus múltiples escritos y discursos, Arévalo acuño el término "socialismo espiritual" para definir su orientación personal en el proceso revolucionario: una configuración ideológica no marxista ni materialista, cercana al socialismo y respetuosa de la República, una doctrina de liberación psicológica y moral y una fuerza democrática contraria al socialismo materialista que tendía al totalitarismo. Sobre Arévalo, diría Manuel Galich –participante activo de la Revolución-: "el Presidente era rooseveltiano, creía en las soluciones de la OEA, en el peligro ruso y desdeñaba el materialismo histórico. No por eso entraba en conflicto con las masas, porque ellas clamaban por libertad, justicia social y decoro nacional" (Villagrán Kramer, 2009: 61). En

el seno del organismo ejecutivo, muchos profesionales, ilustrados y tecnócratas eran definidos por el presidente como "arevalistas": personas leales a él y convencidas con el proyecto a partir de la retórica democrática y la figura del presidente. Luego, dentro del gobierno, la identificación ideológica de los ministros oscilaría entre la izquierda democrática y la centroderecha. Fue en el congreso de la República donde la izquierda era la ideología de la mayoría de los partidos políticos[26]: los recién electos diputados, personas jóvenes y estudiantes universitarios, representaba la posición más combativa, con vínculos directos con los sindicatos. En palabras del mismo presidente Arévalo

> "Si los destinos de la Revolución Nacional hubieran dependido solamente del Ejecutivo, jamás habríamos llegado a una definición ideológica. Pero por fortuna en el Congreso de la República el paisaje era diferente. Allí estaban la flor de la juventud universitaria de 1944, la flor del Magisterio nacional y varios líderes departamentales incluyendo algunos portavoces del sindicalismo incipiente. Ellos, todos ellos, eran de izquierda combativa y allí no faltaba uno que otro adicto por lecturas personales al materialismo marxista. Todo el Congreso, en los dos primeros años de la revolución, era arevalista. Y allí estuvo la salvación de la Revolución" (Arévalo: 1998: 26)

Arévalo definía el congreso como el "verdadero bastión revolucionario" y, en efecto, el mismo constituía un poderoso canal entre el ejecutivo y los intereses populares. Tishler refiere que los planteamientos más radicales del partido Frente Popular Libertador –uno de los partidos que respaldaban a Arévalo- eran los de un desarrollo capitalista, que desde una posición intermedia no promovía ni la dictadura del capital ni la del proletariado, sino que abogaban con romper el atraso productivo, la distribución de la riqueza y el desaparecimiento de las desigualdades sociales (Tishler, 2009), principios todos que coincidían plenamente con los programas de gobierno. De esta cuenta logro establecerse un importante consenso político y sinergias que articulaban al organismo ejecutivo, al congreso y los partidos políticos de izquierda -particularmente el Partido Renovación Nacional, el Frente Popular Libertador y el Partido Acción Revolucionaria- con los intereses populares: esto suponía la emergencia de un nuevo pacto político entre el gobierno y los sectores que le apoyaban, así como un nuevo momento constitutivo respecto

[26] Arévalo refiere como progresivamente y en coyunturas como la disputa por el Código de Trabajo, la alianza de los partidos de izquierda se quebró entre múltiples acusaciones de comunismo. Al parecer dentro de la misma izquierda había resquemores hacia esta tendencia ideológica. El PAR se dividiría en 1947 en dos facciones: los arevalistas o izquierda revolucionaria, contra reaccionarios pero también en franco rechazo del comunismo internacional. Por otra parte estaría la corriente comunista.

a la autonomía del Estado respecto a los poderes tradicionales tanto político como económicos. Desde el esquema analítico empleado los actores de esta coalición constituyen *fuerzas intervinientes* que operaban en plena alianza con los actores gobernantes, tendiéndose puentes entre intereses de sectores de la población y el programa de gobierno en curso.

En sus memorias políticas Juan José Arévalo insiste constantemente en diferenciar su gobierno como un surgimiento completamente distinto a lo que se conocía en Guatemala. Mientras la dictadura de Ubico era calificada de déspota, el presidente se refiere al primer gobierno de la Revolución como un "gobierno de paz, de benevolencia, de guante blanco" (Arévalo, 2014). Mientras se apelaba a como los anteriores gobiernos, las élites y los terratenientes habían mostrado históricamente desprecio por los trabajadores y habían desatendido la justicia social, el gobierno revolucionario se presentaba como un gobierno democrático y dignificador de las masas marginadas, que pretendía lograr:

> "la armonía de las clases sociales, la protección de la propiedad privada, dignificar a los trabajadores, levantar de su postración a las grandes mayorías de la república las que en gobiernos anteriores no desempeñan en el país nada más que el papel de instrumentos económicos al servicio de empresas comerciales, particulares y del Estado" (Arévalo, 1998: 277)

Para autores como Cardoza y Aragón, radica en un carácter democrático el verdadero contenido revolucionario de estos gobiernos:

> "lo revolucionario de los regímenes de Arévalo y Arbenz lo constituyó, simplemente, su espíritu democrático: lo revolucionario radicó en que frente a la arbitrariedad de muchos lustros y a la inmovilidad impuesta por el pánico, el país caminó y la Constitución se cumplió en proporción ostensiblemente mayor. Lo revolucionario fue la presencia de la libertad, ejercitar la soberanía y la lucha por la emancipación económica" (Cardoza y Aragón, 1994: 66)

Es decir, eran "revolucionarios" porque lograron romper con décadas de despotismo estatal, introduciendo la democracia como forma de gobernar y ampliando las concepciones de ciudadanía que se habían mantenido restringidas en los gobiernos anteriores. Por otra parte, en su retórica se incluían sentidos que les definían como gobiernos protectores de los

intereses nacionales y de los derechos de los trabajadores, gobiernos atentos a las necesidades populares y garante de los derechos y libertades de las grandes masas. Es decir, había una voluntad manifiesta de gobernar respecto a los intereses nacionales y por el bienestar colectivo, voluntad que se corresponde con muchas de las medidas de reforma implementadas por los gobiernos en aquellos años. Una retórica de tal tipo en un país como Guatemala resultaba efectivamente "revolucionaria", innovadora y disruptiva con las viejas tendencias del Estado liberal oligárquico.

1.1.1 Sobre los Programas de Gobierno: Política Social y Modernización Capitalista

El de Arévalo era un programa moderado dirigido al pueblo y a la atención de causas sociales que era preciso atender en vías del desarrollo: la atención a la educación y la cultura se tornan en ejes de gran importancia en el programa arevalista. Progresivamente la creación de normativas como el Código de Trabajo y la inauguración de instituciones como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social evidenciarían que la política social se tornaba en un eje importante del gobierno arevalista. Luego, en el segundo gobierno de la Revolución, el programa de Arbenz resultaba mucho más enfocado en la política económica, con la intención explicita de "afirmar los cimientos de nuestro futuro económico, empujar al país por el camino del capitalismo" (Arbenz, 2013). De manera que frente a los objetivos de inclusión y protección propuestos por Arévalo se transitaba hacia objetivos más amplios –desarrollo económico y bienestar popular- y acciones más complejas y problemáticas, dada la configuración del modelo económico a favor de las élites. De esto era consciente Arévalo quien en su discurso de entrega de la Presidencia argumentó sobre cómo la liberación de los sectores explotados conllevaba enfrentarse a grupos poderosos y trastocar la estructura económica del país:

> "Tenía yo entonces la convicción de que una nación no puede ser libre mientras no sean libres uno por uno todos sus habitantes (…) para alcanzar eso en Guatemala teníamos que chocar con la particular estructura social y económica del país: de un país en el que la cultura, la política y la economía estaban en manos de trescientas familias, herederas de los privilegios de la colonia o alquiladas a las factorías extranjeras o constitutivas de una secta administrativa oficial que protegía los intereses de aquellas. Un noventa por ciento de nuestra población vivía en cabal situación de servidumbre económica, sin derecho a la cultura y sin ciudadanía. Había que empezar en Guatemala en varios flancos a la vez: mover

> con entereza un movimiento libertador de la mayorías en lo legal, restaurador de ciudadanías estafadas y promotor de los balbuceos económicos del proletariado, de los trabajadores y de los campesinos" (Arévalo, 2014: 143)

Si bien su gobierno avanzó en los procesos de modernización y creo hitos fundamentales en la historia de las políticas de bienestar en el país, le tocaría al gobierno de Jacobo Arbenz emprender proyectos de mayor envergadura respecto a modificar la estructura económica del país. Refiriéndose sobre su programa económico Arbenz señala:

> "En ese documento dejé sentado que íbamos a promover el desarrollo económico de Guatemala de acuerdo con tres objetivos fundamentales: primero, convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial, en un país económicamente independiente; segundo, transformar a nuestra nación, de un país atrasado y de economía predominantemente feudal, en un país capitalista moderno; y tercero, hacer que esta transformación se lleve a cabo de tal manera que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo" (Arbenz, 1951: 3)

A nuestro parecer mientras que en el primer gobierno de la revolución se llevaron a cabo acciones de modernización del país acorde a las condiciones de la época –modernización institucional, creación del Seguro Social, disposición de marcos normativos modernos en materia laboral, creación del sistema de salud pública, entre otras- estos constituían pasos básicos, aspectos necesarios y muy importantes pero no necesariamente problemáticos –en el sentido de confrontar los intereses elitarios- y que eran parte de la tarea de preparar el terreno para la ejecución de un programa de desarrollo más amplio. Por su parte, el programa del gobierno arbenzcista conllevaba una profundización de las reformas y el logro de cambios en la estructura económica -industrialización, transformación capitalista, modernización de la economía- lo que suponía una mayor resistencia de las elites económicas y terratenientes ya que se trastocaban sus intereses y suponía el transformar patrones de dependencia enraizados como la concentración en la tenencia de la tierra, las formas feudales en la estructura agraria y el funcionamiento de la economía bajo lógicas totalmente liberales. El impulso de estas reformas en materia económica sería el punto nodal de conflicto con los poderes económicos tradicionales y el terreno de disputa respecto a la autonomía del Estado en aquella época.

Tabla 3.1 Gobiernos de la Revolución

Objetivos, ejes de trabajo, logros	
Gobierno de Juan José Arévalo 1945-1951	Gobierno de Jacobo Arbenz 1951 –junio de 1954
Democratización, modernización institucional	Trasformación del modelo económico
Restauración democrática: Nueva Constitución, respeto a la sindicalización Modernización del Estado: reforma del sistema monetario, creación del Banco de Guatemala, del Crédito Hipotecario Nacional Disposición de estadísticas: Censo Industrial, Censo Nacional de 1950 Modernización económica: creación del Instituto de Fomento a la Producción, Ley de Fomento Industrial Protección de trabajadores: regulación de relaciones de trabajo, Código de Trabajo, creación de Inspección General de Trabajo Promoción de la cultura: campañas de alfabetización e higienización Fortalecimiento de políticas sociales. Creación del IGSS[27], renovación de políticas de asistencia para sectores vulnerables	Desarrollo económico. Estímulo a procesos de diagnóstico y planificación de la economía Desarrollo local y agrario: Promoción de producción local, asistencia financiera y técnica a pequeños propietarios, producción agraria en fincas nacionales Reforma agraria. Decreto 900, liquidación de latifundios, reparto de tierras a campesinos Grandes obras de infraestructura: carretera al Atlántico, nacionalización de muelles, construcción del Puerto Barrios, construcción de hidroeléctrica Jurún Marinala
Fuente: Elaboración propia	

1.2 Los Poderes Estatales de Capacidad y Autonomía durante la Revolución

La constante mención a las condiciones de desigualdad, al empobrecimiento de la población y la necesidad de crear condiciones de bienestar para la mayoría, presentaba a los gobiernos de la Revolución como potenciales redistribuidores de riqueza, interesados en crear condiciones de justicia social, figurando el Estado como un interventor, con claras funciones de orientación de la economía. El programa de un *Estado desarrollista* era evidente en el discurso de juramentación de Arbenz como presidente:

[27] Siglas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

> "Producir mayor riqueza es nuestra consigna nacional por excelencia, y una vez producida, todos debemos gozar de esa riqueza. Pero debemos distribuirla de tal manera que los que tienen menos, o sea la enorme mayoría, se beneficien más, y a la inversa, los que tienen más, que son tan pocos, también se beneficien, pero menos (…) de nada nos serviría ser económicamente cada vez más libres en el mundo, si lo fuéramos cada vez menos en nuestra propia casa. Del mismo modo que resultaría monstruoso que por enriquecer cada vez más a la nación fuéramos a empobrecer cada vez más a nuestro pueblo. Si la prosperidad de Guatemala llegara a necesitar del sacrificio de sus hijos, lo justo sería que se sacrificaran más los que tuvieran más y que se sacrificaran menos los que tuvieran menos" (Arbenz, 1951: 8 -9)

> "Pero tampoco, dentro de las ideas económicas más comúnmente admitidas desde la terminación de la Primera Guerra Mundial, el poder público puede abstenerse de intervenir para orientar la vida económica de acuerdo con los intereses generales de la sociedad" (Arbenz, 1951: 11)

El giro que intentaba dársele a ese naciente Estado desarrollista incluía una mayor dotación de capacidades de gestión, de operación de la política. Bajo la lógica de Michael Mann respecto a los poderes del Estado, puede decirse que los gobiernos revolucionarios evidenciaron voluntad y acciones respecto a mejorar *los poderes infraestructurales* del Estado: es decir, fortalecer aquella capacidad de ejecución logística y administrativa de las decisiones políticas por todo el país (Mann, 1996). Sobre el incremento de estas capacidades ejecutorias, el disponer de mejor información sobre el país, incrementar los ingresos públicos, modernizar y ampliar el aparato estatal[28] y crear un marco de operación acorde a los tiempos eran tareas harto necesarias. Desde el primer gobierno de la Revolución se le prestó atención a la disposición de datos, de tal cuenta que la Dirección General de Estadística aportó en aquellos años información sobre trabajadores migratorios,

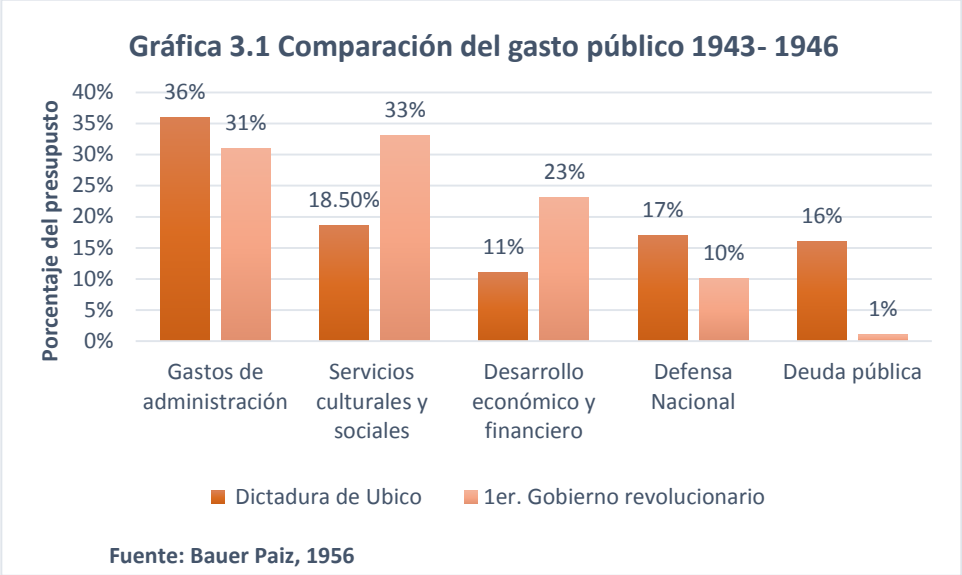
[28] Un aspecto importante en esa modernización del Estado incluyó la creación de infraestructura fundamental, de tal cuenta que la Dirección General de Obras Publicas fue una de las dependencias más activas de aquella época, estando a cargo de la construcción de las escuelas en el interior del país y de realizar las reformas o el remozamiento de edificios antiguos en la Ciudad Capital. Asimismo fue la responsable de la coordinación de la construcción del hospital Roosevelt, la modernización de los hospitales nacionales en Petén, Zacapa, Jutiapa, Coatepeque, Escuintla, Chiquimula, Cobán, Retalhuleu, San Marcos, la construcción de la Biblioteca Nacional, el edificio del Archivo General de Centroamérica, el Conservatorio Nacional de Música, el Palacio de los Deportes y el Estadio Nacional, además de promover la construcción de viviendas populares. (Informe del Ciudadano Presidente de la República, Doctor Juan José Arévalo, 1949; Informe de gobierno, 1951). Es de resaltar que la orientación de estas grandes obras públicas se concentraba en la Ciudad Capital y en Cabeceras Departamentales, resultando así en tipo de inversión limitada y segregadora de las zonas rurales más alejadas.

salarios, costo de vida, catastro de propiedades rurales, entre otros (Monteforte Toledo, 1952).

La planificación fue asimismo consideraba importante y en sus memorias el presidente Arévalo señalaba que aquella "estaba en pañales", razón por la cual se recurrió a técnicos europeos y norteamericanos para que ayudaran en tal tarea. Para Arévalo, la planificación debía ser un ejercicio democrático y auscultado, evitándose las prácticas aristocráticas y verticalistas. Para esto promovió los "Congresos de Economía Regional" tomándose en cuenta a los actores e instancias locales: lo lógica era una planificación lograda con base en el dialogo de sectores y el careo de actores sociales, todo bajo la tutela de un Estado mediador. El primero de estos ejercicios se realizó en el sur del país –el denominado "Triángulo de Escuintla"- con participación de los ministerios de Estado, representantes de la Universidad estatal, empresarios, técnicos y trabajadores: La intención era la discusión de los problemas regionales y la planificación a partir del contexto y necesidades locales. Los grandes temas-problemas visibilizados en este ejercicio fueron la distribución de la tierra, los rezagos educativos, salarios, justicia social, vivienda campesina, defensa del niño campesino, asistencia médica, abusos patronales, derechos sindicales y previsión social. Además "se pidió el apresuramiento de la Reforma Agraria, la instauración de los Seguros Sociales, la pronta emisión de un Código de Trabajo" (Arévalo, 1998: 60). De esta cuenta, más que derivarse de una orientación verticalista, los primeros ejercicios de planificación supusieron ejercicios democráticos de discusión y dialogo entre distintos agentes sociales participantes en tales esfuerzos.

En términos financieros, se sostenía que la estructura fiscal de un Estado moderno suponía una alta inversión pública para el desarrollo y el incremento progresivo de los impuestos, siendo ambos rubros fuente de atención durante los dos gobiernos de la Revolución. Por ejemplo, Bauer Paiz compara la distribución de los gastos públicos realizados durante la dictadura ubiquista y la distribución del gasto público en el primer año del gobierno de Arévalo, haciendo énfasis en los claros incrementos del gasto social ocurridos durante el primer gobierno de la Revolución. Diría el célebre político revolucionario y ministro de trabajo, "solo un gobierno que se propone con entereza servir a los intereses del pueblo, especialmente de las clases proletarias, puede lograr esas transformaciones en la

distribución de los gastos públicos. En el terreno de los números no tiene cabida la demagogia" (Bauer Paiz, 1956: 44)



De igual manera se referían otros estudios de la época respecto a las transformaciones en la estructura del gasto público durante la Revolución. Por ejemplo, Guerra Borges hace mención al estudio de Adler, Schlesinger y Olsen del año 1950 en el que advierten hechos como que "Guatemala al adjudicar el 27 por ciento de su presupuesto en el rubro de gastos sociales y culturales "igualó casi a Dinamarca y se aproximó en buen grado a la proporción que a los mismos propósitos dedicaron Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos" (Guerra Borges, 2011: 34). En suma, estaba en curso la transformación de la estructura del gasto público en una forma "pro-desarrollo". Para tal efecto de reorientar el gasto público, era necesario disponer de mayores recursos, lo que llegó a ser considerada una tarea de primer orden en vías de preservar el programa de desarrollo nacional, tendencia que se mantuvo durante los casi diez años de gobiernos revolucionarios (Guerra Borges, 2011). Esta intención de dotar al Estado desarrollista de más recursos, vía una imposición fiscal "equitativa y proporcional" sería manifestada por Arbenz en una de sus alocuciones:

> "las obras sociales que emprendamos tendrán como fundamento y estarán en razón directa al desarrollo de nuestro programa económico. En la medida en que aumente y se diversifique la producción agrícola e industrial, crecerá la renta nacional y por consiguiente la proporción de ella que debe corresponder al Estado. Y esta será en definitiva la indicadora de una regulada distribución de las cantidades que deberán invertirse en actividades reproductivas y en obras de carácter social. Debemos entender con claridad que

> nuestro principal esfuerzo debe dedicarse al desarrollo económico del país pues de esto depende en definitiva el obtener la mayor cantidad posible de fondos, sobre la base de una equitativa y proporcional imposición fiscal, que puedan ser destinados al mejoramiento de la educación, la salud pública, la asistencia social y la cultura" (Arbenz, 2013: 27)

Sobre este respecto, la Memoria de Labores del Banco de Guatemala señala el ritmo ascendente de los ingresos del Estado, principalmente en el rubro de impuestos y contribuciones representando los mismos "casi el 86% del total de ingresos y, dentro de este grupo, los impuestos a la importación, exportación, alcoholes y tabacos fueron los más substanciales, correspondiéndoles respectivamente los porcentajes de 38%, 20.4% y 21.2%. Para el período 1947-1953 se incrementó significativamente el porcentaje que los impuestos representaban dentro de la estructura de los ingresos estatales, incrementándose 18 puntos porcentuales en tan solo siete años de gobiernos revolucionarios:

Tabla 3.2 Incremento del rubro "Impuestos y contribuciones" período 1947-1954

Ejercicio	Total ingresos	Impuestos y contribuciones	Porcentaje en el presupuesto
1946-1947	40, 536.2	27,471.1	67.8
1947-1948	39,630.8	30,640.0	77.3
1948-1949	44,452.4	33,281.9	74.9
1949-1950	42,813.1	35,093.5	82.0
1950-1951	47,436.1	40,951.7	86.4
1951-1952	57,414.9	49,607.6	86.4
1952-1953	61,511.2	52,829.8	85.9

Fuente: Memoria del Banco de Guatemala, año 1953

Comúnmente a los gobiernos revolucionarios se les recuerda como unos de gran obra respecto a la creación de instituciones, la promulgación de normativas y la inversión en infraestructura, haciéndose mención a la promulgación del Código de Trabajo o la inauguración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como unos de sus grandes hitos. Sin embargo, en el curso se impulsaron muchas otras iniciativas importantes en la tarea de modernizar el rezagado Estado guatemalteco, como importantes medidas en el marco de la política económica del Estado desarrollista: la importancia dada a la disposición de datos estadísticos y a los ejercicios de planificación, así como la intención de mejorar los ingresos del Estado en vista de mejorar sus tareas redistributivas y de inversión

social, son parte de esas tareas enfiladas a dotar de más capacidades al Estado desarrollista naciente.

1.2.1 Las Fuerzas Intervinientes y la Disputa por la Autonomía del Estado

> "Esos adversarios, sin embargo, eran poderosos en dinero y disponían de prensa y radio. Eran minorías plutocráticas, engordadas bajo las administraciones liberales desde 1821. Sus cuantiosos bienes estaban intactos. Profesionales de larga data, empresarios del café y del azúcar, cortadores de madera, negociantes del chicle petenero, quizá también los ganaderos, los exportadores e importadores, los industriales de gran capital, militares de baja, políticos derrotados en las elecciones, políticos intermedios entre la reacción y la Revolución, periodistas comprometidos con el pasado, viejos intelectuales resentidos, el clero falangista y los españoles falangistas que residían en el país, la colonia alemana con filiación nazi, los italianos musolinistas, los banqueros favorecidos por los regímenes caídos en 1944 … No eran cuatro gatos: eran cuatro tigres, o veinte o cien" (Arévalo, 1998: 39)

En respuesta a la configuración ideológica de izquierda dominante en el Ejecutivo y el Legislativo y al curso que progresivamente siguió la política económica, los gobiernos revolucionarios se granjearon múltiples enemigos quienes empezaron a concebirles como un proyecto "comunista" que amenazaba seriamente sus intereses. De hecho la Revolución estaba tomando nuevos giros de carácter popular poco coincidente con la ideología liberal[29]de las élites económicas e incluso de la pequeña burguesía que apoyó originalmente el proyecto. El presidente Arévalo identificaba aquella oposición política y los denominaba como los enemigos de la Revolución: el "viejo conservatismo", la iglesia católica, los liberales decimonónicos que vanagloriaban los días dictatoriales de Justo Rufino Barrios y Jorge Ubico, "una minoría de rancia raigambre con espíritu conspirativo, las gentes del pasado" (Arévalo, 1998). Luego hacía mención del "capitalismo criollo" o los sectores económicos que veían afectados sus intereses con las disposiciones introducidas por los gobiernos revolucionarios, a quienes se sumaba la empresa estadounidense United Fruit Company como gran compañía, apoyada por el gobierno de Estados Unidos resguardando

[29] Según Sergio Tishler "ese liberalismo, podía llegar a aceptar ciertas transformaciones en el Estado a condición de que respondieran a las necesidades liberales de modernización de las élites" (2009: 308), de esta cuenta hasta allí llegaba el compromiso de las élites con la Revolución: estuvieron dispuestos a apoyar los procesos de modernización hasta el límite en que estos empezaron a trastocar sus interés de clase, económicos y financieros.

sus cuantiosos intereses en el país[30]. Su definición de ellos, nada halagüeña, les describía como personas con espíritu aldeano e ideas reaccionarias, "casos clínicos de resentimiento político": "Individuos sin ningún sentido de lo que es la Nación, de los que es el pueblo, de lo que son los partidos políticos, de lo que son las luchas cívicas, pero que tienen en cambio un sentido exageradamente personalista de la vida política" (Arévalo, 1998: 267). Del retrato que Juan José Arévalo hiciera de estos sectores opositores se deriva con facilidad el carácter conservador y de clase que vinculaba a estos principales grupos opositores identificados en este estudio como las *fuerzas intervinientes* en disputa y oposición con el Estado desarrollista que intentaba implantarse.

Por otra parte, con plena influencia de los tiempos que corrían en el ámbito internacional, el "fantasma" del anticomunismo empezó a rondar el país y se constituyó en el recurso discursivo favorito de las élites para atacar a los gobiernos revolucionarios, tildándose de comunista toda la obra social impulsada tanto por Arévalo como por Arbenz[31]. Como refiere Cardoza y Aragón "el comunismo apareció para estas gentes y para las agencias de noticias norteamericanas, con las campañas de alfabetización, el Código de trabajo y el Seguro Social. Con la reforma agraria pasamos a ser un Estado más comunista que la Unión Soviética o la China de Mao Tse Tung" (Cardoza y Aragón, 1994: 90). Esta lucha anticomunista se constituye en la bisagra entre los intereses de las élites económicas nacionales y los de la United Fruit Company respaldada vigorosamente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Agencia Central de Inteligencia de aquel país: cada uno de ellos jugó un rol en la trama conspirativa contra la Revolución[32], engarzándose oportuna y estratégicamente sus intereses económicos.

La reacción visceral y la resistencia sistemática que las élites mostraron durante el período 1944-1954, así como la conciencia de clase y el ethos de las élites guatemaltecas

[30] Robert Williams refiere como hasta antes de la Segunda Guerra Mundial la principal estrategia de intervención del gobierno de los Estados Unidos en la región centroamericana se refería a la abogacía por los intereses económicos de los inversionistas estadounidenses a la región, estrategia que progresivamente se modificó en las décadas siguientes y sobre la que se hará referencia en secciones posteriores (Williams, 1986).

[31] El apelar al comunismo como la ideología dominante de los gobiernos de la Revolución se constituyó en una constante y posteriormente en la estrategia política que derrocaría a Arbenz

[32] En sus memorias Arévalo da cuenta de al menos 27 conspiraciones en contra de su gobierno, contadas hasta julio de 1950, calificadas por él como "rebeliones de la derecha"

manifiestos en su oposición, son dignas de reflexión respecto al caracterizar a estas fuerzas intervinientes en relación con el Estado que intentaba construirse autónomo.

¿Por qué esa reacción tan beligerante de las élites tradicionales ante el proyecto desarrollista que intentaba instalarse? Debe considerarse que más que constituir solamente la configuración de ideas "propias de" o la "sensibilidad" particular de un grupo de poder, este ethos conservador en términos culturales, pero liberal en cuanto al manejo de la economía, se irradió plenamente sobre la forma de Estado vigente hasta 1944. Es decir, ese ethos influyendo en estructuras de larga duración habría afectado el desempeño estatal desde la Revolución Liberal de 1871 manteniéndose inalterable en su poder de influencia a lo largo de 70 años, hasta el triunfo de la Revolución de Octubre. La emergencia de esta y el proyecto popular y reformista en materia económica, significó progresivamente una afrenta a las maneras en que las elites, por décadas, habían concebido y dirigido al Estado guatemalteco: con el rumbo que siguió la Revolución y la constitución de sus programas novedosos en términos de derechos y orientación de la economía, el poder de las elites se veía amenazado, en tanto suponía el surgimiento de un nuevo ethos-sensibilidad contrastante con la que les era propia y que había moldeado eficientemente al Estado por décadas, según su conveniencia. Esa sensibilidad les había llevado a creer que el Estado debía operar de acuerdo a los intereses de las clases dominantes y los gobiernos de Arévalo y Arbenz representaban lo opuesto a estas ideas, en sus claros intentos por constituir una entidad estatal autónoma respecto a los poderes económicos tradicionales y la injerencia extranjera. A partir de lo anterior, más que el interés por promover un programa político o económico, el gran motor de las elites y sus aliados era la re-conquista del poder, recuperar la conducción del Estado que habían moldeado "a su imagen y semejanza" –y sobre el que su poder de influencia se veía limitado en aquel momento-, así como mantener el orden económico tal y como les era familiar y funcional. De tal cuenta que ante el proyecto que empezaba a perfilar una economía con efectos redistributivos, las élites emprenden acciones de resistencia política y, eventualmente, de boicot a las acciones de los nuevos gobiernos y sus formas de conducir el Estado.

La relación "tirante" entre las élites tradicionales y sus aliados contra los gobiernos de

Arévalo y Arbenz, fue una constante a lo largo de los nueve años de los gobiernos revolucionarios, operando de diversas maneras sus formas de resistencia: el ataque al gobierno en medios de comunicación, expresiones de manifestación pública, el uso de estrategias de guerra psicológica con base en una retórica anticomunista a manera de propaganda, el paro de operación de empresas y la franca interferencia diplomática de los Estados Unidos. Estas últimas serían las más extremas y las desarrolladas cruentamente durante el proceso contrarrevolucionario de 1954.

Fueron dos las grandes y emblemáticas resistencias enfrentadas por los gobiernos revolucionarios y que supusieron en buena medida, batallas por la autonomía estatal: la promulgación del Código de Trabajo durante el gobierno de Arévalo y la Reforma Agraria durante el gobierno de Arbenz. Del primero diría Arévalo que fue un proceso "largo y un poco peligroso" (Arévalo, 1998, 205). Ambas, la promulgación del Código de Trabajo y la Reforma Agraria suponían transformaciones sustantivas, "revolucionarias" de la estructura económica, pretendiendo trastocar el carácter de las relaciones laborales y la concentración de los recursos productivos. No es arriesgado afirmar que la batalla por el Código de Trabajo fue una disputa casi de carácter internacional entre el gobierno de Guatemala y el gobierno de los Estados Unidos, actuando este en intermediación de la frutera United Fruit Company[33]. La estrategia de la empresa transnacional para resistir a la nueva normativa incluyó varias acciones desde el paro de labores, el retener en puertos norteamericanos toda mercadería destinada a Guatemala, el recurrir a la intervención diplomática, incluso el chantaje de funcionarios públicos[34] para lograr la modificación del articulado del Código

[33] La frutera, con presencia en el resto de Centroamérica, constituía un consorcio junto a la Internacional Railways of Central América y la Compañía Agrícola Guatemalteca y operaba los tres únicos puertos en Guatemala: así concentraban los medios de transporte y de comunicación hacia el exterior. Cardoza y Aragón denunciaría que el de la UFCO constituía un sistema de explotación completo, dominando sobre extensiones de tierra, ferrocarriles, muelles y barcos, constituyéndose en un gran monopolio que ejercía dominio económico directo (Cardoza y Aragón, 1994). Por su parte, Díaz Rossoto renegaría sobre los amplios beneficios otorgados por décadas a la empresa: exoneraciones de impuestos, derecho a importar un sinnúmero de mercancías fabricados en Estados Unidos por espacio de 50 años, no obligación de consumir productos elaborados en el país, hechos que contribuían a que la situación de la industria nacional fuera "lastimosa" (Díaz Rossoto, 1958). Desde que iniciara operaciones en el país, los términos de intercambio resultaban francamente ventajosos para la empresa.

[34] Arévalo refiere como llegó a ser sobornado por el embajador en el mismo despacho presidencial, ofreciéndosele un viaje a Washington para recibir una condecoración, la disposición de mujeres y viajes a su gusto ocurriendo todo esto en las múltiples audiencias que el embajador solicitara para hablar con el presidente. Arévalo llegó incluso a catalogar el embajador estadounidense como "hombre de la Frutera" por la

que les parecía más inoportuno. En mayo de 1948 la empresa rechazó la petición que los trabajadores hicieran sobre aumentos salariales y desconoció abiertamente la normativa: la UFCO reclamaba que el Código era discriminatorio y que constituía una ley nacional que no aplicaba ni a los trabajadores ni en el territorio de trabajo de una empresa extranjera. A su vez, el gobierno reclamaba de la empresa la desobediencia a las normativas interna y los beneficios-apoyos recibidos anteriormente por el Estado guatemalteco. En sus memorias Arévalo refiere:

> La United Fruit despide trabajadores inconformes. El Código de Trabajo no les importa: para ellos es una ley extranjera… Extranjera dentro de la jurisdicción de los terrenos ocupados por la empresa. Ley de guatemaltecos para guatemaltecos. Los terrenos de la United Fruit en el Atlántico y los de la compañía agrícola en el Pacífico, eran sitios hasta donde nunca habían llegado las leyes del país. Tropa si llegó muchas veces, pero ha pedido de los norteamericanos para apresar a los trabajadores que pedían alza de salarios. Tropas guatemaltecas al servicio de los norteamericanos para castigar trabajadores guatemaltecos. La más abyecta subordinación de los gobiernos ¡Colonialismo admitido! (Arévalo, 1998, 264)

La batalla por el Código de trabajo se libró de igual manera en el congreso, donde diputados fueron asimismo chantajeados para que reformaran los artículos más severos del Código. Tales estrategias reflejan el poder con el que la empresa había operado en el país: la lógica del *derecho de picaporte* o el creerse con derecho de audiencia e influencia directa sobre altos funcionarios -incluso el presidente de la república- sería una evidencia no solo de la impunidad con la que históricamente había operado la empresa, sino también un reflejo de la pretensión de condicionamiento de la autonomía estatal. El hecho que Arévalo resistiera los embates de la UFCO[35] significaba para el consorcio estadounidense que su poder de injerencia en la política económica interna se veía ahora limitado. El hecho que el

---

abogacía y la vehemencia con que intercedía a favor de la compañia (Arévalo, 1998)

[35] Otro evento de interés en el marco de la disputa entre la UFCO y el gobierno de Arévalo fue la huelga que los trabajadores de los muelles declararan en enero de 1949, exigiendo mejores salarios. El 25 de enero de 1949 se decreta que el trabajo de los muelleros, trabajadores de la United Fruit Company y de la Compañía Agrícola, constituía un servicio público, manifestando el gobierno su apoyo los trabajadores e involucrándose Alfonso Bauer Paiz, como Ministro de Trabajo, en la intermediación del conflicto entre los trabajadores y la empresa. La reacción del consorcio fue el paro de labores, haciendo que los barcos no atracaran en los puertos nacionales. Por su parte, congresistas y senadores de los Estados Unidos defendían públicamente los intereses de la empresa. En sus memorias Arévalo refiere cómo nuevamente "los jerarcas de la compañía" le visitan en el despacho presidencial, llevándole escritos los artículos que deseaban fueran enmendados. Finalmente, luego de una intensa intermediación del Ministro de Trabajo, la empresa acepta el arbitraje y el 7 de marzo se logra la firma del pacto Colectivo entre patronos y trabajadores.

gobierno siguiera adelante impulsando los proyectos económicos que consideraba importantes para el desarrollo económico y el bienestar de la población, defendiendo al mismo tiempo los intereses y la soberanía nacional, indicaban el fortalecimiento de la autonomía estatal, situación evidente en las nuevas prácticas estatales respecto a la gestión de la política de trabajo, la mediación de las discrepancias entre los sectores obreros y patronales – ejerciendo el Estado un papel tutelar respecto al derecho de los trabajadores-, la negociación antes que la condescendencia a los preceptos empresariales y la observancia del cumplimiento de la normativa interna antes que moldear esta al gusto y conveniencia de las grandes empresas capitalistas. Tal actuar resultaría inaudito a los ojos de los empresarios extranjeros, dado que en el país tradicionalmente el gobierno había operado otorgando grandes concesiones a los inversionistas.

El momento cumbre de la oposición sistemática de las élites económicas y sus aliados extranjeros –en tanto fuerzas intervinientes- fue la intervención directa que en 1954 conllevó al derrocamiento del proyecto revolucionario por el auto denominado "movimiento de liberación nacional", coyuntura crítica sobre la que se profundizará más adelante. Baste por el momento decir que en los casi diez años de duración de los gobiernos revolucionarios estuvo vigente una batalla ideológica, política y económica respecto al Estado: una batalla por la autonomía del naciente Estado desarrollista o, en contraparte, por el intento de cooptación del mismo.

2. El Estado Desarrollista Frente al Modelo de Acumulación Concentrador

> "En ese documento dejé sentado que íbamos a promover el desarrollo económico de Guatemala de acuerdo con tres objetivos fundamentales: primero, convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial, en un país económicamente independiente; segundo, transformar a nuestra nación, de un país atrasado y de economía predominantemente feudal, en un país capitalista moderno; y tercero, hacer que esta transformación se lleve a cabo de tal manera que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo"
> (Arbenz, 1951: 3)

Discursiva y operativamente, la Revolución se inaugura como un proyecto modernizador del aparato estatal, de la actividad económica y favorecedor del bienestar de la población: era, claramente, un proyecto de desarrollo nacionalista figurando el Estado como el gran gestor de la estrategia económica y social. La orientación de la política económica pretendía estabilizar los precios, democratizar la riqueza, fomentar la producción y proteger la industria nacional, lo que, en esencia, constituye el programa de desarrollo nacionalista vigente en toda Latinoamérica en aquellos años. Como se señalara en párrafos anteriores, la observación de las acciones de gobierno en aquellos años nos sugiere que el programa revolucionario poseía una lógica incremental y progresiva respecto a las acciones a emprender en la vía del desarrollo: primero, el impulso de medidas democratizadoras y modernizantes en términos institucionales y, segundo, la ejecución de acciones transformadoras respecto a la atrasada estructura económica del país.

En términos de la estructura económica, la actividad agraria constituía el principal motor de la economía, representando el café el 72 por ciento del valor total de las exportaciones en el año 1949, mientras que las actividades industriales tenían un carácter secundario: en este escenario, la agricultura daba empleo al 75 por ciento de la mano de obra y representaba el 95 por ciento del valor total de las exportaciones. A finales de la década de 1940, los signos de atraso en el sector industrial se evidenciaban en la existencia de pequeñas fábricas para el procesamiento de productos destinados principalmente al mercado nacional, careciéndose por completo de industrias de tipo pesado. Los grandes problemas de atraso industrial derivaban del atraso tecnológico y la insuficiencia de maquinaria moderna, el bajo rendimiento de la mano de obra –por deficiente estado de salud de los trabajadores y falta de especialización-, una orientación hacia la maximización de la ganancia y el mantenimiento de salarios bajos, el precario sistema de transportes y la existencia de un mercado interno de muy reducidas proporciones (El desarrollo económico de Guatemala, 1950). Como denunciaran autores como Bauer Paiz y Díaz Rossotto, el empobrecimiento de la economía, la descapitalización, la desposesión de los recursos naturales, la continuidad de sistemas coloniales, constituían los frenos al desarrollo económico y social (Bauer Paiz, 1956; Díaz Rossotto, 1958). Los grandes beneficiados con esta articulación y dinámica concentradora –basada en monopolios, goce de beneficios, exenciones y subsidios- eran las élites terratenientes e industriales y las empresas extranjeras operando

en el territorio (Rossoto, 1956; Bulmer Thomas, 1993; Posas, 1993; Dosal, 2005).

La situación del agro era un claro ejemplo del carácter concentrador del modelo de acumulación vigente en la década de 1950 del siglo XX. Monteforte Toledo rescata valiosa información del Censo de 1950 en la que se refieren hechos como: Primero, la mayor concentración de tierra se encontraba en las zonas fértiles y planas, mientras en las regiones pobres la tierra se encontraba excesivamente repartida. Segundo, el absentismo del propietario crecía en razón directa a la extensión de la tierra, de manera que en las fincas comprendidas entre 2,500 y 5,000 hectáreas solo comparecían 19 propietarios u administradores. Tercero, solo el 33.7 de la extensión de la República estaba ocupada por fincas explotadas; a medida que aumenta la extensión de la tierra menos se le destinaba a producir alimentos básicos. Cuarto, las condiciones de mecanización eran lamentables, salvo en las empresas de la United Fruit Company: solo tres de cada 1,000 fincas usaban abonos en cantidad suficiente y en 165,000 minifundios de menos de 2 hectáreas no se abonaba ni se regaba jamás (Monteforte Toledo, 1952). Así las cosas, la tarea a emprender resultaba harto compleja y suponía atajar cuestiones estructurales y de raigambre histórica. Pese a estos obstáculos, para Arbenz resultaba evidente que el único camino para mejorar las condiciones de vida de la población atravesaba inevitablemente por la transformación de la estructura económica:

> "Buscando afanosamente en la entraña de nuestros problemas, hemos llegado a la conclusión de que es en la armazón económica de nuestro país donde reside la fuente de nuestros males. Al estudiar durante laboriosos meses el estado de la alimentación, de su indumentaria, de sus casas de habitación, de las medicinas que pueden mantener su salud, de su grado de educación y cultura, hemos podido sacar en claro que sólo orientando nuestro esfuerzo hacia un cambio en la estructura económica, modificando las características de nuestra economía y aumentando y diversificando la producción en todas sus ramas es posible conquistar mayores beneficios y bienestar para la población" (Arbenz, 2013: 23)

En la campaña presidencial de 1950, el presidente Arbenz denunció activamente la naturaleza del sistema económico fundado en la iniciativa privada, enunciándolo como un grave problema para el desarrollo del país, señalando que los productores sujetaban sus actividades a planes individuales sin que obraran conforme a un plan general bajo la autoridad del Estado (Arbenz, 1951). Sin embargo, la atención de la estructura económica

y en referencia a las condiciones de atraso económico no llegó hasta en el gobierno de Arbenz, sino que, previamente, durante el primer gobierno de la Revolución se habían impulsado ya algunas medidas, en términos menos radicales. Por ejemplo, hacia el cuarto año del gobierno de Juan José Arévalo se reportan importantes actividades en el marco de la política económica de la nueva forma estatal desarrollista: se dirigen acciones en vías de estimular la producción nacional y promover el desarrollo de la agricultura. Según Guerra Borges la primera referencia explícita de una política económica se realizó en 1948, incluyéndose en el texto *La situación económica de Guatemala*, presentado a la CEPAL por el Ministerio de Economía y Trabajo. Este política económica y social abarcaba la estabilización de precios, la democratización de la riqueza, el fomento a la producción, la protección a la industria nacional, la protección de los recursos naturales, la gestión de la política social y de trabajo, la prosecución de la política monetaria, de bancos y crediticia y la organización del transporte (Guerra Borges, 2011).

Es en este marco de actividad económica dirigida por el Estado que se crea el Instituto de Fomento a la Producción, se funda el Instituto Nacional del Petróleo, se decreta la Ley de Fomento Industrial y se crea la Dirección General de Agricultura. La finalidad del Instituto de Fomento a la Producción –INFOP, *decreto 533* del 17 de agosto de 1948- era "incrementar, diversificar y racionalizar la producción nacional", encauzando los recursos del Estado a fin de otorgar a los productores –especialmente a los pequeños agricultores- facilidades crediticias, financieras, administrativas y técnicas en vías de incrementar la producción nacional constituyéndose, según las autoridades, en "el más moderno órgano de la Revolución para la defensa y el fomento de la economía del país" (Informe de gobierno, 1951). Además otra de sus intenciones era el proveer recursos del Estado al servicio de la actividad productiva en la agricultura, ganadería e industria:

> "Se ha intensificado la labor de protección y fomento: a la pequeña empresa agrícola y manufacturera, mediante la organización cooperativa de los pequeños productores y el otorgamiento de créditos baratos, que han ido salvando a inmensa mayoría de campesinos y artesanos de las ambiciones desmedidas de los agiotistas. Este aspecto es necesario recalcarlo, porque se ha tratado de la democratización de la riqueza mediante la aplicación de técnicas que, concordando con la libertad política y el respeto a la propiedad privada, logren la liberación económica de las grandes mayorías" (Informe del Ciudadano Presidente de la República, Doctor Juan José Arévalo, 1949: 156)

La retórica presidencial de presentar estos esfuerzos como un acto de "democratizar la riqueza" –aunque no suponían en sí estrategias redistributivas– pudiera referirse más bien a que estos constituían esfuerzos por fomentar la participación en la economía de pequeños empresarios, a través del otorgamiento de facilidades para el desarrollo de sus actividades productivas y promover su organización cooperativa. En suma, volverles actores partícipes en la economía nacional pero cuidando, tal como plantea el presidente Arévalo, de no afectar la libertad económica ni la propiedad privada: se estaba ante medidas obligadas de fomento, de carácter a lo sumo reformador o modernizador.

2.1 La política agraria de la Revolución: intenciones y limitaciones en el intento de transformar la estructura económica

La política agraria en el primer gobierno de la Revolución atendió varios frentes[36] que abarcaban formación, mejoramiento de los cultivos, diversificación de la agricultura y distribución de tierra. El impulso de tales medidas contaba con diagnósticos de expertos y recomendaciones de estrategias, solicitados durante el gobierno de Juan José Arévalo. El documento conclusivo titulado *El Desarrollo Económico de Guatemala*, entregado por el comité de expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sugería un programa de desarrollo agrario completo que abarcaba propuestas de corto y largo plazo que incluían el incremento de la producción de granos básicos y alimentos para el mercado nacional, el fomento de una agricultura de alta productividad y susceptible de exportación y, el fomento del desarrollo forestal. Dicho documento sugería además procesos de colonización de las zonas costeras por la alta fertilidad de estas, siendo adecuadas para el reasentamiento de los campesinos sin tierra de las tierras altas, acompañando estas medidas de procesos de migración extranjera selectiva (Tipografía Nacional, 1951).

[36] De hecho, el Ministerio de Agricultura había sido creado durante el gobierno de Carlos Herrera en 1920, contando entre sus funciones la estadística agrícola, la colonización como medio de fomentar la agricultura, la investigación para fomentar y mejorar la agricultura y ganadería nacional, la conservación de los bosques, obtener semillas mejoradas y ejemplares de animales, así como investigar sobre enfermedades del ganado y plantas (El Observador, 2016: 9)

Tabla 3.3 Acciones de la política agraria – años 1949- 1951	
Distribución de tierra	Entrega de tierras de fincas nacionales a familias o colectividades, para incrementar la producción agrícola, brindándose asesoría técnica y ayuda económica Promulgación del Decreto 712, Ley de arrendamiento forzoso: obligación de rentar tierra a campesinos pobres sin cobrarse por esto concepto más del 20% del valor de la cosecha
Formación y educación	Formación de cuadros técnicos Distribución de manuales y panfletos informativos a agricultores Constitución de Comités Campesinos
Crédito/ Financiamiento	Promulgación del Decreto 994, Creación del Banco Nacional Agrario, 7 de julio de 1954. Institución financiera de apoyo a pequeños agricultores y campesinos beneficiados con la reforma agraria
Apoyo al pequeño productor	Venta de insumos para el cultivo a precios de costo Reparto de almácigos para cultivo Distribución de semillas
Disposición de Información	Censos de cultivos
Mejoramiento de la agricultura	Creación *de E*staciones Experimentales Agronómicas instaladas en fincas nacionales en Quetzaltenango, San Marcos, Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu, Santa Rosa, Zacapa, Izabal, Alta y Baja Verapaz. Fomento e innovación en cultivo de cebada, trigo, avena, uva, citronela, té de limón, palma africana, hule, café, miel, cardamomo Procesos de irrigación en el oriente del país Preparación de zonas de cultivo y terrenos con apoyo de equipo-maquinaria estatal Combate de plagas
Diversificación agraria	Cultivo de algodón en fincas nacionales Viveros experimentales para producción de agave (buscando sustituir su importación)
Institucionalidad agraria de la época	Dirección General de Agricultura, Instituto Agropecuario Nacional, Dirección General de Ganadería, Dirección General Forestal, Dirección General de Colonización, Departamento de Economía Rural, Departamento de Extensión Agrícola, Sección de enseñanza y Divulgación Agrícola, Escuela Nacional de Agricultura, Oficina Central del Café, Departamento de Fomento Cooperativo
Fuente: Informes de gobierno años 1949 y 1951; Guerra Borges, 2011; El Observador, 2016	

Una de las medidas más exitosas de fomento a la industria y a la diversificación agrícola la supuso el cultivo de algodón, dadas las excelentes condiciones del país para su producción y los bajos costos de la mano de obra. Esta actividad se extendió en toda la región centroamericana y, en el caso guatemalteco, fue fomentada en sus primeros momentos para el consumo interno y el fortalecimiento la industria textil. El apoyo estatal fue crucial a través del Instituto de Fomento a la Producción otorgándose los cuantiosos créditos que la industria requería, la disposición de maquinaria y la implementación de protecciones como fijación de precios mínimos y control de la importación (El Observador, 2016; Williams, 1986). La intención no era simplemente diversificar el agro sino ampliar la industria nacional: "que Guatemala dejara de ser un país exportador de materias primas y poco a poco se convirtiera en uno en el que la agricultura contribuyera a su proceso de industrialización y desarrollo del mercado interno" (El Observador, 2016; 20).

Tabla 3.4 Importación y exportación de algodón – años 1950- 1954

Año	Importación		Exportación	
	Quintales	Valor en Q.	Quintales	Valor en Q.
1950	39,953	1,157,325.00	3	2,975.00
1954	---	--	113,814	3,275,873.00

Fuente: El Observador, 2016 (Con datos del Censo Agropecuario 1964)

Pese a su éxito acelerado[37], la actividad algodonera no estuvo exenta de contradicciones y saldos negativos y, al final del día, aunque conllevo múltiples ganancias para los productores involucrados, supuso un alto costo ecológico y social en el mediano plazo (Guerra Borges, 2011; Williams, 1986). Más allá de las cifras que denotan el crecimiento de la industria, al colocar el foco en los agentes que se involucraron y beneficiaron de aquel auge se deriva la ocurrencia de procesos de concentración de recursos y beneficios. Tanto Guerra Borges como Williams señalan como el círculo de beneficiados dentro de la cadena productiva algodonera era muy restringido y refería a actores económicos tradicionales: terratenientes propietarios de grandes extensiones que en un afán de diversificar sus inversiones arrendaron parte de sus tierras para el cultivo, los bancos privados beneficiados

[37] Guerra Borges (2011) refiere como en los años cincuenta, Guatemala alcanzó el segundo promedio más alto en cuanto a rendimiento del cultivo en el mundo

con intereses, inversionistas nacionales y extranjeros que incursionaron en la fabricación de aceite vegetal. Con esto, los beneficios se concentraron en un círculo cerrado mientras la masa campesina continuo siendo retribuida con bajos salarios, contratada parcialmente en las épocas de cosecha y virtualmente desplazada o expulsada de la tierra al expandirse las áreas de cultivo (Williams, 1986). Con esto, la intención política del gobierno de ampliar la industria y fomentar nuevos cultivos topó de frente con el carácter estructural del modelo de acumulación que permanecía inalterable.

Durante el gobierno de Jacobo Arbenz la política económica se robusteció: en términos económicos, el proyecto arbenzcista sugería una serie de encadenamientos al seguir la lógica de incrementar primero la producción nacional, para luego dotar de más impuestos al Estado y reinvertir aquellos recursos en "actividades productivas y obras de carácter social", es decir, sugería una vinculación fuerte entre la política económica y la política social. En la exposición de su Programa Económico, Arbenz señala los tres ejes de su política económica: Primero, la sustitución de importaciones como un esfuerzo de soberanía y dignidad respecto a la inversión extranjera llegando a producir la mayor proporción de artículos que se importaban, logrando un mercado interno fuerte y cada vez menos dependiente. Segundo, la reforma agraria como medio de eliminar la servidumbre, liquidar el gran latifundio y distribuir mejor la tierra, acompañándose de medidas que modernizaran el agro eliminando la producción artesanal. Tercero, la industrialización, fomentando la producción de lo que se consume y crear las bases para la futura producción de combustibles, de energía eléctrica y productos metalúrgicos. Se buscaba crear –y proteger- nuevas industrias.

El gran proyecto para la transformación estructural del modelo económico guatemalteco fue la promulgación del Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria, implementada en 1952: está había sido una petición constante durante el primer gobierno de la Revolución, demandada en espacios como en el II Congreso de la Confederación de Trabajadores de Guatemala, en octubre de 1946. De esta cuenta, liderazgos del movimiento obrero y campesino con representación en el congreso de la República –en el que se formó una comisión extraordinaria de asuntos agrarios- e instancias como el Comité Nacional de Unidad Sindical y el Partido Revolucionario Obrero de Guatemala, constituían de los

principales promotores de esta medida, aunque en términos discursivos fuera el presidente Arbenz quien enarbolara el gran proyecto incluso desde su campaña presidencial:

> "La reforma agraria deberá consistir en lograr, mediante un proceso, que todas las fincas agrícolas de la Nación sean consideradas y manejadas por sus propietarios como empresas capitalistas tanto por lo que se refiere a sus métodos de producción como a las relaciones con sus trabajadores. No es nuestro propósito, pues, fraccionar toda la propiedad rural del país que pudiera juzgarse como grande o no cultivada y entregar la tierra a los que la trabajan. Eso lo haremos con los latifundios a los que antes he aludido, pero no lo haremos con las unidades económico-agrícolas de tipo capitalista. En estas, en cambio, nos empeñaremos en que prevalezcan las relaciones obrero patronales que ordenan nuestras leyes para garantizar los derechos legítimos de la clase obrera. Asimismo, utilizaremos la mejor tierra cultivable de propiedad nacional y que no se halle en explotación, para ampliar las fincas de los pequeños propietarios cuando sean insuficientes y para dotar de parcelas a los campesinos que carezcan de tierra, otorgando el usufructo de gran parte de ella de acuerdo a la Constitución" (Arbenz, 1951: 7)

El debate para su aprobación fue intenso en el Congreso de la república y la poderosa Asociación General de Agricultores renegaba que sus posicionamientos no habían sido atendidos. En el análisis sobre la posición de este ente gremial durante la aprobación de la Reforma Agraria, Bell concluye que la Asociación estaba consciente del problema agrario y pujaban por la modernización de los modos de producción –introducción de nuevas técnicas, diversificación agraria y expansión comercial-, es decir, estaban abiertos a las perspectivas de progreso y hacían énfasis en la productividad más que en el aspecto social del agro y rechazaban completamente el carácter "colectivizante" del Decreto 900: sus propuestas incluían rematar las tierras ociosas en vez de distribuirlas en usufructo, atender el desarrollo técnico, la colonización por parte de campesinos de las tierras altas de las zonas calientes inhabitadas, llevar a cabo una reforma agraria "democrática y patriótica", sin afectar la tenencia de la tierra (Bell, 1992: 20). Básicamente apoyaban la modernización agraria pero se oponían a cualquier transformación en la estructura de tenencia de la tierra: en esencia, desean mejorar la productividad del sector agrario, manteniendo la estructura latifundista.

El Decreto 900, de emisión el 17 de junio de 1952 incluyó dentro de sus considerandos:

- "que la necesidad de realizar un cambio substancial en las relaciones de propiedad y en las formas de explotación de la tierra",
- "que la concentración de la tierra en pocos manos desvirtúa la función social de la

propiedad",

- "que las leyes dictadas para asegurar el arrendamiento forzoso de tierras ociosas, no hay satisfecho las necesidades más urgentes de la gran mayoría de la población guatemalteca"

Todos aquellos eran presentados como causales que justifican la necesidad de una medida de tal magnitud. El gran objetivo de la reforma era entonces "liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y prepara el camino para la industrialización de Guatemala" (Decreto 900). Otros objetivos incluidos en la ley se dirigían a dotar de tierra a campesinos y mozos colones que no la hubieran poseído nunca o que disponían de muy poca, facilitar la inversión de nuevos capitales en la industria, mejorar las formas de cultivo, dotar a los campesinos de crédito agrícola y la asistencia técnica que les fuera necesaria (ídem). La intención no era propiamente la expropiación como fin en sí mismo y aplicable a toda gran propiedad, sino la distribución de tierra ociosa o sin producir: como se insistiera, no se buscaba reducir ni expropiar el capital o los medios de producción, además de que toda expropiación se consumaría previa indemnización, fijada con base en la declaración de la matrícula fiscal del inmueble. Tampoco se perseguía la distribución de tierra sin más, sino que se insistía en la modernización capitalista del agro: dotar de tierra, mejorar la producción y modernizar las relaciones de trabajo en el campo.

Echada a andar la Reforma, el informe del segundo año de gobierno de Arbenz refiere haber puesto en práctica 986 Comités Agrarios Locales y 21 Comisiones Agrarias Departamentales, con participación de campesinos. En 1953, a ocho meses de impulsada la reforma habían sido entregadas 35 fincas nacionales[38], distribuidas en parcelas individuales o en cooperativas; 39 fincas privadas que comprendían un total de 19,593 hectáreas, expropiadas e indemnizadas por un valor de Q. 390,276. El proceso de reparto suponía el

[38] Las fincas nacionales constituían un cuerpo de tierra pública que había sido expropiada a ciudadanos alemanes e italianos durante la segunda guerra mundial. En ellas, el Estado había logrado mantener sistemas productivos y fue en ellas donde se instalaron las Estaciones Agrarias Experimentales, como esfuerzos de diversificación de la agricultura.

estudio de la tierra, su dictaminación, expropiación y adjudicación. En ocho meses se reportaron 5,785 familias beneficiadas. Luego, en las tareas de fomento de la producción, el Ministerio de Agricultura entregó a los beneficiarios semillas, árboles frutales y el Departamento de Mecanización Agrícola arrendo maquinaria e implementos (Informe de gobierno 1953). Así, la primera fase de la estrategia supuso la entrega de tierra en las fincas nacionales, la segunda fase implicaba la expropiación de fincas particulares, específicamente las tierras que se encontrasen sin ser trabajadas.

En el informe de trabajo presentado por el presidente Arbenz al Congreso, en marzo de 1954 se anunciaría quizá la más peligrosa de las expropiaciones realizadas por la Revolución: la expropiación de 83,929 hectáreas de la Compañía Agrícola de Guatemala[39] ubicadas en Tiquisate, tierras "que serían puestas en manos de campesinos y de agricultores progresistas, serían dadas a los capitalistas del campo para que las hagan producir e incrementen una riqueza verdaderamente nacional" (El Observador, 2016: 36). Igualmente peligrosa fue para el gobierno la expropiación hecha a la UFCO en mayo de 1954 en el departamento de Izabal, hecho por el cual se indemnizó a la empresa con Q. 557,542.58 (El Observador, 2016: 39). La reforma agraria estuvo vigente solo por dos años: el ataque contra los gobiernos revolucionarios culminó con la arremetida contra el decreto 900 y el éxito de la intervención estadounidense que derrocó al presidente Arbenz en junio de 1954: como señalara Cardoza y Aragón "con la ley de Reforma Agraria, el presidente Arbenz toco cables de alta tensión: feudalismo e imperialismo" (Cardoza y Aragón, 1994: 87).

Pero más allá del ataque que los detractores hicieran sobre la reforma bajo el supuesto de ser un proyecto comunista, sobre la misma se vertieron críticas respecto al supuesto impacto de la iniciativa o las falencias de su contenido y medidas. Por ejemplo, Díaz Rossoto señala que la superación de las relaciones feudales en el campo, tal y como lo proponía la reforma agraria, no supondría suprimir las contradicciones entre capital y trabajo y cuestiona "¿Y se habrá terminado con la explotación? de ninguna manera, simplemente se han suprimido las relaciones feudales de producción que imposibilitan el

[39] En este caso, el Estado indemnizó a la Compañía Agrícola de Guatemala con Q 594,572.82, base sobre la cual la empresa pagaba los impuestos al Estado de Guatemala

desarrollo del capitalismo nacional" (Díaz Rossoto, 1958: 317). Otras críticas a la ley incluían el respeto irrestricto que se tenía hacia las propiedades cultivadas dado que esto permitía la vigencia de grandes latifundios, los cuales sobrevivirían el reparto de tierras afectables –las no cultivadas-; la ley no fijaba la dimensión de las parcelas a entregar, el tipo de propiedad o el régimen de explotación según la calidad de los suelos, situación que abría la posibilidad de arbitrariedades en su aplicación; al entregarse los establecimientos industriales de las fincas a inversionistas con criterio comercial, el Estado se limitada la posibilidad de influir en la dirección de las empresas y vedaba a los campesinos la participación como posibles empresarios agrícolas, entre otras (Monteforte Toledo, 1952). Sin embargo, como el autor afirmara atinadamente, ni siquiera la suma de todas estos posibles defectos podrían invalidar a la reforma agraria como hecho histórico de la mayor importancia para el país:

> "la revolución de Guatemala ha dejado de ser una simple transformación política para convertirse en la posibilidad inmediata de un cambio social y económico profundo, superador del atraso que aflige al país y ejemplificador de rutas que tarde o temprano tendrán que seguir todas las naciones escasamente desarrolladas del mundo" (Monteforte Toledo, 1952: 407).

El caso de la Reforma Agraria, del proyecto en sí, de su discusión y luego del ataque que se vertiera sobre la misma sirve para ilustrar por una parte, el tipo de Estado que intentó constituirse en aquellos años y las formas en que se constituyó la relación de este con otros agentes sociales. Además, es por demás importante atender el caso de la Reforma Agraria para comprender el tipo de vinculación del Estado desarrollista "revolucionario" con la estructura económica que a la postre seguía evidenciando una orientación concentradora y excluyente: los datos del Censo de 1950 no dejan lugar a dudas respecto al nivel de concentración de la tierra en el gran latifundio y las condiciones de atraso técnico –ergo, de bajo rendimiento de la producción- y carencia de insumos que afectaban a una gran mayoría del campesinado. Ante esta realidad, la política económica de Arbenz y el proyecto de Reforma Agraria se postulaban como medidas inevitables y necesarias. Con esto, el Estado desarrollista del segundo gobierno de la Revolución, en un rol de actor económico en pleno, proponía un nuevo tipo de relación respecto a la estructura productiva, al intentar reformarla y generar una senda de operación completamente distinta:

democratizar el acceso a los recursos productivos, hacer que la tierra llegará a más manos e introducir cambios tecnológicos que mejoraran la producción del sistema agrario en su conjunto. Más que ser un conjunto de organizaciones de pleno apoyo al proceso de acumulación capitalista que se regía por una tradición de concentradora, el Estado desarrollista de aquel momento histórico, intento constituirse en un orientador del desarrollo en beneficio de los sectores más rezagados de la población. Sobre esto, debe tenerse en cuenta el tipo de relación establecida entre el gobierno y otros sectores de la sociedad, más allá de las élites económicas, de manera que la inclusión del tema de la modernización agraria dentro de la agenda económica respondía, en primera instancia, al mandato de la Constitución de 1945 que decretaba la función social de la propiedad y prohibía además la existencia del latifundio: Como refiere Bell "Arévalo y Arbenz no necesitaban mirar más allá de la nueva constitución para encontrar un claro mandato a la acción" (Bell, 1992: pág. 20). Además, el proyecto de Reforma Agraria respondía al claro interés de los sectores populares y a los partidos políticos de tendencia de izquierda con representación en el congreso y vinculados al gobierno; es decir, el proyecto de modernización agraria constituía un proyecto con una profunda veta popular y el rol del gobierno fue entonces el de canalizar esa demanda sentida y gestar las medidas para su resolución. Así, podría afirmarse que la Reforma Agraria respondía tanto a un mandato constitucional como a una demanda popular.

Respecto a sus modos de implementación debe resaltarse que la discusión e implementación de la Reforma Agraria no constituyó un ejercicio de poder absoluto del Estado, en el sentido de que el proyecto no suponía expropiaciones por la vida de la coacción y la violencia, es decir, no fue un ejercicio de poder despótico que, como Michael Mann desarrolla, constituye una capacidad de accionar por parte del Estado, sin que medie negociación rutinaria o institucional con los agentes de la sociedad civil (Mann, 2006). Antes bien, el proyecto fue abiertamente discutido en el Congreso de la República, escuchadas las partes y atendidas las distintas posiciones, incluso las del sector terrateniente acuerpado en la Asociación General de Agricultores. Asimismo, el proyecto suponía el pago por la tierra "expropiada" de acuerdo al valor reportado por el propietario y el respaldo a través de la compra de bonos del Tesoro. Con esto quiere resaltarse el modo de

operación del Estado en aquel proceso que suponía atender el mandato legal, la demanda popular y seguir los procesos institucionales que dieran vida al proyecto: era un ejercicio de autonomía estatal el que estaba en curso alrededor del empuje a la reforma agraria. Sobre esta disputa por la autonomía, quizás lo más relevante a resaltar es el giro de la relación estatal con los agentes económicos y el nuevo rol del Estado respecto a la estructura productiva: el proyecto suponía un ejercicio de autonomía que empezaba a confrontar los modos tradicionales de relación y operación de la élites respecto al andamiaje y los recursos estatales, así como ponía en entredicho el corazón mismo del sistema económico -la posesión de tierra y la concentración de los recursos productivos-. Como Bell refiere, el sector terrateniente no se oponía al proceso de modernización agraria, de hecho, la requerían, se mostraban abiertos a la perspectiva de progreso y mejoras que fomentaran la productividad; sin embargo, preferían no se modificara el sistema y sus lógicas o se buscarán otras estrategias que no afectaran la tenencia de la tierra: rematar las tierras ociosas en vez de entregarla a los campesinos en usufructo, colonizar tierras deshabitadas, atender el desarrollo técnico. No estaban opuesta a la reforma sino al carácter "colectivizante" de la misma (Bell, 1992). Bell refiere como la posición política de la Asociación de Agricultores fue "moderándose" en alguna medida, de tal suerte que de una oposición frontal, fueron abriéndose a la noción de "reforma agraria democrática", involucrándose en el proceso de discusión, disputando el liderazgo que las facciones comunistas habían asumido en el empuje del proyecto y, buscando las maneras de que sus recomendaciones fueran incluidas para que el proceso se alineara de mejor manera a sus intereses sectoriales. Sin embargo, al observar el curso popular del proyecto de Reforma Agraria y la inminente pérdida de poder de influencia sobre el mismo, la opción radical de las élites terratenientes –en alianza con agentes externos- fue atacar al Estado, recuperar su dirección y reconstituir las formas de relación y operación donde aquel respondía a los intereses de clase de los grupos con poder. Desde la oposición de los poderosos sectores económicos tradicionales, la nueva relación que el Estado desarrollista intentaba entablar respecto a la estructura económica y el nuevo rol mediador que intentaba configurarse entre los procesos de acumulación y redistribución, fueron condenados a desaparecer al resultar contraproducentes al status quo. Sobre este importante punto volveremos más adelante.

3. Desempeño Estatal respecto al Desarrollo y la Ejecución de la Política Social

Como se ha señalado ya, pareciera ser que la estrategia político-económica de los gobiernos revolucionarios consistió en realizar "acercamientos" progresivos e incrementales, ocupándose en los primeros años de generar los marcos normativos necesarios –leyes e instituciones-, incrementar las capacidades del país –disposición de datos y recursos, planificación, fortaleciendo al mismo tiempo la política social, hasta la introducción de medidas más radicales en términos económicos como lo fue la Reforma Agraria de 1952. Habiendo explicado ya el intento de nuevo vínculo del Estado con la estructura productiva y el curso de la política económica y la estratégica -y disputada- política agraria, se presentará ahora una breve descripción respecto a las políticas sociales.

En el marco de la modernización de las políticas sociales, la promulgación del Código de Trabajo el 1 de mayo de 1947 es uno de los hitos más importantes dentro de las iniciativas desarrollistas de los gobiernos revolucionarios al punto de ser catalogado como "expresión suprema de la Revolución", "nuevo instrumento de justicia social" o "instrumento de liberación jurídica, social y económica". La innovación pretendía modernizar las relaciones de trabajo fundamentándose en nociones como el trabajo como derecho, el trabajador como sujeto jurídico con derechos y obligaciones, la existencia de garantías irrenunciables y la acción tutelar o protectora del Estado en la materia. En palabras del presidente Arévalo:

> "Los trabajadores guatemaltecos y los extranjeros que habitan en nuestro suelo, sentirán de hoy en adelante el respaldo poderoso de la Ley. Se acabó para muchos aquella deliciosa libertad que consistía en tratar a los trabajadores con espíritu patriarcal o caritativo, cuando no perverso, dictatorial y cobarde. El Código termina con esa falsa libertad, beneficiosa para los poderosos y terrible para los desvalidos. Pero al terminar con la libertad de explotación económica y con la libertad de ultraje personal, crea una nueva libertad que no es privilegio de un grupo sino beneficio nacional: esa nueva libertad, que no ha existido en Guatemala, es la igualdad ante la ley" (Arévalo, 1998, 245)

El Estado guatemalteco asumía con la promulgación del Código de Trabajo y con la creación de la Inspección General de Trabajo un papel no solo mediador respecto a la relación obrero-patronal sino tutelar respecto a los derechos de los trabajadores. En los años subsiguientes las demandas laborales y las prestaciones otorgadas a trabajadores fueron en

aumento: En 1947, el año de la promulgación del Código fueron pagados Q. 2,800 quetzales en prestaciones, mientras que en 1948 se totalizaron más de Q.44,000 quetzales correspondiendo a indemnizaciones por despido injustificado: "las cantidades pagadas denotan la protección que el Gobierno otorga por medio de su leyes a los trabajadores del país" (Informe del Ciudadano Presidente de la República, Doctor Juan José Arévalo, 1949: 160). Sin lugar a dudas se estaba ante una innovación importante en términos de reglamentar las relaciones laborales, sin embargo, las críticas al Código resultaban inevitables. Para Díaz Rossotto, el Código de Trabajo representaba una medida reformista pero no propiamente "revolucionaria", una manera de responder a demandas de los trabajadores por salarios y jornadas de trabajo más justas: "si, fue una conquista democrática que solo reguló las relaciones de trabajo pero no destruía el modo feudal de producción en el campo" (Díaz Rossoto, 1958). Como se analizará más adelante, alrededor del Código de Trabajo se generaría una de las polémicas más grandes del período revolucionario, que si bien no supuso el carácter dramático de los acontecimientos alrededor de la Reforma Agraria, si conllevó una ataque sistemática de los empleadores y de la United Fruit Company.

Ahora, sobre el campo de la política de educación nacional puede afirmarse que esta fue una de las más importantes durante el primer gobierno revolucionario: para el presidente Arévalo, antes de la Revolución "la educación estaba anquilosada por el pánico que las derechas y los dictadores han manifestado ante la expansión de la cultura en los planos populares" (Arévalo, 1998). La modernización de la educación durante su gobierno incluyó la creación de escuelas y plazas de maestros, la fundación de Institutos Normales, de escuelas nocturnas de completación, Escuelas Normales rurales, escuelas de estudios comerciales y de música en Quiche y Quetzaltenango. Asimismo, se promovió la cultura a través de la creación de la escuela de danza clásica, la creación de los museos nacionales y el impulso de las "Misiones Ambulantes de Cultura Inicial". Estas últimas tenían a cargo la fundación de bibliotecas, proyección de películas educativas, alfabetización de adultos, organización de clubes agrícolas y granjas- huertas modelo, la impartición de cursillos y clases de educación física, recorriendo todo el territorio nacional. Por otra parte, la política educativa atendió la divulgación de alfabetos y la traducción de la Constitución de la

República a los idiomas quiché, cakchiquel, quekchí y mam (Informe de gobierno, 1951: 13).

En el informe del segundo año de gobierno del presidente Arbenz se reconocía que la obra educativa ocupaba aún de mayores esfuerzos: se consigna la continuación de la ampliación del sistema educativo a través de la construcción de más escuelas tipo "federación[40]", la construcción de escuelas pre-vocacionales en Quetzaltenango y Retalhuleu, la creación del Departamento Nacional de Alfabetización, la continuación de las "Misiones Ambulantes" y la fundación de "Núcleos Escolares Campesinos" (Informe del segundo año de gobierno, 1953). En este influjo fueron privilegiados implícitamente los sectores obreros y las capas medias generándose, por otra parte, particulares medidas para la atención de los grupos indígenas como medios para su asimilación e integración social: la creación del Instituto Indigenista Nacional, el establecimiento de criterios etnolingüísticos y la regionalización de la educación, fueron parte de estos esfuerzos (DIGI, 1995). Pese a tales esfuerzos, que incluían la ampliación del presupuesto –que pasó de 1.8 millones en el período 1944-1945 a 10.1 millones en el período 1953-1954- las brechas a saldar eran grandes: para 1950 habían 8 maestros por cada 10,000 habitantes de tal cuenta que "la postergación educativa acumulada tenía dimensiones tan grandes, que el esfuerzo educador se mostró insuficiente en la experiencia truncada de la revolución" (DIGI, 1995: 116).

En el ámbito de atención a la salud, de los informes de los gobiernos revolucionarios se refieren acciones respecto a la ampliación de los servicios a través de la construcción de hospitales y la modernización de algunos servicios ya existentes: se estaba planificando la construcción de al menos 34 hospitales con 3,690 camas distribuidas de manera diferenciada. (Barahona Streber y Dittel, 1946). Luego, en términos del gasto público en salud, Barahona Streber y Dittel reconocen un aumento significativo respecto al gasto observado en el período de gobierno dictatorial de Ubico:

[40] Estas constituían un modelo pedagógico y de infraestructura escolar introducido por el presidente Arévalo durante su gobierno, creándose las escuelas más grandes de este tipo en todas las cabeceras departamentales, como estimulándose la creación de tipos más pequeños a nivel municipal, esto durante ambos gobiernos revolucionarios

> "durante mucho tiempo se invirtió apenas un 2% del total del presupuesto nacional en cuestiones asistenciales y de sanidad pública; y, en cambio, se gastaba alrededor de un 20% de ese mismo presupuesto en el Ejército que sostenía la dictadura. Compárese con esas cifras los Q.3,182,764.38 que señala el presupuesto en proyecto para el período 1946-1947, para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, lo que equivale a un 11.32% del total (Barahona Streber & Dittel, 1946, pág. 83)

Para 1945, la atención a la salud incluía el funcionamiento de 21 hospitales en toda la república, Casas de Salud privadas y centros de asistencia o asilos[41]. La observación de los servicios hospitalarios revelaba concentración de servicios en ciertas zonas –en la Ciudad Capital y la zona central- el "congestionamiento" de algunos hospitales por falta de camas respecto el nivel de demanda de servicios y, los gastos diferenciados entre uno y otro servicio hospitalario. Por ejemplo, mientras en la sala de curaciones del Hospital de Puerto Barrios se invertía Q.1.62 quetzales en el Hospital de San Marcos se gastaba 0.23 centavos de quetzal por estancia per cápita, hecho que en sí mismo revela una gran desigualdad respecto al gasto y que podría revelar problemas mayores de exclusión respecto a la orientación o priorización del gasto, si se traen a cuenta aspectos como la composición étnica de la población, la ubicación geográfica y el tipo de actividad económica en la zona donde se ubicaban tales servicios[42]. Como Barahona y Dittel advierten, no debe creerse que las 3,373 camas del sistema de salud público en 1945 eran verdaderas "unidades hospitalarias y, aunque lo fueran, su número es absolutamente insuficiente para las necesidades mínimas de la población de Guatemala (Barahona Streber y Dittel, 1946: 91). Esto revelaría un escenario de insuficiencia de servicios de salud al inicio del gobierno de Juan José Arévalo.

Hablemos ahora sobre la seguridad social: para 1944 la misma era prácticamente inexistente en Guatemala pese a que en el contexto internacional y a lo largo de todo el siglo XIX en distintos países fueron sustituyéndose progresivamente las prácticas tradicionales de asistencia por políticas públicas que incluían la distribución de la renta y

[41] De estos se refieren el Asilo de Alienados –pudiera ser el llamado Asilo de Dementes fundado en 1896 (Tobar, 2013), Asilo "La Piedad", el Asilo de Inválidos, el de Ancianos y el Hospicio Nacional, todos ellos vinculados al sistema de salud nacional

[42] Puerto Barrios representaba una zona altamente productiva vinculada al cultivo de banano, mientras San Marcos constituye uno de los departamentos del altiplano con alta población indígena: la orientación del gasto puede suponerse entonces como selectiva e intencionada a partir de criterios económicos y de productividad, sin excluir la posibilidad de un lamentable sesgo racista. Esto es a lo sumo una mera sospecha

otros mecanismos de seguridad social para la reducción de riesgos para la población (Aguado, 1995; Viales, 2007; Barba Solano, 2005). Así, pese a que en el año 1906 durante la dictadura de Estrada Cabrera fuera promulgado el Decreto 669 o Ley Protectora de Obreros[43] misma que contenía los antecedentes del futuro régimen de seguridad social (ASIES, 1991) al año 1944 no existía en Guatemala un sistema de seguridad social de carácter universal propiamente constituido: en materia de protección social "todo estaba por hacerse" (Barahona Streber y Dittel, 1946: 5). Al inicio del primer gobierno revolucionario de disponía de algunos marcos regulatorios a pensiones y jubilaciones –de servidores públicos y militares- y escasísimos casos de regímenes de previsión social establecidos de manera voluntaria por empresas particulares[44].

Así las cosas, el presidente Arévalo insistió en que la introducción en el país de un sistema moderno de seguridad social constituía cumplir con una de las grandes promesas de la Revolución de Octubre. Además, la novedosa Constitución promulgada en 1945 incluía en la sección de *Garantías Sociales* el "establecimiento del seguro social obligatorio" (Artículo 63). Al respecto planteaba que:

> "La seguridad social, inspirada en la obra de Roosevelt y en doctrinas europeas, representaba en el mundo contemporáneo un compromiso de honor para con la clase trabajadora, y Guatemala, al emitir la ley se colocaba a la par de sociedades modernas que protegen la salud y elevan el nivel de vida de las mayorías populares (…) los trabajadores de la República aplaudieron el gesto del Congreso al entregar una ley preparada con las máximas prescripciones de orden técnico para que empresarios y trabajadores, bajo el contralor Estado enaltezcan en lo posible la vida y la alud de los caudales humanos dedicados a la producción (Arévalo, 1998: 196)

Con el apoyo de técnicos extranjeros[45] y de manera sumamente tardía, Guatemala

[43] La Ley Protectora de Obreros del gobierno de Manuel Estrada Cabrera previa indemnizaciones por accidentes ocurridos en el lugar de trabajo, pensión vitalicia del 60% del salario en caso de incapacidad, pensión póstuma para la viuda del obrero, pago de gastos del sepelio y derecho a medicamentos en caso de enfermedad, funcionando cooperativas en las que aportarían tanto los trabajadores como el patrono (ASIES, 1991). Barahona Streber y Dittel señalarían en 1946 el carácter idealista de los esfuerzos a los que aspiraba tal legislación, los que no se correspondieron con las reales medidas implementadas.

[44] El estudio "Las Bases de la Seguridad Social en Guatemala" detallan los modos de aseguramiento que varias empresas extranjeras y algunas nacionales hacían a sus trabajadores guatemaltecos, en términos de servicios médicos propios, sistemas de ahorro colectivo, seguros de vida y pensiones por incapacidad

[45] Las referencias dan cuenta de los nombres de los personajes que apoyarían este esfuerzo, entre ellos Cesar Mesa, Salvador Saravia, Jorge Arias, Jose Rolz Bennet, Oscar Barahona Streber y Walter Dittel. Estos últimos serían autores del diagnóstico "Bases de la seguridad social en Guatemala", del año 1946, mismo que sería la base para la organización posterior del sistema de seguridad social

inauguraba a mitad de la década de 1940 su sistema de seguridad social a través de la emisión del Decreto 295 *Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*, de fecha 30 de octubre de 1946: esta establecía el régimen de seguridad social, nacional, único y obligatorio, debiendo cubrir todo el territorio de la República y ser el único para evitar la duplicación de esfuerzos. Obligaba asimismo a la inscripción como contribuyentes de los patrones y trabajadores, no pudiendo evadirse esta obligación. Los primeros servicios de protección contra accidentes en el año 1949 se limitaban a los departamentos de la región central y aquellos que alojaban los centros productivos: Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Quetzaltenango e Izabal. Luego, se ampliarían en 1953 a los departamentos de Santa Rosa y San Marcos. En sus primeros años se reportan la inscripción de 2,447 patronos y 140,000 trabajadores. En el gobierno de Arbenz la protección de accidentes se extendió a los departamentos de Santa Rosa y San Marcos, preparándose la institución para empezar el seguro materno-infantil en el año 1953.

La asistencia social fue asimismo "revolucionada" en el marco de la atención a población vulnerable como eje social del proyecto de los gobiernos revolucionarios. Hasta 1944, la limitada asistencia pública era revestida de un halo caritativo, por demás perverso, configurándose la figura presidencial como la de un "padre benefactor": los casos de los dictadores Estrada Cabrera y Ubico resultan emblemáticos al respecto (Tobar Estrada, 2013). Con los gobiernos de la Revolución las labores de asistencia social se transforman y amplían pero sin llegar a constituirse en una sólida política social: a través de la figura de la Primera Dama empiezan a desplegarse iniciativas de protección social, asumidas como servicios sociales que eran responsabilidad estatal pero que eran ejecutados e incluso sostenidos con aportes de filantropía privada. Como el mismo Arévalo reconocería: "la conmovedora y costosa obra se financiaba con fondos de procedencia privada, originada con aportes individuales o procedentes de instituciones del comercio y la industria" (Arévalo, 1998: 422). Las nuevas iniciativas incluían la ayuda a madres trabajadoras y de escasos recursos, la apertura de comedores infantiles, de guarderías cerca de mercados cantonales, el trabajo de unidades sanitarias móviles y la creación de algunas maternidades cantonales, todo ello en la Ciudad de Guatemala. En el interior del país se reporta la creación de un Hospital Infantil en Puerto Barrios y la inauguración de 6 centros de

guarderías nacionales (Arévalo, 1998). Durante el gobierno de Arbenz se continuo con la apertura de comedores infantiles e inició la creación de centros de readecuación" los que sustituirían al antiguo Reformatorio Nacional y el Hospicio Nacional" (Informe del segundo año de gobierno, 1953).

Sin embargo, pese a los cambios relativos en las visiones caritativas que quitaron el foco en la figura presidencial como el gran benefactor y que suponían un tránsito en la idea de caridad de "los de arriba hacia los de abajo", la labor de asistencia siguió denotando grandes contradicciones: aunque empezó a figurar como parte de las labores sociales de los gobiernos, la política de asistencia no termino de definirse como política en sí y como parte plena del quehacer gubernamental, de tal cuenta que la caridad privada siguió figurando como financista, benefactora y aliada fundamental de los gobiernos en este esfuerzo. Por otra parte, consideramos ocurrió un tránsito en la figura de representación de la caridad: del patriarca bondadoso se migró hacia la figura maternal de la esposa del presidente como nueva directora de los esfuerzos asistencialistas que eran celebrados, acuerpados y sostenidos por la labor altruista de otras damas de élite. Tal carácter restaba poder a la responsabilidad estatal y seguía confiriendo a las labores de asistencia un aire caritativo, casi misericordioso.

Sin ser este un sesgo analítico que considere lo hecho por los gobiernos revolucionarios como actos infalibles, resulta innegable que las formas de operación del Estado en aquellos casi diez años, respondían a un intento de crear una forma estatal pro-desarrollo, de tal cuenta que puede decirse que mucho de lo actuado por los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz suponían *factores impulsores del desarrollo* que intentaron romper con el viejo orden, modernizando la institucionalidad y abriendo nuevas sendas en la actividad económica: el componente social de tal esfuerzo se reflejaba en los procesos transformadores respecto a las normativas de trabajo, la inauguración de los esfuerzos de protección social y la atención a los ámbitos de salud y educación. Para que estos factores impulsores del desarrollo lograran su efecto se hubiera precisado de más tiempo para que las medidas implementadas se enraizaran y pudieran generar nuevas sinergias de desarrollo. Además, se ocupaba el quiebre de las viejas formas sociales que justificaban la

concentración y la explotación. La Revolución apenas empezaba su curso desarrollista cuando fue truncada en junio de 1954 por los poderes fácticos de la oligarquía terrateniente, el gran capital transnacional y la injerencia política extranjera.

4. La Insuficiencia y el Boicot a la Revolución de Octubre: Los Persistentes Indicadores Sociales de Pobreza y Rezago Social y la Caída del Proyecto Revolucionario

> Es patente hasta para el más advertido observador que Guatemala posee ventajas naturales que, si se utilizaran como es debido, permitían a la República alcanzar una posición relativamente favorable entre las naciones americanas, tanto en lo concerniente a patrones de vida, como en lo relativo a estabilidad económica. No obstante, hasta mediados de este siglo el desarrollo del país apenas se ha valido superficialmente de esas posibilidades latentes" (Britnell, 1958, pág. 47)

¿Cómo podría la Revolución de Octubre revertir los saldos negativos de la situación post-colonial evidente en el rezago social y la pobreza económica en que estaba sumida la población guatemalteca en plena mitad del siglo XX? Los datos nos reflejan que pese a las medidas económicas impulsadas y las transformaciones modernizantes en curso, la situación social continuaba siendo precaria para la gran mayoría de la población a inicios de los años cincuenta del siglo XX. En un artículo de 1952 presentado a la CEPAL se describiría la situación de atraso productivo en el contexto de impulso a la reforma agraria:

> "A tan deprimente cuadro hay que añadir que los ferrocarriles, los muelles y la electricidad pertenecen a compañías norteamericanas por el régimen de concesiones otorgadas en épocas anteriores y cuya duración se acerca a los cien años. El país carece de minas importantes en explotación y el manto petrolífero del norte está localizado teóricamente, pero no se ha querido otorgar concesiones sobre hidrocarburos sin condiciones de defensa nacional. El único combustible nacional es el bosque. La industria es incipiente y salvo

> textiles, cemento, jabones, cerveza, licores, algunos productos químicos y prendas de vestir, casi todo se elabora en pequeña escala, en forma doméstica. De ahí el gran volumen de importaciones, el alto costo de la vida y la esperanza que se ha puesto en la reforma agraria" (Monteforte Toledo, 1952)

El monopolio privado sobre los medios de comunicación, la falta de explotación de recursos naturales por parte del Estado, la existencia de un sector industrial apenas en ciernes y la dependencia de las importaciones son resaltados como indicadores del complicado escenario económico del país y que constituían verdaderas trabas a las posibilidades de desarrollo. Si bien el gobierno de Juan José Arévalo había introducido hacia el final de su mandato importantes medidas económicas que incluían el fomento a la producción nacional y la diversificación agraria, la situación social de la población seguía siendo precaria. En la lógica usada en este estudio, tales condicionantes pueden ser calificadas como *factores retardadores* que restringían o limitaban los impulsos desarrollistas que empezaban a generarse. Ante esto, el gobierno de Jacobo Arbenz debía continuar las brechas que se iniciaron en el primer gobierno de la Revolución y enfrentar a estos factores retardadores que obraban como patrones de dependencia, impidiendo el cambio estructural. La tarea era harto compleja para el proyecto desarrollista revolucionario.

A inicios de 1950 la situación de pobreza era alarmante. Por ejemplo, en términos de malnutrición, tomando como base una encuesta de la FAO del año 1946, Jacobo Arbenz hizo en la exposición de su programa de gobierno un balance entre lo que debería comer y lo comía de hecho un guatemalteco en el año 1951:

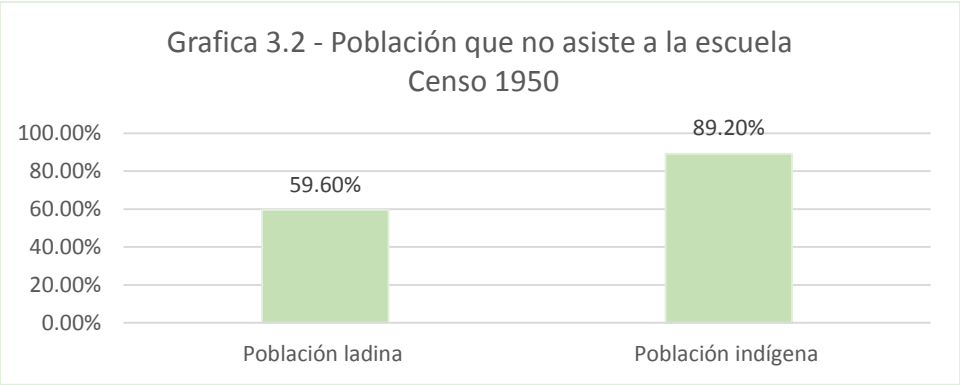
> El consumo de calorías es un 20% inferior al mínimo (2,524), uno de los más bajos del mundo, ocupando Guatemala el puesto 57 de un total de 72 países en la medición de la FAO sobre consumo diario de calorías por habitante
> El consumo de proteínas es un 15% inferior al mínimo, uno de los más bajos del mundo, sobre todo en el consumo de proteínas animales evidenciándose estas un 60% por debajo del mínimo (Arbenz, 1951)

Básicamente, los guatemaltecos no se nutrían adecuadamente y el consumo alimenticio era inferior a lo que recomendaban los estándares internacionales de la época. Esta insuficiencia en los alimentos podría derivarse de la insuficiencia de ingresos, la que, a su

vez, respondía a la persistencia de formas primitivas y desigualdades dentro de la estructura salarial. Por ejemplo, en la Constitución de 1945 la Asociación General de Agricultores logró que se aprobara el pago parcial en especie a los trabajadores, "así se constitucionalizó la vieja y perniciosa costumbre de considerar la comida de los trabajadores como parte del salario" (Bell, 1992: 20). La anterior significaba la persistencia de formas atrasadas y feudales que impedían la modernización de las relaciones de trabajo y la dignificación de los salarios. A su vez, unos de los primeros datos generados por la Dirección General de Estadística en 1946 respecto al costo de vida y el consumo de 179 familias en la Ciudad de Guatemala referían que el promedio de gasto era de Q69 quetzales al mes, en un rango de Q29 a Q227: de la población estudiada 40% eran obreros con ingresos de Q60 al mes, 32% eran empleados de gobierno con ingresos de Q81 al mes, 18% eran empleados de comercio con ingresos de Q125 … la mayor parte del presupuesto familiar se dirigía a alimentación (Romero, 2010). A partir de esto es posible derivar como mientras la situación de los empleados de gobierno y comercio resultaba más "holgada" en la relación ingresos-consumo, la situación salarial de los obreros era mucho más precaria. Estas precariedades salariales eran así misma referidas por un artículo del año 1951 el cual denunciaba que incluso los obreros ferroviarios, quienes eran de los trabajadores mejor remunerados no ganaban más de Q 3.67 por jornada; en la ciudad los obreros calificados no ganaban más de Q.2.00 el día, mientras la mayoría ganaban entre 0.80 o 0.50 centavos diarios. A su vez, en el campo, los obreros agrícolas ganaban entre 0.20 a 0.5 centavos por jornadas de más de 10 horas (El Observador, 2016, citando al Semanario Octubre No. 29)[46]. Estas referencias ilustrarían las desigualdades en la estructura salarial y la franca precariedad de las remuneraciones, de las que los trabajadores agrícolas eran los más afectados.

En términos de brechas sociales, el Censo Nacional de 1950 reflejaba serios atrasos en el nivel educativo de la población: solo el 28.1% de la población era alfabeta, mientras el 40.4% población ladina asistía a la escuela, solo el 10.8% de la población indígena lo hacía, reflejando esto claras brechas entre grupos étnicos respecto al acceso a la educación.

[46] Semanario Octubre No. 29 "La lucha de los trabajadores por mejores salarios y condiciones de trabajo", 27 de abril de 1951



Además era el Departamento de Guatemala –donde se ubica la Ciudad Capital- el que más alto índice de alfabetismo tenía en todo el país: 60% de su población era alfabeta, siendo esta predominantemente urbana. Este dato reflejaría rezagos en zonas geográficas respecto al acceso a la educación. Por si fuera poco, al observarse los índices de alfabetismo en Centroamérica, Guatemala resultaba ser el país con los índices más bajo de la región.

Tabla 3.5 Tasas de alfabetismo en Centroamérica en 1950

País	Índice de alfabetismo
Guatemala	29.7
Honduras	33.7
Nicaragua	37.4
El Salvador	39.1
Costa Rica	78.8

Censo de Población, 1950

Sin ánimo de ser condescendiente con los gobiernos revolucionarios debe señalarse que revertir siglos de atraso social y económico no sería tarea fácil para ningún gobierno, de manera que la empresa que los gobiernos de la Revolución tenían en frente resultaba titánica y difícil de llevar a cabo en los tan solo nueve años que la misma se mantuvo en pie. Apenas estaban instalándose nuevas formas y mecanismos democráticos, estaba en curso la modernización de las instituciones y se estaba ensayando -desde 1949- una política económica dirigida por el Estado cuando la Revolución fue boicoteada por los poderes tradicionales. Al momento de su quiebre en junio de 1954 el proyecto desarrollista apenas estaba dando sus primeros pasos como para ser posible observar tendencias

transformadoras que impactaran positivamente en la situación de vida de las personas y revirtieran las enormes brechas sociales de carácter histórico. El mismo presidente Arbenz durante la campaña presidencial de 1951 recurría en sus alocuciones al señalamiento de las condiciones de pobreza y exclusión social que persistían en el país pese a las medidas que se implementaron durante el gobierno de Arévalo en materia educativa, de salud y asistencia social. La introducción, modernización y ampliación de todas estas políticas tenían la finalidad de proveer bienestar a la población, pero, su impacto era limitado respecto al carácter histórico de la estructura económica y a los rezagos en el desarrollo del Estado mismo. Es decir, la dinamización de la política social llevada a cabo durante el gobierno de Arévalo si bien eran señales de la modernización de la función social del Estado y constituían acciones más que necesarias para el bienestar de la población, en sí mismas no lograrían revertir los saldos negativos en materia de desigualdad económica, evidente en indicadores como la brecha salarial o las carencias alimenticias de la población. Es decir, las políticas sociales fortalecidas cumplirían una función de provisión de bienestar básico, pero no trastocaban el corazón el sistema económico. Lograr transformar la estructura productora de desigualdad, bloqueo social y precariedad suponía la introducción de *factores impulsores del desarrollo* en materia económica y financiera: diversificar la economía nacional, fomentar la producción agraria e industrial, aumentar los ingresos estatales y fortalecer el gasto social eran parte de esos necesarios factores impulsores. De estos era necesario su sostenimiento en el tiempo, siendo ejecutados de manera ininterrumpida hasta que lograran generarse nuevas sendas de actuación y sinergias positivas en términos de desarrollo económico y redistribución social. Mientras no lograran "despegar", enraizarse y generar efectos positivos de manera sostenida, las condiciones de precariedad y rezago social persistirían en el país.

En ese marco de transformación, el proyecto de Reforma Agraria constituía el proyecto nodal, el más ambicioso y el arriesgado: transformar el sistema de tenencia de la tierra y modernizar el agro tocaba los intereses más sentidos de los sectores tradicionales y de sus poderosos aliados externos, abría una brecha para la transformación del status quo y asentaba una nueva forma estatal pro-desarrollo y más autónoma respecto a los intereses privados. De ese potencial transformador se derivaba el supuesto peligro que la Reforma

Agraria representaba para el país, según las fuerzas que la oponían. Fue a partir de la estratégica correlación de fuerzas entre los poderes económicos tradicionales, la empresa UFCO y el gobierno estadounidense que el proyecto agrario logro ser boicoteado. Como Bell refiere, de no haber sido por la ayuda que el gobierno de Estados Unidos otorgó a los actores nacionales para truncar "el avance de la amenaza comunista", la reforma agraria hubiera continuado su curso y los terratenientes hubieran debido ajustarse a la realidad de un sector agrario en transformación (Bell, 1992). Varios autores coinciden en señalar como la retórica anticomunista resultó ser el pretexto útil que servía a una estrategia político-económica específica: preservar los intereses de la empresa transnacional afectada en el curso de la reforma agraria y, mucho antes, con la implementación del Código de Trabajo. De esta cuenta, el anticomunismo solo resultaba ser el telón de fondo que ocultaba las verdaderas motivaciones de los enemigos de la Revolución: Destruir la Revolución para preservar la propiedad privada y la gran concentración de la tierra en pocas manos y, como un escarmiento para todo el continente, por el hecho de haberse atrevido a tocar los intereses de grandes empresas y enarbolar discursos de soberanía y nacionalismo (Cardoza y Aragón: 2011; Schlesinger y Kinzer, 1982). Para las élites nacionales involucradas en el boicot a la Revolución, *el recurso del miedo*[47] –anticomunista- se combinaba con un *discurso de preservación* que buscaba el mantenimiento de un supuesto orden social natural y de ciertos valores considerados tradicionales y esenciales[48].

En esta disputa, que no era una lucha por un proyecto económico específico como la Reforma Agraria, sino por la autonomía del Estado mismo, el gobierno denunció

[47] Véase un ejemplo sobre la estrategia de recurso del miedo: En una nota titulada "Invasión de tierras es inexorable de una política errónea" (*El Imparcial*, 11 de enero de 1954) se alerta sobre el riesgo de invasión de tierras sin esperar el dictamen de las autoridades agrarias, se especula sobre como los campesinos son empujados por líderes inconscientes o fanáticos, "casos de insensatez", inducidos a la invasión inescrupulosa de tierras: "tales infracciones son consecuencia o resultado lógico de la política de agitación y demagogia seguida por no pocos dirigentes de partido y de entidades sindicales, con el objeto de hacer de la reforma agraria en Guatemala una bandera sectarista y frecuentemente un medio para afianzar su propia influencia (…) No ha sido raro oír discursos o leer proclamas de dirigentes exaltados en los que se anuncia a toda orquesta que la reforma agraria será implantada a como dé lugar. Así pues, si los sublíderes o pequeños cabos rurales escuchan tales anuncios, nada de extraño tiene que ellos se envalentonen y que en sus respectivos dominios no vacilen en sentirse como dueños de un país casi conquistado. Esto sencillamente es un abuso que puede conducir y conduce en realidad a situaciones temporalmente anárquicas" (El Imparcial, 11 de enero de 1954)

[48] El lema "Dios, Patria, Libertad" del movimiento de liberación nacional refleja ese ideario conservador y nacionalista

constantemente –desde enero de 1953- la intervención extranjera[49] y la existencia de un movimiento contra revolucionario, respaldado por la United Fruit Company y gobiernos extranjeros, el que pretendería invadir el territorio y derrocar violentamente el régimen de Arbenz para instaurar "una tiranía que sirviera los intereses de las empresas extranjeras". La Cancillería sostenía en su denuncia que:

> "la causa real de esa campaña, tendiente a preparar el clima para un intervención contra Guatemala, reside en la política progresista y patriótica de su gobierno democrático que ha afectado legítimamente los privilegios injustos de poderosos monopolios extranjeros que operan en el país, conjugados con los intereses de sectores internos que han frenado el desarrollo económico y social de Guatemala y que han ocultado sus propósitos tras el pretexto de la lucha contra el comunismo ("No ha llegado ni una sola arma rusa, polaca, ni de los países que menciona el departamento de Estado: Toriello", *El Imparcial,* 26 de mayo de 1954)

Así, la denuncia del gobierno señalaba como principal causa de los ataques, el malestar de los sectores con poder –tanto las elites guatemaltecas como la empresa frutera- por las políticas implementadas que habían llegado a afectar sus privilegios.

La última estrategia en la campaña contra revolucionaria, fue la intervención violenta por medio de la incursión del ejército de mercenarios comandado por Carlos Castillo Armas, nombrado comandante del "Ejército de Liberación Nacional". En el momento más candente de junio de 1954, las falsas informaciones difundidas por la radio Liberación y los bombardeos realizados por aviones norteamericanos en el oriente del país, contribuyeron a generar la alarma de una guerra de gran magnitud. En esta coyuntura, las lealtades del ejército estaban ya comprometidas por lo que luego de negociar con la embajada de los Estados Unidos, el alto mando del ejército terminó por dar la espalda al presidente Arbenz

[49] Según la Cancillería, varios hechos evidenciaban el curso de la intervención extranjera siendo el más notorio la reclamación diplomática que el Departamento de Estado de los Estados Unidos hiciera a favor de la United Fruit Company. La Cancillería guatemalteca revela como el Departamento de Estado, en nombre de la Compañía Agrícola de Guatemala, propiedad de la United Fruit Company, presentó contra el gobierno guatemalteco una reclamación diplomática por Q.15 millones 854,849.00 quetzales, por motivo de la expropiación de tierras incultas de esa Compañía. Esas tierras fueron expropiadas en aplicación de la ley de Reforma Agraria pagándose a la Compañía la cantidad de Q 609,572.82 quetzales de acuerdo a la declaración fiscal hecha por la propia empresa y que servía de base para el pago de impuestos al gobierno. En este caso, el Departamento de Estado obraba como un intermediador de una empresa específica, elevando el reclamo a un nivel de discusión diplomática. De esta cuenta, el reclamo de la Cancillería apelaba a la soberanía del país y al principio de no intervención en los asuntos internos:

exigiéndole su renuncia, misma que él declara a viva voz en la noche del 27 de junio de 1954.

De la contra revolución debe resaltarse su carácter fulminante respecto a lograr trastocar la autonomía del Estado y abrir la senda para reconstitución del orden "pre-revolucionario", que resultaba ser un orden pro élite en la que la relación entre el Estado y los actores económicos tradicionales resultaba ser una relación de apoyo estatal y favorecimiento de la acumulación capitalista. Por consiguiente, la afectación de la autonomía estatal tuvo otras implicaciones más allá del derrocamiento de un presidente democráticamente electo, como lo fue Jacobo Arbenz. Es decir, el trastrocamiento de la autonomía del Estado guatemalteco en la coyuntura de la Contra Revolución supera el hecho emblemático de deponer al presidente, buscando colocar a un peón ad hoc a los intereses de las elites –como lo fue Carlos Castillo Armas-, sino que, de manera más profunda y grave, la afectación de la autonomía estatal supuso, en el orden internacional el reforzamiento de una situación de dependencia y tutelaje del gobierno de los Estados Unidos.

En el plano interno, la afectación de la autonomía supuso un golpe total al gobierno que conllevo a la remoción de los cuadros técnicos y del funcionariado en pleno que estaba al frente de las distintas carteras del gobierno. Por consiguiente, la intervención sobre la gestión, decisión y operación de la política pública y sus instituciones, fue brutal en el contexto de la contra revolución. Se eliminó de raíz cualquier margen de maniobra por parte de funcionarios técnicos y del congreso que contaba con mayoría de representación revolucionaria.

Para la lectura que intenta construirse respecto a cómo las formas de operación del Estado se ven implicadas en la reproducción de la pobreza, la alianza estratégica de las fuerzas intervinientes en aquel momento no sólo supuso eliminar a un proyecto político como el revolucionario y re-configurar una forma estatal ad hoc a los intereses de las élites, sino que conllevó un golpe certero a la forma estatal autónoma que intentaba construirse y a su más

importante política económica: con la traída a pique de la reforma agraria, quizá el más audaz de los proyectos de modernización impulsados en Guatemala en el siglo XX, se estaba condenando la posibilidad de una transformación estructural en términos económicos sociales y se traía de vuelta aquel tipo de Estado que –capturado- obraba a favor de los intereses de clase. Desde el análisis propuesto, la contra revolución puede ser considera como un *factor retardador del desarrollo*, al eliminar de tajo un incipiente –pero poderoso- impulso que en materia económica aspiraba a generar una senda de desarrollo distinta: los campesinos constituidos en pequeños propietarios, el agro como sector moderno, la tierra distribuida de forma más democrática.

Reflexiones Finales

A los 10 años del período 1944-1954 se le ha idealizado muchas veces como el único periodo en el que claramente se impulsó un intento de modernización institucional y de transformación de las grandes estructuras económicas en el país. En este período de la Revolución de Octubre se identifican varios *factores impulsores del desarrollo* tales como la disposición de nuevas instituciones y marcos normativos que permitirían generar políticas públicas para el desarrollo económico y el bienestar de la población. Aquel fue un período de gran creación institucional, de fomento de la infraestructura y de atención a rezagos sociales. Respecto al Estado y sus poderes se observó un incipiente fortalecimiento de las capacidades estatales de extracción de recursos y de gestión de la política pública vía la mejora de los procesos de planificación, de disposición de estadísticas y de reorientación del gasto social: se podría afirmar que durante los gobiernos de la Revolución el poder estatal de capacidad se vio claramente fortalecido, mientras el poder de autonomía se ejerció frente a las resistencias y ataques de los actores económicos tradicionales. Finalmente, el proyecto más ambicioso vinculado al Estado democrático desarrollista que intentaba instalarse fue la introducción de progresivas medidas de fomento a la producción y de modernización del agro: la Reforma Agraria era la joya de la corona de tal empresa, inédita en la historia guatemalteca. Con esto, a la Revolución no puede acusársele de falta de contundencia y arrojo, siendo la reforma agraria de Arbenz el intento más arriesgado en la historia guatemalteca por trastocar el modelo económico.

Pese a estos esfuerzos, el proyecto político económico de la Revolución de Octubre anidaba insuficiencias y contradicciones: la ocurrencia de un reformismo burgués, la emergencia de nuevos ricos beneficiados por las políticas desarrollistas, el protagonismo de los actores urbanos, el papel marginal de los grupos indígenas, y el impulso de medidas "desde arriba" sin una fuerte movilización de masas[50], entre otras falencias. Como advirtieran Díaz Rossoto y Cardoza y Aragón, lo que ocurrió fue la toma del poder político por parte de la burguesía, el impulso de un programa democrático- reformista, la reducción de los monopolios y cierto fortalecimiento del sistema capitalista de producción nacional. La tragedia de la Revolución consiste que como proyecto político no alcanzó a hacer lo suficiente y necesario para consolidarse como iniciativa renovadora de las formas políticas y empresa que pretendía abrir una nueva senda de desarrollo para el país: el curso de implementación de su programa desarrollista ocupaba de mayor tiempo y sostenibilidad para profundizar en los cambios sociales y económicos y generar nuevas dinámicas modernizantes y de cambio progresivo. (Díaz Rossoto, 1958).

Puede que una de sus mayores falencias haya sido el no intervenir de manera más decidida –pero gradual- sobre las visiones, imaginarios y los sistemas de ideas tradicionales y conservadoras imperantes en el país: promover una transformación cultural que le otorgara legitimidad al proyecto revolucionario y permitiera resistir los ataques ideológicos y las retóricas de miedo con las que la contra revolución se granjeo la voluntad de las masas. Como Rossoto señala, la Revolución pecó además en no lograr una movilización de las masas campesinas y descuido el trabajar la conciencia de clase de los trabajadores, no lográndose una articulación de fuerzas entre estos sectores que hubiera sido fundamental en la defensa del proyecto. Además, el descuido respecto a no granjearse una mayor lealtad del mando militar y la actitud final de Arbenz quien optó por renunciar antes que defender el gobierno hasta las últimas consecuencias son elementos que no pueden dejar de ser

[50] Por ejemplo, Díaz Rossoto señala como el Partido Guatemalteco del Trabajo, aliado del gobierno, no logró una unión entre obreros y campesinos o como los Comités Agrarios Locales involucraban a los campesinos, pero no así las Comisiones Departamentales Agrarias y el Departamento Agrario Nacional, los que estaban a cargo de una pequeña burguesía: de esta cuenta las masas campesinas no lograron gestar un papel más protagónico dentro de las acciones de transformación del agro.

mencionados. Estas debilidades o contradicciones en la operación de la Revolución favorecieron a la intervención: de esta cuenta el golpe no fue solo externo derivado de la amenaza a los intereses comerciales de los Estados Unidos y logrado con la pseudo intervención militar de junio de 1954. Por consiguiente, hay que considerar las contradicciones del propio gobierno revolucionario: la Revolución no comprendió que el reformismo no destruye el viejo proceso y que el salto cualitativo no se lograría mientras persistieran las viejas condicionantes ideológicas, sociales y económicas.

A sus falencias se sumó la acción combinada de los factores retardadores del desarrollo vigentes en aquel período: las maneras que las fuerzas intervinientes nacionales atacaron al proyecto revolucionario, la pervivencia del modelo de acumulación gestado desde finales del siglo XIX y el poderío de la intervención extranjera. Puede ser que si la resistencia hubiera devenido solamente de unas élites nacionales "emberrinchadas" contra el proyecto revolucionario, posiblemente la caída de la Revolución no hubiera sido tan estrepitosa. Los elementos combinados del poderío de la intervención extranjera, lo eficaz de su estrategia en un medio cultural profundamente conservador y, el involucramiento del mando militar dando la espalda a Arbenz, configuraron el escenario propicio para el derrocamiento de su gobierno y el fin de la Revolución. En suma fueron muchos los factores los que dieron el golpe de gracia al proyecto político económico "revolucionario" y que trastocaron el curso de desarrollo que se estaba inaugurando en el país.

Las secuelas en términos de impactos en las condiciones de vida de la población se verían en las décadas posteriores al mantenerse las condiciones precarias, de explotación y marginación social que la Revolución reconoció oportunamente. Con la caída de la Revolución de Octubre, no solo se defenestró a un presidente como Jacobo Arbenz, sino que se limitaron las posibilidades para crear distintos estímulos al desarrollo -disponiéndose los recursos productivos en más manos, modernizándose la técnica de producción y fortaleciéndose la industria nacional, tal y como estaba previsto en el programa económico revolucionario. Persistiendo los viejos factores ideológicos y culturales y dominando los patrones de dependencia que impidieron el cambio en la estructura económica, se siguió condenando a la gran mayoría de la población a condiciones miserables de vida.

CAPÍTULO IV

LA CONTRADICTORIA FÓRMULA DEL AUTORITARISMO Y EL DESARROLLO: LOS GOBIERNOS MILITARES DEL PERÍODO 1955-1985

"La tesis parte de la doctrina de Seguridad Nacional argumentando, de manera sui generis, que este ejército no tiene interés en controlar conflictos sólo por ejercer control, sino que en aras del desarrollo y por extensión, de la estabilidad del Estado" (Schirmer, 2001)

La etapa que inicia en junio de 1954 y culmina en 1985 constituye el largo período en el que los militares "condujeron" el Estado desarrollista autoritario, mientras las élites se dedicaban a hacer negocios sin demasiada interferencia. Aquella amplia etapa se inauguró con el proceso de la auto denominada "liberación nacional" -con respaldo de la intervención estadounidense-, seguida del proceso de contra revolución que restableció mucho del viejo orden que la Revolución de Octubre había intentado trastocar: aunque preservó algunas de las normativas e instituciones clave creadas durante el gobierno de Arévalo y continuó con las grandes obras de infraestructura en curso, la contra revolución revirtió el sentido original del programa de desarrollo económico y la modernización agraria impulsados en el gobierno de Jacobo Arbenz. En términos políticos, se inauguraba un largo período de autoritarismo, represión y restricción de las libertades políticas.

El triunvirato disuelve las juntas del IGSS, INFOP y Banco Agrario Nac.

EXTRA LA HORA EXTRA

DIARIO INDEPENDIENTE

Nº 3596. - Epoca IV. DIRECTOR: Licenciado Clemente Marroquin Rojas. Guatemala, martes 29 de junio de 1954. GERENTE: Oscar Marroquin Rojas.

LA JUNTA MILITAR DISOLVIO EL CONGRESO LEGISLATIVO DE LA NACION

Se cancela el nombramiento y sueldo del embajador sin sede, prof. Arévalo

Se acepta la renuncia del gabinete del coronel Jacobo Arbenz Guzmán

El coronel González Sigui fue nombrado director de la guardia

La Junta está asesorada por miembros legítimos del Colegio de Abogados

EL LICENCIADO MOSCOSO ESPINO PROCURADOR DE LA REPUBLICA

Cruz Wer y Rosemberg escapan de la embajada de la Argentina

AMPLIOS ALCANCES OTORGADOS POR EL DECRETO DE AMNISTIA

Favorecidos los reos políticos contra quienes pesaban sentencias

Teniente coronel de Artillería JOSE LUIS CRUZ SALAZAR

Coronel de Infantería ELFEGO HERNAN MONZON AGUIRRE

Teniente coronel de Infantería JUAN MAURICIO DUBOIS VALLEJERAS

NO REPRESENTA LAS LEGITIMAS ASPIRACIONES DE NUESTRO PUEBLO

El decreto ha entrado en vigor desde el propio dia de hoy

LA JUNTA DIRECTIVA DE GOBIERNO

CONSIDERANDO: que se ha declarado la suspensión parcial de los efectos de la Constitución en vista de la grave emergencia por que atraviesa el país, y que el Congreso Nacional no representa las legítimas aspiraciones del pueblo de Guatemala;

POR TANTO

DECRETA:

Artículo 1º—Se disuelve el Congreso Nacional.

Artículo 2º—Este decreto entrará en vigor inmediatamente.

Dado en el Palacio Nacional, ciudad de Guatemala, a veintiseis de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro.

Coronel ELFEGO H. MONZON, Presidente de la Junta.

Tte. Cnel. JOSE LUIS CRUZ SALAZAR.

Tte. Cnel. MAURICIO DUBOIS

ULTIMA HORA

Las primeras medidas de la contra revolución incluyeron la cooptación de espacios de dirección institucional al colocar a militares al frente de las dependencias de gobierno, la disolución del Congreso, la inclusión de militares en la junta de gobierno y la declarada persecución de civiles ante cualquier sospecha de comunismo: tal actuar supuso el mantener el sistema político-institucional blindado, sin oposición política, restringiendo el ejercicio democrático, ejerciendo los militares un férreo control sobre el desempeño institucional.

Por otra parte, más allá de la captura del Estado y la acotación de las posibilidades democráticas, las medidas ejecutadas por el movimiento contra revolucionario suponían también a la reconstitución del viejo orden social, planteándose el curso de una "nueva vida". A su vez, se produjeron giros inmediatos en materia económica y que interpelaban el actuar del defenestrado gobierno revolucionario: se renegoció el contrato con la Compañía Agrícola de Guatemala para la devolución de las tierras que les fueran expropiadas durante la Reforma Agraria del año 1952; se derogaron dos decretos dirigidos a la población con mayores ingresos -el que gravaba artículos importados calificados como suntuarios y el que suprimía el impuesto del 60% sobre herencias de personas viviendo en el extranjero- y se exoneró el impuesto de importación para semillas, de maíz, insecticidas y ganado. Por otra parte, la cooperación con los Estados Unidos se incrementó sustancialmente[51]: Se dispuso de financiamiento del gobierno de Estados Unidos para la continuación de la construcción de la carretera al Atlántico –iniciada durante el gobierno de Arbenz- y la carretera panamericana (Secretaria de gobierno 1955)

Tabla 4.1 Medidas del primer mes de gobierno contra revolucionario

Decreto/fecha	Disposición
Decreto 13, 14 de julio de 1954	Nombramientos de presidente del Organismo Judicial y de magistrados de la Corte Suprema de Justicia
Decreto 22, 21 de julio de 1954	Se derogan artículos diversos relacionados con el Ministerio de educación: "dado que es deber del Estado velar por que la instrucción que se imparte en los centros

[51] Entre 1954 y 1955 se reporta una gran cantidad de visitantes provenientes de los Estados Unidos: el presidente de la Junta Interamericana de Defensa, el director general de la United Fruit Company, empresarios, periodistas, alcaldes, congresistas y senadores de aquel país. La Foreing Operations Administration es señalada como la encargada de la ayuda enviada a Guatemala

	educativos nacionales no sea sectaria ni favorezca doctrinas que están reñidas con nuestros principios fundamentales, lo que trae profundas divisiones en la familia guatemalteca"
Decreto 23, 21 de julio de 1954	Se crea el Comité de Defensa Nacional contra el Comunismo, con facultades de investigación y para ordenar a la guardia civil y judicial la captura de los "elementos sindicados". Su labor era de saneamiento social
Decreto 31, 27 de julio de 1954	Suspensión del Decreto 900 o Reforma Agraria, "Considerando que la ley de reforma agraria emitida por el pasado régimen legó a la Nación graves problemas cuya solución inmediata es exigida por todos los sectores sociales. Que de forma abierta se trató de destruir la institución de la propiedad privada sobre la cual descansa la estructura social guatemalteca, propiciando la depreciación de las actividades económicas, un ambiente de desconfianza y la fuga de los capitales necesarios para el desarrollo de nuestros recursos; que la aplicación sectaria del Decreto 900 dio resultados radicalmente contrarios al incremento de nuestra producción agrícola, provocando el desconcierto en las relaciones laborales y estimulando una aguda lucha de clases en el medio rural"
Decreto 51	Tribunales militares conocerán los delitos de organizaciones comunistas
Decreto 113	Impuesto único para pago de resarcimiento a participantes de la Liberación
Fuente: El Guatemalteco, varias ediciones de julio de 1954	

Las grandes operaciones del gobierno de la contra revolución fueron empujar el proyecto desarrollista con un talante autoritario y reconfigurar el andamiaje político-económico de acuerdo a los intereses de las elites: convertirlo de tal manera que les permitiera continuar haciendo negocios tal y como lo hicieran antes de la osadía de la Revolución de Octubre.

Durante el largo período de gobiernos autoritarios, de nueve gobernantes ocho fueron militares y solo uno civil[52], siendo "de facto" tres de estos gobiernos por ser resultado de golpes de Estado que el mismo ejército daba al militar de turno en la presidencia: así ascendieron a la presidencia Peralta Azurdia en 1963, Ríos Montt en 1982 y Mejía Víctores en 1983. El golpe de Estado como estrategia "correctiva" del rumbo estatal se justificó en señalamientos de ineptitud, corrupción, o como rechazo a la estrategia de sucesión del mando (Luján Muñoz, 2006). Manteniéndose las formalidades electorales, el fraude electoral se constituyó en una estrategia frecuente en vías de conservar el poder, estableciéndose un esquema de sucesión del poder mediante el cual el ministro de la

[52] Sendo ellos: coronel Carlos Castillo Armas (1954-1957) general Miguel Ydígoras Fuentes (1957-1963), coronel Enrique Peralta Azurdia (1963-1966), Julio César Méndez Montenegro (civil, candidato del partido Revolucionario y nombrado como el tercer gobierno de la Revolución, 1966-1970) coronel Carlos Arana Osorio (1970-1974) general Kjell Laugerud (1974-1978), general Romeo Lucas García (1978-1982), general Efraín Ríos Montt (1982-1983) y general Carlos Humberto Mejía Víctores (1983-1986).

Defensa pasaba a convertirse en candidato presidencial con el triunfo garantizado.

En estas condiciones de autoritarismo disfrazado como democracia no resultó de extrañar el incremento del malestar social y la polarización: el rechazo de las formas no solo autoritarias sino también corruptas de los gobiernos militares y una permanente precariedad en las condiciones de vida de la población se constituyeron en los detonantes de la organización insurgente[53] y la cada vez mayor inconformidad ciudadana expresada en protestas masivas a mediados de los años setenta. Los ciclos "revolucionarios" de resistencia civil, levantamientos armados y lucha popular plenamente organizada eran correspondidos con represión estatal de tal suerte que, ante el incremento de movilización popular se activaba la reacción represiva por parte del Estado y sus agentes (Figueroa Ibarra, 2011).

A inicios de los ochenta, empieza a configurarse una nueva retórica que buscaba introducir reformas a la estrategia insurgente, apresurar el fin de la guerra interna e iniciar el proceso de democratización entregando la dirección del gobierno a los civiles[54]: el trasfondo del proyecto político sería establecer un co-gobierno que al tiempo que reconocía la necesidad de incrementar las responsabilidades de la sociedad civil, impulsaba procesos de inteligencia para la vigilancia de la sociedad (Schirmer, 2001)

La convocatoria, la instalación el 15 de julio de 1985 de la Asamblea Nacional Constituyente y la redacción de una nueva Constitución, estuvieron a la postre de las tres décadas de gobiernos militares y autoritarios en Guatemala. El régimen autoritario estaba

[53] El surgimiento de los movimientos guerrilleros no se hizo esperar y fue en noviembre de 1960 cuando estos inician como rebeliones de cuartel de jóvenes militares y evolucionan hacia una resistencia armada en el interior del país, primero en la zona oriental y luego en las montañas del occidente. Del lado de la sociedad civil, desde 1962 -en las famosas "jornadas de marzo y abril"- los estudiantes, las organizaciones de trabajadores y los partidos de la oposición mostraron una activa resistencia y movilización política. En los setentas ocurriría una radicalización del contenido ideológico en la lucha popular: "Durante la década de los setenta, una intensa lucha ideológica fue arrinconando a las tendencias reformistas o que eran vehículos de la hegemonía burguesa en el seno de la clase obrera" (Figueroa Ibarra, 2011: 149) ocurriendo así una mayor influencia de tendencias marxistas y socialistas en el seno de los movimientos populares

[54] En oposición a los militares de "línea dura" quienes creían que era preciso que el ejército tutelara al gobierno y protegiera al Estado, los militares "institucionalistas" defendían la tesis de entrega del poder, de colaboración con un gobierno civil, de poner fin a la guerra por medios políticos y procurar el retorno a la constitucionalidad.

prácticamente agotado y tomaría un par de años más para la configuración de un nuevo modelo político en el que los militares no figuraban como actores políticos, al menos de primera línea.

Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el largo período de gobiernos militares fue una etapa importante en el moldeamiento del Estado guatemalteco, un período de profundización de viejos patrones de dependencia asociados a la concentración del poder, de los recursos productivos y la procuración del control social: instituciones y dispositivos diversos estuvieron a la mano en este proceso de moldear al Estado de acuerdo a los intereses de la élite económica y política aunque, discursivamente, la retórica oficial apelara a metas como el desarrollo social, el crecimiento económico y la procuración de bienestar. Sin embargo, ese afán por beneficiarse de la operación estatal configurando un Estado "a la medida", en el marco de la relación Estado-sociedad se observaron múltiples tensiones que suponían disputas por la autonomía estatal: el trasfondo sería la disputa entre los actores económicos tradicionales y los militares gobernantes por la defensa de determinadas medidas económicas, disputa que se conciliaba o se gestionaba políticamente. Por otra parte, mientras estas tensiones con los actores económicos se dirimían o sobrellevaban, sin afectarse demasiado la relación de colaboración entre ejército y oligarquía, el Estado contrainsurgente mostraba su faceta represora y desplegaba sus poderes despóticos contra la sociedad civil organizada que protestaba en demanda de mejores condiciones de vida.

El presente capítulo busca explicar el giro en la forma estatal desarrollista ahora en su cariz autoritario, observando al Estado en relación simbiótica con las élites económicas y en un rol represor respecto a la población civil; atendiendo como a partir de aquella configuración y nueva relación se amplió y se reforzó el modelo de acumulación concentrador, con claras consecuencias de falta de desarrollo social y reproducción de la pobreza: de esta manera, los años de crecimiento económico y las medidas correctivas –materializadas en algunas políticas sociales y agrarias- resultaron ser logros banales y esfuerzos infructuosos que no representaron mayores niveles de desarrollo económico y bienestar social. Como se explicará, la fórmula de "seguridad y desarrollo" en la política de Estado se llevó a cabo a un costo muy alto en términos de vidas humanas pérdidas, aniquilamiento de liderazgo

social y político, fractura generalizada del tejido social y desarticulación de formas de organización comunitaria y sindical. Se analizará como las medidas desarrollistas impulsadas por los gobiernos militares resultaron en una suerte de "falso desarrollismo" por ser insuficientes e inoperantes en su objetivo de proveer desarrollo y bienestar.

1. "Seguridad" y Desarrollo: La Nueva Configuración del Estado Desarrollista – Autoritario

¿Cuál fue el carácter de los gobiernos militares autoritarios? Bien puede hablarse de la existencia de un carácter común de los mismos a lo largo de las tres décadas que los militares estuvieron al mando del gobierno: una orientación ideológica anticomunista y el autoritarismo como vocación práctica. Como coinciden varios autores, la ideología anticomunista se constituyó en hegemónica durante el largo período autoritario sirviendo de justificación del autoritarismo y en el disfraz de los intereses geopolíticos de los Estados Unidos. Además, el anticomunismo fue el pretexto útil para la resistencia que las élites guatemaltecas mostraron ante cualquier proyecto progresista, generándose todo un estigma político hacia el pensamiento de izquierda o las posiciones progresistas, sirviendo además de acicate de la larga lucha contrainsurgente (González Izás, 2014; Figueroa Ibarra, 2011; Villagrán Kramer, 2009). Bien puede afirmarse que el anticomunismo se constituyó en una suerte de lubricante que dinamizaba la maquinaria represiva del Estado y mantenía sin cambio el curso del modelo desarrollista autoritario.

Junto a la proclama de evitar la "sovietización" de Guatemala, el primer gobierno de la contrarrevolución hablaba de "reconstruir el país" luego del estado ruinoso en que supuestamente los gobiernos revolucionaros le habían dejado[55]. Luego, durante el gobierno

[55] Sin datos que respaldaran tales afirmaciones, el primer informe del gobierno de Castillo Armas dedicaba toda su exposición a satanizar el gobierno de Arbenz calificándolo como el más funesto de la historia del país, demeritando por completo la política agraria de aquel gobierno: "la agricultura, rama vital en que descansa la economía nacional fue sin duda alguna la que más daños sufrió durante los pasados regímenes de gobierno y especialmente durante el último del expresidente Arbenz, con el reparto inmediato, absurdo e inoperante que se hiciera de algunas fincas nacionales y particulares. La demagogia comunista en forma sistemática, constante, firme y permanente procuró quebrantar la conciencia y destruir la moral del campesinado, despertando en ellos el sentimiento de codicia ilimitada y de odio para los agricultores grandes o pequeños. Se les indujo a la destrucción porque a la par de la lucha de clases convenía a los designios comunistas que el pueblo llegara a total miseria para mejor dominio" (Secretaria General de la Presidencia, 1955: 57)

de Peralta Azurdia se plantea como la misión del gobierno militar el "reestablecer el imperio de la moral[56], sanear las finanzas públicas, consolidar la estabilidad política y acelerar el desarrollo del país, fortaleciendo la economía nacional" (Secretaria de información del gobierno, 1964). Es decir, en manos del ejército estaba desde procurar el cambio moral, hasta la promoción del desarrollo. Puesto así, la acción del gobierno militar resulta casi mesiánica, redentora, vigilante y omnipotente: solo ellos podían emprender tamaña empresa de reconstrucción, saneamiento y encauzamiento del desarrollo del país. Véase otra referencia al respecto:

> "Al hacerse cargo de la Jefatura de Gobierno, el Coronel Enrique Peralta Azurdia, como Ministro de la Defensa, reiteró que el Ejército actuaba como institución en procura de la paz, la tranquilidad y la concordia, para encauzar al país por los senderos del orden económico y la probidad, como exigían los más caros y vehementes anhelos de la ciudadanía (…) la actitud de las fuerzas armadas fue considerada como el único recurso para iniciar la empresa inmensa y llena de dificultades de conjurar la crisis económica y encauzar a Guatemala por los senderos de un desarrollo equilibrado" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 37)

Significado así, el ejército se constituía ahora en el actor protagónico para la conducción del gobierno y la procuración del desarrollo a partir de nociones como el control y el orden. De hecho, la concepción que tuvieran del desarrollo económico se refería a como un proceso "metódico y ordenado", asociado a un bienestar generalizados para toda la población, considerándolo como el resultado de "acciones racionales y coordinadas" entre las distintas instancias de gobierno (Secretaria de información del gobierno, 1964). Es decir, como proceso que suponía mejoras en las condiciones de vida, el desarrollo no se consideraba casual ni fortuito, sino que se antojaba como seriamente previsto y programado, siendo esta, a nuestro parecer, una característica específica del actuar de los gobiernos en el período autoritario: la planificación seria del desarrollo y la consideración

[56] El golpe de Estado que Peralta Azurdia diera al general Ydígoras se enmarcaba en la llamada Operación Honestidad: una purga de la corrupción, una operación "cauterizante" que pretendía sanear las arcas nacionales y corregir los vicios de las administraciones anteriores. Según la Secretaria de Información del gobierno "la Operación Honestidad es una nueva actitud, un cambio trascendente en la esencia y en las formas de vida guatemalteca. Uno de sus objetivos fundamentales, consiste en el manejo de los fondos públicos con estricta honradez, en la supresión de los negocios ilícitos a la sombra del poder y en la honradez de los funcionarios (…) Fija un nuevo estilo de vida para restablecer el orden, la disciplina y la moral en todos los aspectos de la vida nacional, valores que se estaban perdiendo por la acción del oportunismo y las maniobras de los políticos" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 45)

de este como el resultado de sistemáticas acciones, organizadas y orientadas desde el Estado, hacia la mejora de condiciones de vida. En tales tareas, el ejército figuraba como el actor protagónico e indiscutible en el encauzamiento del Estado. Esto devenía de una profunda vocación autoritaria, que defendía las nociones de orden y disciplina y se apegaba a férreos controles como mecanismos de relación social y de dirección de la cosa pública. De esta cuenta la concepción que el Ejército parecía tener de sí mismo era la de la única institución responsable de imponer el orden y salvaguardar la estabilidad del sistema, de manera que más allá de solo preservar la soberanía nacional sobredimensionaron su acción al considerarse garantes y guardianes del sistema social y político en su conjunto: como advierte Villagrán Kramer, superando el presidencialismo, el ejército asumió y ejerció el poder absoluto del aparato estatal (Villagrán Kramer, 2009).

No sería arriesgado afirmar que una orientación conservadora constituía el marco ideológico que delineaba el proyecto político autoritario, aunque discursivamente intentará mostrarse al régimen como defensor de las libertades y la dignidad humana y promotor de la justicia social. En documentos como el Plan de Tegucigalpa (1954) y la Política Económica del Gobierno Militar (1966) se observan especies de declaraciones de principios que apelaban tanto a principios democráticos como a la defensa de la justicia social – "dar a cada quien lo suyo"[57]- y los principios de propiedad privada y libre empresa (CEUA, 1957; Secretaria de información del gobierno, 1964; Política económica del gobierno militar, 1966). Particularmente, la libertad de empresa era defendida como principio fundamental, como elemento determinante en el fortalecimiento de la iniciativa privada y urgida como elemento acelerante del desarrollo económico. Por consiguiente, la formula incluía libertad de empresa y prosperidad del sector privado como elementos necesarios y detonantes del desarrollo. Así, cobraban vida enunciaciones del tipo "Sea esta la oportunidad de afirmar categóricamente que el Gobierno reconoce y adopta el principio de la libertad de empresa como fundamento del desarrollo democrático de la economía nacional" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 74).

[57] Dar a cada quien lo suyo, "dentro de las normas de una justicia estricta, manteniéndose en equilibrio toda la estructura social, política y económica del país" (CEUA, 1957) parecía una defensa cautelosa de la propiedad privada terminándose por negar cualquier principio solidarista: antes bien, la defensa de lo privado- propio era el principio rector.

Por otra parte, las declaraciones de principios resultaban en una mixtura que reflejaba una dualidad respecto al rol del Estado en la gestión del desarrollo: en la Política Económica del Gobierno Militar (1966) y respecto a la introducción de medidas fiscales, se hace mención a la necesidad de "sacrificios de algunos sectores en beneficio de otros" y se convoca a un alto sentido de patriotismo de los sector económicos más privilegiados para sacrificar parte de sus beneficios en aras de un bien mayor. Sin embargo, en la misma narrativa, se apela a que la aceleración del desarrollo debe hacerse en un marco de promoción de la libertad de empresa la que se adopta como principio fundamental del desarrollo de la economía: la intención sería que los empresarios planifiquen y dirijan libremente sus empresas. Esta mixtura de principios, por un lado el apelar a la solidaridad y a la acción patriótica y colaborativa en aras del bien colectivo y, por otra, defender la libertad de empresa como pilar del desarrollo, denota un carácter hasta cierto punto contradictorio de las visiones que del desarrollo tendrían los militares de la época: ¿Cómo congeniar los principios de un Estado desarrollista e interventor con los principios liberales que apelaban a una acción estatal marginal y restringida respecto a la intervención sobre el mercado y la libertad empresarial? Es decir ¿cómo al tiempo que se apela a sacrificios del sector privado, -sacrificios que supondrían que el Estado implementara medidas redistributivas basándose en principios de justicia social- también se declara la defensa de la libertad de empresa como vehículo indiscutible para el desarrollo? Esta combinación de principios resulta confusa y poco consistente porque convocan a formas de intervención estatal antagónicas: pareciera que en una suerte de "servir a Dios y al diablo", en las concepciones del desarrollo se intentaron congeniar principios que eran por demás antagónicos y de difícil comunión, como si hubiera intentado constituirse una suerte de Estado desarrollista pero defensor a ultranza de la libertad privada. Esto lleva a suponer como la configuración de los programas de desarrollo durante los gobiernos militares cobijaban e intentaban congeniar dos orientaciones distintas respecto al desarrollo y la acción del Estado: una visión estatista- desarrollista y la tradicional visión liberal, enarbolándose principios políticamente correctos y esperados respecto a la actuación del Estado en aquellos tiempos, pero que respondían de igual manera a la histórica visión de las élites económicas, que a la postre se había constituido ya en un patrón de dependencia: que el Estado operara a favor de ellas y luego les dejara en completa libertad. Denota además parte del "estira y encoje" entre las

élites económicas y los gobiernos militares, la disputa por la autonomía estatal en el sentido de empujar visiones distintas respecto a la política económica: los gobiernos militares apelaban a la colaboración fiscal al tiempo reconocían o validaban el que las empresas operaran en libertad.

1.1 El nuevo carácter desarrollista y represor del Estado

Para entender el giro en la forma estatal durante el período autoritario necesita tenerse en cuenta la tesis de "seguridad y desarrollo" como piedra angular del proyecto político militar.

En el nuevo momento histórico, inaugurado con la contra revolución, se mantuvo la noción del Estado desarrollista propia de los tiempos que corrían: un Estado con plenas capacidades en la orientación de la económica, ejerciendo un protagónico rol de actor económico. Sin embargo, en esa narrativa en la que se construye la idea del Estado como gran responsable en las tareas del desarrollo, este no operaba de manera aislada, solitaria o unidireccional, sino que sus tareas se asociaban con las tareas de otros actores cuya labor es considerada de igual importancia, como complemento necesario de las acciones del mismo Estado:

> "El gobierno reconoce la responsabilidad que el Estado tiene de promover la elevación del nivel de vida de los habitantes a través de la activa conjugación de los recursos públicos y privados. Si bien corresponde al Estado encauzar, estimular y eventualmente complementar la actividad económica social, son en realidad los sectores privados, o sea los agricultores, industriales, comerciantes, hombres de negocios en general o los trabajadores, quienes tienen a su cargo en forma directa la función económica y por lo tanto, deben contar con legítimos estímulos, normas atinadas y un medio favorable para desenvolver su tarea creadora" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 67)

Si bien los gobiernos militares creían que el promover la mejora de las condiciones de vida de la población era plena competencia del Estado, en estos esfuerzos también debía participar activamente el sector empresarial. Por consiguiente, la acción del Estado debía dirigirse a estimular y favorecer la actividad económica que era "tarea creadora" de la clase empresarial: puede derivarse de este razonamiento que entonces el Estado debía proteger,

apoyar, facilitar y crear condiciones para que la empresa privada pudiera operar sin restricciones, eficientemente y, como resultado de esto, pudieran contribuir y cooperar al desarrollo nacional. En esta ecuación de promoción del desarrollo, el Estado crea las condiciones favorables para la operación de las empresas y para la atracción de capitales, lo que se considera una variable de la mayor importancia:

> "Desde el advenimiento de la Liberación nacional las empresas nacionales han resurgido amparadas en las libertades que se han operado y la protección decidida del Gobierno" (Secretaria General de la Presidencia, 1955: 11)
>
> "La aspiración de las Fuerzas Armadas se concentra ahora en mejorar los niveles de vida de los sectores más necesitados de Guatemala. La existencia de un programa definido de inversiones públicas y la afluencia de capital nacional y extranjero en la explotación de las riquezas del país, han sido consideradas como los factores bases para el éxito de este empeño trascendental" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 186)

Es claro que se definían ámbitos de actuación bien delineados para los que eran considerados los dos grandes actores responsables del desarrollo: el Estado que tenía por mandato la obligación de mejorar el nivel de vida de la población, para lo que debía de apoyar, proteger y estimular la –libre- actividad creadora de la clase empresarial, teniendo esta última el rol de ser la responsable directa de la creación de riqueza. Esto nos sugiere la relación simbiótica y conveniente que se constituyó entre aquel Estado que se enunciaba como desarrollista, con la clase empresarial guatemalteca. Como resultado de tal maridaje o relación a conveniencia entre generación de riqueza y control social es que se configura el rol represor del Estado guatemalteco, o su constitución como Estado contrainsurgente: sobre esto resulta muy útil el análisis de Figueroa Ibarra respecto al uso del terror como parte de una estrategia económica, de manera que más allá del mero control social, el terrorismo de Estado devino en una categoría económica, un recurso necesario que proporcionó estabilidad al modelo económico. Dicho esto conviene atender como los poderes estatales se configuran a partir del Estado en relación con lo que se ha denominado las fuerzas intervinientes.

1.2 El Estado Autoritario en Relación: Alianzas Convenientes y Autonomía Estatal Condicionada

Con el advenimiento de la contra revolución y en el período de gobiernos autoritarios ocurrió una reconfiguración de las *fuerzas intervinientes* sobre el Estado guatemalteco: por una parte, se constriño –estigmatizó, persiguió y eliminó- cualquier suerte de oposición o disidencia política que se orientara hacia la izquierda y, por otra, se crearon alianzas estratégicas entre los grupos de poder político-económico incrementándose el poder de algunos de estos agentes. Desde nuestra perspectiva analítica, el poder y el tipo de acción ejercido por las élites económicas y el ejército -en tanto fuerzas intervinientes- representó un *factor retardador del desarrollo* en el sentido que su intervención dentro y hacia el Estado supuso en buena medida una afectación de los poderes estatales de autonomía y capacidad: estas fuerzas interviniendo sobre el Estado orientaron la toma de decisiones político económicas que en vez de dirigirse hacia un interés nacional/colectivo, se sesgaron a favor y para el beneficio sectorial, o bien, se aprovecharon oportunamente de las políticas que se impulsaban en el marco del programa desarrollista, desvirtuando el fin de las mismas. Es decir, en términos relacionales, el Estado desarrollista autoritario no logró funcionar del todo como un conjunto institucional y administrativo independiente, viéndose en muchos momentos condicionada su autonomía y afectándose en el largo plazo su capacidad ejecutoria.

Hablemos sobre quienes eran estas fuerzas intervinientes operando en el período autoritario: en la "mancuerna" estratégica se encontraba el ejército[58] y las élites económicas. Sin embargo, si se observa de manera más detenida y a distintas escalas –desde lo local o internacional, por ejemplo- bien pueden distinguirse otros agentes que obraron en alianza y con vínculos con las fuerzas centrales. Así, podría distinguirse en el

[58] Del ejército como sector con poder debemos decir que su constitución como tal siguió una progresión. Su participación fue protagónica en la Revolución de Octubre, hecho que no puede negarse dado el rol decisivo desempeñado en la coacción violenta contra el régimen en octubre de 1944. Luego en el marco de la Revolución, autores como Villagrán Kramer y Cardoza y Aragón coinciden en señalar que fue con la Constitución de 1945 que se abrió una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del ejército al tiempo que se creó una situación peligrosa al fraccionar el mando en las figuras del Jefe de las Fuerzas Armadas y el Ministro de la Defensa: esto provocaría posteriormente pugnas internas por el poder. Luego, la apatía y la falta de respaldo a Arbenz en la coyuntura de la "Liberación" denotaría que lo hecho o dejado de hacer por el bando militar resultaba fundamental en el giro y desarrollo de coyunturas críticas.

plano internacional la influencia que el gobierno de Estados Unidos y su programa *Alianza para el Progreso*, tuvo sobre la orientación de la política para el desarrollo y en la contención de los movimientos insurgentes: esta supondría un giro en la injerencia de aquel gobierno en el país que, de atender la defensa de inversiones estadounidenses –como obrara en las décadas pasadas- a inicios de la década de 196 muta hacia una asistencia de tipo militar, financiera y pro-desarrollo, en un intento de contener la creciente inestabilidad social en Guatemala (Williams, 1986).

En el plano local/municipal debe atenderse la relación construida entre los caudillos locales con el gobierno central, relación mediatizada a través de la estructura militar. Según González Izás el ascenso de los militares al gobierno permitió nuevas relaciones de poder entre el espacio local y el gobierno central, ocurriendo una suerte de moldeamiento del Estado "desde los márgenes": en un minucioso estudio la autora analiza los vínculos existentes entre el alto mando militar en el gobierno central y los diputados y caudillos locales del oriente. De aquellos vínculos González Izás deriva varios resultados: primero, el sesgo de las políticas de desarrollo de los años sesenta orientadas principalmente hacia los departamentos nor-orientales; segundo, el enriquecimiento de la elite provinciana a partir del aparato público y la emergencia de nuevos actores con poder en el espacio local pero con conexiones en el gobierno central. Estos grupos que contribuyeron con el movimiento de liberación nacional a mediados de la década de 1950, luego fueron piezas importantes en la lucha antisubversiva en la región, para finalmente consolidarse como especies de mafias locales con impacto e influencia en el nivel nacional (González Izás, 2014).

Del ejército, en su rol de gobernantes, debe considerarse la posibilidad de que muchas de sus actuaciones como funcionarios al frente de instituciones públicas, se basaran en una racionalidad utilitaria y una práctica de extracción de rentas, tal y como Evans (1996) apuntaló que ocurría en los casos de los *Estados predadores*: esta práctica predadora les llevó a aprovechar su tránsito en el gobierno para acumular no solo poder sino también capital, constituyéndose en "nuevos ricos" a la sombra de las políticas desarrollistas. Su ascenso a la dirección del gobierno les permitió a los militares desplegar estrategias no solo

para la acumulación de capital sino para el aumento de su poder político y social (González Izás, 2014; Figueroa Ibarra, 2011; Dosal, 2005). Sobre este tópico se profundizará más adelante.

A su vez, de las élites económicas debe decirse que restablecieron su poder con el advenimiento de la contra revolución: durante el período de la Revolución se mantuvieron en franca resistencia ante el proyecto estatal, contando con un margen de maniobra limitado hasta 1954 cuando se abren nuevamente para ellas las posibilidades de "conducción" indirecta del Estado, influyendo en gran medida en el proyecto político económico, manteniendo una cercana colaboración con el ejército. En aquella época, las élites económicas se vieron progresivamente fortalecidas creando múltiples instancias de representación[59], principalmente el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF – en enero de 1957. Como Dosal señala "los grupos de interés institucionalizaron una estructura política corporativa, por medio de la cual el Estado delegaba al sector privado parte de la potestad para diseñar y regular las políticas públicas" (Dosal, 2005: 185). En este sentido, las instancias nacientes no constituían simplemente entes representativos[60] sino que evolucionaron como entes consultivos y agentes con *derecho de picaporte* para incidir en el diseño y la orientación de las políticas que resultaban estratégicas para sus actividades económicas[61].

La incidencia de las élites económicas no se restringió al plano político sino que progresivamente se extendió al debate público a través de la constitución de tanques de pensamiento, que difundían sus ideas, su visión del país, de la política pública y sobre lo que debía ser la actuación Estado. Por ejemplo, sobre la fundación de la Universidad

[59] A la creación del CACIF le siguió la fundación de la Asociación de Azucareros de Guatemala en 1957, de la Asociación Nacional del Café en 1961 y de la Cámara del Agro en 1973. De estas era precursora la Asociación General de Agricultores, vigente desde la década de 1940

[60] Como bloque, al sector empresarial guatemalteco no puede conferírsele un carácter "granítico" o plenamente articulado ya que los intereses sectoriales de cada grupo podían apelar a cosas distintas como la protección estatal o la liberalización de la economía. Sin embargo, la alianza intra oligárquica era fuerte basada en vínculos matrimoniales endogámicos y en la diversificación de su actividad económica, de tal manera que al final del día los intereses de los distintos grupos coincidían en algún punto.

[61] Por ejemplo, Dosal señala como entre 1959 y 1963 la Cámara de Industria emitía informes y propuestas de concesiones industriales al Ministerio de Economía y como durante el gobierno de Miguel Ydigoras el industrial Roberto Alejos se mantuvo como figura cercana al gobernante (Dosal, 2005).

Francisco Marroquín –UFM- en enero de 1972, Manuel Ayau -su rector emérito- dijo que esto respondió a la necesidad de crear un centro que contribuyera a la formación de opinión y a la educación de la elite intelectual en una perspectiva económica correcta que sería aquella que apela a la economía de libre mercado: la intención era difundir los principios éticos y económicos que sostienen una sociedad de personas libres. Como sostiene Álvaro Velásquez "la fundación de la UFM ejemplifica y amplifica el clímax de la evolución de las ideas que sobre el liberalismo se fueron imponiendo en Guatemala" (Velásquez, 2014: 29). La creación de tales instancias no sería cuestión baladí ya que progresivamente –en las siguientes décadas- se constituyeron en verdaderos "semilleros" de tecnócratas que se instalaron en el aparato estatal, siendo además "faros" de difusión de ideas –predominantemente neo liberales- que moldearon en gran medida la política pública tanto en el ámbito económico como en el social, sobre todo a partir de la década de 1980.

La relación entre el ejército y la oligarquía fue, generalmente, una relación de colaboración en la conducción del Estado: sus agendas coincidían respecto a la preservación de un orden social y económico dado, la batalla contra el comunismo y el combate a la insurgencia guerrillera[62]. Sus vínculos cercanos y colaboraciones eran reconocidos[63] y las elites económicas estuvieron dispuestas a aceptar la sucesión presidencial entre militares, siempre que se incluyeran a representantes del sector privado en los Ministerios de Economía, Finanzas, Agricultura o Trabajo, de esta manera garantizaban cierta influencia en la orientación de las políticas que eran de su interés (Dosal, 2005).

[62] En términos de la lucha contrainsurgente, los empresarios validaban las acciones de contención del "enemigo interno" y apoyaban ideológica y logísticamente los esfuerzos del ejército contra los grupos guerrilleros (ODHAG, 1998; Figueroa Ibarra, 2011). El Informe de Recuperación de la Memoria Histórica refiere varios hechos que dan cuenta del posicionamiento de la clase empresarial en el curso de la guerra interna: la carta que empresarios de origen español enviaran al presidente Lucas García, luego de la quema de la Embajada de España acusando al embajador de aquel país de comunista y responsable de lo sucedido; la redacción que el CACIF hiciera del "Plan de los mil días", una campaña anticomunista cuyo objetivo era crear clima que justificara la escalada de la represión; el préstamo de avionetas para ser usadas en bombardeos y, la ofensiva en la zona sur del país –zona de interés de los agroexportadores- contra el Frente "Luis Turcios Lima" del Ejército Guerrillero de los Pobres, golpes militares en los que murieron 89 dirigentes (ODHAG, 1998: 108). El hecho que miembros de la clase empresarial fueran objeto de atentados, secuestros o asesinatos a finales de los años ochenta alimentó aún más su apoyo a las estrategias contrainsurgentes.

[63] Por ejemplo, el presidente Ydigoras refería la colaboración de las gremiales de agricultores –azucareros, ganaderos, trigueros, caficultores- en "los afanes del gobierno" y la realización de reuniones con aquellos "de las cuales han emanado importantes resoluciones" (Secretaria de Información de la Presidencia, 1961: 19).

Sin embargo, la relación de conveniencia entre los militares y la clase empresarial no estuvo exenta de disputas y conflictos. Aunque en términos generales existió cierta simbiosis entre ellos, también se observan ciertos momentos y ámbitos en que los gobiernos militares lucharon por la autonomía del Estado, intentando echar a andar un proyecto de desarrollo nacional más allá del interés de las elites, impulsando acciones como la modernización fiscal o la ampliación del gasto público. Por consiguiente, es necesario no dar por hecho la instrumentalización del Estado por parte de las élites económicas sino que, en algunos momentos durante el largo período autoritario es posible hablar de intentos de la élite militar gobernante por preservar una relativa autonomía frente al poder empresarial. Las tensiones entre ambas élites incluían, por ejemplo, la orientación de la estrategia contrainsurgente[64], el rechazo a los procesos de planificación de la economía, el control de precios, la constitución de nuevas dependencias estatales como la Corporación Financiera Nacional –CORFINA[65]-, el rechazo a la ampliación del gasto público y la resistencia sistemática a la introducción de nuevos impuestos o reformas tributarias en los años 1963, 1974 y 1982 (Villagrán Kramer, 2009; Dosal, 2005; ODHAG, 1998; Villagrán Kramer, et.al, 1966).

La resistencia de las élites a ciertas medidas modernizantes guarda estrecha relación con la afectación de los poderes estatales de autonomía y capacidad. Por ejemplo, su resistencia a las medidas de modernización fiscal, asunto de la mayor relevancia en términos de estrategias desarrollo y fortalecimiento del Estado, resulta ilustrativo no solo sobre la batalla por la autonomía, sino sobre los efectos de largo plazo en el debilitamiento de la capacidad de gestión del Estado. Veamos: Cuando Peralta Azurdia asumió la dirección estatal en 1963 con el argumento de sanear las malas prácticas de administraciones anteriores, manifestaba que se hacía necesario no solo operar con medidas austeras, evitando gastos innecesarios, sino que debía dotarse de mayores recursos al Estado para su operación. En 1963 justificaba así el aumento de impuestos:

[64] Villagrán Kramer refiere como mientras los empresarios estaban a favor de aceptar la ayuda del gobierno estadounidense en los planes contra la guerrilla, el gobierno de Peralta Azurdia se resistía a la misma y optaba por la atención nacional de la estrategia

[65] Esta pretendía ser una entidad estatal de asistencia financiera para el desarrollo, que entregaría préstamos para la inversión en industria, minería y turismo. A diferencia del Banco Industrial, la propuesta de ley de la CORFINA, conminaba a las industrias a contribuciones obligatorias y restringía su participación en la junta directiva

> "Es preciso dejar claramente establecido que el aumento de la tributación no persigue el propósito de aumentar los gastos administrativos y burocráticos. Por el contrario, el gobierno ha adoptado una severa política de austeridad en sus gastos regulares, a fin de enfocar en las asignaciones para programas sociales y culturales, y aumentar las inversiones públicas en carreteras, comunicaciones, electrificación, vivienda, desarrollo rural, irrigación, etc. Con los nuevos impuestos será posible equilibrar el presupuesto fiscal 1963-1964"

> "Ante los hechos presentados, debería quedar claro que el gobierno está haciendo ingentes esfuerzos para reajustar la política fiscal a la realidad económica del país y terminar, de una vez por todas con la peligrosa carrera deficitaria que venían registrando las finanzas públicas en los últimos cinco años. Debería quedar claro también que el gobierno no está exigiendo sacrificios innecesarios a la población, ya que la nueva política de equilibrio presupuestario y austeridad administrativa se encamina a realizar un mayor esfuerzo de inversión pública productiva y a ampliar los servicios básicos de carácter social y cultural que exigen la urgente atención del Estado" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 49)

El aumento de impuestos abarcaba el incremento de la valuación de la propiedad inmueble, argumentándose que como las propiedades gozaban entonces de una mayor plusvalía gracias a las mejoras de la red vial, la urbanización y la modernización de los servicios públicos por obra del Estado, se justificaba un mayor gravamen a la propiedad, teniéndose en cuenta que este incremento no afectaba a la mayoría de la población. Además se incluía un impuesto al cultivo del algodón justificándose en que la prosperidad de esta actividad se debía al apoyo que el Estado había dado sostenidamente desde 1949, absorbiendo en su momento las pérdidas durante las etapas de experimentación y consolidación del cultivo. Aun así se razonaba que "el exportador algodonero solamente tributará en una proporción mínima" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 52). Apelando al patriotismo, el presidente urgía a sacrificios de algunos sectores en términos del beneficio de la mayoría, al tiempo que denunciaba la resistencia de aquellos grupos minoritarios que concebían la reforma fiscal como una afrenta a sus intereses:

> "El aumento de impuestos –dijo el Jefe de Gobierno- ha irritado principalmente a quienes pretenden que el Estado les proporcione seguridad y protección, sin contribuir a sostenerlo de acuerdo a su capacidad de tributación. En fin, todas estas medidas molestan a quienes quisieran un gobierno fuerte en beneficio de sus particulares intereses" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 53)

El señalamiento del gobernante a todas luces hace referencia a las élites económicas y su práctica de obtener beneficios del Estado al mismo tiempo que rehuían contribuir a su financiación. Este rechazo sistemático al aumento de la carga tributaria y a las medidas de modernización fiscal se patentizaba a través de voces como la de Manuel Ayau, gurú e intelectual orgánico de las élites económicas, quien en sus columnas de opinión desde inicios de los años 60 manifestaba la disconformidad –que era el sentir generalizado de las elites- ante cualquier innovación tributaria, todo esto amparado en los preceptos del ideario liberal[66]. Esta retórica se mantendría vigente y se patentizaría en los múltiples rechazos a las medidas de ampliación fiscal intentadas por los gobiernos militares.

Como reseña Schneider respecto a la oposición del CACIF a los impuestos:

> "En los años sesenta, el Comité se opuso a las reformas del impuesto sobre la renta de Julio César Méndez Montenegro; en los setenta, estuvo en contra de las reformas al impuesto a la exportación promovido por el gobierno de Carlos Arana; en los ochenta, se resistió a los ajustes fiscales del presidente Mejía Víctores y estuvo en desacuerdo con los intentos del presidente Cerezo de introducir un impuesto de guerra" (Schneider, 2014: 391)

Pese a la renuencia de las élites, el afán por la modernización fiscal y la captación de mayores recursos para el Estado se mantuvo en varias de las administraciones militares, insistiéndose en la necesidad de mantener una "política fiscal dinámica" -canalizando los recursos de manera racional, aprovechando los ingresos fiscales, incrementando el ahorro y conteniendo la evasión fiscal- a manera de "financiar los programas de servicios sociales, culturales y económicos que por su naturaleza corresponde prestar al gobierno, así como ejecutar las diferentes obras y construcciones que se encuentran previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975" (Arana Osorio, 1974: 33). Es decir, la política fiscal se concebía como parte sustantiva e importante de las políticas de desarrollo en curso, como soporte de la inversión pública de carácter social y de la inversión estratégica –carreteras, comunicaciones, electrificación, vivienda, desarrollo rural- y se justificaba en una serie de

[66] Esta posición consideraba los impuestos como "medidas sin base moral", con fines ideológicos, perjudiciales porque se creía limitaban las posibilidades de acumulación de utilidades y ahorro, fomentaba la emigración de capitales y desalentaba la producción. El rechazo era particularmente tenaz a medidas como el impuesto sobre la renta y los principios de progresividad y diferenciación, aduciendo que se afectaba discriminatoriamente a los más productivos imponiéndoles cargas mayores que al resto (Ayau, 1961).

acciones más allá del mero aumento de impuestos.

La última disputa en el terreno de la política fiscal ocurrida en el período de gobiernos autoritarios aconteció entre 1982 y 1983 durante el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt. Como reseña Guerra Borges (2011) con la crisis económica de inicios de los ochenta, los impuestos a la exportación cayeron dramáticamente y el gobierno debió reducir los gastos de mantenimiento y de capital. La alternativa fue introducir una reforma tributaria: aunque la propuesta del gobierno era más amplia solo se logró la creación del Impuesto al Valor Agregado –IVA- a una tasa del 10% modificándose a favor del sector privado el impuesto sobre la renta –ISR- mediante una tarifa menos progresiva, la reducción gradual de los impuestos sobre la exportación y el incremento de los impuestos indirectos sobre el consumo. En palabras de Guerra Borges:

> "A diferencia de la tasa para las empresas, que se redujo, la tasa de imposición del ISR para las personas no se modificó; en consecuencia, la recaudación por concepto del ISR de las personas llegó a ser más importante que el de las empresas. En otras palabras, la estructura de la tributación tendió a ser más regresiva" (Guerra Borges, 2011: 129)

En aquella ocasión las elites saldrían nuevamente bien libradas con la creación de un impuesto indirecto financiado por las grandes mayorías, en vez de fortalecerse los impuestos directos que impactaban la renta y utilidades.

Estas referencias nos permiten considerar como el terreno de la política fiscal se constituyó en aquel período en un claro terreno de disputa de los actores con poder. Es decir, la batalla por la autonomía del Estado se libró en aquella época alrededor de la política fiscal: por un lado los gobernantes militares intentaban justificar los aumentos tributarios como necesarios para realizar la obra social y estratégica del Estado desarrollista, mientras que, por otro lado, las élites económicas mostraban franca resistencia a estas medidas amparándose en argumentos de carácter liberal. Este conflicto debe ser considerado un indicador de agendas en disputa, más amplias que la oposición a meros cambios al sistema de tributación. Como acertadamente señala el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales: "los conflictos por los impuestos son un buen punto de partida para evidenciar que

los sector emergentes, como resultado de su integración mundial, están llevando a cabo una agenda para la construcción del Estado" (ICEFI, 2015: 3). En este caso, una disputa por la mediatización del Estado mismo: tornarlo más liberal como deseaban las élites económicas, o fomentar en él la vocación desarrollista, tal y como invocaban los gobernantes militares.

1.3 El Poder Despótico del Estado en Pleno

Finalmente, debe hablarse sobre el Estado en relación con la sociedad civil atendiéndose la actuación represora del primero, no solo sobre los movimientos guerrilleros insurgentes, sino también hacia la población organizada: los análisis de O´Donnell y Mann respecto a la definición del Estado resultan útiles para comprender, por una parte, como el Estado se constituyó en una *mediación social* de la dominación política, ejerciendo poderes de tipo despótico para el control social de la población a través de las acciones de coacción, vigilancia y persecución. A lo largo del período autoritario, el llamado *poder despótico del Estado* como aquel ejercicio ilimitado y unidireccional del poder sobre la sociedad civil, fue desplegado sin miramientos para el aseguramiento del modelo económico y del sistema político. Los apelativos de *Estado contrainsurgente* o *Estado terrorista* devienen de las formas represivas de actuación estatal respecto a sus opositores políticos y hacia las demandas ciudadanas que eran reprimidas o aplacadas a través de violencia política. Fue aquella una orientación "espuria" de la autonomía del Estado, ya que si bien este gozaba de la posibilidad de toma de postura y acción autónoma en su tarea de para mantener el orden social, los métodos empleados supusieron afectación de la democracia y violación de derechos humanos fundamentales.

En correspondencia con el agotamiento del modelo agrario –que desplazaba campesinos sin tierra- y el surgimiento de crisis económicas, a mitad de los años setenta el movimiento campesino, sindical y popular urbano adquiere mayor fuerza y se agudizan las tomas de fincas, los paros y las huelgas, las movilizaciones y marchas populares demandando acceso a tierras, a mejoras salariales, denunciando el alto costo de la vida, las pésimas condiciones laborales en el campo y la violación a los derechos humanos manifiesta en abuso de autoridad, tortura, desapariciones forzadas y masacres de población indígena y campesina.

Las luchas populares aglutinaban a sindicatos del sector privado, empleados públicos, pobladores urbanos, estudiantes y campesinos (ODHAG, 1998).

La desigualdad imperante y la precarización de las condiciones de vida de la población cobran vida en la demanda popular y, la violencia ejercida por el Estado se constituye en el medio no solo de contención la demanda social creciente, sino en el recurso de protección al modelo económico mismo. Mientras por una parte el Estado opera en alianza con las élites económicas, por otra, acciona como represor de la población civil y las fuerzas opositoras al régimen. Pese al carácter conflictivo de la relación entre los sectores populares y el Estado, deben resaltarse los éxitos de la resistencia popular: la detención del aumento de la tarifa del transporte en 1978 y el logro del aumento del salario agrícola como resultado de la gran huelga de los trabajadores del azúcar en 1980 (Saenz de Tejada, 2011).

Como Figueroa Ibarra señala, al incrementarse la demanda popular, los gobiernos militares respondieron con más represión y campañas contrainsurgentes en los períodos 1967-1971 y 1978-1983[67]. Desde mediados de la década de 1970 la polarización social, la radicalización de los movimientos populares y en oposición, la escala de represión estatal cobró niveles nunca antes vistos[68] (ODHAG, 1998; Figueroa Ibarra, 2011). Los efectos de la represión fueron contundentes: el proyecto popular que empezó a gestarse a inicios de la década 1970 fue efectivamente desmovilizado, desarticulándose casi por completo la movilización urbana, resultando aislado el movimiento campesino (Saenz de Tejada, 2011). Durante el gobierno de Romeo Lucas García y de Efraín Ríos Montt, la estrategia contrainsurgente cobró nuevas fuerzas con un carácter de represión masiva: las desapariciones colectivas de sindicalistas, de misioneros cristianos y las masacres indiscriminadas a aldeas enteras se constituyeron en las estrategias de terror de aquellos gobiernos.

[67] Figueroa Ibarra identifica cuatro olas de terror estatal, con tendencia ascendente: la persecución anticomunista de 1954, la primera estrategia contrainsurgente focalizada en el Oriente en los años 1967-1973, la estrategia de terror selectivo dirigido contra opositores políticos en 1978 y la estrategia de terror masivo de los años 1978-1983 durante los régimen de Lucas García y Rios Montt

[68] Figueroa Ibarra señala que el crecimiento del terror se observa claramente "si se considera que entre el número de víctimas correspondientes a 1978 y el acumulado entre 1979 y 1981, hay un crecimiento con poco más del 800%" (Figueroa Ibarra, 2011: 159)

Hacia el final del período autoritario y en la reforma de la estrategia contrainsurgente, se "aminora" de alguna manera el poder despótico del Estado al desplegarse una estrategia desarrollista que pretendía el aseguramiento de la población civil –sobre todo indígena- y la penetración del poder militar en los territorios a través de la diversa institucionalidad descentralizada. Como refiere Schirmer, las campañas militares de los años 1982 y 1983 pretendían "ganarse" a la población, su corazón, la mente y el estómago en una combinación de fuerza militar con coacción, llevando el gobierno a la aldea voluntad que se resume en estrategias como la de "Fusiles y frijoles" (Schirmer, 2001). De esta cuenta, en el marco del proceso de "democratización" la relación despótica del Estado hacia la sociedad civil se transforma y se mediatiza en la siguiente década a través de la firma de los Acuerdos de Paz.

1.4 Un Estado Débil Infraestructuralmente

¿Se vio en aquel período de alguna manera afectado el Estado por las inercias e intervenciones de las elites económicas operando como fuerzas intervinientes? Varios son los análisis que coinciden en señalar los rasgos de un Estado debilitado respecto a su capacidad de ejecución de varias tareas: un Estado limitado en las posibilidades de implantación de estrategias modernizantes de carácter sustantivo, limitado en sus recursos, limitado en su poder de autonomía siendo permeado por visiones e intereses sectoriales y limitado en sus capacidades ejecutivas. A mediados de la década de 1960 dos informes independientes, uno del Consejo de Planificación Económica y un diagnóstico del comité de expertos de la Alianza para el Progreso señalarían graves indicadores de debilidad estatal:

> "La capacidad de inversión del Estado guatemalteco es muy baja, la operativa de las agencias especializadas y, en general, de las oficinas gubernamentales que deciden sobre los campos de política económica, es débil y no existen los suficientes cuadros de funcionarios técnicos o experimentados capaces de llevar a la práctica las decisiones de alto nivel. Además se nota todavía descoordinación entre los diferentes organismos, a pesar del elemento positivo que en ese sentido ha representado el Consejo de Planificación, pero

> sobre todo ha faltado hasta ahora que el Gobierno adopte y se decida a cumplir toda una política global de desarrollo económico y social" (Alianza para el Progreso, 1966: 57)

El de inicios de los años setenta del siglo pasado era no solo un Estado con baja capacidad de inversión, sino que era, además, un conjunto institucional débil en su capacidad de gestión, de coordinación y de implementación de políticas estratégicas. Es decir, no solo era un Estado mediado por fuerzas intervinientes poderosas que limitaban cuestiones trascendentales como la agencia de recursos, sino que era además un Estado debilitado en sus capacidades administrativas. Las grandes deficiencias encontradas incluían: organismos administrativos débiles para emprender políticas estratégicas, falta de detalles operativos en los planes de desarrollo, escasa coordinación entre ministerios y demás instituciones, falta de coordinación jerárquica para distribuir responsabilidades de ejecución, abandono de líneas secundarias y terciarias de la administración, entre otros (Consejo de Planificación Económica, 1965; Alianza para el Progreso, 1966).

La debilidad estatal se patentizaría en indicadores como el muy bajo e inestable gasto social. Haciendo un comparativo con el gasto social asignado en todos los países centroamericanos, se denotaría que mientras en Costa Rica y Panamá, el gasto social mostraba un carácter ascendente y manteniéndose estable incluso en el período de crisis económica a inicios de la década de 1980, en Guatemala el gasto social se mantuvo bajo incluso en el momento de mayor crecimiento económico -1970 a 1975- y luego se reduce en el período de crisis.

Tabla 4.5 Centroamérica: Gasto social por país, periodo 1970-1985
(En millones de dólares)

	1970	1975	1980	1985
Costa Rica	206	492	1,171	1,173
Honduras	112	315	904	1,539
Panamá	249	484	1,064	1,365
Guatemala	482	628	1,193	838
El Salvador	120	282	656	894
Fuente ICAP, 1995				

Aunque lograron introducirse algunas iniciativas modernizantes, a la larga, el hecho que la élites resistieran de manera tan férrea cuestiones sustantivas como la modernización fiscal redundó en una reducida capacidad financiera del Estado: débil para extraer recursos y, por

tanto, sin capacidad suficiente para invertir socialmente. A esa condición precaria del Estado habría que sumarle el hecho que se hacía uso de él de una manera extractiva. Nos explicamos: para las principales fuerzas intervinientes el Estado se constituyó de una u otra manera en un botín, unos aprovecharon el ejercicio de la administración pública para constituirse en nuevos ricos "piñatizando" los recursos públicos, mientras los otros intervenían sobre las autoridades haciendo uso del llamado "derecho de picaporte" y ejerciendo su poder de influencia para moldear la forma estatal de manera conveniente a sus negocios o actividad productiva. Sobre esto se abundará cuando se analice el curso de la política de desarrollo.

2. El Desarrollismo Autoritario y el Fortalecimiento del Modelo de Acumulación Concentrador

Se ocupa en esta sección, prestar atención a las maneras en que el Estado desarrollista autoritario se relacionó con la gran estructura productiva y como medió ante el modelo de acumulación en aquellos años. Observar la evolución del modelo de acumulación en el período 1955-1985 y la manera en que el Estado opero un rol económico respecto a él, lleva a atender los cambios en la actividad productiva, así como los procesos de tenencia y las formas de explotación de los recursos. Como se observará en las descripciones y argumentos posteriores, fue a través de dispositivos específicos como la política económica o la política fiscal que el poder de las élites se ejerció de manera poderosa sobre el Estado en aquellos años. Y, por otra parte, fue a través de la política agraria que emergió un nuevo sector de terratenientes vinculados a la casta militar. El ascenso al control del aparato estatal supuso tanto para militares como para la oligarquía buenos tiempo para hacer negocios y para acumular recursos a partir de beneficios de distinto tipo. El modelo de acumulación concentrador gozó de excelente salud en el tiempo en que se gobernaba autoritariamente.

Sin embargo, previo a eso, es obligado hacer mención al carácter del programa de desarrollo de los gobiernos militares, a manera de tener una visión más o menos clara de cuáles eran las pretensiones desarrollistas y de donde emanaban las políticas públicas

asociadas a esto.

Pudiera llegar a afirmarse que el plan desarrollista de los gobiernos militares se configuró a partir de los legados de la Revolución de Octubre, viéndose influenciado además por las grandes corrientes de pensamiento que en aquellos años primaban respecto a la concepción del desarrollo en América Latina. Las nuevas influencias devendrían de la posición estatista y nacionalista de la CEPAL apegada al crecimiento de las economías nacionales vía la industrialización, dotando al Estado una gran responsabilidad como planificador y orientador de la economía. Por otra parte, la posición de corte más liberal, pro libre mercado, que era defendida por el programa Alianza para el Progreso, impulsado en la región por el gobierno de Estados Unidos y que coincidía en buena medida con el ideario de las elites guatemaltecas. Sin embargo, pareciera ser que se otorgó una mayor atención a los lineamientos de la Alianza para el Progreso dado su carácter de cooperación para el desarrollo, intentándose aplicar devotamente algunos sus lineamientos a manera de garantizar al país asistencia económica, hecho que se corrobora en las maneras en que desde el gobierno se defendía la sujeción a este programa:

> "Los profundos cambios económicos y sociales que se están operando en Guatemala y el cumplimiento de los requerimientos fundamentales para la aplicación de los programas de la Alianza para el Progreso, aumentan las posibilidades de mejorar los niveles de vida de todos y cada uno de los guatemaltecos. Se está operando una revolución pacífica que coloca al país en una situación privilegiada para que la ayuda de la Alianza sea cada día más efectiva. La aportación financiera ha sido calculada en 20 millones anuales y esta cantidad se incrementa incesantemente no sólo porque Guatemala es un caso de experiencia, digno de ser mostrado a otros países del Continente, sino también porque existe un deseo de trabajar de acuerdo a una planificación racional y honesta que está sentando las bases para una transformación total de nuestra estructura económico y social" (Secretaria de información del gobierno, 1964: 154)

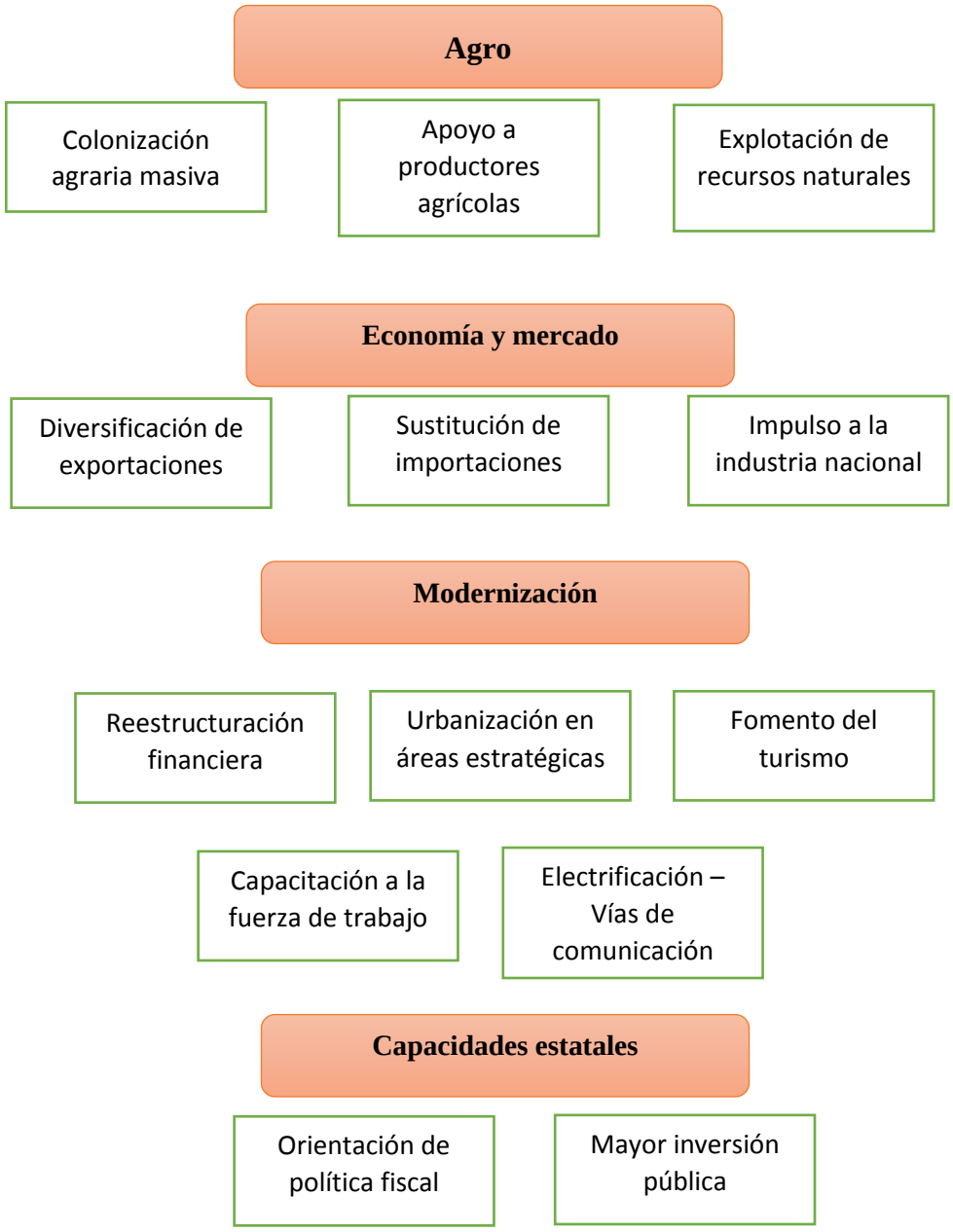
La influencia se denotaba además en la evaluación que agentes externos hicieran del plan de desarrollo nacional: a mediados de la década de 1960 el Comité Internacional de la Alianza para el Progreso -conformado por un grupo de expertos temáticos- proporcionó al país un diagnóstico socioeconómico del *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1965-1969*, mismo que sería aprobado por el Consejo Nacional de Planificación Económica. Este Plan General de Desarrollo incluía como lineamientos generales el mejorar los sistemas de comunicación y la infraestructura, aumentar la producción nacional, "alcanzar una mayor unidad nacional", evitar el gasto innecesario de recursos del

Estado, procurar "un mayor acceso a la civilización y cultura", procurar mayores oportunidades de empleo y aprovechar el potencial económico de los recursos naturales. Como medidas estratégicas el plan incluía la colonización agraria masiva en tierras del Estado ubicadas en el norte -Alta Verapaz, El Quiche, Huehuetenango, Izabal y el Petén- la reestructuración financiera y bancaria con mecanismos capaces de incrementar y canalizar los capitales de las empresas privadas, el impulso al proceso industrial nacional para evitar la dependencia a las exportaciones, apoyo a productores para la comercialización de sus productos, diversificar las exportaciones y fortalecer la balanza de pagos. En cierto sentido, había una sugerencia del rumbo que el programa de desarrollo debía seguir.

La influencia que la Alianza para el Progreso tuviera sobre el Plan General de Desarrollo, se evidencia además en la coincidencia de temas incluidos en este plan y los propuestos en el ideario de la Alianza, tal es el caso de la atención a la cuestión agraria, la transformación del sistema tributario o el mejoramiento de condiciones de vida vía la prestación de ciertos servicios a la población –educación y saneamiento básico-. Pero además, debe notarse como las medidas incluidas en el *Plan General de Desarrollo* incluyen acciones que no necesariamente eran parte del ideario de la Alianza para el Progreso, pero si se correspondían con los marcos de ideas promovidas por la CEPAL en aquella época[69]: la propuesta de fortalecimiento de las economías nacionales vía la sustitución de importaciones eran nociones que habían sido atendidas e incluidas en la política económica desde antes, incluso desde el gobierno de Jacobo Arbenz. Además, aspectos como el estímulo de colonizaciones masivas hacia las tierras fértiles del sur habían sido propuestos ya desde 1950 en evaluaciones que el gobierno de Arévalo solicitó a expertos economistas como al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Britnell, 1958; Tipografía Nacional, 1951)

[69] Ideario que defendía el Modelo de Sustitución de Importaciones y que había sido atendido desde 1949, hecho que era evidente en la creación del Instituto de Fomento a la Producción y luego incluido como eje central en el programa económico del gobierno de Jacobo Arbenz en 1951

Esquema 4.1. Medidas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969



2.1 El Estímulo a la Actividad Económica

Se ha mencionado ya que inmediatamente después del movimiento de "liberación" la tarea del nuevo régimen fue reestablecer el equilibrio de poder de las fuerzas que operaban sobre el Estado. En términos de materia económica se insistía en promover "la armonía entre clases sociales" y crear las condiciones que permitieran una mayor inversión extranjera y la operación de la empresa privada sin interferencia estatal. En las modificaciones introducidas[70] se insistía en la necesidad de proteger al capital y permitir la libre empresa, en la promulgación de leyes conciliatorias y no beligerantes –en el ámbito del trabajo, por ejemplo-. Las intenciones declaradas por el gobierno de Castillo Armas apuntaban a crear condiciones propicias para el establecimiento de un régimen de libre comercio con una laxa intervención estatal, evitando imposiciones y medidas directivas desde el Estado. Todo aquello apuntaba a un restablecimiento del liberalismo económico con el que comulgaban tan bien las elites guatemaltecas desde el siglo XIX y que se mantuvo vigente a lo largo del período de los gobiernos autoritarios. Enunciaciones contenidas en los informes de gobierno de Castillo Armas en 1955 y Peralta Azurdia en 1966 dan cuenta de la convicción pro liberal –en materia económica- de aquellos gobiernos:

> "El Estado no debe ser competidor de la empresa privada. Limitará en consecuencia sus gestiones a complementar la acción de la iniciativa particular, jamás a desalentarla o a destruirla. Dentro de estos lineamientos fundamentales, el gobierno espera la colaboración de la iniciativa privada en todo aquello que conduzca al engrandecimiento de Guatemala y a su prosperidad" (Política económica del gobierno militar, 1966: 25)

Aunque en el curso de los años posteriores, los gobiernos militares impulsaron esfuerzos nacionalistas, es innegable que en la evolución de la política económica y en la resistencia a

[70] Además de la anulación de la Reforma Agraria, el decreto de las medidas anticomunistas y la promulgación del Estatuto Agrario detalladas en párrafos anteriores, en aquel momento fue modificado el Código de Trabajo incluyéndose medidas contradictorias como el restablecimiento de la figura del Intermediario como aquella persona individual o jurídica que debidamente facultada contrata los servicios de uno o más trabajadores para que realicen algún trabajo en beneficio de un patrono. Además se prohibía a los trabajadores cualquier tipo de vinculación o realización de propaganda política contraria a las instituciones democráticas creadas por la Constitución (Reformas al Código de Trabajo, Decreto 330 del Congreso, 28 de febrero de 1956)

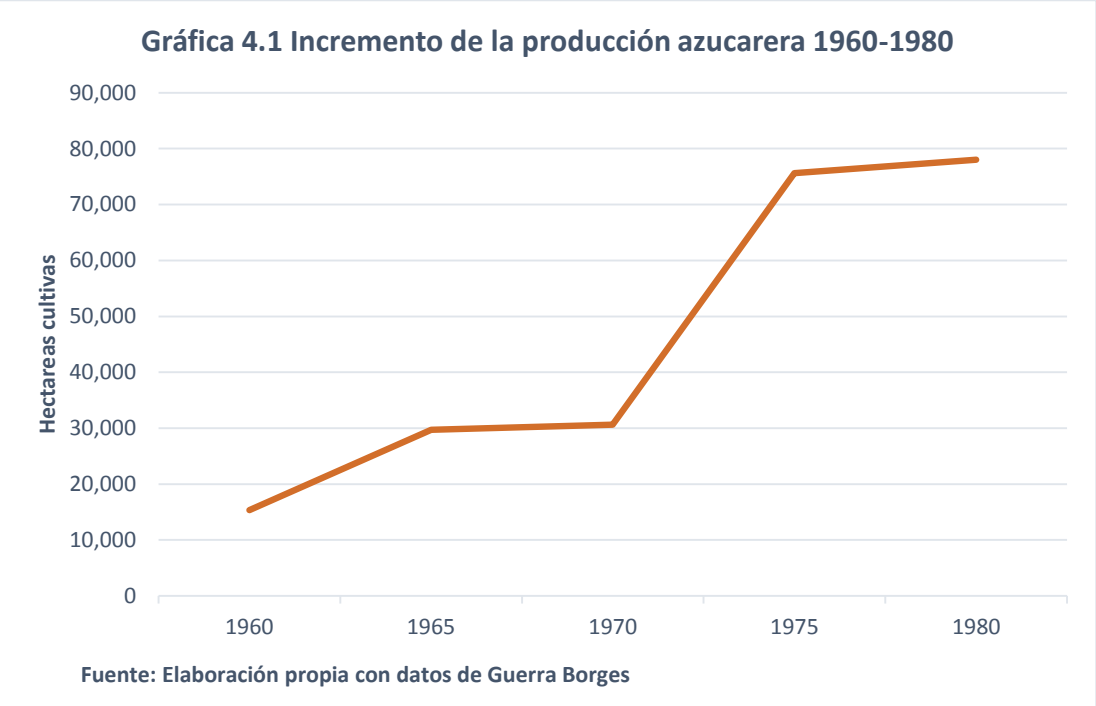
la modernización fiscal, el ethos liberal propio de las elites guatemaltecas se mantuvo como una fuerte influencia que pretendía la orientación de aquellas políticas: evitar prohibiciones, "trabas" y medidas de economía dirigida, eliminar restricciones o disposiciones "inconvenientes", apoyar, complementar y jamás desalentar la iniciativa privada son proclamaciones que solo pueden comprenderse como propias del liberalismo económico. Que desde el Estado volviera a enunciarse la preferencia del modelo de economía de libre mercado, poco restrictivo y basado en una limitada intervención estatal y que, antes bien, se patentizara el compromiso estatal para con el sector empresarial, denota la influencia que las elites recuperaron con el ascenso de la liberación/contra revolución. Como acertadamente señal Dosal, por medio de Castillo Armas la oligarquía recuperó una parte de su poder político empujando desde el Ministerio de Economía la diversificación de inversiones hacia rubros como la minería[71], el petróleo y las nuevas industrias agro-exportadoras (Dosal, 1995). Aquellos eran temas de interés de los grupos empresariales en las tareas de expansión y diversificación de sus negocios y para lo que se ocupaba apoyo estatal, pero sin interferencia.

Los gobiernos de la Revolución de Octubre habían inaugurado brechas respecto a diversificar la economía, sobre todo la agraria para la exportación, a través del cultivo de algodón y luego en la producción de azúcar, hule, trigo, cardamomo y otros, manteniendo su vigencia cultivos tradicionales como el café, viéndose favorecido con procesos de introducción de nuevas tecnologías, nuevas variedades del grano y la constitución de entidades como la Asociación Nacional del Café (Guerra Borges, 2011). De esta cuenta, los gobiernos militares mantuvieron tal ruta de operación.

Por otra parte, se incursionó en nuevas áreas de actividad económica: la actividad ganadera se extendió a más regiones del país y su exportación se incrementó exponencialmente pasando de 6.9 mil kilos exportados en 1959 a 11,127.4 kilos exportados en 1980 (Boletín

[71] Por ejemplo, la creación del Código Minero en 1966 sería solo el inicio de una nueva senda en el marco de las actividades productivas: la extracción de recursos naturales a cargo de empresas extranjeras o en alianza con empresarios nacionales. Hacia 1974 el gobierno de Arana Osorio declaraba el incremento del otorgamiento de concesiones de exploración minera, entre ellas la de la Empresa Exploradora y Explotadora de Izabal –EXMIBAL- la que contaba ya con un área de exploración y explotación de níquel de 386 kilómetros cuadrados (Arana Osorio, 1974: 100). Estas acciones serían solo el germen del modelo extractivista que se desarrollaría plenamente en el posterior período neoliberal.

estadístico del Banco de Guatemala 1965- 1982, citado por Guerra Borges, 2011). Así, la ganadería se constituyó entre 1960-1970 en una actividad con amplio apoyo financiero estatal y de la que se vieron excluidos pequeños campesinos, siendo, por tanto, una actividad propia de los hacendados dueños de grandes extensiones de tierra. A su vez, el cultivo de caña de azúcar se constituyó en otra importante área en expansión en aquel período: cuando el cultivo de algodón se deprimió, se introdujo el cultivo de caña en las mismas tierras, mostrando un incremento sostenido de la producción a lo largo del tiempo. Como señala Guerra Borges (2011) la expansión de la actividad ganadera y del cultivo de azúcar, tuvo serias consecuencias de carácter social, al suponer la expulsión de miles de campesinos de las tierras que fueron incorporándose a los nuevos cultivos. Williams hace una lectura del éxito contradictorio del algodón y la ganadería al asociarlos no solo al empobrecimiento del campesinado, sino también a la creciente inestabilidad social e incluso el ejercicio de la violencia contra los campesinos que resistían al desalojo de tierras: además, el autor señala como la tecnificación de la producción trastoco la relación entre los terratenientes y la fuerza de trabajo agrícola rompiéndose la vieja regla de paternalismo y sumisión (Williams, 1986)

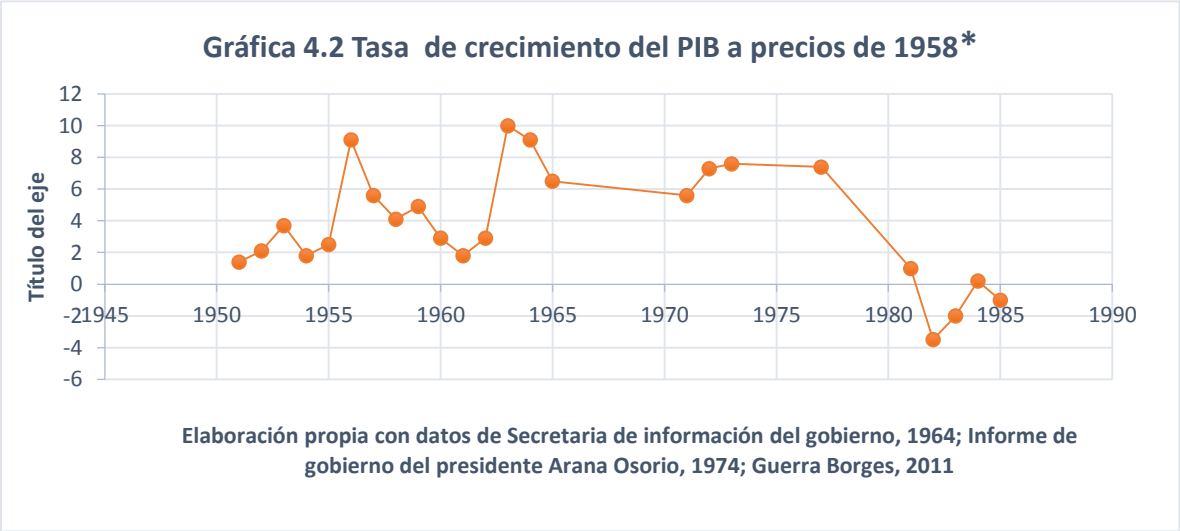


Finalmente, otras actividades económicas surgieron o se vieron favorecidas en aquel período: Susan Berger (1992) refiere como en los años sesenta la actividad minera contó con amplia protección estatal –se promulgó el Código Minero en abril de 1965- y se favoreció la exploración de níquel y cobalto, impulsándose además la expansión de la industria maderera en el Petén, incursionándose además en áreas como el turismo. Tal diversificación de la producción nacional y de las ramas de actividad económica fue reconocida por el gobierno como responsables del crecimiento económico del año 1974:

> "Dicho crecimiento se puede atribuir, en primer lugar a la notable expansión de las exportaciones de bienes y servicios: 594.2 millones de dólares, el nivel más elevado en la historia del país. Esta alza en el valor de las exportaciones no sólo es atribuible a un aumento en el volumen y en los precios de nuestros productos tradicionales de exportación –café, algodón, azúcar, banano y carne- sino a una notable expansión en la venta a terceros países de nuevos productos y al renovado impulso que el INGUAT[72] ha logrado en materia de desarrollo turístico" (Arana Osorio, 1974: 1)

En aquel período se observaron los índices más altos de crecimiento económico pero el mismo resultó ser poco constante: al inicio del período de los gobiernos militares el crecimiento económico tendió a la baja, luego, pero alrededor de 1963 inicia una escalada que se mantuvo bastante sostenida hasta la mitad de la década de 1970. En la década de 1980 los porcentajes se tornaron francamente en negativos.

[72] Siglas del Instituto Guatemalteco de Turismo



Esto lo advertía un informe de país hecho por el Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso:

> "El país no tiene una tradición de crecimiento rápido y sostenido. Si se observa el período 1950-1965, se comprueba que las tasas de aumento del producto interno bruto de Guatemala fueron muy variables (…) los períodos de auge que ha disfrutado el país han dependido en buena medida de la prosperidad , generalmente temporal, de los productos primarios de exportación (…) la suerte que corran de ahora en adelante las exportaciones tradicionales hacia el resto del mundo seguirá determinando en buena parte la intensidad del desarrollo" (Alianza para el Progreso, 1966: 38)

Aquel informe señalaba las variaciones extremas en el crecimiento económico: de registrarse un 1.4% en 1951 se llegó a un máximo de 10% en 1963. Luego, se reconocía que el crecimiento se derivaba del incremento de las exportaciones, lo que llegó a constituirse en un factor que imprimía dinamismo a la economía. Sin embargo, este mismo factor –la dependencia de las exportaciones- encerraba un alto riesgo de vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los mercados internacionales de productos primarios. El citado informe de la Alianza para el Progreso apelaba a que tal vulnerabilidad podía reducirse "a través del paulatino logro de un dinamismo interno propio, bien estructurado que compense las fallas del comercio exterior tradicional" (Alianza para el Progreso, 1966: 39). Las tasas de crecimiento estable del Producto Interno Bruto en la mitad de los años setenta, permitió encarar las condiciones recesivas en el plano

internacional y enfrentar de mejor manera coyunturas como el terremoto nacional del 4 de febrero 1976 permitiendo incluso la ampliación del presupuesto nacional para la atención de esta emergencia (Laugerud García, 1976).

2.2 El Fomento de la Industria Basado en Sacrificio Fiscal

> "La revolución había desacreditado el modelo económico liberal; y la contrarrevolución, destruido el modelo basado en la reforma agraria y laboral, otorgándole a los industrialistas la oportunidad de llenar el vacío ideológico con su programa de desarrollo. Las élites industriales habrían de enseñar a la oligarquía cómo podía reconstruirse el sistema político y económico y mantenerse la estructura de poder que los revolucionarios habían casi destruido" (Dosal, 2005)

Como parte de las iniciativas desarrollistas de la época, era común la introducción de medidas de fomento y protección a las industrias nacionales. Desde el año 1948 se había promulgado la *Ley de Fomento a la Producción* que incluía medidas de apoyo financiero y técnico a pequeños productores, como también medidas de apoyo a industrias a manera de exenciones tributarias temporales. Sería en septiembre de 1959, durante el gobierno de Miguel Ydigoras Fuentes cuando se promulga una nueva *Ley de Fomento Industrial, Decreto 1317* argumentándose que era tarea del Estado estimular el desarrollo de las fuentes de producción y proteger adecuadamente a la industria para que resultara atractiva a la inversión de capitales. Dosal advierte que el programa proteccionista a la industria que inicia con el gobierno de Ydigoras Fuentes era de inspiración de este sector de la oligarquía de allí que la nueva ley "llevaba la estampa proteccionista de la Cámara de Industria" (Dosal, 2005: 190). Esta normativa distaba del espíritu de la ley de fomento del año 1948, por fundamentarse el nuevo instrumento en la exoneración de impuestos en gran escala,

beneficiando principalmente a medianas y grandes industrias (El Observador, 2016: 77). La justificación de los gobiernos para tales medidas se asentaba en argumentos como que la prosperidad de las empresas conlleva el beneficio de la economía nacional (Política económica del gobierno militar, 1966: 25). Esta vocación de asistencia al sector industrial no era nueva en el país[73], de allí que pueda hablarse de ella como un claro patrón de actuación estatal.

Por otra parte, en el marco de los esfuerzos de integración económica de la región centroamericana, documentos como el *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales*, garantizaban el otorgamiento de exenciones en aras del desarrollo industrial. La lógica parecía ser fomentar la prosperidad de las empresas reduciendo sus obligaciones fiscales, liberándolas de aquella carga, a saber:

> "El gobierno aplicará una política fiscal que sirva de incentivo a las industrias extractivas y manufactureras, tanto a las empresas nuevas necesitadas de estímulo fiscal, como a las existentes, cuya prosperidad debe buscarse en beneficio de la economía nacional" (Política económica del gobierno militar, 1966: 24)

Tabla 4.3 Beneficios fiscales a industrias	
Decreto 1317, Ley de Fomento Industrial 1959	Beneficios arancelarios a nuevas empresas y empresas consolidadas: derecho a importar materia prima, insumos para la producción, materiales de construcción, bienes de capital Exoneración de cinco años de impuestos sobre utilidades
Decreto 443 1966	Beneficios de suspensión de derechos arancelarios y exoneración de impuesto del timbre sobre ventas a empresas que se dedicaran a vender a mercados distintos del centroamericano
Decreto 30-79	Incluía la exoneración del impuesto sobre la renta por diez años, para las empresas que cumplieran los requisitos de producir exclusivamente para exportar a mercados distintos al centroamericano y estuvieran ubicadas fuera del área metropolitana
Fuente: Informes de gobierno 1961, 1966, 1974	

Los beneficios fiscales aplicaban tanto a empresas nuevas como a las ya existentes. Quienes se registraran como nueva empresa contaban con libertad de importar sin cargo de

[73] Recuérdese por ejemplo la mención que se hiciera en el capítulo 2 a las conclusiones de Paul Dosal respecto a cómo desde inicios del siglo XX, pese a lo limitado del sector industrial, los industriales operaron bajo el cobijo estatal llegando a conformarse verdaderos monopolios que ahogaban a empresas emergentes

impuestos todos aquellos materiales que se necesitaran en el proceso de producción y que no fueran fabricados en el país, es decir, se deja sin gravar la importación de materia prima. Además se les exoneraba por un período de 5 años del impuesto sobre utilidades. A su vez, las empresas "integrales" o ya consolidadas se beneficiaban de igual manera con exenciones del pago de derechos de importación de materia prima, de materiales para la construcción o materiales necesarios para el mantenimiento de las instalaciones y exención por la compra de insumos de capital fijo: es decir, exenciones para el proceso productivo en su conjunto. El más significativo beneficio sería quizás la reducción por un período de cinco años del 50% sobre utilidades siempre que la empresa demostrara una inversión adicional en sus activos fijos (Secretaria de Información de la Presidencia, 1961). Observando el diario oficial *El Guatemalteco* en el curso del año 1968, se observa como una constante el que empresas de distinto tipo buscaran ampararse bajo el decreto 170. Se les imponían ciertas obligaciones como reportar el volumen de producción, mantener una planta de trabajadores, prestar asesoría técnica a empresas menores o emergentes y exportar productos fuera del área metropolitana.

En las justificaciones de los acuerdos se señalaban la necesidad de ampliar los beneficios ya que la producción se había incrementado o bien por la necesidad de cubrir otros rubros dentro de los incluidos en la exención de aranceles, justificándose como necesarios para mantener o elevar el proceso de producción. Entre 1973 y 1978 se reporta los montos millonarios a los que ascendían las exenciones fiscales – Q. 19. 994, 181 millones y 35.9 millones de quetzales respectivamente- siempre por el concepto de exención de impuestos por importación de materias primas, maquinaria y equipo. Las empresas beneficiadas se dedicaban principalmente a la elaboración de productos alimenticios, sustancias químicas, productos metálicos, maquinaria y equipo. La justificación seguía siendo que el sacrificio fiscal "se espera se revierta en un crecimiento más acelerado y difundido en el sector industrial" (Lucas García, 1979: 78). La contradicción resulta en que mientras se promovía el crecimiento del sector vía la exención de impuestos, el Estado guatemalteco dejaba de percibir montos millonarios que bien hubieran podido alimentar el precario gasto social, eclipsado además por el financiamiento de la política contrainsurgente. El punto que pervierte tales medidas de fomento es que el sacrificio fiscal resultaba excesivo y se tornó

en una constante, injustificado en un país en el que existían tantas necesidades sociales que debían ser atendidas a través de procesos de inversión pública. Es decir, parece ser que ocurría una suerte de "sacrificio social" al otorgar beneficios fiscales a los sectores productivos.

En 1974 el informe de gobierno enunciaba como logro de gestión el progresivo aumento de beneficios otorgados a inversionistas industriales, sin embargo, las contradicciones no eran ajenas a este proceso. Dosal advierte que aunque teóricamente la ley de fomento industrial estaba diseñada para estimular inversiones, el sentido se desvirtuó al otorgársele beneficios de manera excesiva a empresas no meritorias como hospitales, cines, empresas de publicidad, estaciones de televisión, además de afianzarse la posición monopólica de muchas empresas (Dosal, 2005: 190). El abuso del beneficio[74] sería tal vez el principal problema de estas iniciativas de fomento a la industria: aunque efectivamente la exención fiscal pudiera ser un recurso de apoyo en los primeros momentos de instalación y "despegue" de una industria, la perversión del privilegio devendría del otorgarse más allá de un tiempo perentorio y a empresas que no calificaban como industria nueva. Esto además de las pérdidas millonarias que suponía al Estado en términos de ingresos que se dejaban de percibir, no puede dejar de pensarse como una especie de "defraudación legalizada" al mismo.

2.2.1 La Industrialización Truncada

Como Guerra Borges advierte, para el caso guatemalteco el fomento a la industrialización vía la sustitución de importaciones, ocurrió de manera distinta a la experiencia latinoamericana general, dada la fragilidad del aparato industrial incluso en la década de

[74] Otras iniciativas de apoyo a la industria y a sectores productivos incluyeron la creación de instituciones bancarias que apoyaban de manera directa su actividad productiva. Derivado de la ley de Fomento Industrial se impulsó la creación del banco de los industriales mismo que se constituiría a partir del 10% del monto de las exoneraciones de los derechos arancelarios que se les concedieran, lo que estaría destinado a formar un fondo que sería el capital inicial del Banco Industrial Privado (Política económica del gobierno militar, 1966: 34). Con esto, los industriales contarían con una institución financiera que les cobijaría en su tarea de hacer negocios[74]. Los beneficios de asistencia financiera abarcaron además la constitución de la Ley de Sociedades Financieras y la Corporación Financiera Nacional –CORFINA- como marco e institución de apoyo al sector privado: a través de la CORFINA se calificaban y promovían proyectos que resultaran de interés para la inversión privada. Con la creación de estas dos instituciones financieras las elites se aseguraban el apoyo crediticio para su actividad productiva

1940 y porque los intereses de las élites agrarias fueron determinantes en mantener al país anclado en el modelo primario exportador (Guerra Borges, 2011). El proceso –truncado- de industrialización ocurrió en el marco del proceso de integración económica centroamericana, el que en sí mismo encerraba contradicciones y falencias. Por ejemplo, el Tratado General de Integración Económica -firmado en 1960- establecía un mercado común y brindaba aranceles proteccionistas, pero carecía de restricciones para la inversión extranjera directa. En términos de beneficio a las elites industriales, estas tuvieron acceso a un mercado más grande en el cual operar (Dosal, 2005), pero, al mismo tiempo, se dejaba abierta la posibilidad para inversiones foráneas, lo que suponía cierto riesgo para el desarrollo de verdaderas industrias nacionales en la región centroamericana.

Algunos problemas identificados respecto a los esfuerzos de integración del Mercado Común Centroamericano incluían que los mecanismos para impulsar el comercio se limitaron a industrias preexistentes sin abarcar nuevos sectores, o bien, que los acuerdos de complementación comprendieron una pequeña de gama de sectores industriales de alcance restringido. El intercambio comercial descanso principalmente en productos manufacturados, de manera que la industrialización sustitutiva se basó más en un programa de libre comercio que en un proceso de industrialización compartida o complementaria entre países. Las maneras diferentes en que se orientó la diversificación de la producción, el mejoramiento de los precios de las exportaciones tradicionales hacia el resto del mundo o el no haber logrado impactar terceros mercados constituyen factores que afectaron un mejor desarrollo del mercado regional y las posibilidades de aprovechamiento del proceso por parte de cada país. La falta de programación clara respecto al desarrollo industrial regional afectó no solamente el desarrollo de industrias básicas sino también dificultó que el proceso de liberación comercial funcionara de manera más fluida y provocó que el cambio de la estructura industrial se frenara. En los primeros años de la década de 1970 se desplegarían múltiples esfuerzos para reordenar el MCCA. Por ejemplo el SIECA presentó documentos con recomendaciones que incluían el reforzar el papel del sector público como promotor del desarrollo, articular intereses del sector público y el privado, promover el desarrollo agrícola, reorientar y coordinar los procesos productivos, adoptar políticas comunes de desarrollo social e impulsar una política comercial externa común de manera que la región

se presentara como bloque consolidado en el mercado internacional. En un documento diagnóstico la CEPAL señaló que el afán de integración careció de un contenido más fuerte de programación, lo que hubiera significado un mejor aprovechamiento de las posibilidades del mercado regional (CEPAL, 1975). En suma, la integración centroamericana vía el desarrollo industrial fue una empresa lograda a medias, promoviéndose más bien una dinamización del comercio intrarregional.

Como se mencionaba anteriormente, la expansión del sector industrial fue limitada en el caso guatemalteco, observándose más bien un incremento significativo de la inversión directa de empresas extranjeras en el período 1963- 1970, factor que bien puede retratar la vocación poco nacionalista de los gobiernos militares y de las élites económicas. En tal período ingresaron al país 22 empresas multinacionales interesadas en adquirir acciones en plantas industriales guatemaltecas: 34 empresas guatemaltecas fueron adquiridas por corporaciones multinacionales en la década 1960-1970 (Dosal, 2005). Además la inversión extranjera en el país se incrementaría de 137.6 millones de dólares en el año 1959, a 207 millones de dólares en 1969 (Rosenthal, 1980). Este incremento de la inversión extranjera tuvo impactos importantes en las posibilidades de integración industrial en la región centroamericana[75]. Dosal observa este fenómeno como parte de los procesos de alianzas y diversificación de la actividad económica de las elites nacionales. En sus palabras, el incremento de la inversión extranjera

> "Demostró que la élite industrial de Guatemala no se consideraba a sí misma una clase nacionalista, que encabezaba el esfuerzo desarrollista en oposición al capital multinacional. Aunque teóricamente favorecían un país económicamente independiente, reconocían el valor de colaborar con inversionistas extranjeros. No les parecía razonable atacar al capital multinacional" (Dosal, 2005: 220)

Sin embargo, aunque en algunas áreas no ocurrió un desplazamiento de la industria nacional ya que los grandes monopolios mantuvieron su poder, invirtiendo el capital transnacional en sectores industriales poco desarrollados, también es cierto que ocurrieron

[75] Rosenthal refiere como el hecho que las inversiones extranjeras fueran desiguales entre los países y que no se contara con una política común para la orientación del capital foráneo, provocó desequilibrios intra regionales, como el hecho que se generaran desigualdades en las posibilidades de exportación y de comercio, hecho importante en la crisis del Mercado Común Centroamericano

procesos de "desnacionalización", inhibiéndose el desarrollo de empresarios centroamericanos a través de los procesos de venta de empresas al capital foráneo (Rosenthal, 1980). Así, la empresa extranjera emerge como importante socio de las elites económicas guatemaltecas: primero en la producción industrial y, en las décadas posteriores, como socios en los ámbitos de telecomunicaciones, explotación de recursos naturales y producción de energía. Algunas problemáticas asociadas al fortalecimiento de las inversiones extranjeras fueron la persistencia de condiciones de dependencia tecnológica controlando el capital fijo del sector industrial, el poco incremento de exportaciones centroamericanas al resto del mundo y el poco aprovechamiento de las oportunidades de tributación que estas empresas suponían a lo interno de los países. Finalmente, deben señalarse lo que Castillo Rivas identifica como rasgos de la *pseudo industrialización* concretizada en Centroamérica hacia la década de 1980: Primero, el proceso fue inducido y orientado por empresas transnacionales, de tal manera que estas se instalan en los países en asociación con las empresas nacionales, restringiéndose la ampliación del sector productivo netamente nacional y vulnerándose el crecimiento de la pequeña y mediana industria nacional; Segundo, se desarrolla un proceso de maquila terminal, de empaque de productos sub elaborados; Tercero, respecto al agro, las exportaciones tradicionales financiaron el proceso de industrialización y el patrón agroexportador se vio fortalecido con inversiones extranjeras en ese ámbito; Cuarto, la región siguió constituyéndose en reserva alimentaria de los Estados Unidos y ofrecía además un ejército industrial de reserva para el desarrollo industrias maquiladoras. Como el autor advierte, en la región el proceso de industrialización fue tardío y deformado (Castillo Rivas, 1980). Para el objeto que no ocupa, debemos afirmar que por sus falencias el proceso de industrialización, no logró constituirse en un factor impulsor del desarrollo, generando más bien impulsos negativos que supusieron el estancamiento de la industria nacional y el enraizamiento de la inversión foránea.

2.3 La Piñatización de Las Políticas Agrarias

Dentro de las políticas presentadas como de desarrollo, fue la política agraria la que conllevó un mayor despliegue a lo largo de las tres décadas de gobiernos autoritarios. Esta

fue tratada_con particular importancia ya que representaba un eje articulador de los intereses de los grupos con poder: la tierra era el recurso más valioso para la generación de riqueza y alrededor de su tenencia se configuraba y preservaba el modelo de acumulación concentrador. De allí que cuando los militares tuvieron acceso a la conducción del Estado, no dudaron en aprovechar las políticas para su beneficio personal, siendo la política agraria un dispositivo nada desdeñable y al que precisaba prestársele particular atención.

2.3.1 Tres Giros en la Política Agraria "Desarrollista"

En la trayectoria de esta política durante los gobiernos militares es posible identificar varios "giros" a manera de modificaciones o introducción de nuevas actuaciones: por ejemplo, nuevos marcos normativos, creación de instituciones, introducción de conceptos, etc. El primer "giro" ocurrió de manera casi inmediata al derrocamiento de Arbenz e implicó revertir el reparto de tierra empezado en 1952 con la reforma agraria de la Revolución. El *Decreto 31* de fecha 27 de julio de 1954 revocaba todo lo actuado bajo la ley de Reforma Agraria, declaraba que no podía tramitarse ninguna expropiación, ni darse trámite a los expedientes en curso. Este decreto permitía que los propietarios de fincas expropiadas y adjudicadas a campesinos pudieran solicitar la revisión de su expediente a manera de recuperar la propiedad de la tierra. Además, conminaba a los campesinos o trabajadores agrícolas que dispusiera de tierras en ocupación, a entregarlas a funcionarios agrarios para que fueran reintegradas a sus originales propietarios. Básicamente se anulaba el intento distribucionista ensayado durante la Revolución.

El segundo "giro" en la política agraria se basaba en fomentar propietarios en vez de solo usufructuarios y se materializaba en la promulgación del Estatuto Agrario, como nueva medida de la contra revolución: esta nueva normativa regía el acceso a la tierra bajo principios de mercado, la constituía en un bien transable, al que los campesinos podrían acceder vía la compra directa bajo la justificación que "solo la conciencia de lo propio –no la simple condición de usufructuario- es capaz de crear el incentivo para cuidar la tierra, defenderla y hacerla producir" (Estatuto Agrario, 1956). De esta cuenta, más que beneficiarios directos del Estado –como se contempló en la Reforma Agraria de Arbenz- bajo esta nueva normativa los campesinos debían constituirse en compradores y

propietarios de su tierra. En los criterios para poder ser propietario resaltan hechos contradictorios: por ejemplo, eran preferidos y priorizados aquellas "personas física y mentalmente aptas" que evidenciaran medios de subsistencia y poseyeran útiles de labranza, animales u otros recursos para la explotación de la tierra, que contaran con experiencia agrícola o ganadera (Artículo 21, Estatuto Agrario, 1956). Bajo esos términos ¿podría un campesino empobrecido ser elegible para constituirse en propietario de tierra? La respuesta es más que evidente y revela como la nueva normativa marcaba criterios de franca exclusión para la población más necesitada: simplemente eran dejados fuera de las posibilidades, al tiempo que se generaba un mercado en el que quien deseara acceder al recurso agrario, debía pagar por este. Así, el sistema agrario se blindaba y restringía el acceso a la propiedad rural.

Tabla 4.4 Medidas Agrarias de la Contra revolución

Decreto	Mandato – Medidas
Decreto 31 27 de julio de 1954 Anulación de Reforma Agraria	Anulación de proceso de reparto Restitución de propiedad Desaparición, departamento Agrario Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y los Comités Agrarios Locales
Decreto 559 1 de marzo de 1956 Estatuto Agrario	Creación de mercado de tierras: tierra entregada en propiedad pagadera a 10 años Disposición de ayudas técnicas –a contratar por el requiriente Propuesta de creación de Zonas de Desarrollo Agrario: estrategia de colonización
Decreto 1551 octubre de 1962 Ley de Transformación Agraria	Definición más clara de las Zonas de Desarrollo Agrario Creación del Instituto Nacional de Transformación Agraria

El tercer "giro" en la atención del agro supondría el fomento de estrategias de colonización masiva hacia tierras nacionales deshabitadas e incluso en las fincas que se habían constituido en centros de experimentación agrícola durante los gobiernos revolucionarios.

En un detallado informe sobre las estrategias agrarias ejecutadas en el período 1944-1970 se recoge como desde el gobierno de Castillo Armas se empezó a contemplar la exploración de las áreas inhabitadas del norte guatemalteco disponiéndose de la asesoría de miembros de la International Administration Corporation en la redacción del plan de desarrollo regional (El Observador, 2016: 67). Según la citada publicación la intención era resguardar los latifundios, haciendo frente a la demanda de tierra por medio de programas de colonización (El Observador, 2016: 64). Sin embargo, la propuesta de colonización no era nueva ni propia del gobierno contra revolucionario, ya que como se mencionó anteriormente desde 1949 se contaban con vastas recomendaciones -como las incluidas en el texto *Desarrollo Económico de Guatemala*- sobre la manera de orientar estos esfuerzos de reparto agrario.

En octubre de 1962 se emite del *Decreto 1551* o *Ley de Transformación Agraria*. El nuevo marco normativo se justificaba en que el Estatuto Agrario vigente desde 1956 no había rendido frutos[76] para la comunidad campesina, en que se hacía necesario crear más propietarios de tierra y no solo usufructuarios y en la necesidad de dotar a la República de una ley que normara la garantía a la propiedad privada (El Guatemalteco, 19 de octubre de 1962). Su redacción mantenía lo estipulado por el anterior Estatuto Agrario respecto a que se preferiría como posibles beneficiarios a aquellas personas que tuvieran conocimiento o experiencia agrícola y ganadera, que residieran en el lugar o fueran vecinos del terreno, que tuvieran residencia habitual en el campo o poseyeran útiles de labranza, semovientes u elementos apropiados para la explotación de la tierra: es decir, se privilegiaban como posibles propietarios-adquirientes de tierra a personas que contaran con recursos para su explotación lo que fácilmente puede derivarse como un criterio de exclusión para grandes segmentos de la población campesina, que aunque necesitada de tierra no dispondría de los medios para el trabajo agrícola. Resulta inevitable inferir que tal orientación encerraba la intencionalidad de abrir la puerta para un reparto interesado del recurso agrario a favor de ciertos grupos, hecho que se hace evidente en los requisitos de acceso a la propiedad. Esta nueva normativa definía con mayor claridad las Zonas de Desarrollo Agrario como zonas rurales susceptibles a transformación de condiciones socio-económicas con apoyo estatal, a

[76] Berger acota en que el decreto de la Ley de Transformación Agraria era parte de las medidas que el gobierno militar debía implementar en la ruta para ser beneficiario de fondos de la Alianza para el Progreso

través de la instalación de unidades de explotación agrícolas –a manera de granjas familiares medianas- y centros urbanos bien establecidos con servicios públicos. Además, el sector público agrícola se extendió y consolidó a través de la creación de otras instituciones: la Dirección General de Servicios Agrarios –DIGESA- el Banco de Desarrollo Agrario –BANDESA- el Instituto Nacional de Comercialización Agraria –INDECA- y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola -ICTA, entre otros. Las tareas de estas dependencias incluían la planificación de las iniciativas para la explotación de la tierra, la asistencia técnica, el otorgamiento de créditos, el apoyo en el proceso de comercialización de productos y la investigación en temas agropecuarios.

A inicios de la década de 1970 la colonización se enfocó en el norte del país y la llamada Franja Transversal del Norte[77], al amparo del Decreto 60-70. A finales de 1979, la estrategia de colonización continuaba en el norte del país justificándose en la necesidad de asentar a familias carentes de tierra y que provenían de áreas conflictivas: la guerra se encontraba en uno de sus momentos más álgidos. El informe de gobierno del presidente Lucas García reporta el proyecto de Colonización del Norte No. 520-T-026, como proyecto piloto que había iniciado en 1978 en una extensión de 43 hectáreas, divididas en 4 polígonos, en las que se pretendía asentar a 5,000 familias, establecer 4 aldeas, construir 24 kilómetros de carretera principal, organizar cuatro cooperativas, construir una pista de aterrizaje, construir cuatro escuelas, 64 dispensarios de salud, oficinas para cooperativas y viviendas para maestros. (Lucas García, 1979: 65).

Aunque pretendían mostrarse como parte de una estrategia seria de desarrollo para el campo, sin la correcta inversión pública y planificación del desarrollo, algunas Zonas de Desarrollo Agrario se convirtieron en barrios marginales, precarios intentos de colonización a los que se movilizaron familias pobres que luego serían abandonadas a su suerte Muchas de las anomalías en la planificación de estos proyectos incluyeron la movilización hacia tierras cuyo suelo no era del todo apto para cultivos, el hecho que colonos abandonaban o revendieran la tierra; la entrega de propiedad y créditos para la explotación agraria a

[77] Constituye el área transversal del norte bajo guatemalteco, abarcando los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Izabal

personas que no cumplían con los requisitos[78] o que eran familiares o allegados a funcionarios públicos y militares; el peso que la estrategia contra insurgente tenía sobre el resto de política pública y las limitaciones fiscales de los gobiernos que impedían una inversión sostenida en infraestructura, servicios y tecnología en aquellas zonas (Berger: 1992; El Observador, 2016). En suma, un cúmulo de aspectos negativos se encontraba a la base del fracaso del proyecto colonizador de las ZDA.

Más allá de las estrategias de colonización y el reparto fragmentado de la tierra, el resto de las acciones contempladas en el marco de las políticas agrarias hacia mediados de los años 70 y el inicio de la década de 1980 incluían la insistencia en el desarrollo de la Franja Transversal del Norte y la regionalización de las acciones del desarrollo a través de la constitución de Comités Regionales de Desarrollo. El funcionamiento de la institucionalidad agraria abarcó la continuación de acciones de investigación para el mejoramiento de cultivos, la asistencia técnica, la construcción de presas y proyectos de irrigación, la experimentación con ciertos cultivos y distribución de plantas y semillas mejoradas, el apoyo a pequeñas cooperativas, procesos de capacitación y formación a mujeres y jóvenes campesinos, proyectos de reforestación en cuencas hídricas, tareas fitosanitarias, otorgamiento de créditos, acopio de granos en silos nacionales, reparto de títulos de propiedad (Informe de gobierno 1974). Con esto debe resaltarse que más allá de las estrategias emblemáticas –la colonización o el reparto de tierra- existía una gama de acciones inerciales que desde la distinta institucionalidad agraria, se ejecutaron de manera continua a lo largo de los gobiernos militares.

2.3.2 "Sacar Raja" o el Aprovechamiento Oportunista del Reparto Agrario

Finalmente, en esta exposición sobre la configuración del modelo de acumulación nos referiremos sobre algunas falencias y contradicciones ocurridas a través de la implementación de las políticas agrarias. En su observación de las políticas agrarias del periodo 1944-1970 la asociación El Observador reporta varias notas de prensa de los

[78] Las referencias de la investigación del Observador sobre las personas que resultaron como beneficiarios en el reparto agrario y que no aplicaban como tales incluyen la mención de guardias judiciales, militares, trabajadores de la Dirección General de Asuntos Agrarios, empleados de la distinta institucionalidad agraria, entre otros personajes (El Observador, 2016: 80)

periódicos Prensa Libre y La Hora del año 1958 en las que se denunciaban malos manejos ocurridos dentro del Instituto de Fomento a la Producción y que incluían el otorgamiento de préstamos excesivos entregados a funcionarios públicos y la orientación de recursos de aquella institución y del Banco Nacional Agrario para el financiamiento de actividades productivas de personas que no eran trabajadores agrícolas, es decir, que no calificaban como beneficiarios de los programas de fomento de aquellas instituciones. Entre los hallazgos se señalaban como principales beneficiarios en el reparto de parcelamientos agrarios a trabajadores de la Dirección General Agraria, guardias judiciales, militares y empleados de otras dependencias agrarias (El Observador, 2016: 80). El grado de denuncia y evidencia fue tal que la presidencia debió conformar una comisión de revisión para investigar los casos procediéndose a cancelar la adjudicaciones hechas: "cabe señalar que las parcelas fueron adjudicadas cuando el hermano del presidente de facto Castillo Armas era el director de la DGAA" (ídem). Al parecer, pese a la denuncia de investigación de estas anomalías, las mismas persistieron y fueron denunciadas en el año 1965 en un informe de la Organización Internacional de Trabajo titulado *Informe al gobierno de Guatemala de la Misión Inter agencias, sobre colonización e integración de poblaciones indígenas en Guatemala"*, el mismo refería que:

> "Las adjudicaciones se realizaron sin ningún proceso selectivo ni de calificación de los beneficiarios (…) con frecuencia los beneficiarios no fueron trabajadores (…) Hay casos en los que se recibieron los lotes, los arrendaron con buenas utilidades anuales; los dejaron en aparcería o los tienen en abandono; los beneficiarios viven fuera de ellos y están explotados por jornaleros (…) no son raras las adjudicaciones hechas a personas de significación e influencia política, quienes residen en las ciudades y tienen buenos ingresos de otros campos de trabajo" (citado por el Observador, 2016: 81)

Los anteriores señalamientos reflejarían claras conductas predadoras y prácticas patrimonialistas sobre los recursos públicos que debían orientarse a la promoción del desarrollo en la época.

Aunque en un inicio la zona sur del país –los departamentos de Escuintla y Suchitepéquez- se constituyó en terreno de distribución de tierra, desde el gobierno de Peralta Azurdia el reparto se desplaza y focaliza en el nor-oriente del país continuando en la década de 1970

en el marco de proyectos como el *Plan Nacional de Desarrollo en la Franja Transversal del Norte*, *Decreto 60-70* del 20 de agosto de 1970. El artículo 6 de tal decreto normaba que cuando la tierra estuviera protegida con un título supletorio[79] y que formara parte de terrenos baldíos o estuviera en tierras nacionales, el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Transformación Agraria debían promover las acciones pertinentes para conseguir la anulación de las inscripciones hechas a favor de personas particulares, recuperándolas a favor de la nación. González Izás advierte que "este último artículo fue crucial en los procesos de despojo de los campesinos y comunidades indígenas que poseían tierras apetecibles por los nuevos colonizadores" (González Izás, 2014: 271). En su observación de la constitución del Estado desde el territorio, la autora indaga sobre cómo a partir del vínculo que los militares en el gobierno central tenían con importantes actores locales que incluían los comisionados militares de la zona, ganaderos y miembros de grupos paramilitares que apoyaron en el movimiento de liberación nacional, cobro efecto un proceso de entrega de tierras en las zonas orientales de Rio Hondo, Gualán, Zacapa, Chiquimula y Jutiapa. Uno de los requisitos para tener acceso a dichas tierras fue el contar con una carta de recomendación proporcionada por los comisionados militares en la región de manera que el control de la estrategia de reparto estaba sujeto al filtro que hiciera la jerarquía militar local (González Izás, 2014). La intención era no solo la dotación de tierra sino mejorar la economía de la región nororiental a través de la formación de haciendas ganaderas y promover la exportación de carne. González Izás reporta que el gobierno creó estaciones pecuarias en la región y dotó de financiamiento a los nuevos ganaderos para que se hicieran de un buen número de cabezas de ganado e hicieran los potreros correspondientes" (González Izás, 2014: 271). De esa cuenta el apoyo a los nuevos productores era completo: entrega de tierra y disposición de recursos para emprender la producción. Este apoyo inicio tan pronto como la contra revolución iniciara su curso haciendo uso del INFOP o el Banco Nacional Agrario como plataformas estratégicas:

[79] Ya en 1966 Villagrán Kramer, Mijangos López y Colom Argueta advertían como la titulación supletoria constituía una figura legal a la que recurrían comúnmente los campesinos indígenas al carecer de un título de propiedad. Advertían además que no existiendo en aquella época un catastro de la propiedad que permitiera establecer con exactitud la distribución de la tierra y quienes eran sus propietarios, los conflictos de tierras complicaban la labor de los tribunales de justicia" (Villagrán Kramer, et.al, 1966: 38). Su referencia contribuye a enfatizar la condición de vulnerabilidad que el citado artículo imponía sobre muchos campesinos quienes se constituyeron en posibles sujetos de expropiación.

funcionarios actuando como gestores de créditos para sectores específicos –los ganaderos, para cultivo de algodón y café- o el otorgamiento de créditos a personajes vinculados al gobierno y al movimiento de liberación nacional son algunos señalamientos respecto a la perversión de los apoyos ejecutados en el marco de las políticas agrarias (El Observador, 2016). Hacia el año 1976 el informe de gobierno de Laugerud García seguía reportando la entrega de tierras en propiedad a lo largo de la Franja Transversal del Norte.

Todas las fuentes consultadas coinciden en señalar los procesos viciados alrededor de la política agraria y como mucha de la casta militar y los funcionarios de gobierno se vieron beneficiados con esas medidas. Como bien se concluye en una observación el otorgamiento de tierras en las denominadas Zonas de Desarrollo Agrario a militares y otros sectores de la población que no cumplían con los requisitos en la legislación respectiva, "se convirtió en un proceso que bloqueó el acceso de tierras a campesinos y trabajadores agrícolas; ello se unió a los procesos de expulsión y despojo generados alrededor de la renovación de las adjudicaciones hechas en el marco del Decreto 900" (El Observador, 2016: 82).
Coincidiendo con el señalamiento de los sesgos en las políticas implementadas, Susan Berger concluye que en vez de promover estrategias de desarrollo comunitario y apoyo al pequeño productor se prefirió usar el proyecto de colonización para establecer un sector de agricultores fuertes (Berger 1992). De esta cuenta, a través del reparto de tierra emergió un nuevo sector de propietarios de la tierra y medianos productores conformado predominantemente por militares, sus allegados, simpatizantes o colaboradores (El Observador, 2016; Gonzáles Izás, 2014; Berger, 1992).

Además de la ya señalada práctica predadora, debe atenderse como la autonomía estatal resultó afectada al operar las dependencias públicas como instancias mediadoras de privilegios para los grupos que accedían a la gestión de estas. Es decir, al ser operadas las dependencias como espacio estratégicos para la acumulación privada, se trastocaba la función de independencia y la vocación de servicio del funcionariado público, como se pervertía el sentido original de los proyectos y políticos. Esto era referido por Evans (1996) como rasgo del *Estado predador*: la carencia de una *autonomía enraizada*, de tal cuenta que la burocracia en vez de responder como un aparato burocrático coherente, con plena

filiación y compromiso a su función pública, opera con una orientación personalista, buscando su beneficio personal o sectorial. Sin embargo, desde una perspectiva relacional, más que solo una falla del actor institucional –los burócratas corruptos- en términos de constituirse en un "buscador de rentas" que se aprovecha de los dispositivos –programas, políticas- a los que tiene acceso, debe atenderse como los agentes externos al Estado se involucran en las prácticas corruptas contribuyendo a "mercadizar" el aparato administrativo, obteniendo beneficios que no les son aplicables. De esta cuenta, el apelativo al "sacar raja" -título dado a esta sección- resulta de lo más idóneo para nombrar esa actuación oportunista no solo del funcionariado público, sino de sus allegados, familiares y todo aquel que resultó beneficiado con las políticas de desarrollo agrario.

Apelar a esta desviación de las políticas de reparto agrario como un factor retardador del desarrollo no sería errado. Por ejemplo, las cifras positivas respecto al rendimiento de los productos agrarios –el incremento de las exportaciones de cultivos no tradicionales, como el azúcar y el algodón, que fueron citados al inicio de esta sección- nos llevan a pensar en los apoyos que recibieron los grandes y medianos productores agrarios al grado de lograr altos niveles de producción: el informe de Recuperación de la Memoria Histórica señala como los rendimientos del cultivo del algodón no alcanzaban los 300 millones de dólares en 1970, pero en 1979 superaron los 1,200 millones (ODHAG, 1998: 121)

Los números positivos del "gran agro" -resultado de los apoyos para la producción agraria concentrados en el gran latifundio y los medianos terratenientes- se confrontan con los resultados contradictorios como la repartición viciada de la tierra, su fragmentación en parcelas o el despliegue de medidas de securitización y control poblacional disfrazadas de estrategias de desarrollo, serían parte de los hechos que nos llevan a sostener que la política agraria del gobierno militar puede ser calificada como estrategias con un carácter de *falso desarrollismo.* La dotación a campesinos de pequeñas porciones de tierra, pero sin apoyarles sostenidamente para mejorar la explotación de las mismas no podría ser calificada como un éxito de desarrollo si, por otra parte, se observaba la prosperidad de la diversificación agrícola gracias a los apoyos y privilegios que recibían los grandes productores. Pese a que desde inicios de los sesenta la retórica de los gobernantes

manifiesta en los planes de gobierno apuntaban a que solo con una política agraria realista y en el curso de muchos años de acciones sostenidas y metódicas se lograrían los objetivos de elevar la productividad agrícola, mejorar el nivel de vida de los campesinos y de los rendimientos a los patronos (Secretaria de información del gobierno, 1964), en términos reales, los resultados alcanzados no reflejaban mejoras en términos de desarrollo humano: crecimiento de la economía agraria sí, apertura de una senda de diversificación agrícola e indicadores de crecimiento positivo en algunos rubros también; pero desarrollo humano, comunitario y local, no.

3. La Gestión Social del Desarrollo en Tiempos Autoritarios

3.1 Un Ejemplo de Falso Desarrollismo: los *Polos de Desarrollo* como estrategia militar contrainsurgente

> "Establecer las áreas económicas y o geográficas con situaciones económicas deficientes donde haya alta probabilidad de surgimiento de situaciones contribuyentes a la subversión, a fin de lograr su atención prioritaria a través de los organismos correspondientes con medidas y acciones de urgencia (…) Asegurar que se conduzcan los programas destinados a reducir los niveles de analfabetismo para hacer más permeable la población a las nuevas ideas y aumentar la factibilidad de las acciones destinadas a la formación del nacionalismo" (CEM, 1982)

A inicio de los años ochenta se observa lo que parece ser fue el último giro de la política agraria y de desarrollo de los gobiernos militares: esto sería el empalme de la política de seguridad con la que se presentaba como política desarrollista. Es decir la imbricación de las estrategias de desarrollo con las estrategias de lucha contrainsurgente siendo, estas

últimas, de carácter prioritario en la agenda de trabajo de los gobiernos militares (González-Izás, 2014; Berger, 1992). El nexo entre ellas sería profundo en el sentido que las políticas de desarrollo local, constituían un componente estratégico y medular de la lucha contra las guerrillas: como Schirmer señala la primera parte de la estrategia militar suponía la aniquilación masiva, seguida de la reubicación de los desplazados, para terminar con una fase denominada de "pre-desarrollo" que suponía el conminar a los sobrevivientes al trabajo en la construcción de los nuevos asentamientos (Schirmer, 2001). Así, no eran estrategias de desarrollo en sí mismas sino que perseguían objetivos ulteriores de control social sobre la población cercana o dentro de las áreas del conflicto armado, la contención del "avance comunista", la creación de lealtad al ejército y el gobierno y el logro del desistimiento de la población indígena respecto a involucrarse en o apoyar a la insurgencia.

Durante los regímenes de facto de Efraín Ríos Montt y Humberto Mejía Víctores se implementaron los programas "Fusiles y frijoles", "Aldeas Modelo", "Las tres T (techo, trabajo y tortilla), las Patrullas de Autodefensa Civil" y los Polos de Desarrollo (Decreto ley 65-84 del 26 de junio de 1984). Todos ellos eran parte de la estrategia contrainsurgente remozada que buscaba lo que ha dado por llamarse "quitar el agua al pez": buscar el convencimiento de la población civil y garantizar su lealtad para con el ejército y evitar se tornaran en base de apoyo para los grupos guerrilleros. Esta constituía un tipo de estrategia "contrainsurgente desarrollista" (ODHAG, 1998:165) que junto a las acciones propiamente militares contra los grupos guerrilleros –como el plan Victoria 82- incorporaba elementos de convencimiento y control social de las poblaciones indígenas que incluían procesos de alfabetización, de "acción psicológica de propaganda" y de "formación ideológica nacional" (CEM, 1982).

De este modelo inicial centrado en el aseguramiento de la población civil, en el gobierno de facto de Humberto Mejía Víctores se evolucionó hacia las estrategias de desarrollo local denominadas *Polos de Desarrollo*. El acuerdo gubernativo 801-84 del 12 de septiembre de 1984, denominado *Plan de Acción de Máxima Prioridad,* establecía tres etapas para el desarrollo del mismo: primera etapa: asistencia básica a desplazados (censo de población, distribución de recursos alimenticios –raciones de leche, trigo pre cocido, harina para atol,

arroz, maíz y frijol- menaje y equipo de cocina, asistencia médica preventiva y curativa, organización de la comunidad, servicio social a viudas y huérfanos, construcción de alberges provisionales, infraestructura básica de servicios); segunda etapa: seguimiento y; tercera etapa, consolidación de las nuevas comunidades. El sistema de Polos de Desarrollo funcionaba a partir del conformar grupos poblacionales que bajo el control de unidades militares iniciarían procesos de construcción de infraestructura comunitaria básica. Para su constitución se tomaba a los grupos de poblaciones sobrevivientes de las acciones de tierra arrasada o a exguerrilleros rendidos para concentrárseles forzosamente en nuevos núcleos de población controlada (ODHAG, 1998). Asentadas las poblaciones, los comunitarios deberían realizar trabajo voluntario dentro de la comunidad –en tareas de construcción de infraestructura y habilitación de caminos- trabajos que serían retribuido con alimentos. Como Schirmer analiza, los programas de alimentos por trabajo se planteaban y justificaban como desarrollo inmediato, integrador, disciplinado y no paternalista, argumentándose que a la población se le hacía "participes del desarrollo a través del involucramiento en construcción de obras, forjándose su carácter mediante trabajo duro" (Schirmer, 2001).

Como refiere un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 1985: "creados inicialmente como proyecto militar, evolucionaron en una combinación de estrategias de seguridad y desarrollo, puesto que el problema era no sólo militar sino también económico" (CIDH, 1985). El informe del gobierno militar del año 1986 define los Polos de Desarrollo como:

> "centros poblacionales organizados con una infraestructura que permite movilizar el bienestar social en las áreas más, empobrecidas, para irradiar una nueva dinámica a toda la región colindante, que incida en todo el país como medio para corregir el subdesarrollo económico – social, mejorando el nivel de vida de los guatemaltecos, como parte de la estrategia desarrollista (Gobierno Militar, 1986: 29)

La coordinación de todo el sistema de desarrollo estaba a cargo de la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa e involucraba a los Ministerios de la Defensa, de Comunicaciones, de Salud Pública, de Agricultura, el sector público agrícola en su conjunto, al Consejo de Planificación Económica, la Secretaria de Bienestar Social, el Comité de Reconstrucción Nacional y los Institutos de Electrificación, de Fomento Municipal, Nacional Forestal y el

Banco de la Vivienda, instituciones todas en conexión con las Coordinadoras Nacionales Departamentales y las Coordinadoras Interinstitucionales, estas últimas presididas a nivel departamental por los comandantes militares de la zona. La lógica de este complejo sistema era la organización de las acciones de desarrollo, evitando la duplicidad de esfuerzos, el uso racional de recursos y la integración social de la población en la planificación del desarrollo. (Gobierno Militar, 1986: 34).

¿Se lograría el desarrollo de las comunidades a partir de este formato? El informe de la CIDH denunciaba la existencia de verdaderos estados de sitio, donde se suspendían las garantías constitucionales de la población, se constituían modos de vida artificial y comunidades "incapaces de auto subsistir o abastecerse por ellas mismas, entre otras cosas, por su defectuosa ubicación" (CIDH, 1985). Irregularidades identificadas en los Polos de Desarrollo incluían la restricción de derechos fundamentales –desde el derecho a la vida, la libre circulación, hasta el derecho a la asociación- la hipervigilancia de la población y la concentración de poder por parte del aparato administrativo militar. Pese a esto, el informe de gobierno de 1986 apelaba a que los programas del gobierno militar habían sido diseñados como métodos de aceleración del desarrollo de las áreas más empobrecidas. La persistencia de las condiciones de pobreza evidenciaba la falla total de la estrategia:

> "No son propiamente polos ni son de desarrollo (…) son pueblos que se han formado precipitadamente y desplanificadamente [sic] para reubicar a la población de las zonas devastadas por la guerra, pero que tienen una vida artificial, constituyendo desde el punto de vista económico y de desarrollo, verdaderas ciudades satélites, improductivas e incapaces de auto subsistir (…) las tierras en las que han sido ubicados son de muy mala calidad y sin vocación agrícola, que se les han proporcionado servicios como agua y luz eléctrica, que sus modestas economías no pueden afrontar por lo que se les tiene que dar gratis. Se ha destacado así mismo que no hay ni se han creado fuentes de empleo y que al no contar con estas, no producen, y que la única labor que ahora realizan, por la que reciben como pago alimentos, es la construcción de sus aldeas, a cuya terminación no tendrán más trabajo, pero que sin embargo no por ello podría suspenderse la entrega de alimentos porque se morirían de hambre, todo lo cual conduce a la necesidad de tener que continuar manteniendo a una numerosa población improductiva y sin ocupación" (CIDH, sin año)

3.2 Unas Políticas Sociales muy Precarias

El carácter de las políticas sociales como precarias correspondía la precariedad y debilidad

del Estado guatemalteco en la época. Como se señaló con anterioridad diagnósticos realizados en aquel período así lo describían respecto a las deficiencias con que se operaba la política pública: los Ministerios de Estado mantenían poca coordinación con otras instituciones e incluso, la coordinación no se lograba dentro de las dependencias de un mismo Ministerio, ocurriendo una suerte de anarquía y falta de asunción de responsabilidades entre las líneas de la administración (Consejo de Planificación Económica, 1965). Tal falta de coordinación tenía un impacto negativo en la precariedad de la política social en su conjunto, cuyos programas de acción eran calificados como insuficientes en la evaluación que el comité de expertos de la Alianza para el Progreso hiciera al país en el año 1966. Las políticas del sector social mostraban a su vez particularidades y contradicciones que les restaban potencial para ser verdaderos instrumentos de desarrollo. Observemos brevemente algunas de las características de las políticas sociales en curso durante los gobiernos militares.

Iniciemos con la *política de trabajo*. Con la medidas introducidas por la contra revolución –la reforma al Código de Trabajo en 1956- y la persecución anti-comunista del movimiento obrero, el escenario para los trabajadores no era el mejor a finales de los años cincuenta del siglo XX. El Plan de Tegucigalpa -como proclama anticomunista- declaraba el afán por cultivar la armonía entre las clases sociales y, lejos de cualquier conflicto, se buscaba fomentar la colaboración entre los patronos y su personal: "A este propósito habrá activa campaña educativa para formar conciencia sobre que la lucha de clases es destructora y perjudicial" (CEUA, 1957: 49). En los primeros momentos de los gobiernos contra revolucionarios se insistió en el carácter apolítico de los sindicatos, se promovía un imaginario que deslegitimaba la beligerancia del movimiento obrero y se generó una relación paternalista respecto a los trabajadores, publicitándose avances en la generación de "un clima amplio, sereno y mesurado" en las relaciones obrero patronal (Secretaria de Información de la Presidencia, 1961: 25).

Durante el gobierno de Peralta Azurdia y en el marco del debate de la Constitución de 1965 se introducen algunas medidas necesarias en tanto garantías y prestaciones a los trabajadores, a las cuales el CACIF mostró franca oposición pidiendo que no se incluyeran

en la nueva Carta Magna la obligación de reparto de utilidades de las empresas entre los trabajadores, la reinstalación forzosa de los despidos sin razón, ni la indemnización universal o el aumento del día de vacaciones demandas que efectivamente fueron atendidas por la Asamblea e incluidas en la nueva Constitución (ODHAG, 1998: 43). Otro frente de disputa con las cámaras empresariales lo constituyó la fijación de salarios mínimos y la exigencia a los patrones del pago de aguinaldo. Pasarían 10 años hasta que en 1974 se volvieron a revisar las tasas que servían para fijar el salario mínimo, justificándose que "en el decenio transcurrido han acaecido cambios significativos en el costo de la vida de la población" (Arana Osorio, 1974: 119). Esta situación permite considerar como alrededor de la política de trabajo pudieron configurarse tensiones entre el gobierno y el sector privado estando los derechos de los trabajadores en el centro de la discusión.

En términos de ejecución de la política de trabajo, acciones de carácter obligado, que no cambiaron sustantivamente en aquellos años eran reportadas de manera reiterada en varios de los informes de gobiernos militares. Tales intervenciones fundamentales y que siguieron un curso inercial incluían la ratificación de convenios en materia laboral[80], la recepción de asistencia técnica por parte de la Organización Internacional del Trabajo, el servicio de colocación laboral, la inscripción de sindicatos, la formación técnica de recursos humanos a través del Instituto Técnico de Capacitación –INTECAP-, la divulgación de ofertas de empleo a través de Servicio Nacional del Empleo y Formación Profesional. Del Servicio Nacional de Empleo se reportaban para 1976 la existencia de 4 sedes en todo el país: en Ciudad de Guatemala, Puerto Barrios, Escuintla y Quetzaltenango. Esto podría ser considerado como indicador de que los servicios de apoyo para la colocación laboral se limitaban a ciertas regiones geográficas, las que concentraban la actividad productiva, no evidenciándose por otra parte, la referencia al fomento de nuevas fuentes de empleo. La colocación de trabajadores en regiones donde existía oferta laboral daría cuenta de un fomento precario de la inclusión, sobre todo si dentro de la política económica no se hacía

[80] Por ejemplo, para el año 1964 se reportó la ratificación de convenios en materia del examen de aptitud para el empleo de menores en industria, la limitación del trabajo nocturno, la inspección del trabajo, la duración máxima de los contratos de trabajadores indígenas, la libertad sindical y la protección del derecho de la libre sindicalización, la regulación del trabajo nocturno de las mujeres en la industria, la protección del salario, la atención de trabajadores migrantes y la aplicación de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva

mención a la creación de nuevos puestos de trabajo o si las políticas de capacitación técnica estaban aún en ciernes.

Sobre las tareas de supervisión, defensa de derechos y mediación de conflictos laborales por parte de la Inspección General de Trabajo se reportan medidas de conciliación o bien la ejecución de juicios punitivos por parte de juzgados laborales. A finales del período militar se reporta haber atendido 2,220 juicios y haberse intervenido en conflictos laborales de grandes empresas y empresas nacionales, a saber: FLOMERCA, Hotel Camino Real, Industria Papelera de Escuintla, Sindicato de Empleados Municipales, EXGUAPAGRA, KELLOGS de Centroamérica, GINSA, INDE, FEGUA, El Imparcial, SEGURISA, TEXACO (Gobierno Militar, 1986). Pese a este afán por inspeccionar y sancionar las prácticas indebidas de los empleadores, no puede dejar de enunciarse que la tutela de los derechos de los trabajadores contrastaba con las prácticas represoras que se dirigieron desde la mitad de la década de 1970 contra el movimiento obrero fortalecido y beligerante.

Hablemos ahora sobre la *política de protección social y asistencia*. Es un hecho innegable que la seguridad social en Guatemala es un legado de la Revolución de Octubre. Sin embargo, con la llegada de la contra revolución la evolución del IGSS fue mínima, al punto que en el año 1961 apenas empezaba a considerarse la inclusión del seguro por enfermedad el que iniciaría solo en el departamento de Guatemala y estaba en elaboración un programa para la ampliación progresiva de las unidades hospitalarias (El Guatemalteco, 1961). Seria hasta el gobierno de Méndez Montenegro que se inaugura de manera tardía el programa de enfermedad común, reconociéndose que "no obstante que este último riesgo de carácter social estaba originalmente contemplado para los primeros diez años del campo de aplicación, hasta ahora, es decir, a más de dos décadas de plazo, cobra vigencia" (Diario de Centroamérica, 1969). Lo anterior daría cuenta de una constitución demasiado lenta de los servicios, además de una localización focalizada en ciertos lugares –por el hecho que el Departamento de Guatemala sería el sitio de instalación de los primeros servicios del programa de enfermedad común-. Los servicios del IGSS incluían atención de accidentes de trabajo –hospitalización, prestaciones en efectivo, pensiones de sobrevivencia- protecciones relativas a invalidez, vejez y sobrevivencia, servicios de maternidad y

atención a enfermedad común. A excepción del servicio de cobertura de accidentes de trabajo, los demás servicios no poseían una cobertura nacional: hasta 1976 solo el departamento de Guatemala poseía los servicios de atención a la enfermedad común y maternidad. Luego, a inicios de los ochenta los servicios se extendieron hacia otros departamentos. El hecho que tuvieran que transcurrir tres décadas para que los servicios se hicieran extensivos a una mayor cantidad de departamentos, más allá del departamento de Guatemala, supone una constitución demasiado lenta y segmentada de los servicios y denota una falta de convicción respecto a construir un sistema de protección social verdaderamente sólido y con carácter universal.

Tabla 4.5 Servicios del IGSS 1974-1979

Servicio	Años de Servicio y Ubicación de cobertura		
	1974	1976	1979
Accidentes en general	En toda la república (trabajadores afiliados al sector público y privado)		
Protección relativa a enfermedades y a maternidad	Departamento de Guatemala		Departamentos de Guatemala, Totonicapán, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Sacatepéquez, Sololá, Quiché y Jalapa
Protección a invalidez, vejez y sobrevivencia	Sin referencia		En toda la República

Fuente: Arana Osorio, 1974, Lucas García, 1979

Por otra parte, en el marco de la contra revolución las *políticas educativas* y culturales sufrieron serios golpes evidentes en el cierre de muchos institutos de enseñanza y espacios culturales impulsados por los gobiernos revolucionarios (Trilogía Documental, en red). En los años posteriores se identifican en la política educativa una serie de acciones básicas que son reportadas de manera reiterada en los informes de gobierno: la creación de plazas docentes, el remozamiento de escuelas y la ejecución de procesos de alfabetización, sin que se denotaran hitos transformadores, grandes campañas o políticas sustantivas de largo aliento: antes bien, las iniciativas emprendidas en buena parte de los gobiernos del período autoritario denotan un curso inercial, básico y minimalista. Por ejemplo, es de notar como los procesos de alfabetización de adultos se realizarían a través de escuelas radiofónicas e

iniciativas de educación a distancia, hecho que nos habla de una insuficiencia no solo de establecimientos educativos sino también de docentes desplegados por todo el territorio, de manera que sin escuelas suficientes disponibles en el nivel municipal-comunitario y, por consiguiente, sin maestros a cargo de estas, se buscaron medios alternativos para que la educación llegara a regiones lejanas.

Valga otra referencia: en el informe gubernamental del año 1969 se informa como en los procesos de alfabetización en la costa sur se solicitaba y se requería la "ayuda decisiva" de los finqueros de la zona, dada la insuficiencia de escuelas públicas en la región: de 569 haciendas, solo 30 de ellas contaban con escuelas o centros de alfabetización pese a que los dueños de fincas estaban obligados a la instalación de establecimientos educativos dentro de sus propiedades (Diario de Centroamérica, 1969: 18). Es decir, que en aquella región solo el 5.27% de las fincas cumplía con la obligación de disponer de escuelas dentro de su extensión. Además, que desde el Estado se considerara el tener que pedir ayuda a los terratenientes para la creación de establecimientos educativos puede ser un indicador de la debilidad estatal para cumplir con una de sus funciones sustantivas como es la provisión de educación. La característica de insuficiencia se denotaría de igual manera en la falta de docentes: para el año 1976, se reporta la existencia de programas como el "maestro único", sistema que suponía el trabajo de un solo docente para la atención de escuelas pequeñas, siendo este responsable de múltiples grados de manera simultánea (Laugerud García, 1976). Desde nuestra perspectiva este tipo de políticas resultaron en alternativas casi minimalistas que denotan no solo una gran insuficiencia de recursos sino además una visión demasiado restringida de las políticas educativas.

A mediados de los setenta se observan esfuerzos por ampliar la cobertura de la enseñanza del nivel medio a través del Proyecto de Extensión y Mejoramiento del Nivel de Enseñanza Media –PEMEM, creándose grandes institutos técnicos y vocacionales, reconociéndose la grave concentración de los mismos en la Ciudad de Guatemala y planteándose esta iniciativa como parte de las estrategias de desarrollo en curso:

> "Tradicionalmente la mayoría de institutos de enseñanza media estaban ubicados en la ciudad capital y, dentro de ésta, en la zona central. El PEMEM ha distribuido los institutos en el interior del país, ubicándolos en regiones en las que la educación puede contribuir al

> desarrollo general que se viene operando. Algunos ejemplos son Escuintla, Retalhuleu, Mazatenango, Quezaltenango, Jutiapa, Chiquimula y Puerto Barrios. Dentro de la capital, los establecimientos educativos han sido ubicados en las zonas de mayor densidad demográfica. Esta distribución geográfica permite al gobierno cumplir con su propósito de demostrar que la educación no está al alcance solamente de un determinado grupo social" (Arana Osorio, 1974: 85)

En el marco de los obligados procesos de modernización de los años sesenta y de la mano de instancias como la UNESCO, fue en los setentas cuando se ejecutan procesos de planificación de la educación patentes en documentos como el Plan Nacional de Educación 1972-1975. En aquella época se reportan procesos de descentralización y de una mayor programación de las intervenciones. Por ejemplo, en el informe de gobierno del año 1974 se reporta que "la Oficina de Planificación e Investigación Educativa ha identificado los índices de cobertura y déficit del sistema escolar y sobre esa base se han fijado criterios para la ampliación de servicios educativos" (Arana Osorio, 1974: 82); había entonces un curso de planeación de la educación con base en información que empezaba a recolectarse respecto al funcionamiento del sistema escolar. Las tareas de descentralización conllevaron una mayor incorporación de las municipalidades, de cooperativas y de los propios padres de familia: esta sería una tendencia que se profundizaría en las décadas posteriores y que, disfrazada como "gobernanza", implicaba una delegación de la responsabilidad del gobierno central incorporando como responsable en la implementación de la política educativa al precario gobierno municipal (DIGI, 1995).

Al referirse sobre las políticas de salud y educación durante el período militar, es inevitable hacer mención del programa de Acción Cívica Militar: este fue creado a inicios de los años sesenta durante el gobierno de Peralta Azurdia, en el marco de la narrativa del ejército como actor protagónico en las tareas de procuración del desarrollo y como estrategia de contención de la insurgencia. Implementado en los primeros años de la década de 1960 suponía una iniciativa de acercamiento del ejército a la población civil a través de su involucramiento dentro de programas de servicio social y tareas afincadas en el espacio local y comunitario, justificándose en enunciados como que "el ejército no se ha conformado con realizar sus actividades propias, sino que ha desarrollado una labor de acción cívica que cubre todos los departamentos de la República" (Diario de Centroamérica, 1969: 18). El realizar más allá de las actividades que le eran propias

implicaba el involucramiento de los militares en tareas de infraestructura básica a nivel comunitario y municipal y la prestación de servicios sociales elementales.

Tabla 4.6. Iniciativas reportadas por el programa Acción Cívica del Ejército	
Infraestructura	Construcción de obras: carreteras, construcción de pozos de agua potable
Salud	Participación en jornadas de salud: vacunación, jornadas médicas de medicina general, oftalmología y odontología, traslados al hospital, realización de cirugías menores,
Educación	Construcción de escuelas, participación en la campaña nacional de alfabetización, apoyo entrega de refacción escolar y distribución de libros de texto
Fuente: Diario de Centroamérica, 1969; Arana Osorio, 1974	

La justificación de la presencia del ejército y su participación en tareas de servicio social argüía cuestiones como que su acción "permitía consolidar los intereses nacionales" (Laugerud García, 1978: 19). De esta cuenta, la intervención del ejército era presentada como un elemento favorecedor para afianzar o garantizar el logro de ciertas metas. Nuevamente, su presencia en las tareas de desarrollo es señalada como imprescindible, mostrándose el lado solidario y edificador de la institución, narrativa que resultaba necesaria en la tarea de asegurarse cierta lealtad popular. Por otra parte, no deben descartarse los elementos implícitos y no manifiestos de la estrategia: mantener al ejército vinculado y cercano a la población civil. De esta cuenta, más que mera estrategia de desarrollo basada en una intervención de servicio social directo, la Acción Cívica constituía una iniciativa que combinaba tanto elementos de control social como de una estrategia anti-subversiva (Schirmer, 2001; Gonzáles Izás, 2014). El que el programa fuera creado a inicios de los sesenta en el curso de la primera ofensiva contra la incipiente guerrilla en el nor-oriente del país, no fue ninguna casualidad.

Fuente: Diario de Centroamérica, 1968-1969, *Trabajo, Honestidad*, Memoria periodística del Gobierno de Julio Cesar Méndez Montenegro

Finalmente, sobre la asistencia social debe decirse que constituyó predominante un terreno de acción de la caridad privada: si bien la irrupción de la Revolución de Octubre colocó en el mapa de la acción estatal la atención de los sectores vulnerables, las iniciativas desplegadas por los gobiernos revolucionarios no lograron constituirse en una sólida política de asistencia social. Más bien lo logrado fue la constitución de entes "para estatales" que si bien pretendían una función de asistencia pública, estaban a cargo de la figura de la Primera Dama y se resguardaban bajo el apoyo de la filantropía privada (Tobar Estrada, 2013). De la Asociación Pro Comedores Infantiles de mediados de los años 40 se evolucionó a la Asociación de Bienestar Infantil[81] hasta que en abril de 1963 se estableció la Secretaria de Bienestar Social –SBS-. A lo largo de dos décadas, hasta la constitución de la SBS estas entidades contaron con el apoyo de las mujeres de la élite económica. A mediados de los setenta, el "Comité Central de Acción Social" se reportaba como un organismo de apoyo a las labores de la Secretaria de Bienestar Social, presidida por la esposa del presidente y que aglutinaba además a esposas de oficiales del ejército, esposas de diputados y funcionarios del gobierno aranista, así como miembras del Comité de Servicios del Partido Institucional Democrático y del Movimiento de Liberación Nacional (Arana Osorio, 1974). De esta manera, sin existir el trasfondo de una política de asistencia seriamente planificada, se configuró una especie de iniciativas revestidas con aires de caridad, apareciendo en primer plano las esposas de los presidentes y luego su grupo de damas colaboradoras como las gestoras y dadoras de bienestar para ciertos sectores vulnerables: los apelativos de ser personas "altruistas y de mano piadosa" que "no escatiman esfuerzos por tender su ayuda" eran comunes en las referencias a las labores de asistencia social (Secretaria de Información de la Presidencia, 1961; Diario de Centroamérica, 1969). Esto nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad de una construcción paternalista y benévola de los gobiernos autoritarios, a través de la publicidad de las acciones de caridad que realizaban las mujeres vinculadas a los hombres en el gobierno: ellas representaban la mano bondadosa de los regímenes autoritarios.

[81] La ABI mantenía programas de protección social, rehabilitación, salud, programas nutricionales y curativos, disponiendo de las secciones de comedores Infantiles, guarderías, salas cuna, servicios de colocación temporal. Se atendían a hijos de madres trabajadoras o de hogares en situación crítica (por enfermedad de los padres, invalidez, fallecimiento o pobreza extrema), así como a hijos de vendedoras de los mercados de la Capital. Los Hogares Temporales estaban destinados a hijos de mujeres que guardaran prisión o cuyos padres se encontraran hospitalizados

Hacia 1969 se reportaba la existencia de Centros de educación y recuperación nutricional: 34 en la ciudad de Guatemala y 10 más en los departamentos de Chimaltenango, El Progreso, Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa, Zacapa, Chiquimula. En 1974 las labores de la Secretaria de Bienestar Social incluían el resguardo de menores institucionalizados, servicios de guardería, centros de recuperación nutricional, administración de un centro de educación especial y programas de tratamiento y orientación a menores. Aunque se reconocía que la provisión de bienestar era una función básica del Estado, se argüía que las tareas de la SBS se enfocaran solamente en áreas urbanas por ser centros de gran concentración poblacional (Arana Osorio, 1974: 143). Tal razonamiento hace suponer focalización de servicios en ciertas regiones –cabeceras departamentales y zonas urbanas- mientras que otras permanecían sin cobertura. Luego, es de notar la desproporción y concentración de los servicios, al localizarse, por ejemplo, 34 centros de recuperación nutricional solo en la Ciudad de Guatemala. Esta idea se refuerza si se observa la cantidad de Centros de Bienestar Social existentes al año 1976: 13 en la capital, 21 en cabeceras departamentales –es decir, uno en la cabecera de cada departamento de la República- y solo 5 en municipios. Aunque había logrado abrirse 21 centros cubriendo la mayoría de departamentos, sigue resultando desproporcionada la cantidad de instalaciones ubicadas solo en la Ciudad de Guatemala.

Puede concluirse que la gestión social del desarrollo –incluidas las políticas sociales- en manos de los gobiernos militares habrían encerrado múltiples contradicciones que llevan a cuestionar sobre el verdadero sentido e impacto de las mismas al punto que puede hablarse de ellas como casos de *falso desarrollismo* y de un *desarrollo de bajo impacto*. Primero, eran iniciativas construidas discursivamente, publicitadas y enarboladas como iniciativas con potencial de impulso al desarrollo, como estrategias que apoyaban al agro y a las poblaciones beneficiarias. Sin embargo, en términos concretos las iniciativas o bien no logran encadenamientos o sinergias que estimularan el desarrollo o eran pervertidas de tal manera que no lograba obtenerse de ellas resultados positivos que representaban un impacto directo y sostenido para grandes contingentes de campesinos. La orientación de los llamados Polos de Desarrollo pueden ser un claro ejemplo de esto.

A su vez, la orientación de las políticas sociales durante los gobiernos militares, denota indicadores nada desdeñables para llegar a considerarlas como dispositivos con escaso potencial para promover desarrollo o bienestar: antes bien, fácilmente se deslinda de su observación la ocurrencia de exclusiones -concentración de servicios en ciertas áreas mientras se desatendían otras-, insuficiencias y precariedades, lenta constitución de los servicios, instrumentalización de los dispositivos para fines de control social. Además, la orientación por mantener un carácter restringido de las mismas –con limitada capacidad protectora- tal y como se refirió a la disputa entre los gobiernos militares y el sector patronal
en el caso de la política de trabajo.

Si de manera consiste y transversalmente –en conexión con el período anterior y con el venidero- la gestión social de desarrollo evidenciara ese carácter de falso desarrollismo y desarrollo de bajo impacto, bien puede ser considerada como parte de los patrones de actuación del Estado guatemalteco asociados a la reproducción y persistencia de las exclusiones y pobrezas. Por el momento debe decirse que tal y como en el período revolucionario, las políticas sociales impulsadas en el período de los gobiernos autoritarios seguían mostrando un carácter precario e insuficiente.

4. Crecimiento Económico sin Desarrollo: Los Saldos Negativos del Supuesto Desarrollismo

> "El desarrollo guatemalteco ha tenido lugar en círculos relativamente estrechos de la economía, en las plantaciones productores de artículos agrícolas de exportación, en las fábricas y en sectores concentrados de los servicios, los cuales en conjunto no abarca sino pequeñas proporciones del total de la población, mientras que el resto ha quedado al margen de ese proceso de desarrollo. Existen síntomas según los cuales la desigualdad en la riqueza y en el ingreso ha aumentado en vez de disminuir" (Alianza para el Progreso, 1966)

> "El último censo de población levantado informa que las dos terceras partes de la población del país vive en áreas rurales, siendo esta estructura social encubridora de pequeños círculos con alto nivel de vida, ilustración y refinamiento y de grandes masas en condiciones subhumanas. La clase popular, enorme y miserable, frente a una reducida clase económica y culturalmente privilegiada" (Villagrán Kramer, et.al, 1966)

La falta de desarrollo en el gran período autoritario que comprende los años 1954-1985, se hace evidente en las condiciones socioeconómicas persistentes a lo largo de aquellas tres

décadas. No fue difícil encontrar referencias a las imperantes condiciones de desigualdad económica y de condiciones de vida miserables a las que se enfrentaban grandes masas de población: la mención de situaciones de discriminación, falta de oportunidades o existencia de exclusión laboral han sido comunes en varios textos revisados (Schirmer, 2001; ODHAG, 1998: Villagrán Kramer, et.al, 1966; Alianza para el Progreso, 1966). Para muestra las dos referencias incluidas en el epígrafe: la primera denunciaría que el desarrollo habría tenido un carácter concentrado y habría ocurrido en "estrechos círculos" de la estructura económica, lo que no sería otra más que los beneficiados habían sido un reducido grupo de actores, industrias y sectores: ellos habrían visto incrementados sus ingresos. La segunda epígrafe hace mención de igual manera a una rampante desigualdad vigente a finales de la década de 1960: frente a una masa de población miserable se erigía una reducida clase privilegiada.

La mención de la estructura económica del país incluía, por ejemplo, el señalamiento de su incapacidad para absorber a la fuerza productiva, no creándose de manera ágil oportunidades de ocupación y empleo: "En tales condiciones no es de extrañar que cada año exista en Guatemala un número mayor de personas que a pesar de buscar trabajo sufre el doloso castigo del desempleo" (Villagrán Kramer, et.al, 1966: 19). De principio, se estaba entonces ante una estructura poco dinámica para la incorporación de la masa de trabajadores. Al año 1964, el Censo Nacional reportaba que el 64.5% de la población económicamente activa –PEA- estaba dedicada a labores agrícolas, mientras que el segmento de operarios de fábrica, artesanos y trabajadores representaba solo el 13.6% de la PEA: de hecho se observaba una disminución del segmento de operarios respecto al existente en 1950, hipotetizando el censo respecto a que posiblemente "la industria en realidad no ha experimentado, como se cree, un crecimiento capaz de hacer mayor uso de recursos humanos en esta categoría" (Censo Nacional 1964). Tal referencia no es errada si se toma en cuenta las dificultades de la estrategia de industrialización.

Al año 1964 la mayor concentración de esta población económicamente activa se ubicaba en nueve departamentos del país: Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Escuintla, Quiché, Quetzaltenango, Alta Verapaz, Jutiapa y Suchitepéquez. De todos estos, solo la

ciudad de Guatemala se constituía en centro urbano, de esta manera, la PEA se encontraba ubicada principalmente en distintos departamentos donde predominaban zonas rurales que se caracterizarían por varios elementos negativos respecto a rezago productivo y social. Respecto al sector agrícola, el informe del Comité de expertos de la Alianza para el Progreso señalaría la existencia de una peligrosa dualidad estructural: mientras por una parte se observaba crecimiento y prosperidad en algunos rubros de cultivos para la exportación, disponiendo las grandes plantaciones de recursos de mecanización, acceso a crédito y facilidades comerciales, por otra, existía una gran cantidad de pequeñas unidades campesinas que hacían un uso extensivo de la tierra, sin disponer de grandes capitales, educación, tecnología o posibilidades de financiamiento. De esta suerte, el "gran agro" dedicado a la exportación, que no empleaba buena parte de sus tierras que eran aprovechables y que si contaban con técnicas modernas de producción contrastaba "en su prosperidad con el estancamiento, la frustración y la pobreza del resto de las unidades de producción agropecuaria, que incluyen más del 90 por ciento de las familias campesina" (Alianza para el Progreso, 1966: 13).

Además de esta descripción de las contradicciones en el sector agrario, se acusaba que la forma en que se había llevado a cabo el desarrollo rural habría contribuido "a agravar el problema del estancamiento económico y social de una inmensa mayoría de la población campesina" (Alianza para el Progreso, 1966: 44) siendo esta dualidad del sector agrícola uno de los más dramáticos problemas del país y quizá "el que más perentoriamente exige un cambio estructural en la economía" (Alianza para el Progreso, 1966: 44). Las impresiones del Comité de expertos de la Alianza para el Progreso no se alejaban de la realidad: en el agro se habían configurado profundas desigualdades de oportunidad y lamentablemente era allí donde se concentraba la gran fuerza de trabajo del país. De esta suerte, los trabajadores guatemaltecos se encontraban ubicados en zonas productivas caracterizadas por la desigualdad.

Datos del Censo de 1981 referían que en la población económicamente activa de 10 años y más, por ramas de actividad económica, el segmento más importante correspondía al de los "agricultores, pescadores, cazadores, madereros y similares", es decir, trabajadores

agropecuarios, reportándose 911,257 personas en esta rama de ocupación. En oposición, en el segmento de ocupación "industriales, comerciantes, administradores, gerentes y empleados directivos" se ubicaban solamente 20,117 personas. Estos datos dan pie a pensar en brechas laborales, de oportunidad y salariales: el agro y las actividades de baja calificación predominaban en la estructura de empleo y poco se había modificado respecto a la última medición censal -1964-.

Pese a la gran concentración de trabajadores agrícolas, la pervivencia de la precariedad en el sector agrario y el poco dinamismo respecto a generación de empleo habrían configurado un mercado de trabajo poco tendiente a la inclusión y la mejora de las condiciones de vida. Citando un informe de la PREALC del año 1978, Castillo Rivas refiere que:

> "las tasas de desempleo abierto aumentaron en ciertos países [de Centroamérica] o se mantuvieron constantes en la década de los sesenta a pesar del crecimiento dinámico del producto en el mismo período. Esta situación invita a pensar que las modalidades del crecimiento económico no son las más adecuadas para promover una mejor utilización del capital humano en la región y que ciertas modificaciones son necesarias para disminuir los altos porcentajes de desempleo"

La agroindustria y las exportaciones no tradicionales en pleno crecimiento creaban una relativa incorporación laboral: una incorporación no extensiva, con un empleo de carácter cíclico o temporal, dependiendo de las temporadas de cultivo. Si a esto se agrega la precariedad salarial y la escasez de tierra que permitía apenas una economía de subsistencia, no puede ocultarse que la situación del campesinado era realmente precaria. Es decir, el modelo de acumulación reforzado en este periodo histórico habría tendido hacia una pauperización aún mayor de las condiciones de vida de la población.

Las referencias a desigualdad y concentración eran asimismo extensibles al ámbito de los ingresos. El Informe de Recuperación de la Memoria Histórica haría mención a como incluso durante el ciclo de auge económico de mediados de los setenta, el sector empresarial manifestó "una acentuada intolerancia frente a las reivindicaciones de los trabajadores" (ODHAG, 1998: 86). Se estaba produciendo riqueza pero esta no se reflejaba en mejoras salariales. Por ejemplo, Villagrán Kramer, Mijangos López y Colom Argueta

harían mención a una encuesta del IGSS de finales de los años sesenta en la que se daba a conocer que cerca de 80 mil trabajadores agrícolas recibían un salario menor a cincuenta centavos diarios: "dado que en promedio general, el tamaño medio de la familia guatemalteca es de alrededor de 5 personas, es claro que a no menos de 400 mil guatemaltecos corresponde un ingreso menor de 10 centavos diarios o sea menos de 36 quetzales al año" (Villagrán Kramer, et.al, 1966: 27). En oposición, los márgenes de ganancia eran altos y se acumulaban: Entre 1970 y 1989, las ganancias empresariales han absorbido entre el 55% y el 60% del PIB" (ASIES, 1994: 145).

Los efectos perversos de una estructura económica poco orientada a generar estímulos equitativos para la producción –es decir, que todos los sectores se beneficiaran de las mismas posibilidades para poder producir- en la cual predominaba la desigualdad y la concentración y poco se hacía en términos de redistribución de las ganancias, se patentizaban entre otras cosas, en indicadores sociales precarios. El Censo Nacional del año 1964 revelaría, por ejemplo, los grandes rezagos educativos predominantes en el país en la época. La población total de aquel entonces ascendía a 4, 284, 473[82]. Los datos educativos revelan francas brechas y rezagos: aunque se señalaban avances en los procesos de alfabetización respecto al último censo del año 1950, para 1964 se reportaba que de la población de 7 años y más en edad de estudiar solamente el 25.3% asistía a la escuela; de esta población que efectivamente estudiaba, el 67.8% no había aprobado ningún grado, el 28.6% había aprobado uno o más grados de la primaria, 3.2% había aprobado uno o más grados de la escuela secundaria y solo el 0.4% cursaba la educación universitaria. Estas referencias nos hablarían de porcentajes muy bajos respecto a asistencia a la escuela y al logro escolar: revelan fracaso escolar y brechas entre niveles educativos, de tal manera que los porcentajes de población que avanzaba a los niveles secundarios y accedía a la educación superior eran mínimos. Por si fuera poco, al año 1964 el 63.3 % de la población era analfabeta –predominando en este grupo la población indígena- y el 51% de la población -2, 148, 560 habitantes- no había cursado nunca ningún grado escolar.

[82] El informe censal diferencia entre la población acuerpada en hogares -4, 209,820 personas- y la población no vinculada a una unidad familiar y que se hallaba en hospitales, cuarteles y otros

Las zonas rurales fueron particularmente sensibles a la precariedad. Analizando el proyecto de los Polos de Desarrollo a mediados de los años ochenta como parte de la estrategia militar, Schirmer recoge voces testimoniales de residentes de las llamadas "aldeas modelos" ubicadas en la zona ixil, las que manifestaban graves problemas como la falta de posesión de la tierra o la certeza en la propiedad de esta, lo pequeño de los terrenos para el cultivo o la lejanía de estos y lo exorbitante de los precios incluso de cuestiones tan elementales como el maíz: "muchas familias se quejaban de que sólo podían comer una vez al día" (Schirmer, 2001: 132). A su vez, el Censo Nacional de 1981 revelaba que el 52% de los hogares sufría hacinamiento y solo el 34% disponía de fuente de abastecimiento de agua. Las condiciones de carencia eran innegables al final del período autoritario.

Como colofón a tan persistente precariedad, a inicios de 1980, la crisis económica internacional trastocó la economía, debilitándose el sector exportador -cayendo los precios y volúmenes de los productos-. Como consigna Guerra Borges: en el sexenio 1981-1986 la economía registró tres años de estancamiento y tres de crecimiento negativo (Guerra Borges, 2011:121). El costo social fue tangible en la pérdida de empleos y en la caída de los trabajadores afiliados al seguro social: el desempleo abierto pasó del 4.7% al 10.5% de la Población Económicamente Activa (ODHAG, 1998: 228). La bonanza del crecimiento económico de los setentas había llegado a su fin y contrastaba con las referencias que los distintos gobiernos hicieran respecto a la insuficiencia de recursos públicos, la necesidad de acudir a préstamos externos y el alto costo de la vida, hechos que ilustran como durante los gobiernos militares la economía guatemalteca mostró un crecimiento estable sin que esto conllevara mayores ingresos para el Estado, ni políticas redistributivas que procuraran bienestar a la población. El Estado que se insistía desarrollista, pese a su faceta autoritaria, no logró mediar el proceso de acumulación ni revertir las tendencias históricas de precariedad.

Reflexiones Finales

Resulta imposible negar que las políticas desarrollistas fueron una herencia de la Revolución de Octubre y parte de las tendencias de época, de tal suerte que no fueron ni inspiración propia ni invento original de los gobiernos militares: estos últimos recibieron como un legado la senda que la Revolución de Octubre ya había inaugurado. Con el ascenso del gobierno de Peralta Azurdia en 1963 y bajo el influjo de la Alianza para el Progreso promovida por el gobierno de Estados Unidos se retoma la senda del desarrollismo en una mixtura muy particular: por un lado la enunciación de principios nacionalistas respecto al fortalecimiento de la industria nacional –que luego no se materializaron en términos reales- defendiéndose al mismo tiempo principios liberales que abogaban por la liberalización de la economía y el apoyo irrestricto a la empresa privada. Así, el programa desarrollista aplicado durante el período autoritario resulta en un híbrido, en el que fácilmente se denotan los múltiples influjos y fuerzas intervinientes que intentaban moldearlo: la visión liberal de las elites que abogan por una economía de libre empresa, el influjo de la Alianza para el Progreso –que también abogaba por el libre comercio- pero que sugería la modernización en términos institucionales, la atención del tema agrario y el mejoramiento de servicios básicos y, en alguna medida, la influencia cepalina apegada al modelo de Sustitución de Importaciones y la orientación hacia la integración centroamericana.

La observación permite distinguir como en el marco del esfuerzo desarrollista en curso, ocurrieron varias perversiones en la implementación de las medidas que estaban siendo promovidas: un otorgamiento excesivo de privilegios a industrias y un proceso de industrialización nacional truncada dado el enraizamiento de inversiones extranjeras, y procesos de apropiación indebida de beneficios, sobre todo en el terreno de la política agraria.

El agro resultó ser de vital importancia como eje de acumulación: sobre este fueron desarrolladas estrategias de reparto de tierra que según ha quedado documentado y señalado

por diversos estudios, fueron oportunamente aprovechadas por los militares en turno. En ese curso los militares empezaron a acumular riqueza y propiedades a la sombra del proyecto desarrollista. Por otra parte las estrategias de colonización, las Zonas de Desarrollo Agrario y los Polos de Desarrollo corresponden esas medidas de contradictorios resultados en términos de desarrollo dada su orientación contrainsurgente. En el terreno de las políticas sociales se evidencian asimismo falencias y debilidades: una lenta expansión de los servicios de protección social, la actitud paternalista, de mediatización e incluso represión del movimiento obrero, o la instrumentalización de las políticas educativas y de salud como parte de la estrategia contrainsurgente de acercamiento del ejército y coacción hacia la población civil.

Desde la perspectiva analítica empleada, bien pudiera decirse que en el período 1955-1985 ocurrieron entonces múltiples fallas que pueden ser interpretadas como claros *factores retardadores del desarrollo*.

Con la intervención de las élites económicas tradicionales y el beneficio que la elite militar en el poder gestó para sí misma, el modelo de desarrollo basado en la concentración y la acumulación se vio revitalizado en aquellas décadas, de tal manera que pese a los años de crecimiento económico y las medidas correctivas –materializadas en políticas sociales y agrarias- los logros del desarrollismo autoritario resultaron ser banales en términos de mejorar las condiciones de vida del grueso de la población.

Sin embargo, pese al poder acumulado y la relación de cooperación entre el ejército y las elites económicas, no ocurrió una instrumentalización ni captura plena del Estado, manteniéndose cierta distancia e independencia entre el proyecto de desarrollismo autoritario y la acción política de las élites: aquellas mantendrían cierta crítica a los procesos de planificación de la economía y de control de precios, pero quizás el mayor punto de conflicto entre ambas castas ocurrió a partir del tema tributario, mostrando el sector empresarial una sistemática renuencia a cualquier clase de transformación en esta materia, situación que no se modificó demasiado en el nuevo período y a partir de 1985. El carácter que asumiera la estrategia de desarrollo, dadas las múltiples contradicciones evidenciadas y que suponían la pervivencia de viejas estructuras, bien puede llevar a calificarle como una suerte de falso desarrollismo.

CAPÍTULO V

"DEMOCRATIZACIÓN" Y EL MOLDEAMIENTO NEOLIBERAL DEL ESTADO: LOS GOBIERNOS DEL PERÍODO 1986-2012

El período histórico 1986-2012 es el último de la gran cuenta larga que se está atendiendo respecto a los patrones del Estado guatemalteco y la persistencia la pobreza. La gran coyuntura política referente al traspaso del poder y el cambio en el régimen político fue el llamado en 1984 a la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente. Con ella se inaugura un nuevo curso que afecta la forma estatal, rompiéndose de alguna manera el autoritarismo y militarismo de los años precedentes pero manteniéndose, reforzándose y reconfigurándose viejas tendencias del ordenamiento económico. El programa socio-político y económico incluido en el nuevo texto constitucional tenía un carácter moderno, apelaba a la función social del Estado y su labor de procurador de justicia social e impulsor del desarrollo integral de la persona; reconocía el derecho de las comunidades indígenas a la tenencia de tierra y se garantizaba la protección a las tierras y cooperativas agrícolas; se reconocían los derechos asociados al trabajo y se planteaba que las leyes laborales tenían un carácter conciliatorio pero tutelar; se consideraba a la salud, la educación y la seguridad social como temas de interés social y se reconocía la función orientadora –e incluso complementaria- del Estado sobre la actividad económica, fundándose el régimen económico y social de la República en principios de justicia social (Artículo 118). Sin embargo, el carácter del modelo de acumulación, en términos reales, se mantuvo intacto pese a la narrativa moderna del nuevo texto constitucional.

Fueron los mismos militares quienes estratégicamente provocaron esta transformación sustantiva para la vida política del país. Como refiere Jennifer Schirmer (2001) el proyecto

político-militar en su forma original de 1982 pretendía establecer un co-gobierno con los civiles: Esto no implicaba el llano retorno de los militares a los cuarteles mientras los políticos civiles asumían la total conducción del Estado sino como la autora refiere, se configuró un verdadero "régimen colaboracionista" en el que los civiles eran relevantes en algunas esferas y jugaban un papel importante y necesario, mientras el ejército lo era plenamente en otras –en las labores de inteligencia y securitización, por ejemplo-. Por consiguiente, el traspaso de poder no sería total, sino que suponía más bien un compartirlo estratégica e inevitablemente. De esta manera, el poder militar se mantuvo vigente, tras bastidores, aunque no figurara más protagónicamente en el escenario político.[83]

El proceso de democratización supuso un momento de modernización política evidente en la creación de nuevas instituciones como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el sometimiento a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aunque la democratización se constituyó en parte nodal de la agenda de Estado, constituía solo el primer paso y aún debía hacerse frente a la finalización del conflicto armado, el desarme, la desmovilización de los grupos guerrilleros y la atención a las miles de víctimas desplazadas por la guerra. Las negociaciones para lograr la paz por medios políticos iniciadas durante el gobierno de Vinicio Cerezo supusieron una década de conversaciones[84] entre los distintos gobiernos y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-. En el proceso de negociación de paz varios actores coincidían en la importancia de atender la resolución de las históricas problemáticas económicas, políticas, sociales y étnicas de amplia envergadura que habían sido la base del conflicto. En este espíritu se redactó el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*,

[83] Sin embargo, el que el general Otto Pérez Molina ganara la presidencia en el año 2012 y luego, el que la presidencia de Jimmy Morales en el año 2016 este francamente respaldada por militares de baja en el ejército, constituyen claros indicadores de que el poder militar sigue teniendo vigencia e influencia dentro del aparato estatal y la vida política guatemalteca.

[84] Los diálogos de paz implicaron la mediación de los gobiernos de Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela. Este proceso implicó la firma de acuerdos intermedios y el establecimiento de plazos para el tratamiento de los temas de agenda, a saber: preeminencia de la sociedad civil, respeto a los derechos humanos, reasentamiento de poblaciones desarraigadas, identidad y derechos de los pueblos indígenas, necesidad de reformas constitucionales y atención a aspectos socioeconómicos y la situación agraria, fortalecimiento del poder civil, función del ejército, bases para la reintegración de la URNG a la vida política del país y cese al fuego definitivo (Presidencia de la República, 1995).

uno de los más importantes de la negociación y que enuncia la necesidad de procurar el crecimiento económico, pero acompañándose de desarrollo social y sustentable. Fue hacia 1996 cuando después de diez años de negociación sostenida se firmó el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* el 29 de diciembre de 1996.

Pero más allá del concretizarse el fin de la guerra y el traspaso del poder político de los militares hacia gobiernos civiles en estos años estaba en curso un proyecto de transformación del Estado: el modelo neoliberal emergía con nuevos bríos luego de la crisis global de los ochenta justificándose en la necesidad de nuevas lógicas en la conducción de la economía y respecto al desempeño estatal. La reforma del Estado trastocó los alcances de su intervención social concibiéndolo como una entidad subsidiaria, tendiendo ahora a una focalización de los ya limitados recursos públicos hacia ciertos sectores prioritarios y realizando sendos procesos de privatización de empresas y entidades estatales.

En el marco de la gran tendencia neoliberal la economía experimentó un proceso de diversificación de las actividades productivas y rubros. Como relata Guillén (2007) para el caso latinoamericano y en términos generales, el tránsito del modelo de sustitución de importaciones hacia el modelo de libre mercado conllevó que la exportación se convirtiera en el nuevo eje del régimen de acumulación, generándose procesos de desindustrialización y el rompimiento de cadenas productivas). Dado que la industrialización no había logrado desarrollarse plenamente y el modelo agro exportador había mantenido su preeminencia, el giro neoliberal en el modelo económico implicó la constitución de una plataforma exportadora más amplia, la introducción de medidas que facilitaran el libre comercio, la incursión en nuevos mercados y la incorporación a cadenas globales de producción. La emergencia de la industria maquiladora es uno de los hitos económicos del período ante la necesidad de introducir una nueva industria que, con conexiones globales, generara ocupaciones para las altas tasas de desempleados dispuestos a aceptar casi cualquier salario (AVANCSO, 1994: 28). Aquellos procesos económicos, antes que cambios en el modelo de acumulación representaban más bien una re funcionalización del mismo, sin cambiarse las viejas tendencias de concentración de recursos o explotación de la mano de obra, jugando el Estado un rol económico importante respecto al diseño de marcos normativos y

el perfilamiento de una política económica y social adecuados al carácter del modelo económico neoliberal.

En suma, el largo período comprendido entre el retorno de civiles al gobierno en 1986 y el gobierno socialdemócrata de Álvaro Colom concluido en 2012, ha supuesto un momento de "pacificación" formal y de democratización del régimen, de relativa modernización estatal, de complejización de las relaciones de poder entre las fuerzas intervinientes y el Estado y, de diversificación de la economía pese al mantenerse vigente el viejo modelo de acumulación de carácter concentrador. Este fue entonces el gran período de emergencia y desarrollo de una forma estatal no autoritaria, pero plagada de vicios que son secuelas del conflicto armado: el enraizamiento de la corrupción como forma de actuación política corriente y la constitución de redes criminales que operan dentro del Estado o en alianza con sus funcionarios, son indicadores de esta forma estatal que algunos caracterizan como un Estado cooptado[85]. Por otro lado, desde 1986 se está ante una forma estatal pro-liberal evidente en el pleno apoyo al proyecto económico de libre mercado y empresa, bandera de las élites económicas tradicionales y sus socios transnacionales. En plena correspondencia con las lógicas contradictorias del Estado liberal decimonónico, el Estado guatemalteco del siglo XXI ha tendido a favorecer el libre curso del mercado, sin atender las garantías y derechos individuales, ni siquiera los más básicos de la población, al grado que la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2014 determinaba que el 59.3% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Sin lugar a dudas, el reforzamiento de la visión liberal que había moldeado el Estado desde siempre, atizada en esta etapa por un neoliberalismo de marca global, junto a los viejos patrones de actuación del Estado y una nueva "vuelta de tuerca" del modelo económico, en este nuevo período histórico guardan estrecha relación con la persistencia de las terribles cifras de pobreza, hecho que se problematizara en el presente capítulo.

[85] En el año 2016 uno de los casos más emblemáticos de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG- fue nombrado precisamente "Cooptación del Estado": el mismo documentaba los procedimientos mafiosos e ilícitos de una red que "uso lo canales electorales para hacerse del poder a través de un partido político". El mismo revela los modos de operación del financiamiento electoral ilícito del Partido Patriota, ganador de las elecciones en 2011 hasta los procesos de cobros de coimas en la gestión gubernamental. En red: http://www.cicig.org

1. Una Nueva Configuración Estatal: Un Estado subsidiario (capturado)

"En resumen, la estrategia debe dar más libertad a los individuos, limitando la acción omnipotente del Estado a través de una correcta interpretación del principio de subsidiariedad del Estado"
(CACIF, 1987)

1.1 Los Gobiernos Civiles en la Nueva Era Democrática

¿Quiénes eran los nuevos gobernantes ante el retiro de los militares de la palestra pública? Los gobiernos de la era democrática y del período de paz eran proyectos políticos que resultaban de una amalgama de intereses, figurando asimismo una mezcla de bloques de poder y de actores político-económicos de distinto tipo: actores emergentes -incluido el crimen organizado como nuevo poder oculto-, elites económicas tradicionales, políticos y -tecnócratas de trayectoria, militares institucionalistas, centros de pensamiento de derecha, un verdadero "fiambre" político. Tal diversidad, se reflejó en la composición de los gabinetes de gobierno, en las alianzas y en los interlocutores con quienes los gobiernos mantenían estrecha relación. Sin embargo, pese al nuevo pluralismo y la amalgama de actores políticos, la tendencia ideológica de los gobiernos en las últimas décadas se mantuvo en el espectro de la derecha. Si bien los gobiernos de Vinicio Cerezo (1986-1990), Jorge Serrano (1990-1993), Ramiro De León (1993-1996), Álvaro Arzú (1996-2000), Alfonso Portillo (2000-2005), Oscar Berger (2005-2008) y Álvaro Colom (2008-2012) evidenciaban cada uno características particulares, es posible identificar en ellos un patrón de operación y un proyecto político-económico "de fondo", de carácter liberal pro-mercado, que cruza transversalmente a la mayoría de estos gobiernos y que se evidencia en el curso de las políticas económicas y en el proceso sostenido de reforma del Estado. En el marco de una predominante orientación de derecha -centro derecha se evidenciaban los

tradicionales rasgos conservadores de la cultura guatemalteca, aunque en sus retóricas los gobernantes apelaran a términos políticamente correctos propios de los tiempos que corrían como desarrollo humano o inclusión social.

La orientación ideológica de los gobiernos se evidencia también en la composición de los gabinetes: casi todos los gobiernos tuvieron una orientación ideológica hacia la derecha o el centro colocándose en los altos cargos a profesionales tecnócratas de clara orientación liberal[86] con carrera en administración pública o bien a miembros de las élites económicas (comerciantes, financieros, constructores, terratenientes) como ministros y funcionarios de alto nivel. Lo anterior fue una tendencia en la composición orgánica de la mayoría de gobiernos del período. Fueron sólo dos los gobiernos con proyectos políticos divergentes respecto a la generalidad, por su orientación si no abiertamente de izquierda, sí de carácter popular con un discurso crítico del modelo económico excluyente y concentrador, confrontativos en alguna medida respecto a los poderes económicos tradicionales: fueron estos los gobiernos de Alfonso Portillo[87] (2000-2004) a la cabeza del Frente Republicano Guatemalteco –FRG- y el de Álvaro Colom (2008-2012) representando el proyecto socialdemócrata de la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-. De ellos pudiera decirse, representaban nuevas corrientes y grupos emergentes en el escenario político y económico, en ocasiones en alianza con algunos actores tradicionales, pero en clara oposición a los poderes fácticos de las élites económicas. Lo cierto sería que, como bien refiere un informe reciente del IPNUSAC que en cada administración de gobierno las elites y grupos de poder han logrado inmiscuirse en la vida política del país mediante los procesos de financiamiento privado a los partidos políticos y a través de la conformación de equipos de gobierno que representan intereses sectoriales de aquellos grupos (Gutiérrez, 2016: 55).

En términos operativos, los ejes de trabajo de los gobiernos del período se mantuvieron

[86] En palabras de José Antonio Móbil y refiriéndose al gabinete de gobierno de Álvaro Arzú en 1996: "A pesar de los supuestos orígenes o sectores de los miembros del gabinete, todos coincidían en la necesidad de adaptarse a las medidas y metas recomendadas por el Banco Mundial, tendientes a establecer el modelo rectoral de desarrollo neoliberal" (Móbil, 2012: 450).

[87] En el gobierno de Portillo, Móbil (2012) refiere la existencia de al menos tres corrientes diferentes dentro del gobierno: una tendencia de extrema derecha alineada a Ríos Montt –el viejo caudillo militar y golpista- como dirigente máximo del partido de gobierno, luego una línea apegada al vicepresidente que incluía "nuevos ricos" en pugna con los poderes empresariales tradicionales y, una tercera línea, de vocación más intelectual y progresista, encabezada por el propio presidente Portillo.

bastante estables y el rumbo inalterable, en el sentido de trascender los cambios de gobierno y pese a que ningún partido logró ganar la reelección. Este hecho nos revela la existencia de una poderosa agenda político y económica que se respetó a lo largo de los años y que resultaba inalterable aunque se cambiara la administración del gobierno: el curso de la política económica se mantuvo de manera inamovible pese a los cambios en el partido de gobierno, manteniéndose su tendencia a la liberación de la economía, la atracción de inversiones extranjeras y el fomento de la competitividad.

Tabla 5.1 Ejes de trabajo de los gobiernos del periodo (1986-2012)

Eje de trabajo	Contenidos de la política	Período de énfasis
Eje economía	Estabilización – Reactivación de la economía Privatización de activos estatales Creación de condiciones para la producción y libre empresa Apoyo decidido a inversión privada	Gobiernos de Cerezo, Serrano, Arzú y Berger (De 1986-2007)
	Fomento de infraestructura: impulso de mega proyectos	Gobierno de Berger (De 2004-2007)
	Diálogos truncados sobre materia agraria	Gobierno de Berger y Colom (2004 a 2012)
Políticas sociales	Puesta en marcha de fondos sociales Promoción de derechos de los pueblos indígenas, equidad de género	Gobierno de Cerezo, Serrano, De León, Arzú y Portillo (De 1986 a 2003)
	Atención a grupos vulnerables (niñez, adultos mayores y personas con discapacidad Lucha contra la pobreza y exclusión social	Gobierno de Portillo (2000-2003)
	Introducción de programas de transferencias monetarias condicionadas	Gobierno de Colom (2008-2011)
Elaboración propia con base en informes de gobierno años 1988, 1994, 1999, 2008		

En oposición, frente al poder e importancia dada a la agenda económica, el componente social tuvo un carácter secundario, posiblemente asociado a las lógicas del Estado subsidiario, propias del período: de esta suerte, solamente algunos gobiernos dotaron de mayor importancia al componente social de la política pública, estableciendo innovaciones específicas a incluyéndole como parte importante de la narrativa gubernamental.

Como se señaló anteriormente, observando los informes de gobierno se evidencia consistencia respecto al curso de ciertas políticas. Esta consistencia se refiere a que de manera transversal y con el cambio de gobierno se mantuvo el curso de acciones de carácter estratégico: por ejemplo, las acciones de negociación de la paz y finalización del conflicto armado se mantuvieron de manera secuencial e ininterrumpida durante cuatro períodos de gobierno, iniciando con los procesos de negociación con la guerrilla en el gobierno de Vinicio Cerezo en 1986 hasta la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996. Asimismo, el proceso de reforma del Estado se mantuvo como eje de trabajo a lo largo de las administraciones de Cerezo, Serrano, De León y Arzú, es decir desde 1986 hasta 1999: en aquellos períodos se llevaron a cabo de manera continua procesos de descentralización, de transformación estatal, de creación de reglas y dispositivos de apertura a la inversión y para el fortalecimiento del Mercado además de los procesos de privatización de empresas y activos estatales.

Respecto a los principios orientadores de los gobiernos del período 1986-2012 vale señalar que estos se corresponden, en general, con las lógicas de la Nueva Gestión Pública vigente en las últimas décadas del siglo XX y que proponían nuevas maneras de organización institucional y de gestión de la política pública orientadas hacia el logro de resultados, la medición del desempeño y la consideración de indicadores (Hughes, 1996). Según Hughes esa mutación de las formas burocráticas tradicionales se sustentaba en un creciente desencanto respecto a la gestión de lo público, promoviéndose entonces la equiparación del funcionamiento estatal a los modos de gestión empresariales y del sector privado por considerar que las mismas eran mucho más eficientes. Según el autor, tal transformación no impactó solamente la gestión interna del Estado, sino que trastocó las relaciones laborales orientándolas hacia formas contractuales más flexibles, lo que minó el tradicional servicio público, transformándose además las relaciones entre gobierno y sociedad al verse disminuidos de alguna manera la disposición de servicios públicos. De esta cuenta principios como eficiencia, eficacia, productividad, flexibilidad, calidad, servicio al cliente se constituyen en parte de la nueva narrativa alrededor del Estado y sus funciones.

1.2 Adiós Estado Desarrollista, Bienvenido Estado Subsidiario

> "El desarrollo integral de los guatemaltecos en el orden cultural, socioeconómico y político sólo se puede alcanzar si se obtiene un crecimiento económico acelerado, sostenible, basado en un ambiente de libre mercado y de Estado subsidiario" (CACIF, 2000).

Profundas transformaciones ocurrieron en las últimas décadas del siglo XX respecto a las concepciones del Estado. Sabido es que la emergencia del nuevo liberalismo como corriente económica dominante en la época, conllevó una re-conceptualización del Estado mismo y de las que eran consideradas sus funciones. Desde la década de 1980 el Estado desarrollista que -paradójicamente- había convivido con formas políticas autoritarias mutó hacia una forma estatal pro libre mercado, con amplios nexos globales y cada vez menos responsable de tareas económicas y sociales. El nuevo concepto de Estado sugerido por el programa neoliberal refería a un Estado más acotado en su estructura institucional, con carácter subsidiario respecto a lo social, orientado a una práctica de política pública focalizada y esencial y, con funciones públicas restringidas a ciertos temas. La argumentación básica apelaba a que el sector público era ineficiente en demasiados ámbitos de su operación y resultaba innecesaria su extensión institucional, como poco deseable su injerencia en ámbitos de la vida social. Derivado de lo anterior se precisaba impulsar procesos de reforma del Estado que lo minimizaran y lo tornaran en un conjunto reducido de instancias eficientes en ciertas tareas que se consideraban le eran propias: la seguridad, la provisión de justicia y el prestar servicios básicos destinados a atender las necesidades de los estratos de población de más bajos ingresos. La anterior concepción desarrollista que colocaba al Estado como actor económico de primera línea, directivo en los esfuerzos económicos, es ahora desechada y sustituida por una concepción negativa sobre la acción estatal: de esta cuenta, empezó a construirse una narrativa sobre la transformación estatal apelándose a nociones como reorganización, modernización, desconcentración,

básicamente, reforma del Estado.

Bajo aquella retórica de desmantelamiento argumentado como transformación estatal, se impulsaron sendos procesos de privatización de activos estatales. Observando tres experiencias de privatización en Centroamérica, Benedict Bull apunta que en Guatemala fue donde aquel programa se llevó a cabo de manera más amplia desde el año 1986 durante el gobierno de Vinicio Cerezo[88]. La autora refiere que para la comprensión del fenómeno privatizador debe tenerse en cuenta, la relación de alianza entre el sector empresarial, el Estado y agentes extranjeros, partiendo del hecho que aunque tal relación en momentos se mostraba como antagónica, se sustentaba en verdaderos procesos de captura del Estado que permitieron orientar la venta de las empresas: la privatización era recomendada por el sector privado organizado y presionaban por ella. Además, refiere como muchos de los préstamos internacionales de aquella época condicionaban que el país iniciara procesos de reforma estatal: por ejemplo, en 1992 durante el gobierno de Jorge Serrano Elías, el préstamo de Modernización Económica auspiciado por el Banco Mundial -por un valor de 120 millones de dólares- hacía mención explícita a la necesidad de revisión del funcionamiento de las empresas estatales como criterio básico para poder ser otorgado (Bull, 2008). De esta cuenta, con la presión del sector empresarial y las condicionantes externas, el proceso de privatización se llevó al extremo, de manera muy rápida y con base en marcos legales muy liberales[89], presentada públicamente como necesarios procesos en búsqueda de la eficiencia y el desarrollo.

Para el caso guatemalteco, en documentos como la publicación institucional del CACIF se argüía como los grandes impedimentos del desarrollo humano en las últimas décadas habían sido la corrupción de los gobiernos y las fallas en la política macroeconómica: el endeudamiento interno, el establecimiento de tipos de cambio poco realistas, un excesivo control de precios, afirmándose que "el tamaño e ineficiencia del gobierno son un obstáculo para el desarrollo" (CACIF, 1987: 11). El CACIF rechazaba la manutención de nuevos

[88] Aunque en la observación realizada se encontraron referencias a procesos de "desconcentración" y programación de venta de activos estatales incluso desde el gobierno de facto de Ríos Montt

[89] Bull refiere como la Ley de Telecomunicaciones del año 1996 puede catalogarse como la más liberal del mundo: promovía una alta competencia y creaba una superintendencia de comunicaciones con funciones mínimas

ministerios y el "despilfarro en deficientes empresas estatales", la aprobación de presupuestos "demasiado optimistas", la incertidumbre sobre las reglas del juego económico que según ellos resultaba de los intentos de reformas impositivas, "la intromisión creciente" del Estado en actividades que decían no era de su competencia –la economía- y la desatención de las actividades que si son de su legítima competencia y responsabilidad " (CACIF, 1987: 16). En resumidas cuentas, se culpaba a la acción estatal de los males económicos del país, incluida la falta de desarrollo. Además, se sugería que para superar los grandes e históricos problemas de Guatemala se precisaba nada más y nada menos que la reforma integral del Estado, la fijación de límites al gobierno y la restricción de su ámbito de actuación.

Esta narrativa respecto al necesario camino de transformar el Estado, no era exclusiva del sector empresarial, sino que se correspondía con el *mainstream* político e ideológico de la época y llegó a ser matizada e incorporada bajo otros términos en el mismo discurso oficial que resaltaba la necesidad de procesos de "reorganización" y "reforma integral" en vías de consolidar los procesos de democratización y de solución a los históricos problemas nacionales (Cerezo Arévalo, 1988; Presidencia de la República, 1999)

Por otra parte, otro elemento sustantivo dentro de la gran retórica neoliberal sobre la reforma del Estado como precondición para el desarrollo fue el apelar al argumento del urgente crecimiento económico. Ambas, reforma del Estado y crecimiento económico serían entonces las tareas sustantivas en la ruta hacia la mejora en las condiciones de vida: se diría entonces que "el crecimiento acelerado del país es necesario para la generación de empleos y su desarrollo social" (Presidencia de la República, 1999: 329). La visión gubernamental por un lado y la del sector empresarial por otro armonizaban en la idea que el crecimiento económico era la ruta obligada para el desarrollo del país. La del CACIF era una visión que asociaba al desarrollo con las posibilidades de inversión, al estímulo de los negocios y al aumento de la productividad nacional, señalándose que "el crecimiento es un elemento indispensable para obtener los recursos que necesita un proceso de desarrollo sostenible y armonioso y, en especial, para erradicar la pobreza y la pobreza extrema" (CACIF, 2000: 7). En suma, las esperanzas de desarrollo eran colocadas en las fuerzas del

mercado y en el mero crecimiento de la economía. En esto, el Estado limitado se tornaba en un favorecedor del que se precisaba a lo sumo que estimulara y canalizara el potencial creador y generador de riqueza propio de la empresa privada, dejando libres las fuerzas del mercado.

1.3 La Complejización de las Fuerzas Intervinientes y la Captura del Estado

Como se ha abordado en capítulos anteriores, observar al Estado en relación supone atender sus vínculos o interacciones con lo que acá se denominado *las fuerzas intervinientes.* En la lógica de atender al Estado en relación e implicación con la reproducción de la pobreza, ha resultado casi inevitable pensar como la acción de las fuerzas que intervienen sobre el mismo puede tornarse en un factor que retarda el desarrollo, sobre todo cuando estas operan a partir de beneficios y proyectos político-económicos sectoriales. En las páginas que prosiguen observamos precisamente esa posibilidad: como a la luz de transformaciones de las fuerzas que intervienen sobre el Estado guatemalteco, ocurrieron procesos de captura y de debilitamiento de la autonomía estatal.

Debe iniciarse señalando que el "advenimiento" de la democracia supuso un reacomodo del poder y una transformación importante en el escenario político guatemalteco: la vieja dupla co-gobernante, en la que los militares conducían autoritariamente el Estado mientras la clase empresarial se dedicaba a hacer negocios, era cosa del pasado. Schirmer (1993) sostiene que el poder de influencia de los militares se mantuvo tras bambalinas a lo largo de los primeros gobiernos civiles. Estos continuaron influyendo o participando de manera más solapada y menos protagónica en la vida política, salvo en algunas notorias ocasiones[90]. El reacomodo del ejército como otrora gran fuerza interviniente sobre Estado guatemalteco, conllevó varios procesos: el dejar de lado sus posiciones nacionalistas cediendo ante otras

[90] El retorno de los militares como figuras políticas de primer nivel ocurrió en 1999 cuando el militar genocida Efraín Ríos resulta electo diputado, postulándose luego en 2003 como candidato presidencial: En tal evento electoral logró el tercer lugar. Luego, el general retirado Otto Pérez Molina –actualmente en proceso judicial por corrupción- ganaría la presidencia en septiembre de 2011 con el malogrado Partido Patriota. Finalmente, el partido Frente de Convergencia Nacional, gobernante en el periodo 2016-2019 ha sido señalado por la participación en sus filas de militares de baja –varios de ellos en procesos de investigación penal- y por la cercanía del presidente con un grupo asesor militar al que se denominó "La Juntita".

coaliciones de poder –el poder "glocal" económico- el que se constituyeran en contratistas del Estado a través de empresas de seguridad y, el vincularse a nuevos partidos políticos para ocupar espacios regionales de poder (Valdéz, 2015; González Izás, 2014). Sin el protagonismo de antaño, el desplazamiento de los militares les hizo sumarse, como individuos particulares, a los procesos de acumulación económica –de manera lícita o no- y a la participación política de bajo nivel.

En la nueva coyuntura democrática, con los civiles en el gobierno y los militares aparentemente replegados de la vida política y, luego de tres décadas de consolidación de su representación institucional, la clase empresarial se posiciona como actor protagónico con peso e influencia en la orientación estatal. A ellos se sumarían otros actores de carácter emergente, con poder suficiente para configurar el escenario político. En toda esta relación e interacción, la autonomía estatal estaría en entredicho.

1.3.1 Elites Económicas, los Promotores del Neo Liberalismo y un Estado Capturado

A mediados de la década de 1980, el CACIF era ya una organización gremial de peso en la vida política y económica nacional y, las elites económicas agremiadas a este, representaban ya un actor político tradicional con una práctica constante del tipo *veto player*[91], transitando la institución de una práctica de gestión política centrada en sus intereses sectoriales hacia intentos de promoción de un proyecto de nación (Gutiérrez, 2017; Palencia, 2014; Zapata, 2010). La anterior afirmación se corrobora en la observación de sus proyectos denominados *Guatemala. Pasado, presente y futuro* (1987) y *Guatemala Plan de Desarrollo Económico. Visión y propuesta del Sector Privado Organizado* (2000) documentos en los que analizan la situación del país, disertan sobre su visión y misión como representación del sector privado organizado, abundando además en recomendaciones al Estado sobre las que consideraban eran las correctas e ideales iniciativas para la política económica, social o ambiental[92].

88 Según Zapata la práctica de veto player ejercida por las élites económicas supone una gran capacidad de influencia, un ejercicio desproporcionado del poder, de tal cuenta que la influencia de otros actores se torna poco relevante o resulta siendo marginal.

92 La comparación de esta documentación permite entrever lo poco que ha cambiado la propuesta programática de la clase empresarial: en el cambio de siglo sus visiones se mantienen de manera consistente y

Tabla 5.2 Propuestas programáticas del CACIF, años 1987 y 2000		
Ejes	"Guatemala: pasado, presente y futuro" (1987)	"Guatemala. Plan de desarrollo económico" (2000)
Propuestas macroeconómicas	Dotación de mayor libertad a los individuos y las empresas Restricción del rol estatal Fomento de la inversión nacional y extranjera Mejora de la productividad nacional: abrir nuevos campos de actividad económica Liberación de requisitos para fomentar la proliferación de empresas Estabilidad y sencillez en las reglas del juego económico	Economía de mercado: Fomento de un ambiente de libre mercado con un Estado subsidiario Fomento de estabilidad macro económica Apertura económica y promoción de las exportaciones Estímulo a los negocios y las posibilidades de inversión extranjera Crecimiento económico como motor del desarrollo Modernización del sistema fiscal: menos complejo y más eficiente, ampliación de la base tributaria Certeza a la inversión con marcos jurídicos simples y seguros
Política laboral	Libre flujo laboral en un clima de armonía obrero-patronal Política salarial basada en la competencia	Modernización de instituciones del mundo del trabajo Desregulación y flexibilización laboral Política salarial orientada al pago por productividad
Política agraria	Rechazar cualquier intento de repartición agraria que cree falsas expectativas Respeto a propiedad privada Fomento de agricultura empresarial: creación de asociaciones de productores, producción en tierras comunales	Certeza de la propiedad, fortalecimiento al mercado de tierras y la resolución de conflictos sobre la tierra
Fuente: elaboración propia con base en documentación de CACIF 1987 y 2000		

Aunque el programa económico de las élites se antoja bastante similar pese al paso de los años, Segovia señala que en las últimas dos décadas habría ocurrido una relativa

poco distan de las sugeridas en la década de 1980. La propuesta económica de la clase empresarial se mantiene en la ruta de una economía de mercado, el rol estatal se sugiere como subsidiario, se aboga por políticas salariales flexibles en vez de tutelares y persiste el rechazo rotundo a cualquier intento de distribución agraria.

modernización en el pensamiento de los empresarios: una cierta renovación del discurso, mayor compromiso con el régimen democrático y una apuesta mayor con la llamada Responsabilidad Social Empresarial serían parte de esa modernización. Sin embargo, este proceso modernizante sería "frágil e incierto", siendo lento debido a los cambios modestos que habrían ocurrido en la estructura productiva y al peso político que ciertas facciones muy tradicionales -vinculadas a la agro exportación- tendrían dentro de la cúpula empresarial, lo que restringiría el acceso a empresarios de mentalidad más progresista: "lo anterior sugiere que el sector empresarial organizado guatemalteco no cuenta todavía con un proyecto global, destinado a procurar la modernización de Guatemala" (Segovia, 2004: 113). Este hecho no sería cuestión baladí ya que sugiere que aunque el bloque empresarial mostrara divergencias, existiendo cierta orientación modernizante y un proceso transformador a lo interno de la institucionalidad empresarial, dentro de esta tendrían mayor poder de influencia las visiones y facciones más conservadoras y cerradas. A la postre, esta situación no es poca cosa ya que supone que en buena medida, si las facciones conservadoras del bloque empresarial resultan siendo hegemónicas, su conservadurismo se imprime en las propuestas de política que hacen al Estado y genera resistencias hacia medidas económicas modernizantes y necesarias para el país, tal es el caso del incremento a la carga tributaria o el aumento del gasto público. Esta predominancia de pensamiento conservador – que es resistente a una verdadera apertura económica, defiende la pervivencia de ciertos monopolios y es apegado a la conservación de privilegios sectoriales- configura entonces al sector empresarial como un interlocutor con el que el Estado guatemalteco no puede ni debatir políticas modernizantes para el país, ni llevarlas a cabo sin esperar una oposición tajante y eventualmente bloqueos o boicots. Como advierten Hellman y Kaufmman en su análisis sobre la captura[93] del Estado "toda reforma encaminada a mejorar el marco institucional que sea una amenaza para esos concentradísimos beneficios, se encontrará con la fuerte oposición de las empresas captoras que cuentan con la influencia política para impedirla" (Hellman y Kaufmman, 2001: 34), observación que coincide bastante bien con las maneras en como el sector empresarial se ha relacionado históricamente con el Estado guatemalteco.

[93] Tópico crucial sobre el que se profundizará más adelante

El pensamiento conservador dentro de la clase empresarial guatemalteca sería inocuo si no fuera por dos hechos: primero, el poder de influencia y el *derecho de picaporte* que el sector privado ha llegado a gestar progresivamente desde 1957. Segundo, la ausencia de lo que Peter Evans (1996) denominó la *autonomía enraizada* en las instituciones estatales y en los funcionarios públicos, de tal cuenta que las instituciones resultan siendo permeadas, muy volubles y moldeadas según la conveniencia y los intereses de los grupos de poder, mientras los funcionaros terminan constituyéndose en agentes cuasi-privados que operan dentro del Estado mismo. En un escenario de escasa autonomía enraizada, el riesgo sería que el pensamiento conservador de las élites –su ethos- permee con suma facilidad la cosa pública, oriente las instituciones y moldee dispositivos como la política pública, gracias a la capacidad de penetración en el Estado. Por ejemplo, observando el caso de los tres países del Triángulo Norte centroamericano -Guatemala, Honduras y El Salvador- Fernando Valdéz advierte como a través de lobbies cada vez más sofisticados, las *organizaciones empresariales cúpula* –como lo sería el CACIF- han logrado introducir sus temas de interés y demandas dentro de las agendas nacionales, para luego lograr que estos se conviertan en política pública: "en los tres países, los ministerios de Economía, de Agricultura, Ambiente, Trabajo, Finanzas y otras instancias han sufrido cambios utilitarios a la agenda de las organizaciones empresariales cúpula" (Valdéz, 2015: 193). Efectivamente, como intentará evidenciarse, la observación del curso de las políticas económicas no deja lugar a dudas respecto a la coincidencia entre las expectativas y recomendaciones de la clase empresarial con las acciones concretas implementadas por los gobiernos del período 1986-2012.

El poder de injerencia sobre el Estado -o su capacidad de penetración en la institucionalidad pública- se evidencia en la cantidad de espacios de participación directa –incluso con voz y voto- con que contaría el CACIF[94] como representante del sector privado organizado en los órganos directivos de instancias estratégicas como la Junta Monetaria –máxima autoridad del Banco de Guatemala- o del IGSS, siendo estos espacios designados por mandato

[94] El CACIF participaría con distinto número de delegados en órganos como Comisiones Nacionales, Consejos Directivos o Juntas Asesoras de dependencias como el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones, la Zona Libre Santo Tomás de Castilla, la Comisión Paritaria de Salarios Mínimos, el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, El Instituto Nacional de Estadística, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, el Fondo de Tierras, la Unidad Ejecutoria de Conservación Vial, entre otros. Además, participarían en mesas de trabajo en las carteras de Trabajo, Ambiente, Salud y Educación.

constitucional desde 1986[95]. Con un alto nivel de representatividad y participación en instancias donde se deciden temas estratégicos, el CACIF dispondría de acceso de primera mano a información privilegiada y el conocimiento sobre el funcionamiento de instituciones estatales, así como la posibilidad de defender sus posiciones de interés e influir en la definición de agendas y políticas públicas concretas (Plaza Pública, 2018). Tal situación, no puede considerarse como casual o inofensiva si se tiene en cuenta que otras instancias de representación –como las cooperativas- u otros agentes sociales no cuentan con las mismas prerrogativas ni disponen de las posibilidades de participación de las que dispone el sector empresarial.

De igual manera, si se rastrean los orígenes y vínculos de las personas que acceden a altos cargos públicos[96] y llegan a formar parte del funcionariado de los gobiernos, fácilmente puede comprobarse la estrategia de las elites económicas –y otros actores con poder- por colocar en posiciones claves a elementos que representen y defiendan sus intereses. Esta práctica, cual colocación del alfil en la posición estratégica, ha sido señalada antes en el curso de los gobiernos autoritarios –recuérdense los nombramientos de militares al frente de dependencias clave- de allí que, al observarse la recurrencia de esta misma práctica en la acción de las elites económicas, bien puede hablarse de un claro *patrón de actuación*: la injerencia oportuna, decisiva y extensiva de los grupos con poder económico sobre el aparato estatal a través de la colocación estratégica de guardianes de sus intereses en posiciones políticas fundamentales.

Sin embargo, la promoción del proyecto ideológico, político y económico pro mercado y neo liberal no ha sido una empresa en solitario abanderada exclusivamente por el CACIF sino que se ha visto acompañada por otras voces institucionales que han coincidido en buena medida con aquella agenda, sus principios y orientaciones: estos serán denominados como los *aliados ideológicos* de los actores económicos tradicionales. Desde la academia y

[95] Y por tanto no susceptibles de modificación a través de acuerdos, sino solo a través de una consulta popular
[96] Como se mencionó antes, sobre esto pueden consultarse los textos *Guatemala. El lado obscuro de la historia y Biografía política de Guatemala* de José Antonio Móbil y de Francisco Villagrán Kramer, respectivamente, mismos que aportan información pormenorizada sobre personajes políticos, representantes de los grupos de poder, sus relaciones y vínculos con los distintos gobiernos.

los centros de pensamiento o centros de investigación como el CEES, CIEN, FUNDESA[97] o ASIES se han promovido cuadros profesionales que se han insertado como funcionarios públicos, al tiempo que institucionalmente estas instancias han promovido debates e impulsado agendas de política pública que coincidían en mayor o menor medida con las de los actores económicos tradicionales: la defensa de la libertad individual y la libertad económica, el desarrollo de una economía de mercado, la promoción del Estado de Derecho, el abogar por un Estado subsidiario y el impulso a la reforma del Estado. Para Valdéz, los centros de pensamiento se relacionan con los gobiernos produciendo política pública y "controlando conceptualmente parcelas de la administración pública" (Valdéz, 2015: 191).

Efectivamente, el propio CIEN reconoce haber diseñado lineamientos de política económica y social desde 1989, entregando propuestas de política pública que han sido atendidas y llevadas a la práctica por los distintos gobiernos desde 1989- con excepción del gobierno de Alfonso Portillo en 2000-2003 donde participaron desde la "trinchera" de la crítica, aportando además propuestas y equipos de trabajo. El CIEN refiere que al inicio del gobierno de Álvaro Arzú:

> "CIEN conjuntamente con otros centros de investigación, cooperación internacional y miembros del equipo de gobierno trabajaron en un plan detallado. Este presentaba esquemas novedosos al abrir marcos regulatorios en infraestructura, servicios y electricidad. Adicionalmente se diseñaron modelos de expansión de cobertura en salud y educación (…) La apertura de los mercados y la eficiencia de los servicios permitirían entrar al nuevo siglo" (CIEN, en red)

Básicamente, su afirmación reconoce la participación directa en el diseño de un plan de trabajo para el proceso de privatización estatal que se ejecutó de manera determinante durante el gobierno de Arzú. Con esto quiere afirmarse las coincidencias existentes en las

[97] De estos, el Centro de Estudios Económico- Sociales sería el más antiguo, creado en 1959 como entidad cultural y académica dedicada a la promoción y salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona, principalmente la libertad (ver https://www.cees.org.gt/contacto). Luego, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales se define como un centro de investigación comprometido con el desarrollo, siendo los tomadores de decisiones su público principal. De este Segovia (2004) advierte que existiría un divorcio entre el CIEN y el CACIF dada la pretensión de este último por imponer ciertas líneas empresariales a lo que el centro de investigación se resistió (ver http://www.cien.org.gt). Por último, la Fundación para el Desarrollo de Guatemala fue creada en 1984 por interés de empresarios guatemaltecos y se define como una entidad privada interesada en contribuir al desarrollo de una economía de mercado y el Estado de Derecho (ver: http://www.fundesa.org.gt/conozcanos/quienes-somos)

agendas y los nexos innegables de relación entre los actores económicos tradicionales, sus aliados en otros frentes –la academia y ciertos centros de investigación- y los gobiernos de turno.

Como se deriva, la orientación ideológica de este conjunto de actores –parte clave dentro las fuerzas que intervienen sobre el Estado guatemalteco- es el nuevo liberalismo o "libertarismo[98]". En su análisis de lo que denomino la ideología burguesa en Guatemala, Velásquez (2014) identificó varios rasgos de ese liberalismo guatemalteco y la manera en que convergen alrededor de él estos agentes sociales:

> "diversidad y fuerza, actividad y confrontación, parecen ser las características de este movimiento libertarista, que tiene en las categorías de Libertad y Mercado, Estado de Derecho y República sus denominadores comunes de lenguaje político, el cual también se expresa muchas veces en un comportamiento común entre los libertaristas a título individual, junto con las expresiones organizadas del sector organizado como el CACIF, hasta niveles en que no queda claro quién influencia a quien" (Velásquez, 2014: 137-138)

A grandes rasgos -y sin adentrarse en la definición de los múltiples matices que pueda encerrar esa amalgama de actores- el bloque de instancias y actores libertarios, coincidirían en mayor o menor medida en su desconfianza al Estado y su orientación hacia un Estado mínimo- restringido y configurado a partir de los rasgos estatales neoliberales –eficiente, descentralizado, subsidiario, etc.- o, en el extremo, la desaparición misma del Estado; la promoción del rol preponderante del mercado en la vida social, la denuncia de prácticas mercantilistas por parte de la clase política gobernante en turno –eludiéndose el señalamiento de estas acciones en manos de actores empresariales- y la resistencia a medidas modernizantes como el incremento de la carga tributaria y ampliación del gasto social. Básicamente, se está afirmando que la agenda de la clase empresarial asociada en el CACIF, ha resultado ser una agenda económica y política compartida y promovida por una gama de agentes sociales -desde instituciones hasta "influenciadores" y formadores de

[98] No se pretende ahondar en una distinción pormenorizada entre uno y otro término. Para el caso guatemalteco, el libro de Álvaro Velásquez y luego el debate en medios virtuales generados alrededor de su publicación, constituye una buena introducción y explicación respecto a estas denominaciones que no es interés de la autora exponer acá más allá del enunciar una posible radicalidad en la posición ideológica y, un interés por diferenciarse de la asociación de "liberal" como progresista, propia de la vida política estadounidense, por ejemplo

opinión[99]- afines al pensamiento "liberal".[100]

Sin embargo, los intereses y aspiraciones de las élites económicas se alimentan de idearios extendidos y su agenda responde y se inserta en escenarios geo-políticos e ideológicos más amplios que el escenario político guatemalteco: así, una observación de sus conexiones internacionales e influjos externos o globales es por demás obligada. En una extensa revisión Fernando Valdéz (2015) analizó las múltiples relaciones y los estrechos vínculos regionales y globales que las organizaciones empresariales cúpula y los centros de pensamiento del triángulo norte de Centroamérica tendrían con agencias de cooperación, tanques de pensamiento globales, centros de investigación, fundaciones y organismos de financiamiento como la USAID o la AID. La observación de los vínculos la realiza no solo en términos de identificar a los actores globales y comprender sus vínculos con instituciones en Centroamérica, sino respecto a comprender las estrategias que las élites globales han ejecutado en las últimas décadas para "organizar el consentimiento", es decir preservar y ampliar su poder de influencia en la agenda política, económica, social e intelectual a lo interno de los países. Según Valdéz este movimiento geopolítico implicó en un primer momento la conformación de tanques de pensamiento y el fortalecimiento de las organizaciones empresariales cúpula, a manera de que fueran capaces de comandar el ajuste estructural en curso en la década de 1980. Luego, los tanques de pensamiento en coordinación con las cúpulas empresariales aumentarían –como de hecho sucedió- su poder de influencia en la agenda nacional. En ese curso, se ampliaron las conexiones "hacia afuera" con estructuras que forman parte del lobbying transnacional productor de pensamiento hegemónico (Valdéz, 2015: 77-78). Así, en su observación de instancias globales empresariales y académicas que tendrían vínculos con las instancias empresariales

[99] En estos son particularmente visibles los casos de los periodistas de *Libertopolis*: en este casos, la difusión del pensamiento libertario se ha constituido en una tarea cotidiana a través de espacios radiales, columnas de opinión, programas de análisis y a través las redes sociales de sus comunicadores

[100] Prologando el libro de Álvaro Velásquez, Juan Alberto Fuentes advierte que el pensamiento libertario guatemalteco es una "variante bastarda del liberalismo", señalando que sus principales características son sus rasgos menos liberales (Velásquez, 2014: 25). Este hecho no es novedoso ya que como se señaló en el capítulo 2, el liberalismo decimonónico resultaba harto contradictorio al promoverse por un lado la apertura económica, mientras por otro se negaba el reconocimiento a los derechos políticos y civiles de la ciudadanía. A partir de conversaciones con miembros de la elite económica o con académicos de la liberal Universidad Francisco Marroquín, tanto Velásquez como Segovia señalan la existencia de una intersección entre el pensamiento liberal y cierto conservadurismo económico de tal cuenta que mientras por una parte se promueve la libertad de mercado, por otra se aboga por proteccionismo estatal a la industria.

centroamericanas y los centros de pensamiento de influencia nacional, Valdez hace relucir nombres como el Cato Institute, la Mont Pelerin Institute, el Global Atlas Network, el World Businnes Council for Sustainable Development, Think Tank Initiative, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, entre otros tantos más: "son redes globales que integran corporaciones, políticos de alto nivel en ejercicio o no; empresarios prominentes a título personal, intelectuales, especialistas del mundo de las agencias internacionales de desarrollo" (Valdéz, 2015). Un análisis de este tipo permite tener en cuenta la escala transnacional y global en la definición de las agendas de política pública nacional, de tal cuenta que, antes que endógenas, estas deben ser consideradas como parte del relacionamiento y las conexiones que los actores económicos/políticos nacionales tienen con agentes externos de alcance global. Y, nuevamente, dada la debilidad estatal y la ausencia de una verdadera autonomía enraizada, el influjo ideológico y programático de aquellos actores con poder e influencia, termina en buena medida por trastocar la política interna, las instituciones públicas y dispositivos como la legislación nacional, por ejemplo.

La capacidad de influencia de estos agentes económicos e ideológicos se patentiza en la configuración de la agenda económica y en la orientación del modelo de acumulación en curso en el período 1986-2012: este conjunto de agentes se ha constituido a lo largo del período democrático en interlocutores plenos, "cajas de resonancia", difusores de ciertos valores e impulsores acérrimos de una agenda política y económica que ha hecho "eco y mella" en el Estado mismo. Básicamente, la agenda económica de esta gama de actores que incluyen a la clase empresarial y sus aliados ideológicos, ha sido en buena medida la agenda de los gobiernos de turno, hecho fácilmente comprobable en el curso de la política económica y en la política social. Que el Estado atienda sus propuestas, delinee la ruta de actuación estatal con base en los lineamientos que estos grupos norman y acoja como funcionarios y ejecutores a individuos provenientes de estas instancias, constituye en la perspectiva de este trabajo, un claro *patrón de actuación.* Las consecuencias de estas tendencias impactan el poder de autonomía estatal y restringen el impulso de estrategias de desarrollo divergentes a las que propone un único modelo económico. El resultado entonces es una forma estatal que con el paso de los años y sin demasiado cambio, opera bajo el influjo de ciertos actores y grupos, los que mantienen su poder de influencia pese a los

cambios de gobierno, modelándose la agenda y la política pública "al son" de cierto tipo de intereses, principios e ideologías.

1.3.2 Actores políticos emergentes como "buscadores de rentas"

Ahora bien, haciendo de lado a las elites económicas y sus aliados ideológicos conviene analizar brevemente otras facciones dentro de las fuerzas intervinientes emergentes sobre el Estado guatemalteco en el curso del período democrático: Gutiérrez los denomina como los "actores políticos emergentes". Estos corresponden a un nuevo poder en ascenso, de "cuna humilde"[101] provenientes de la clase media urbana o rural; profesionistas o con vocación de negocios, de primera generación con ascenso social y acceso al poder político; vacíos o ambiguos respecto a ideología, siendo su base de acumulación la relación directa que establecen con el Estado: una especie de nuevos ricos a costa de contratos en obras o servicios públicos, o mediante acciones ilícitas de distinto tipo –desde contrabando hasta narcotráfico o tráfico de armas- (Gutiérrez, 2016: 59). Según Gutiérrez, estos actores con fuerte vínculo en el nivel local, sirven de enlace con los poderes centrales y actúan en el ámbito político como financistas o de manera directa en cargos de elección como diputaciones o alcaldías. Esta dinámica había sido señalada ya por Matilde González (2014) en su observación de la constitución estatal desde el ámbito local advirtiendo como en el caso del nor-oriente del país, en el curso de los procesos de descentralización ocurrió un reacomodo de viejas elites patrimonialistas –conservadoras y anticomunistas- y emergieron cacicazgos locales, quienes al tiempo que participaban activamente en política, también empiezan a incursionar en actividades ilícitas, consolidándose cada vez más como actores protagónicos en el espacio local, disponiendo de una creciente autonomía y poder.

Como ya se mencionó, estos actores se vinculan al Estado con el afán de acumular capital a través de negocios con instancias estatales, o bien a través de procesos de gestión ilícita o prácticas corruptas para acceder a recursos públicos. En la lógica de Evans y en el marco

[101] "Cuna humilde" respecto a los actores de la élite económica oligárquica (buena parte millonarios por herencia y presuntuosos de un rancio abolengo). El libro *Guatemala: linaje y racismo* de Marta Elena Casaús Arzú es una buena referencia para acceder a la comprensión del núcleo duro oligárquico. Los llamados "emergentes" estarían fuera de este grupo histórico

de su observación de los *Estados predadores*, estos actores mostrarían un carácter rapaz y predador sobre el Estado, a manera de extraer la mayor cantidad de rentas del mismo, para su beneficio personal y el de sus camarillas. El mecanismo para lograr este cometido pasa por acceder al sistema de partidos políticos y a las instituciones estatales. Por ejemplo, el informe *El financiamiento de la política en Guatemala,* de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (2015) caracteriza cómo distintos actores –elites empresariales, contratistas/proveedores del Estado y grupos criminales- acceden al aparato público mediante el sistema y el financiamiento electoral. El citado informe revela cómo las campañas políticas son financiadas de manera privada por estos actores siendo el objetivo último el granjearse la cooperación de los políticos electos para "proteger sus intereses, facilitar sus negocios y, en algunos casos, abrir nuevos giros empresariales" (CICIG, 2015: 19). Para la Comisión, el financiamiento ilícito –que lo es por su opacidad o por el origen espurio de los recursos- constituye una forma de inversión política –el asegurar cuotas de poder e influencia en los gobiernos- que da pie a entramados de corrupción dado que supone tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y vulneración de la equidad en la competencia política. Por consiguiente se afirma que:

> "las personas que aportan a las campañas pueden llegar a tener más influencia que la mayoría de ciudadanos (…) de manera que los funcionarios electos responden más a sus financistas que sus electores. Esta distorsión trae consecuencias para la sociedad en su conjunto, pues puede darse que los gobernantes tomen decisiones e implemente políticas u otras acciones favorables no a la mayoría de los ciudadanos, sino a personas y grupos particulares, en retribución a sus contribuciones" (CICIG, 2015: 61)

Tales operaciones no pueden sino interpretarse como claras e inequívocas estrategias para la captura del Estado ya que al invertir recursos en la colocación de actores clave –los "alfiles"- las *fuerzas intervinientes* sobre el Estado aseguran cuotas de participación y poder de injerencia dentro del entramado público, todo esto a costa de la democracia y la licitud. Luego, las mismas fuerzas operarían bajo ciertas formas de ejercicio y dominio político que con el tiempo afectan el funcionamiento estatal: a saber, la centralización, el prebendalismo -en tanto uso personal de medios administrativos- la arbitrariedad, el clientelismo, el compadrazgo serían elementos constitutivos de las estructuras de dominación del Estado (Reyes Illescas, 1998)

En suma, varias serían las fuerzas intervinientes sobre el Estado guatemalteco en el llamado período democrático que es, también, un período de alineamiento neoliberal del Estado. Desde 1986 ocurrió una reconfiguración del escenario político en el que la clase empresarial representada en el CACIF y sus aliados ideológicos –centros de pensamiento, formadores de opinión, agentes globales y transnacionales principalmente de tendencia libertaria- marcan el rumbo de la política económica y social y configuran el modelo de acumulación de acuerdo a sus particulares intereses y visiones. Además, emerge un nuevo actor político que busca negociar con el Estado y enriquecerse a costa del erario público: contratistas, prestadores de servicios, políticos e incluso elementos del crimen organizado forman parte de esta nueva fuerza que penetra perniciosamente en la estructura estatal y lleva a cabo prácticas predadoras del erario público. Esto pinta entonces como un escenario de lo más complejo ya que de los "básicos" empresarios/ejército/intereses geopolíticos, se transita a un nuevo concierto en el que la clase empresarial se fortalece sustantivamente y se acuerpa en una sólida coalición ideológica, al tiempo que una nueva clase política/económica de espíritu poco honesto y ético penetra el andamiaje estatal. El actuar de estas fuerzas intervinientes está siendo concebido en clave de captura del Estado: un Estado moldeado a conveniencia de las elites tradicionales y saqueado por las élites corruptas emergentes.

1.3.3 Creciente Conflictividad y un Estado Pasivo a La Demanda Social

Finalmente, debe hablarse sobre el Estado en relación con la sociedad civil atendiéndose el hecho que ya no se estaba, en el nuevo momento histórico, ante una forma estatal autoritaria y represora de la población civil. La entrega del poder de los militares a los civiles en 1986 supuso un alejamiento progresivo del modelo de terrorismo de Estado –aunque se mantuvieron vigentes por mucho tiempo los mecanismos de contrainsurgencia y su estructura-, llevando a la configuración de nuevas formas de colaboración entre ejército y gobiernos civiles. Como refiere Figueroa Ibarra, la transformación estatal a finales de los ochenta "es la expresión institucional de un nuevo tipo de Estado que paulatinamente se aleja del poder omnímodo del ejército, así como del ejercicio unilateral del terror como

método de gestión estatal (Figueroa Ibarra, 2011: 5).

Con el paso de los años y dada la persistencia de condiciones de desigualdad y pobreza y el curso de un modelo económico con una vocación cada vez más extractiva de los recursos naturales, desde finales del siglo XX se configuró una creciente conflictividad social, álgida en ciertos espacios y alrededor de ciertos temas. La Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala[102] identificó como generadores de conflictividad en Guatemala "los bajos niveles de desarrollo humano, la situación de pobreza y exclusión, la situación de posguerra y la violencia instalada" (MINUGUA-PDH, 2004: 20). Respecto a las características y las formas de acción del Estado guatemalteco que abonaban a las condiciones de conflictividad señalaban la ausencia de mecanismos para la canalización de reivindicaciones, el vacío institucional dejado por el ejército, la violación de derechos humanos, la desatención de las políticas públicas, la debilidad institucional en el nivel local y una tendencia a privilegiar intereses sectoriales por sobre el bien común (MINUGUA-PDH, 2004). Esa creciente conflictividad era extendida, casi nacional y muy compleja e incluía conflictos históricos y emergentes: por una parte, los conflictos por la tierra constituían disputas de vieja raigambre respecto a la falta de certeza sobre la propiedad, ocupaciones de tierras derivadas de la carencia de la misma o disputas por límites territoriales. Por otra parte, aparecían nuevos conflictos, coyunturales y emergentes, por motivos medio ambientales y derivados de la resistencia de las comunidades a diversos proyectos extractivistas –mineros o hidroeléctricos- que empezaban a instalarse en los territorios en el marco de los giros en el modelo económico.

Por ejemplo, el estudio *Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala (*IRALEP, 2010) expone varias de las causales de la resistencias de las comunidades a las actividades mineras: falta de información pública sobre las inversiones programadas, poca consulta a los ciudadanos afectados, poca capacidad de contención de impactos y daños ambientales y una percepción de que los principales ganadores de las políticas extractivas serían las empresas y no el Estado ni las comunidades. Además, el rechazo a las mismas se

[102] La MINUGUA fue la instancia creada en 1994 por el Consejo de Seguridad de la ONU y activa hasta 1997, dedicada a la verificación del cumplimiento del acuerdo de cese al fuego entre el ejército y la URNG

derivarían de la preocupación por los daños ambientales y el choque de visiones respecto al uso y explotación de los recursos naturales: las comunidades rechazarían además la falta de participación y consulta para la toma de decisiones respecto a los recursos que se encuentran en sus territorios Por último, parte de la resistencia se motiva por los señalamientos de que la legislación minera contiene sesgos respecto a los intereses del sector privado en detrimento del beneficio público, así como la presencia en la legislación de lagunas sobre el uso de bosques y recursos naturales en las zonas de influencia y respecto al rol Estado en el control y mediación de estas actividades. La movilización de organizaciones populares y los procesos de resistencia comunitaria serían reflejo de una reconfiguración de la organización popular y rural luego de la persecución política sufrida durante las tres décadas del conflicto armado. Frente a estas, las formas pasivas de reacción estatal resultan siendo sintomáticas de una incapacidad para la atención de las causas de los conflictos o bien, de una orientación favorecedora a las empresas o actores privados implicados: la debilidad de procesos participativos y la falta de atención a la perspectiva de las comunidades resultarían indicadores de la pasividad estatal en la gestión de estos conflictos.

A estas alturas, puede que el lector se haya cuestionado ya sobre el por qué de la debilidad o virtual ausencia de un proyecto alternativo que dispute el gobierno y ejerza influencia sobre el Estado. La condición de Estado capturado sería posible no solo por el poder de las fuerzas intervinientes económicas y políticas, sino además por la debilidad de una oposición política y económica que impulse agendas más diversas y progresistas: las aisladas voces de intelectuales y de centros de investigación no alineados[103] al "mainstream" de derecha/libertario, la ínfima representación de izquierda en el Congreso de la República y una cierta desarticulación política de los movimientos sociales, son hechos que han abonado al poder de las fuerzas intervinientes que lograron capturar el Estado en el período 1986-2012. Esta debilidad de un proyecto de oposición política contundente puede

[103] La Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales –AVANCSO- y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- serían quizás los centros de investigación con pensamiento más progresista y alta producción académica en el período analizado. Prolíficos con el advenimiento de la democracia y el período de pacificación, sistemáticamente su producción y posicionamiento político ha venido a menos en la última década, en buena medida por la carencia de financiamientos que les permitan mantener a flote proyectos de investigación y estrategias de incidencia política que pudieran ser contrapeso a la ante la difusión del pensamiento libertario

ser analizada desde varios hechos: primero, como una trágica herencia del conflicto armado, en el sentido que la violencia política ejercida contra los liderazgos progresistas en las décadas de autoritarismo militar ocasiono una suerte de *intelicidio*[104] de manera que la masa crítica progresista que pudo constituirse en contrapeso político con el advenimiento de la democracia fue en buena medida asesinada, salió al exilio o se encontraba desarticulada en el pleno momento en que el neoliberalismo empezó a moldear al Estado guatemalteco. Además, como Sáenz de Tejada afirma, la violencia política conllevó a un debilitamiento contundente de los movimientos sociales urbanos y una fractura de la articulación con los movimientos de resistencia rurales, lo que constituye una herencia política de la guerra (2011). Segundo, la mutación de la organización popular -fuertemente golpeada durante el militarismo- hacia estados de inacción, participación de corto alcance o movimientos fragmentados: Reyes Illescas señala como la organización popular y de oposición pudieron en la década de 1990 modificar algunas actuaciones estatales pero sin provocar grandes cambios institucionales, que les permitieran acceder de manera continua a decisiones políticas y administrativas (Reyes Illescas, 1998). Lo anterior se explica en el hecho fundamental de la pervivencia de una matriz patrimonial dentro del Estado guatemalteco: para el autor supondría que el mismo ha continuado funcionado como un Estado con rasgos patrimonialistas, siendo aquel "un aparato público en el que una minoría, normalmente de origen colonial, se entrelaza con políticos y funcionarios prebendalistas para dominar por la fuerza y con formas de patronazgo a las mayorías" (Reyes Illescas, 1998: 14).

En este escenario que supuso precariedad de los sanos contrapesos y oposiciones políticas, las *fuerzas intervinientes* que coinciden ideológicamente o en su objetivo de controlar el Estado tuvieron entonces el terreno allanado para sus intervenciones políticas o económicas. Debe decirse que estas fuerzas no operaron aisladas, sino en simbiosis y con puntos de encuentro o intersección, operando a distintas escalas y en distintos ámbitos: desde la producción intelectual, la formulación de políticas, el cabildeo y el diseño de leyes, hasta la ejecución de proyectos concretos. En suma, producción hegemónica, la colocación

[104] El intelectual Mario Roberto Morales acuñó el término para referirse a los procesos intencionados de aniquilación de la inteligencia, la capacidad de analizar, proponer s1oluciones y pensar críticamente

del "alfil", el moldeamiento del sistema económico y político, las prácticas mercantilistas/patrimonialistas y el poder de veto, pueden ser esbozados como claros *patrones de actuación del Estado* y ejecutados sobre el Estado en aquel período. Conviene ahora ejemplificar lo que acá se ha afirmado, atendiendo el curso emblemático de la política fiscal.

1.4 Autonomía condicionada y Debilitamiento de la Capacidad Estatal: (Nuevamente) el Caso de la Política Fiscal como Ejemplo Emblemático

> "A pesar de la claridad con la que la Constitución Política expresa el mandato del Estado, en la práctica no existe, en Guatemala, un Estado que se oriente de forma consistente y perdurable por los principios de justicia social. El Estado ha sido tradicionalmente débil en función del desarrollo humano, sea por la manera como construye sus políticas y ejecuta sus funciones básicas, por las raíces de su legitimidad, por los recursos materiales de que dispone, o por los intereses creados a los que sirve. Esa debilidad parece actuar favorablemente para unos sectores sociales minoritarios. Un Estado débil puede ser utilizado por los poderosos para moverse a su antojo, tanto en el mercado como en la política" (PNUD, 2008)

Puede decirse que la autonomía estatal es la primera víctima de los procesos de captura del Estado por parte de las fuerzas intervinientes. En oposición a la relativa independencia estatal que se mantuvo en ciertos ámbitos lo largo del período autoritario, en el período democrático y de acomodo neo liberal, el direccionamiento que las fuerzas intervinientes hicieron del Estado y el poder de influencia que llegaron a configurar sobre el mismo, revela el curso de procesos de captura que condicionaron afectaron gravemente la autonomía estatal en distintos ámbitos. Para ilustrar esto se observará el curso de la política fiscal por ser esta un buen indicador del poder político de las élites económicas (ICEFI: 2015; Schneider: 2012). Además porque la afectación de la autonomía estatal en este

ámbito habría condicionado negativamente la capacidad extractiva, financiera y ejecutora del Estado lo que, en última instancia, tiene profundos nexos con la capacidad de promover desarrollo o no.

A lo largo del período democrático, las acciones de los gobiernos en el ámbito de la política fiscal se limitaron a impulsar algunas iniciativas menores ante la imposibilidad de introducir cambios paradigmáticos en la estructura fiscal: así, se refieren esfuerzos por mantener "una política fiscal disciplinada", el fortalecimiento de la recaudación, la racionalización, optimización y transparencia del gasto público, acciones de educación fiscal y la introducción de medidas modernizantes como la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria en 1998. Aunque se intentaron cambios orientados a aumentar la recaudación, básicamente, la tendencia en la orientación gubernamental fue la opción por reformas específicas[105] o soluciones de corto plazo como la introducción de impuestos temporales que, a manera de paliativos, evitaron momentáneamente el colapso fiscal pero no lograron que en el largo plazo el Estado pudiera movilizar ingresos de los sectores con mayor capacidad de pago (ICEFI, 2015; Schneider, 2012; Rodas Martini, 1999). Según Schneider, la opción por reformas fiscales específicas "se considera consecuencia de la presión ejercida por los grupos de interés con el objeto de garantizar sus privilegios en el trato fiscal" (Schneider, 2014: 384-385). Dentro de éstas reformas puntuales se observarían reformas a impuestos específicos:

Tabla 5.3 Ejemplos de reformas fiscales específicas	
Impuesto modificado	Medidas fiscales introducidas
Decreto 27-92 Ley del Impuesto al Valor Agregado	Variedad de exenciones en el ámbito de la importación de bienes, la exportación y la prestación de servicio. Introducción del llamado "crédito fiscal[106]

[105] Según Schneider (2014) las reformas específicas o menores supondrían la modificación de tasas impositivas para sectores particulares, incluyéndose exenciones, incentivos o disposiciones administrativas para mejorar la relación de grupos de interés con el Estado mismo, correspondiendo todo esto con una configuración de privilegios específicos. Reiteradas han sido las reformas específicas implementadas desde 1985 lo que ha otorgado al sistema fiscal y los tributos un carácter volátil y poco estable en el tiempo, diferentes en el cambio de un año a otro, según Rodas Martini (1999)

[106] Más allá del beneficio que supone el que las empresas se vean beneficiadas con el reintegro de parte del dinero invertido en su actividad productiva o comercial, el proceso de devolución del crédito fiscal ha encerrado una serie de prácticas corruptas: en enero de 2018 el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala revelaron la existencia de una estructura conformada por funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria, empresas y mediadores particulares,

Impuesto sobre la Renta	reducciones a la tasa máxima tributaria del Impuesto sobre la Renta para las Empresas: del 52% al 42% en 1983, del 42% al 34% en 1987, de 34 a 30% en 1994 y hasta el 25% en 1999
Fuente: Rodas Martini, 1999; Decreto 27-92	

¿Convenían estas medidas a las arcas nacionales o beneficiarían exclusivamente a ciertos grupos de interés bajo el argumento de la necesidad de fomento a la producción, a la actividad económica y la inversión? Las anteriores son cuestionamientos totalmente válidos.

Históricamente, la posición de la elite económica fue de franco rechazo a cualquier medida que implicara ampliación de impuestos: al respecto, se señaló ya como en el curso de los gobiernos autoritarios el terreno de la política fiscal fue un claro espacio de debate y disputa, logrando los militares mantener cierta autonomía a la posición de las élites. Nuevamente, en 1987 en la coyuntura de impulso al *Plan de Reactivación Económica* del gobierno de Vinicio Cerezo, el sector privado organizado mostró franca resistencia aduciendo que la carga fiscal constituía un lastre que impedía la atracción de inversión foránea y limitaba la capacidad de inversión del país. De esta cuenta, debían optarse por recortar los gastos del gobierno, incentivar la actividad productiva y establecer reglas fiscales simples (CACIF, 1987: 18). En una década poco cambió el posicionamiento del sector privado organizado ya que en el cambio de siglo insistían en que el fortalecimiento de las finanzas públicas debía realizarles por otras vías que no incluyeran necesariamente la realización de reformas tributarias. Además, instaban a la simplificación del sistema fiscal, perseguir la defraudación y mejorar la asignación de los recursos públicos, además de ampliarse la base tributaria mediante la incorporación de empresas informales (CACIF, 2000).

Como puede advertirse, la oposición de las élites económicas a la modernización fiscal ha sido sistemática y reiterativa: esta oposición ha incluido acciones de lobby político,

quienes operaban mediante tráfico de influencias y el pago de sobornos y coimas para la agilización de expedientes en el trámite de devolución del crédito fiscal. El caso fue denominado precisamente "Traficantes de influencias". En red: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=864&cntnt01returnid=67

interposición de acciones de inconstitucionalidad[107], paro empresarial con movilización de masas y bloqueos parlamentarios. En el periodo 1986-2012 las coyunturas de mayor resistencia y oposición frontal a los gobiernos ocurrieron en 1987 y en 2000-2003, correspondiendo este último período con uno de relativa autonomía del Estado respecto a los intereses del poder tradicional:

Tabla 5.4 Acciones y reacciones de la élite económica a la política fiscal – Periodo (1987-2012)

Años	Medidas implementadas	Reacciones -resultados
1987	Plan Nacional de Reactivación Económica Reforma fiscal: Nueva Ley del ISR, impuesto de circulación y IUSI	Paro empresarial masivo Impugnación de ley Veto de la Corte de Constitucionalidad
1992	Creación de impuesto extraordinario Emisión de bonos de emergencia Simplificación del IVA. Creación de múltiples exenciones	Negociación, discusión con CACIF Aprobación de reforma
1994	Congreso aprueba incremento al IVA Iniciativas de reforma al Código Tributario, ISR, IVA Proyecto de impuesto extraordinario para personas individuales y jurídicas con ingresos superiores a los Q.500mil; intento de igualación con países de C.A. de las tasas de impuestos específicos (bebidas, tabaco, derivados del petróleo)	Campañas de oposición Corte de Constitucionalidad veta reformas a impuestos

[107] Los artículos tributarios incluidos en la Constitución de 1985 permiten que cualquier empresa o ciudadano, con la asistencia de tres abogados, pueda alegar ante la Corte de Constitucionalidad la vulneración de derechos y pedir la derogación de alguna ley en materia tributaria.

1996-1998	En Acuerdos de Paz: compromiso de incrementar la carga tributaria Impuesto de solidaridad extraordinario temporal Reforma al ISR: reducción gradual de tasa para empresas: del 30% al 25% Nueva ley de IUSI Reducción, racionalización y desgravación de aranceles Aprobación de nuevos incentivos fiscales Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria	Convivencia no conflictiva: entendimientos razonables con CACIF. Aprobación de legislación afín a intereses
2000-2003	Reforma tributaria: supresión de privilegios fiscales, aumento de tasas de ISR, impuesto de distribución al cemento y combustibles, reformas a timbres fiscales, impuestos de circulación y aranceles de importación. Guerra de aranceles Incremento a la tasa del IVA	Oposición del CACIF- Paro empresarial masivo Campañas de oposición Impugnación de ley Veto de la Corte de Constitucionalidad
2004	Reforma al ISR: simplificación del régimen Creación de impuesto extraordinario IETAP, ampliación de privilegios fiscales de maquilas y zonas francas extensibles a operaciones domésticas Reforma administrativa: fortalecimiento de burocracia tributaria	Convivencia no conflictiva: entendimientos razonables con CACIF. Aprobación de legislación afín a intereses
2008	Programa de modernización fiscal. Impuesto de solidaridad	Bloqueo parlamentario
ISR: Impuesto sobre la renta, IUSI: Impuesto Único sobre Inmuebles, IVA: Impuesto al Valor Agregado, SAT: Superintendencia de Administración Tributaria		
Fuente: Elaboración propia con información de ICEFI, 2015; Schneider, 2012		

Por sí misma, la reacción de oposición de las élites a las medidas de transformación fiscal no afecta de manera directa la autonomía estatal, precisándose que otros actores operen desde dentro del Estado para activar mecanismos y realizar procesos diversos para que se revoquen o bloqueen las medidas gubernamentales y el escenario se alinee a los requerimientos y demandas de los grupos opositores. Es decir, la oposición de las élites no trascendería de ser una "berrinche de clase" sin mayor impacto en el curso estatal, de no ser porque han contado con la mediación de instancias como la misma Corte de Constitucionalidad o diputados aliados dentro del Congreso de la República, hechos que combinados configuran su poder de veto. En palabras de Schneider:

> "La maleabilidad del sistema legal ofrece múltiples posibilidades para revocar los esfuerzos encaminados a cambiar el sistema tributario. En los últimos veinte años, que abarcan seis administraciones, la Corte [de Constitucionalidad] ha recibido más de un centenar de demandas sobre reformas fiscales (…) Las demandas que tuvieron éxito contenían implicaciones de clase para el Estado y para los partidos. La Corte respondió de manera directa a la presión del CACIF, que organizó una campaña mediática y huelgas de capital y presentó una avalancha de demandas ante la Corte (Schneider, 2014: 377)

Esta afirmación sugiere pensar –nuevamente- en la carencia sistemática y reiterativa de la *autonomía enraizada*, carencia y debilidad que se constituye en un hecho pernicioso que permite la orientación a conveniencia del Estado por parte de los grupos de poder en el sentido que instancias decisivas –como la Corte de Constitucionalidad- se alineen coyuntural y oportunamente con los grupos de mayor injerencia[108], respondiendo a sus intereses económicos o políticos.

Con el paso de los años, el resultado ha sido una política fiscal regresiva que ha privilegiado el incremento de los impuestos al consumo, mientras que los impuestos directos -principalmente el Impuesto sobre la Renta- ha evidenciado montos menores de recaudación[109] y una base tributaria específica muy reducida[110]. La consecuencia última de tal orientación ha sido la constitución de una reducida capacidad financiera del Estado. Es decir, la consecuencia inmediata de la pérdida de autonomía en la gestión fiscal es la configuración de un *Estado débil* en cuanto a su capacidad extractiva y respecto a sus posibilidades de inversión social (PNUD, 2010: 39). Sería esta situación un buen ejemplo

[108] Otro ejemplo de esto sería la alineación de la Corte de Constitucionalidad en el año 2003 respecto a autorizar la inscripción a candidatura del genocida Ríos Montt pese a la prohibición constitucional a hacerlo, hecho que evidencio un proceso de cooptación de la Corte de Constitucionalidad de turno.

[109] De hecho, sería hasta el año 2011 que en las estadísticas de recaudación empieza a notarse un incremento en los montos del impuesto sobre la renta por sobre el impuesto al valor agregado.

[110] Datos del Banco Mundial indican varios problemas alrededor de la recaudación del impuesto sobre la renta: "En el caso del impuesto sobre la renta corporativa, la tasa impositiva uniforme de Guatemala está cerca del tope superior del rango observado en la región, pero su productividad es muy baja, lo que sugiere problemas de administración tributaria y evasión (…) la base sobre la cual se aplica el impuesto a la renta personal es muy estrecha, en parte debido a que el nivel básico de exenciones es más del doble del promedio latinoamericano. El problema del estrechamiento de la base impositiva es particularmente agudo en los impuestos sobre la renta personal. Silvani y colaboradores calculan que el número de personas económicamente activas en Guatemala era de alrededor de 4.2 millones en 2001, las cuales generaron aproximadamente el 62% por ciento del PIB. El sistema tributario, sin embargo, solo registraba 1.1 millones de personas, que representan alrededor del 25% del PIB. De los contribuyentes registrados, casi 800,000 estaban colocados debajo del umbral mínimo de ingresos y por lo tanto exentos del impuesto. Esto dejo únicamente unos 300,000 contribuyentes registrados, alrededor del 12% del PIB. Cuando las tasas relevantes se aplicaron a esta base reducida, generaron únicamente el 0.64 % del PIB en ingresos tributarios" (Banco Mundial, 2007: 36)

sobre cómo se vinculan los poderes estatales de autonomía y capacidad y, sobre cómo el debilitamiento de uno de ellos –la capacidad de decisión autónoma y de ejercicio de poder para extraer los recursos necesarios- debilita en consecuencia al otro poder estatal –la gestión eficiente de la política pública, incluida la inversión social en áreas fundamentales-.

Esto permite reflexionar sobre el tipo de capacidad de gestión financiera y ejecutoria que habría logrado desarrollar el Estado guatemalteco con el paso de los años. Observando precisamente las características de gestión financiera del Estado de Guatemala, el PNUD identifica varias particularidades en el comportamiento del presupuesto nacional –lento crecimiento de ingresos e insuficiente gasto público- que ocasionarían dificultades para que el Estado cumpla efectivamente con algunas de sus funciones básicas. En ese comportamiento presupuestal se observarían ciertas tendencias, a saber: la ocurrencia de alzas y caídas de los ingresos, luego la constitución de un presupuesto que fluctúa y, finalmente, un deterioro en el monto presupuestal en relación al PIB, situación que provocaría que reiterativamente el promedio del presupuesto ha sido proporcionalmente inferior al PIB:

> "esta relación negativa evidencia un debilitamiento relativo del Estado, pues ello simplemente demuestra que la economía nacional crece más en relación con la tendencia declinante del tamaño del presupuesto. El menor dinamismo del gasto público respecto del crecimiento económico expresa una menor participación estatal en la construcción de obras públicas o en la prestación de servicios a la población" (PNUD, 2008: 447)

La lógica de configuración de un *Estado subsidiario* se acomodaría bastante bien a esa reducida capacidad estatal para gastar e invertir en términos sociales: sistemáticamente, desde 1986 la retórica de los gobiernos respecto a la función social del Estado apela a la constitución de una entidad que interviene de manera marginal en la provisión de servicios, dedicados exclusivamente a aquellos grupos vulnerables y focalizados que más requieran de ellos. Y, en términos del gasto público la orientación estatal ha sido hacia el "saneamiento de las finanzas públicas": la eliminación de gastos confidenciales, la procuración de transparencia de los montos respectivos a los sectores sociales; priorización del gasto público en función de las necesidades de combate a la pobreza (Presidencia de la

República, 1995: 73). Es decir, antes que el incremento de los montos de gastos se ha optado por supuestos procesos de transparencia y eficiencia y, la priorización en los sectores de infraestructura vial, energía y telecomunicaciones o la focalización del gasto en función de la atención de grupos vulnerables. Tal orientación del gasto en inversión resulta ejemplificante del modelo estatal en curso: un claro Estado subsidiario. Esa insuficiente capacidad de inversión ha sido reconocida por los gobiernos del período: el informe de gobierno del año 2012 denunciaría que la "insostenible insuficiencia de recursos financieros" sería acaso el mayor problema del Estado guatemalteco:

> "El nivel de recaudación de impuestos es vergonzosamente el más bajo de América Latina y de los más bajos del mundo. Si se mide el tamaño del Estado guatemalteco comparando su presupuesto anual respecto del Producto Interno Bruto, se comprueba no solamente que es un Estado pequeño, sino que su proporción no se corresponde ni con el crecimiento poblacional ni con la creciente demanda de servicios. Ha permanecido básicamente en la misma proporción durante varias administraciones de gobierno. La resistencia sistemática de algunos de los sectores de mayor poder económico a tan siquiera considerar medidas sustanciales que permitan el incremento de los ingresos del Estado para realmente ser competitivos como país, constituye la principal rémora que mantiene a Guatemala sin poder despegar hacia el desarrollo" (Gobierno de la República, 2012: 17)

La relación perversa se configura entonces en términos de lo que Myrdal llamó la *causación circular acumulativa*: una baja recaudación sería el factor causal de una crónica insuficiencia de ingresos la que, en consecuencia, provoca a una raquítica inversión social. De hecho, el Banco Mundial señala que el Estado guatemalteco recauda poco y asigna pocos recursos:

> "La modesta base de ingresos públicos del país explica en parte el bajo nivel de gasto social per cápita; un factor aún más importante es la baja proporción del PIB que se dedica al gasto social (…) En otras palabras, la falta de gasto en servicios sociales no se debe a una desviación de los recursos públicos hacia otras actividades de menos prioridad, sino a lo extremadamente bajo del gasto público en Guatemala, como proporción del PIB" (Banco Mundial, 2007: 29)

Tabla 5.5 Centroamérica: gastos del sector social, según porcentaje del PIB

	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003
Guatemala	3.3	4.1	5.9	6.6
Costa Rica	15.6	15.8	16.4	18.6
Honduras	7.9	7.8	7.4	13.1

Nicaragua	6.6	7.2	7.6	8.8
Fuente: CEPAL "Panorama social de América Latina", 2006				

El argumento a resaltar con base en los indicadores y las referencias expuestas se encamina a señalar el *patrón de actuación* persistente en la relación ingresos/egresos estatales, patrón que opera desde la constitución de un sistema fiscal que ha debilitado la capacidad extractiva del Estado y, desde un manejo presupuestal regresivo. Lo anterior da como resultado un tipo de gasto social de número rojos. En suma, para el período 1986-2012 fácilmente puede hablarse de un Estado plenamente intervenido o capturado -no solo en lo que a los dineros públicos se refiere- un Estado orientado y direccionado con base a un proyecto político económico: el de las poderosas fuerzas que intervienen sobre el Estado.

2. Estado Capturado y el Eterno Modelo de Acumulación

> "La profundidad de la pobreza rural, las asimetrías regionales y la exclusión de la inmensa mayoría de la población, particularmente la indígena, se construyeron históricamente debido, en gran parte, a la persistencia de un modelo económico concentrador y vulnerable a los cambios en la economía mundial, a la existencia de un Estado frágil y de un sistema cultural discriminatorio hacia las mujeres y los pueblos indígenas"
> (MINUGUA, 2000: 5)

Observada la configuración estatal gestada en el llamado período democrático, corresponde ahora atender al nuevo Estado subsidiario en su rol de actor económico respecto a la gran estructura productiva y al modelo de acumulación en aquellos años.

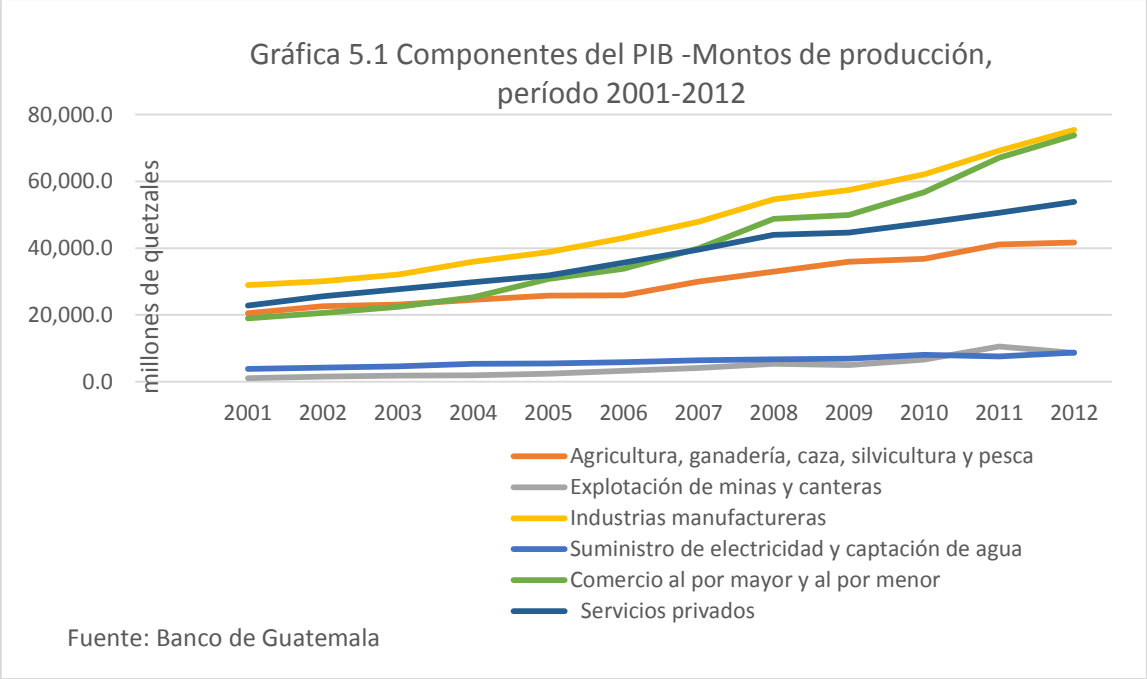
Respecto a la situación económica del período, debe recordarse que en el momento de la transición a la democracia estaba en curso una profunda crisis económica a la que debía hacerse frente. Observando los tipos de medidas de ajuste estructural implementadas en la región centroamericana[111] Garnier (1993) señala como el elemento característico de los procesos de estabilización fue el control del déficit fiscal enfatizándose la austeridad del gasto en vez de promoverse el aumento de los ingresos vía mejorar la recaudación tributaria: hacia 1985 la participación del gasto público dentro del PIB se redujo en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, ocurriendo que la reducción en vez de dirigirse al gasto corriente del gobierno, derivó en una contracción de la inversión pública reflejándose con dramatismo las restricciones presupuestarias en los escuálidos presupuestos sociales que caracterizaron a la mayoría de los países de la región" (Garnier, 1993: 116).

En aquellos años se amplió aún más la diversificación de exportaciones que se había iniciado en las décadas pasadas: al año 2012 los productos tradicionales representaban el 25% de las exportaciones mientras el 75% de las mismas lo constituían productos nuevos o no tradicionales: leguminosas, mini vegetales, hortalizas, frutas, flores y plantas ornamentales, artesanías y productos alimenticios. El "gran agro" seguiría la vieja tendencia hacia los monocultivos, iniciándose a finales de la década de 1980 la siembra de palma africana como nuevo monocultivo para la exportación, en municipios de San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla Izabal, Alta Verapaz, Petén.

Bien puede hablarse que sin perder su vocación agraria, Guatemala experimentó cambios en su actividad económica pero sin que trastocaran viejas y perniciosas tendencias respecto a la concentración de recursos productivos, la concentración de la riqueza producida y el tipo de empleo que se generaba. Si se observan los montos de producción de los distintos componentes del PIB, es fácil notar como las industrias manufactureras mantuvieron un crecimiento sostenido a lo largo de la primera década del siglo XXI, casi duplicando en el año 2012 la producción del sector agrario. Asimismo, los sectores de comercio y servicios

[111] Garnier señala que entre 1979 y 1990 operaron en Centroamérica 15 acuerdos de ajuste con pretensiones estabilizadoras. Los convenios eran negociados con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo. Los lineamientos incluían contraer la demanda interna o el consumo privado, provocándose devaluaciones del tipo de cambio, políticas crediticias restrictivas y políticas salariales austeras

se mostrarían en ese orden, como los otros dos rubros con los mayores montos reportados en cuanto a producción nacional en el período 2001-2012. Este hecho revela los claros cambios en la actividad productiva acontecidos en el período, posicionándose nuevas actividades dentro del ámbito económico, desplazándose de alguna manera a la tradicional actividad agraria



La orientación hacia el libre comercio hizo que el sector empresarial nacional y los inversionistas extranjeros se vieran ampliamente beneficiados respecto a sus posibilidades de hacer negocios: a mediados de los ochenta los empresarios empezaron a mostrar interés por involucrarse en programas pro-empresariales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, propiciándose alianzas con empresas estadounidenses interesadas en trasladar su producción a los países centroamericanos en el marco del auge maquilero. Por otra parte, los intereses geo-económicos afincados en la región harían que el sector empresarial se viera beneficiado con los fondos millonarios que organismos como el BID o la AID enviaron al país en el marco de ayuda a la reactivación industrial y el desarrollo empresarial del sector privado (AVANCSO, 1994; ODHAG, 1998). En este nuevo momento, la

inversión extranjera –de la que Guatemala ya era destinataria desde décadas pasadas- se orientó hacia proyectos energéticos y extractivos, esperándose para el año 2015 una inversión en el sector energético de US$2 mil millones en proyectos específicos. Para esto la comisión Nacional de Energía Eléctrica ofrecería contratos por hasta 15 años a partir de mayo del 2015 ("Matriz cambia y abarata costos" Prensa Libre, 20 de marzo de 2012). Alrededor de estas inversiones se ha ido construyendo una narrativa sobre sus potenciales dinamizadores de la economía: el atraer capitales foráneos, la necesidad de ser más competitivos, la urgencia de dotar de certezas a los inversores y la necesidad de desburocratizar y eliminar obstáculos para el comercio y la producción se construyó como un credo del sector empresarial proclamadas desde el mismo CACIF o desde el Programa Nacional de Competitividad. Pese a las esperanzas y el impulso dado a este nuevo rubro económico, el mismo ha encontrado una amplia resistencia de las comunidades rurales e indígenas y, si se observa su posición dentro de los rubros del Producto Interno Bruto –explotación de minas y generación de energía- sus niveles de producción son de los más bajos.

Enunciar que el modelo de acumulación se transformó en el período democrático sería una absoluta imprecisión por el hecho que, en esencia, no hay elementos que denoten cambios sustantivos o trascendentales en el modelo de producción de riqueza instalado plenamente en el país desde finales del siglo XIX. Lo que ocurrió, a lo sumo, fue la introducción de nuevas actividades pero en el marco del remozamiento de las viejas tendencias –arraigadas e institucionalizadas- hora bajo el influjo los procesos de globalización y de orientación neo liberal. A partir de 1980, la retórica neoliberal aporta un "nuevo" influjo a la orientación económica del país: los llamamientos a la competitividad, el fomento de la inversión extranjera y similares se instalaron sobre viejos patrones de larga data en el país, tales serían los casos del latifundio como realidad agraria dominante y la alta presencia de inversión foránea ya instalada en el país desde los años sesenta o incluso desde inicio de siglo, si se quisiera ser más exacto[112]. Es decir, el sentido liberal con el que pretendía orientarse a la actividad económica en los años ochenta del siglo XX era ya una

[112]Recuérdese las inversiones y monopolio de empresas estadounidenses en materia de comunicaciones y transportes favorecidas por los gobiernos liberales de finales del siglo XIX

característica inherente al caso guatemalteco. Con esto quiere afirmarse que no se estaba ante la emergencia de un nuevo modelo de acumulación, sino más bien, ante el perfeccionamiento y la radicalización de uno de vieja raigambre y que había constituido desde siempre un impulso latente en el país: las nociones respecto al papel limitado del Estado en la actividad económica y la orientación hacia la preminencia del mercado eran viejas aspiraciones en Guatemala y, dado el hecho que ni el proyecto de Estado desarrollista ni el modelo de sustitución de importaciones se desarrollaron por completo y eficientemente –como sí ocurrió en otros países- el influjo del nuevo liberalismo económico cayó en terreno fértil, instalándose sobre estructuras económicas ya asentadas.

La orientación neo liberal en curso implico que los gobiernos participaran en negociaciones para la creación de zonas de libre comercio, la armonización de políticas fiscales, el fomento de mercados y sectores competitivos y otras medidas similares. Como parte de la agenda comercial se impulsaron acuerdos de libre comercio con Colombia, México, Colombia, Centroamérica, Estados Unidos y la Unión Europea (Informe Presidencial, 1992¸Berger, 2008). La orientación a la atracción de la inversión extranjera siguió tres cursos: Primero, la continuación de las tendencias extractivas de recursos naturales que habían iniciado en el período militar y que se extendían ahora hacia el ámbito de la minería; Segundo, la privatización de servicios públicos para cederlos a proveedores extranjeros, como fue el caso de la energía eléctrica con sus múltiples resultados problemáticos[113] y; Tercero, la atracción de inversión extranjera en nuevos rubros de actividad económica, como fue la introducción de la maquila ligera y los centros de llamadas. Serían estos quizás los rubros más "novedosos" y significativos en la diversificación de la actividad económica en el período 1986-2012.

Cuando se relativiza que estos giros representaron una verdadera innovación, se plantea que su emergencia supone, a lo sumo, una renovación de las viejas tendencias que se mantenían

[113] Si bien la privatización de la energía eléctrica se justificó en un mal servicio estatal y, luego de la privatización se aumentó significativamente la capacidad instalada para la generación de energía, los servicios y resultados han resultado contradictorios: el precio de la electricidad se incrementó en un 212% en comparación al precio promedio de 1997, tornándose en el precio más alto de Centroamérica y uno de los más altos en América Latina: una encuesta a usuarios del área rural revela que por factura mensual de electricidad pagan entre el 13 al 21% del salario mínimo establecido. La conflictividad social generada por la demanda de comunitarios por mejores servicios, es otra arista de este ámbito económico (CODECA, 2014)

vigentes en el nuevo momento histórico. Es decir, puede hablarse que el otorgar amplias prerrogativas para que empresas extranjeras explotaran recursos naturales nacionales y permitir la ventajosa instalación de industrias foráneas en el país representan verdaderos patrones del modelo de acumulación guatemalteco: la atracción de migración europea para incentivar la producción cafetalera a finales del siglo XIX, el otorgamiento de licencias a extranjeros para la extracción de petróleo y los incentivos a la inversión foránea como estrategia para la ampliación de la industria en los años sesenta, son hechos que otorgan validez a la afirmación que la orientación hacia la apertura económica ha constituido un *patrón de actuación* del Estado guatemalteco respecto al modelo de acumulación. A lo sumo, lo verdaderamente novedoso de los nuevos ejes de acumulación inaugurados a partir de 1986 fue el tipo de industria instalada –la maquila ligera para la exportación y los centros de llamadas en el sector de servicios- por representar estas formas de producción no exploradas anteriormente en el país, pero que llegaron a instalarse sobre formas económicas y laborales conocidas como la producción extensiva y la explotación laboral: las similitudes entre la precariedad laboral en el agro y el nuevo empleo precario de la industria maquilera, serían indicadores de lo que intenta argumentarse. En resumidas cuentas, se coincide plenamente con Castillo Rivas cuando afirma que lo ocurrido en Centroamérica fue la profundización del mismo modelo original de penetración del capital mediante la explotación de recursos naturales y de la mano de obra barata:

> "En Centroamérica si bien se verifica la presencia de los tres modelos de internacionalización del capital conocidos (esto es: el de sustitución de importaciones, el agroindustrial y el de subcontratación industrial para la exportación o maquila) no representan alternativas o variantes sucesivas en el sistema de dominación transnacional, ya que se trata del mismo modelo original de penetración (el de explotación de recursos naturales y mano de obra barata) ampliado en profundidad en las nuevas condiciones históricas" (Castillo Rivas, 1980: 21)

De estos giros en la actividad económica prestaremos atención a aquellos que se consideran fortalecieron el modelo de acumulación concentrador y que guardan una profunda relación con los procesos de exclusión y empobrecimiento: el fomento de la inversión extranjera a través de las nuevas industrias maquileras y de servicios y la persistencia del agro latifundista como vieja tendencia.

2.1 La Maquila Ligera como Novedoso Ámbito de Acumulación (y de Explotación Laboral)

Las acciones para la introducción de la maquila en el ámbito de las industrias de exportación iniciarían tan temprano como en los primeros momentos de la década de 1980 y ocurriría en el curso de procesos de transnacionalización del capital y de las cadenas productivas, principalmente de los procesos de migración de la industria textil hacia regiones cercanas a los mercados más grandes (Palencia y Mendizábal, et.al, 2011). Según AVANCSO desde 1981 los empresarios iniciaron campañas para lograr cambios en la legislación de incentivos a las exportaciones. En los años siguientes se promulgaron normas como el *Decreto 21-84 Ley de Incentivos a las Empresas Industriales de Exportación,* el *Decreto 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila* o el *Decreto 9-98, Ley de inversión extranjera*, en febrero de 1998. En el curso de promulgación e implementación de estos dispositivos numerosas empresas se acogieron a las protecciones que otorgaban la norma, primeramente destinadas a industrias de exportación pero luego brindando los mismos beneficios al resto de actividades de exportación no tradicional (AVANCSO, 1994: 30).

Aunque la *ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y Maquila*, *Decreto 29-89,* manifestaba en sus considerandos que "el Estado debe orientar la economía nacional para lograr la utilización adecuada de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza, tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional", la iniciativa estaba plagada de beneficios sectoriales y carecía de referencias a los regímenes de trabajo y la protección de los trabajadores de la industria. En este sentido, este nuevo instrumento estipulaba múltiples beneficios específicos para fomentar la producción pero dejaba por completo de lado cualquier referencia respecto a la protección del empleo o el desarrollo del "potencial humano" de los trabajadores. Los beneficios fiscales otorgados por la norma abarcan la suspensión temporal de los derechos arancelarios e impuestos a la importación de materias primas e insumos[114], la exoneración

[114] La lista de los componentes de la producción exentos del pago de impuestos a la importación era extensa e incluía materias primas, productos semielaborados, materiales, envases, empaques y etiquetas, muestrarios,

total por diez años del Impuesto Sobre la Renta que se obtuviera por la exportación de bienes que se hubieran elaborado o ensamblado en el país, así como también la exoneración de impuestos ordinarios o extraordinarios a la exportación. En suma, un decreto en extremo generoso con los capitalistas dueños de las industrias al liberarles del pago de obligaciones tributarias. La generosidad gubernamental se reflejaba también en el *Decreto 9-98* o *Ley de Inversión Extranjera*, la que promulgaba un trato equitativo para la industria extranjera, creando un régimen favorable para la atracción de capitales, eliminando disposiciones legales que resultaran en discriminaciones o limitaciones aplicables únicamente a inversiones extranjeras.

Pudiera decirse que el pecado original de tales dispositivos de fomento parece radicar –al igual que el período histórico anterior- en la desviación del sentido original e incluso necesario de las iniciativas, a través de un otorgamiento excesivo de beneficios y, en el subsidio indirecto a las industrias sin que el Estado obtuviera beneficios fiscales traducibles en mayores ingresos. Como refiere el estudio de AVANCSO sobre la maquila en Guatemala, si bien la exoneración de impuestos de importación era comprensible dado que el producto final estaba destinado a la re-exportación, la exención del impuesto sobre la renta representaba una forma de subsidio indirecto a la actividad maquilera, por lo que "el establecimiento de tales beneficios, resultado de gestiones empresariales reafirma el papel que el Estado guatemalteco ha desempeñado como promotor de la acumulación capitalista en el país" (AVANCSO, 1994: 48). Con esto, la observación de Oszlak y O´Donnell sobre el activo rol del Estado –en Latinoamérica- como gran facilitador del proceso de acumulación resulta sin lugar a dudas validada.

En oposición a los múltiples beneficios otorgados a los industriales, el panorama del empleo en la maquila no ha sido tan halagüeño y ha sido advertido por estudios sobre la temática que denuncian desde los bajos salarios que no alcanzan a cubrir el costo de alimentación básica, hasta la recurrencia de violaciones a derechos humanos. Las principales denuncias en términos de violaciones a derechos laborales incluyen la violación al derecho al trabajo por el cierre intempestivo de la empresa sin el pago de prestaciones

instructivos, patrones y modelos, maquinaria, equipo y otros componentes necesarios.

laborales, despidos injustificados, reducciones arbitrarias de salarios, violación a la inamovilidad por motivo de embarazo, violación a la libertad sindical y malos tratos de diverso tipo (Palencia, y Mendizábal, et.al, 2011; Palencia Prado, 2010).

De esta cuenta, la maquila que llego a ser el sector más dinámico de la economía en el período democrático, se constituyó también en un ámbito laboral en el que la vigencia de los derechos de los trabajadores estaba en entredicho. Esto resultaba sintomático respecto del tipo de industria que estaba siendo promovida y apoyada por el Estado: un tipo de industria que favorecía el crecimiento de la renta privada y los beneficios a los inversores a costa de la precarización de los trabajadores. ¿Estaría favoreciendo el modelo de acumulación el desarrollo humano, más allá del mero crecimiento económico? ¿Estaría el Estado favoreciendo la equidad distributiva mediante el tipo de industrias a las que fomento en el período 1986-2012? En este caso parece ser que la respuesta es negativa.

2.2 El "Nuevo" Agro

2.2.1 La Minimización de la Otrora Estratégica Política Agraria

De la situación agraria configurada en el período democrático pocas cosas pueden decirse en términos positivos. Se ha señalado anteriormente la institucionalidad en materia agraria dedicada a tareas de servicios agrícolas, cuidado forestal, investigación y financiamiento. Esta estructura institucional "sufriría" el proceso de reforma del Estado al constituirse en objeto de transformaciones, privatización o liquidación. Por ejemplo, al cierre del gobierno de Ramiro de León en 1996 se reportaba el proceso de reducción de actividades para la liquidación y el arrendamiento de instalaciones fijas del INDECA, además del inicio del proceso de sustitución de BANDESA, "por un nuevo ente que tenga como sus principales accionistas a las organizaciones agrícolas no gubernamentales" (Informe presidencial 1993-1996). Fue de hecho el *Decreto 57-97 Ley de Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola,* el que dio pie a la transformación o privatización del banco estatal agrario, que de ser una entidad pública para el fomento agrario se constituyó en 1998 en una entidad bancaria con capital mixto y representación diversa. De igual manera, el informe de gobierno 1993-1996 señala la creación del Fondo para la Reactivación y

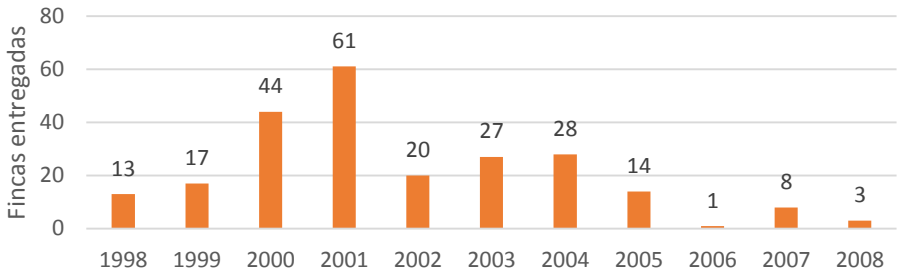
Modernización de la Agricultura el que operaría procesos de descentralización institucional de los servicios del Ministerio de Agricultura y colaboraría en el proceso de distribución de insumos, alimentos y equipo agrícola proveniente de la cooperación internacional. La justificación de la creación de este fondo, en vez del empleo de alguna otra de la institucionalidad existente, fue que se pretendía asegurar la participación de cooperativas y ONG´s en la distribución de tales insumos. Otro caso de sustitución de la antigua institucionalidad agraria que resultaba desplazada por las nuevas entidades fue el Instituto Nacional de Transformación Agraria, que debió trasladar sus funciones y obligaciones al naciente Fondo de Tierras (Gramajo, 2008). Bajo las lógicas de reforma que enarbolan justificaciones de descentralización y modernización, en lo que se incurrió fue en una atomización o fragmentación de las acciones hacia el agro, restándosele solidez y poder a las instituciones originales que databan desde los años cincuenta y sesenta, entregando ahora sus funciones a instancias menores como los Fondos Sociales.

Por otra parte, mientras se acotaban las tareas o se transformaba la institucionalidad agraria[115] en ciertos ámbitos –como el caso del crédito público al agro- en otros casos se daba vida a nuevas dependencias, en el marco de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz respecto a la atención del componente agrario. Así, son creados el Fondo de Tierras –FONTIERRAS- y la Secretaria de Asuntos Agrarios. Estos asumieron funciones de mediación en los conflictos agrarios, para apoyar en los procesos de regularización del uso y la tenencia de la tierra y para facilitar los procesos de adjudicación de la misma a campesinos organizados: de esta cuenta sus acciones reportan apoyo financiero para la adjudicación de propiedad, realización de avalúos, entrega de títulos de propiedad, dotación de subsidio para inversión inicial, apoyo a proyectos de industrialización y mecanización agrícola o pesquera, acompañamiento técnico a proyectos a desarrollarse en fincas adjudicadas (Informe presidencial 1993-1996; Portillo, 2003). Datos del Fondo de Tierras rescatados por el Observatorio del Gasto Social (2008) revelan que en el marco del programa de regularización y entrega de testimonios de propiedad entre 2000 y 2008 se entregaron 11,615 testimonios individuales y 486 colectivos. Además, datos

[115] Al año 2007 se refería la existencia de una amplia institucionalidad agraria que incluía el Sistema de Consejos de Desarrollo, el gabinete de desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Ambiente, los fondos sociales específicos, los gobiernos municipales y la SEGEPLAN

de la citada entidad indican que en el período 1998-2008 fue durante el gobierno de Alfonso Portillo el momento en que se registró la mayor cantidad de entrega de tierras:

Gráfica 5.2 Fincas entregadas en propiedad período 1998-2008



Fuente: Observatorio del Gasto Social, 2008

Debe señalarse que tales procesos de mediación para la adjudicación de propiedad[116] y de distribución de tierra ocurrió en el marco de la promoción de un mercado de tierras, en el que el recurso agrario era objeto de transacción: esta práctica habría iniciado en el período contra revolucionario y se reforzó en gran medida por la propuesta de gestión del agro desde un modelo de mercado promovido por el Banco Mundial, es decir, una reforma agraria asistida por el mercado (Observatorio del Gasto Social: 2008). Luego de ese momento álgido entre 2000 y 2004, en que la entrega de tierra suponía la facilitación de gestiones para su compra por parte de campesinos organizados, inició una nueva etapa en la que se privilegió el arrendamiento de tierra por cortos plazos, sin posibilidad de compra y siendo esta una medida que involucraba una mayor inseguridad para los campesinos. El Observatorio del Gasto Social califica esto como un giro en la propuesta agraria del Banco Mundial, implementada de hecho en Guatemala: de 10,814 casos de arrendamiento de tierra atendidos en el año 2004, se transitó hacia 25,409 casos de arrendamiento en el año 2007, es decir un incremento de casi el 250% en apenas tres años (Observatorio del Gasto Social,

[116] La nueva variable en este escenario fue la intensidad de la conflictividad por la demanda de tierra, hecho que revelaba el problema central del agro guatemalteco: la concentración de la propiedad en pocas manos y la exclusión de muchos respecto a la tenencia de la tierra. Sobre este tópico se extenderá la explicación cuando se analicen los factores retardadores del desarrollo.

2008). Organizaciones como la CONGOOP argumentaron que la ruralidad que se estaba impulsando constituía un paliativo temporal que no afectaba las condiciones estructurales de la tenencia de la tierra, constituyéndose en una propuesta "estancada en un modelo de oferta pública de inversión centrada en nichos de mercado de relativa importancia y de dudosa sostenibilidad (ni siquiera en cadenas agroalimentarias completas), en lugar de [estar enfocada] en la población rural, sus capacidades, sus derechos, obligaciones y entorno socioeconómico" (CONGCOOP, 100)

En términos de las acciones dirigidas hacia el "pequeño agro", las líneas de acción de programas y proyectos incluían la capacitación, el fomento de la comercialización y diversificación agraria, la creación de huertos familiares, la asistencia técnica a campesinos –distribución de insumos agropecuarios por medio de bolsas familiares o vales canjeables-, el cuido de recursos naturales vía la agro forestería social, la creación de infraestructura para riego y obras para el desarrollo comunitario, incluida la introducción de energía eléctrica o la habilitación de caminos comunales (Presidencia de la República, 1999; Informe Presidencial, 1992). Estas acciones se observan de manera secuencial y reiterada en los informes de gobierno sin notarse cambios abruptos ni grandes transformaciones en el quehacer. Básicamente, los programas y proyectos apoyaban y estaban dirigidos a pequeñas unidades campesinas y así parece funcionaron por muchos años manteniéndose las mismas líneas de asistencia y gestión. Al cierre del mandato de Oscar Berger en 2007 se hacía manifiesta la intención de promover "el desarrollo de una agricultura basada en pequeñas unidades" enfatizándose en la cuestión del fomento de la "competitividad rural" a través de la modernización de la infraestructura vial, el incremento de la cobertura de telefonía rural e internet de banda ancha y el fomento de la asociación de pequeños productores. La lógica parecía ser al procurar esa llamada "competitividad rural" el insertar a los pequeños productores dentro del sistema de exportación no tradicional; sin embargo, como refiere Gamboa, esa incorporación ha ocurrido en condiciones de desventaja frente a las grandes empresas de comercialización de los productos y frente a los apoyos otorgados a la agro-industria. Además, el autor refiere un progresivo debilitamiento del Ministerio de Agricultura evidente en hechos como la disminución del presupuesto ministerial (Gamboa, 2010).

Por ejemplo, si se observan las cifras del gobierno central se constata con facilidad que frente a presupuestos más altos y ascendentes como el del Ministerio de Comunicaciones, los gastos del Ministerio de Agricultura han mantenido un nivel histórico bajo con escasos picos de elevación: los momentos de gasto más alto en este rubro ocurrieron durante el gobierno de Alfonso Portillo y a lo largo del gobierno de Oscar Berger –entre 1,366.9 y 1,149.8 millones de Quetzales- cayendo en 2009 en el segundo año gobierno de Álvaro Colom a 543.3 millones de quetzales, gasto similar al del año 1999 cuando se invirtieron 538.4 millones de quetzales. El contraste con el gasto de un Ministerio como el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda no es antojadizo y responde a dos razonamientos: primero, al hecho que al observar el gasto público histórico se evidencia que el presupuesto de esta cartera tiene un incremento histórico sostenido y, además, porque tal cartera ha resultado ser una de las dependencias públicas más cuestionadas en términos del uso indebido de los recursos vía malversación de fondos y corrupción[117]. El argumento que se pretende construir es que pese a la retórica gubernamental que apelaba la importancia de fomentar la "competitividad rural" las asignaciones presupuestarias para este rubro dentro del presupuesto nacional resultaban ser demasiadas bajas para la vocación agraria del país y la importancia que suponía el problema de atraso de la economía campesina. Por consiguiente, pese a la retórica en pro del desarrollo rural, en términos

[117] Una evidencia reciente de esto es el llamado caso "Corrupción y Construcción" revelado por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala en julio de 2007.

reales, las acciones estatales hacia los pequeños agricultores denotaban poca contundencia y versatilidad: el agro resultó siendo atendido de manera muy básica y poco sustantiva.

Esa orientación casi regresiva se hizo evidente en los procesos de diálogo alrededor del tema agrario[118]. Durante el gobierno pro-empresarial de Oscar Berger y la Gran Alianza Nacional se redactó la *Política de Desarrollo Rural Integral*, que en sus principios refería conceptos como el rol fundamental del mercado en materia agraria, siendo éste el espacio definido para la asignación de recursos y activos. Al mismo tiempo, la citada política reconocía que el mercado de tierras no había logrado consolidar una dinámica de desarrollo rural y señalaba la insolvencia de las carteras dedicadas al tema agrario, la mala calidad de la tierra repartida y de la infraestructura productiva creada (Observatorio del Gasto Social, 2008: 22). Zapata (2010) refiere como pese a buscarse constituir un espacio multisectorial y el haber avanzado en el diagnóstico de los problemas prevalecientes en el área rural, los actores empresariales abandonaron el proceso en el momento en que empezarían a discutirse decisiones concretas, manteniéndose en el proceso solamente las organizaciones sociales y el Gobierno. El retiro de la representación empresarial del proceso de diálogo era justificada en que otros temas resultaban prioritarios en aquella coyuntura como la discusión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, al tiempo que señalaban una supuesta falta de representatividad de las organizaciones no gubernamentales participantes, además de manifestar su renuencia a discutir cualquier clase de política de desarrollo rural orientada hacia una reforma agraria ("CACIF objeta Gran Diálogo", Siglo XXI, 16 de mayo de 2006). La posición del sector empresarial se patentizada en sus documentos de visión de país: tanto en el año 1987 como en el año 2000 sostenían que el desarrollo agrario solo podría alcanzarse mediante una agricultura empresarial, la formación de unidades productivas y asociaciones de pequeños productores, respetándose la propiedad privada actual y rehuyéndose a cualquier clase de repartición gratuita que solo "genera falsas expectativas" y que polariza a la sociedad (CACIF, 1987: 40). El énfasis de su propuesta para el agro radicaba en garantizar la certeza de la propiedad, fortalecer el mercado de

[118]El abordaje del tema agrario había sido prioridad en los Acuerdos de Paz, ejerciendo presión la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca para la inclusión del tema dentro de los Acuerdos. Los participantes del gran diálogo agrario incluían al CONIC, el Frente Campesino, la Mesa Indígena y Campesina, el CNOC, el CNP Tierra y la Fundación Turcios Lima

tierras y que el gobierno resolviera en los casos conflictivos. Así, su posición rehuía a tocar lo que era el problema nodal de la propiedad de la tierra concentrada en pocas manos (Zapata, 2010; Gamboa, 2010).

Luego de estos diálogos frustrados se avanzaría en la redacción de la *Ley Marco sobre Desarrollo Rural Integral*, la que en el gobierno de Álvaro Colom definía como su objetivo general el "garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales que habitan los territorios y hacen uso de los recursos naturales que en ellos existen" (Observatorio del Gasto Social, 2008: 26). Las líneas estratégicas de esta propuesta de ley incluían el acceso a la tierra, la regularización de la tenencia y propiedad, atención a la conflictividad agraria y el fomento de inversiones que generen capacidades productivas (ídem). Sin embargo, pese al avance en la redacción del instrumento jurídico el debate se estancó y la propuesta de ley se engavetó en el Congreso desde el año 2009, pese a las reiteradas demandas que las organizaciones campesinas impulsaron desde entonces. Tal situación no es baladí y refleja claramente la falta de voluntad política de los representantes políticos en el Congreso sobre la atención del punto nodal del problema agrario en Guatemala: la falta de acceso a la tierra.

2.2.2 La Persistente Concentración De La Tierra

Ahora bien, si la maquila suponía la forma moderna de los patrones de explotación global, la situación del agro representaba la pervivencia de las viejas formas de concentración con quizás unos muy ligeros giros. Como se señaló ya, la diversificación del agro iniciada e intensificada en los años cincuenta, siguió su curso respecto a una oferta agrícola de cultivos no tradicionales de carácter temporal o estacionario: de estos el Censo Agropecuario del año 2003 indicaba mejoras significativas en cuanto a rendimiento y productividad.

Si bien la crisis del café en el año 2002 reflejó en buena medida el agotamiento del modelo agroexportador, el esquema latifundista y del monocultivo extensivo se mantuvo vigente en las variantes de la palma africana y el azúcar, de tal cuenta que la concentración de la tierra

y uso resultaron inalterables en el período analizado, representando esto la pervivencia de las viejas tendencias. Según el Censo Nacional Agropecuario del año 2003, las explotaciones de más de una caballería[119], representaban aproximadamente el 2% de todas las fincas censales, pero eran a la vez poseedoras del 57% del total de las tierras agropecuarias del país, prevaleciendo en estas cultivos permanentes o semipermanentes -caña de azúcar, café, hule, palma africana y pastos- (INE, 2004).

Tabla 5.6 Relación entre número de fincas y superficie

	1950		2003	
Tipo de propiedad	Porcentaje de fincas	Superficie %	Porcentaje de fincas	Superficie %
Micro fincas (1 manzana)	21.30	0.80	45.20	3.20
Sub familiares (de 1 a 10 manzanas)	67.05	13.13%	46.80	18.60
Familiares (de 10 a 64 manzanas)	9.48	6.10	13.30	21.60
Multifamiliares medianas (de 64 a 1,280 manzanas o 20 caballerías)	2.02	32.00	1.90	44.30
Multifamiliares grandes (de 20 caballerías o mayores)	2.17	72.80	1.90	56.60

Fuente: Zapata 2010, con información de los Censos Nacionales

Como puede observarse, aunque las propiedades de mayor extensión siguieron concentrando la tierra, ocurrió un proceso de "atomización" de la propiedad rural, incrementándose el porcentaje de fincas pequeña, pero sin aumento significativo en la extensión de su superficie: según Zapata "esto no ayudaría creándose una realidad minifundista incapaz de producir a niveles que permitan la subsistencia de las familias que los habitan" (Zapata, 2010: 100). Dicha fragmentación, tangible en la constitución de pequeñas y medianas propiedades, sería el resultado directo del mercado de tierras promovido por el Banco Mundial en el transcurso del período y que fue criticado por las organizaciones campesinas como una estrategia fallida.

La pervivencia del latifundio y la crisis de la agro exportación cafetalera en 2002 conllevaron a un incremento de la conflictividad rural manifiesta en invasiones a fincas, misma que era reconocida por el gobierno en el año 2003 al cuantificar la invasión a 52 fincas estatales y privadas por parte de organizaciones campesinas que reclamaban el

[119] Una caballería constituye una medida de superficie empleada en la región centroamericana que supone aproximadamente 450 metros cuadrados.

acceso y el derecho a la tenencia de tierra (Portillo, 2003: 103).

Otras aristas del problema agrario -que serían sino reflejo de la pervivencia del viejo modelo y las contradicciones de las intervenciones que se estaban llevando a cabo- fueron la falta de un catastro nacional y la consecuente ausencia de seguridad jurídica y certeza de la propiedad; la concentración de tierra y beneficios dados a los grandes productores excedentarios y comerciales; los procesos de vulneración de áreas protegidas; la criminalización de las demandas campesinas y la persecución política de sus liderazgos; el privilegio a proyectos extractivos irrespetándose las consultas comunitaria y, la falla en la estrategia del mercado de tierras por la ausencia de medidas que le inyectaran mayor dinamismo –incluido la disposición a créditos blandos, una efectiva asistencia técnica para el fomento de la producción- (Observatorio del Gasto Social, 2008; CONGCOOP, 2005; MINUGUA, 2000).

Ante la problemática agraria, la propuesta de organizaciones como el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas –CNOC- ha sido el impulso de una Reforma Agraria Integral, que incluya el fijar límites al tamaño de la propiedad, incluyéndose iniciativas como la creación de tribunales agrarios-ambientales, la regularización de tierras ociosas o subutilizadas y favorecer su venta, redistribuir mediante confiscación tierras ociosas obtenidas de manera fraudulenta, implementar la Ley de Catastro, siendo el Estado en todo esto un mediador que facilite el financiamiento, la asistencia técnica en apoyo de la economía campesina (CNOC, 2005). Sin embargo, como se señaló antes, pese a la existencia de propuestas concretas, los procesos de diálogos alrededor del tema agrario han sido sistemáticamente truncados, así como el bloqueo legislativo a instrumentos fundamentales como la Ley de Desarrollo Rural. En resumidas cuentas, el desarrollo rural continuó siendo en el período democrático un reto para el país, así como crítica la situación de pobreza en áreas rurales: mientras la tenencia de la tierra seguía inmutable y mientras se mantuvieran cerradas las opciones de diálogo con las organizaciones campesinas, las acciones hacia el "pequeño agro" tangibles en la entrega de fertilizantes o insumos, resultaban en medidas mínimas y poco sustantivas, casi como si quisiera sanarse un cáncer extendido con una simple aspirina.

3. La Gestión Social del Desarrollo y el Nuevo Carácter "Focalizado" de la Política Social

En términos de grandes proyectos o iniciativas emblemáticas alrededor del desarrollo, debe decirse que a diferencia de la uniformidad de las acciones ejecutadas de manera consistente[120] durante los gobiernos militares -en el sentido de no observarse cambios abruptos o diversidad de esfuerzos, manteniéndose cierta homogeneidad alrededor de las estrategias de desarrollo agrario- en esta nueva etapa histórica algunos gobiernos impulsaron una suerte de programa insignia con su particular enfoque o un énfasis dado por el gobierno de turno. Lo cierto es que pese a las diferencias, el "sello de marca" general o común de los programas enunciados como de desarrollo sería el propio del neoliberalismo: el impulso de una política social compensatoria y minimalista. Esta nueva modalidad de intervención social abarcaba proyectos rurales, de infraestructura básica y de apoyo a los servicios de las políticas sociales de salud y educación. Schirmer refiere que la agenda de los proyectos que tenían prioridad en el marco de estas nuevas iniciativas coincidía con el esquema sugerido durante los años ochenta en el modelo de *Polos de Desarrollo* del período militar, siendo la diferencia ahora el que eran promovidos por organismos como el Banco Mundial (Schirmer, 2001).

En el nuevo momento histórico, a diferencia de las estrategias desarrollistas directivas y verticales del anterior período autoritario-militar, la orientación al desarrollo cobró en este nuevo momento un carácter más horizontal y abierto a la participación de distintos actores en la definición de las estrategias a seguir. La planificación y la gestión pública del desarrollo que otrora fuera institucional y con fuerte control militar, en esta nueva etapa se antoja participativa y cercana a los actores locales: las nociones de desconcentración y promoción de la participación, propias de la reforma del Estado se tornarían en conceptos guías. Esta nueva orientación se inaugura en el primer gobierno democrático a través del *Decreto 55-88* o *Código Municipal*, el que definía lo que sería el Sistema de Consejos de

[120] Advertimos que la consistencia de las acciones desarrollistas ejecutadas durante el período militar, no supondría una consiguiente efectividad de las mismas, hecho sobre el que se argumentó en el capítulo anterior

Desarrollo: este contaría con cinco niveles de representación, desde el nivel nacional hasta el nivel comunitario, pretendiéndose que con el involucramiento de actores con mayor vinculación al territorio se promoviera el desarrollo desde el conocimiento de las particularidades, problemas y necesidades de las localidades y la comunidades: la intención era "coordinar acciones de servicio comunitario, establecer prioridades y promover la participación en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo integral" (Cerezo Arévalo, 1988: 12). Sería reiterada la mención respecto a la importancia del trabajo organizado, la autoayuda, la participación y la responsabilidad comunitaria para la consecución del bien común. En el curso del año 1992 el informe de gobierno señalaba como el proceso de consolidación del Sistema de Consejos de Desarrollo debía orientarse a "fortalecer el proceso de traslado de la toma de decisiones políticas de los órganos centrales hacia sus representantes ante los Consejos de Desarrollo" (Informe Presidencial, 1992: 27).

La nueva institucionalidad "desarrollista" serían los llamados *Fondos Sociales*, los que en un inicio buscaban el retorno de la población desplazada por la guerra, pero luego se diversificaron hacia la mediación de la conflictividad agraria, a la promoción de la inversión social y de infraestructura básica para el desarrollo comunitario.

Tabla 5.7 Iniciativas emblema pro-desarrollo		
Gobierno	Política emblema	Descripción

1987 a 2004 Del gobierno de Vinicio Cerezo al gobierno de Alfonso Portillo	Fondos Sociales Fonapaz, Fondo de Inversión Social, Fontierra	Reinserción de desplazados, inversión en políticas sociales, inversión en infraestructura: infraestructura vial, construcción de caminos, carreteras, puentes, mercados comunales, sistemas de mini riego.
2000-2003 Gobierno de Alfonso Portillo	Estrategia de Reducción de la Pobreza	
2004-2007 Gobierno de Oscar Berger	"Mega Proyectos" Programa de Reactivación Económica *¡Vamos Guatemala!* Componente "Guate Solidaria" Componente "Guate Crece" y "Guate Compite"	Mejoramiento de la infraestructura para transporte terrestre, marítimo y aéreo: la construcción del puerto de Champerico, mejoramiento del sistema aeroportuario nacional, inversión en Franja Transversal del Norte Protección social mediante provisión de servicios básicos, fortalecimiento de capacidades humanas y productivas, generación de oportunidades sociales y económicas, ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres Programas de inversión pública, alianzas público- privada, promoción de exportaciones, apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, aumento de productividad y mejoramiento del clima de inversión
2008-2011 Gobierno de Alvaro Colom	Programas de Cohesión Social	Comedores Solidarios Entrega de bolsas de alimentos, "Bolsa Solidaria Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi Familia Progresa" Programa de Cohesión Social (iniciativas diversas diridas a grupos vulnerables)

En el marco de los procesos de Reforma del Estado y en su remarcación del carácter subsidiario del Estado que conllevaba transformar el rol protagónico del Estado en la promoción del desarrollo, es que emerge el sector de Organizaciones No Gubernamentales –ONG´s[121]- como nuevo sector con amplia responsabilidad en las tareas de prestación de servicios públicos. Desde los gobiernos se construía una apología de ellas y se justificaba su creciente involucramiento en la gestión pública por la eficacia que estaban mostrando en

[121] Un inventario de Organizaciones NO Gubernamentales realizado por la cooperación técnica alemana identifico un directorio de entre 700 y 800 organizaciones que incluían organizaciones de vinculación político partidista, organizaciones de apadrinamiento internacional, organizaciones asistencialistas, organizaciones de desarrollo indígena, filiales de ONG´s extranjeras, organizaciones alternativas y comprometidas con organización de base

identificar necesidades locales y por el contacto directo que tenían con la realidad de las comunidades, constituyéndose en un "nexo privilegiado" entre las demandas de la sociedad civil y las instituciones públicas (Informe Presidencial, 1992; Plan de Gobierno, 2007). El plan de trabajo del gobierno de Álvaro Colom señala que "el papel que cumplen [las ONG´s] debe desarrollar y propiciar las condiciones que permitan mecanismos más amplios de acción y ejecución de programas" (Plan de Gobierno, 2007: 3). El concebir al sector de Organizaciones no Gubernamentales como ejecutores de proyectos públicos de alguna manera encerraba un reconocimiento sobre el requerimiento de otros esfuerzos en manos de actores distintos al Estado, actores que atendieran y cubrieran aquellos ámbitos a los que el esfuerzo gubernamental no podía llegar: esto de alguna manera suponía un reconocimiento no explícito de las insuficiencias estatales.

Por otra parte, en el nuevo contexto histórico se traía a cuenta la participación y el necesario apoyo de actores como la cooperación internacional en las acciones de procuración del desarrollo. Los aportes de la cooperación financiera o técnica de carácter binacional abarcaba el ámbito del desarrollo local e incluía el apoyo a proyectos de infraestructura -vías de comunicación, servicios comunitarios, infraestructura básica, mini riego- proyectos de protección ambiental, de atención a las brechas sociales en los sectores de salud y educación –donación de medicinas, equipamiento para hospitales y dotación de becas de estudio, para iniciativas de consolidación de la paz y el desarrollo de micro empresas –dotación de créditos blandos. Por otro lado, la cooperación multilateral de organismos como el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la USAID y la Unión Europea, se encaminaba hacia el desarrollo institucional, la ejecución de programas de apoyo técnico, el apoyo a proyectos productivos, la transferencia de tecnología y, obviamente, para la consolidación de la paz. En resumidas cuentas, la cooperación financiera y técnica al país se orientaba hacia la reconstrucción, modernización y estímulo en distintos ámbitos, a la creación y consolidación de capacidades institucionales –en el marco de reforma estatal- y a la superación de rezagos históricos en sectores clave que afectaban la vida inmediata y los derechos de amplios sectores de la población. Alguna de estas ayudas y colaboraciones

contaban con condicionalidades respecto cambios que se esperaba operaran en el país en materia de derechos humanos, por ejemplo (Informe Presidencial, 1992).

Enseguida -y siguiendo el mismo esquema de capítulos anteriores- en el marco descriptivo de las "acciones desarrollistas" se describirán algunas de las políticas más importantes respecto a la gestión del desarrollo: las políticas sociales de trabajo, seguridad social, educación-salud y las políticas de asistencia. Una observación crítica de las mismas debe considerar con cuidado cuanto de lo actuado efectivamente constituían acciones que transformaban realmente las condiciones de vida de la población rural, o bien, cuanto de lo realizado representaban más bien paliativos o acciones de lo que acá se ha denominado como *falso desarrollismo* o *desarrollo de bajo impacto*.

3.1 Desprotección de los Trabajadores y Desigualdad de Ingresos: Políticas de Empleo a la Orden de las Élites Económicas

El primer gobierno civil retomó la vieja lógica sobre la que se había sustentado la política de trabajo en años anteriores: mejorar las condiciones de trabajo y procurar la armonización de las relaciones entre patrones y trabajadores (Cerezo Arévalo, 1988: 172). Las principales acciones -básicas e inerciales- manifiestas una y otra vez en los informes de gobierno incluyen la inscripción de organizaciones sindicales, la realización de capacitaciones sobre seguridad e higiene en el trabajo y la elaboración de guías curriculares sobre prevención de accidentes; las acciones de intermediación laboral –bolsa y ferias de empleo- y acciones de defensa a los trabajadores realizadas por la Inspección General del Trabajo, acciones que incluían inspecciones in situ en empresas o fincas, la redacción de recomendaciones y la verificación del cumplimiento de las mismas (Cerezo, 1987; Informe Presidencial, 1992: Portillo, 2003). Luego, hacia finales de la década se reportaban acciones de "desconcentración", creándose tres oficinas nuevas del Ministerio de Trabajo, completándose 7 oficinas para el total de los 22 departamentos de la República: de más está en señalar lo que esto representa en términos de insuficiencia de la representación de dependencias públicas dentro del territorio nacional. La ampliación de estas oficinas era celebraba en el marco del programa de modernización del citado ministerio y que contaba

con el apoyo financiero de la USAID y la Agencia Española de Cooperación Internacional (Presidencia de la República, 1999: 85).

Más allá de estas iniciativas rutinarias y reiteradas, el tópico salarial y la protección del empleo constituyen quizás los temas más candentes en el marco de las acciones alrededor del trabajo y que guardan estrecha relación con los procesos de desigualdad del ingreso y precarización del empleo. A principios de la década de 1990 se aprobó el *Decreto 57-90 o Ley de Compensación Económica por el Tiempo de Servicio*[122] y la que luego fue remplazada por el *Decreto 42-92 o Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público y Privado*, conocida luego popularmente como *Bono 14*. Este reemplazo en las leyes no es poca cosa y merece una breve consideración: la Ley de Compensación por el Tiempo de Servicio decretada en octubre de 1990 constituía un reforzamiento a las disposiciones sobre despido contenida en el Código de Trabajo, manifestando en sus considerandos el hecho que "el pago de la indemnización a que todo trabajador tiene derecho por despido injustificado con mucha frecuencia se elude a través de múltiples trámites administrativos o judiciales en perjuicio de la clase trabajadora" (Decreto 57-1990). Esta normativa insistía en que se hacía necesario garantizar el pago de las prestaciones a favor de los trabajadores y obligaba a los empleadores a constituir en el Banco de los Trabajadores un fondo de reserva para la compensación económica de sus trabajadores, debiendo transferirse a dicho fondo el 12% del total de la nómina mensual de salarios pagados. El beneficio para el trabajador lo constituía el hecho que cuando se terminara la relación laboral, podía reclamar dicha compensación económica sin perjuicio de cualquier otra indemnización que por despido indirecto o injustificado le correspondiera (www.ilo.org). Es decir, se normaba como parte de las responsabilidades empresariales la creación de un fondo de protección económica para los trabajadores, independiente de las remuneraciones que por concepto de indemnización les correspondían al momento del despido. Sin embargo, el nuevo Decreto 42-92 aprobado en julio de 1992 y que anulaba la Ley de Compensación Económica establecía el pago de una bonificación anual extra equivalente a un salario ordinario, es decir, decretaba el pago de un salario extra a

[122] Publicada en el Diario de Centroamérica el 22 de noviembre de 1990 y publicado su reglamento el 18 de enero de 1991

realizarse a todos los trabajadores a la mitad de cada año. La ley del Bono 14 fue justificaba por exfuncionarios del gobierno de turno como parte del programa de reactivación económica y como estrategia de estímulo al trabajador, para mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores y sus ingresos a medio año (En red: http://www.prensalibre.com/hemeroteca).

El cambio más significativo de este evento radica quizá en el hecho que se sustituía la creación de un fondo de ahorro y una garantía de protección económica a los trabajadores- por una remuneración anual a entregarse de manera directa al trabajador. Básicamente se optaba por una medida económica de retribución inmediata al trabajador, en vez de una acción de ahorro sistemático, de protección y que garantizaba al pago de una indemnización al momento del cese de la relación laboral. El reemplazo del contenido de una ley protectora ineludiblemente lleva a pensar en el beneficio que esto representaba para las empresas y patronos al librarlos de una obligación económica más para con sus trabajadores y trabajadoras. Además, el hecho sugiere pensar en una intencionalidad por mantener en el mínimo o con un carácter muy básico a las medidas protectoras a los trabajadores y las medidas de retribución económica o de redistribución de la riqueza generada.

De hecho, la postura del CACIF sobre lo que debería ser la política pública hacia el trabajo apelaba a promover la modernización de las instituciones laborales adaptándolas a las nuevas tendencias económicas, señalando que la legislación laboral –contenida en el Código de Trabajo como máximo instrumento en la materia- debería orientarse hacia la desregulación, la movilidad del trabajador, la promoción de la eficiencia y la productividad y, el libre pacto de la relación laboral. Básicamente, el modelo propuesto por el CACIF rechazaba el carácter tutelar del Código de Trabajo y su inspiración protectora de los derechos de los trabajadores, la que calificaban como una" interpretación ideológica de las relaciones entre capital y trabajo" (CACIF, 2000: 42). Su propuesta más bien pujaba por una mayor desregulación de las relaciones laborales y la orientación del pago o retribución con base en la productividad, una clara orientación de clara inspiración neoliberal[123].

[123] En su documento "Políticas salariales en Centroamérica ¿Oportunidades o barreras para el desarrollo?" el

No se erraría al afirmar que en buena medida las discusiones en torno a la retribución económica a los trabajadores constituyen uno de los puntos de choque más comunes entre los gobiernos y el sector privado organizado, evidenciando el sector empresarial una postura extrema y tendiente a no escuchar las propuestas del sector de trabajadores (ASIES, 2010). De esta cuenta no puede obviarse que el tema de los incrementos al salario mínimo constituye una de las resistencias más claras y tenaces de la clase empresarial guatemalteca, lo que les ha supuesto confrontaciones con los gobiernos de turno. Con los años, el sector patronal aglutinado en el CACIF ha rechazado los incrementos y ha mantenido la postura de defensa del pago a destajo o por productividad o bien, ha apoyado la definición de un salario mínimo especial[124] para las micro, pequeñas y medianas empresas que operaban en la informalidad ("Salario Mínimo divide al CACIF", Siglo XXI, 28 de septiembre de 2005). Ante esto la postura gubernamental respecto al salario ha consistido básicamente en su participación en la Comisión Nacional del Salario, logrando realizar anualmente algunos incrementos por decreto y que resultan aún insuficientes para la cobertura de los montos de las canastas básicas de alimentos y de mínimos vitales. Hacia el año 2003 el gobierno de Alfonso Portillo enunciaba un incremento salarial por decreto reconociendo que:

> "La situación salarial de los trabajadores en el país se torna difícil, pues la mayoría de asalariados escasamente puede acceder a la canasta básica de alimentos y la canasta básica vital, lo que ha motivado los recientes incrementos al salario mínimo como responsabilidad del Estado de asegurar que los ingresos de los trabajadores recuperen la capacidad adquisitiva que se ha venido perdiendo desde el decenio de 1970" (Portillo, 2003: 107).

CIEN refiere algunos de los argumentos de la oposición a las medidas de incremento salarial: la flexibilidad laboral constituye una de los requerimientos del proceso de globalización y riñe con la política de salarios por decreto; la ampliación de beneficios laborales supone un riesgo de encarecimiento de la mano de obra y de los bienes producidos; los costos laborales derivados de la provisión de beneficios no salariales tiende a reducir la rentabilidad de las empresas, por ejemplo (CIEN, 2004)

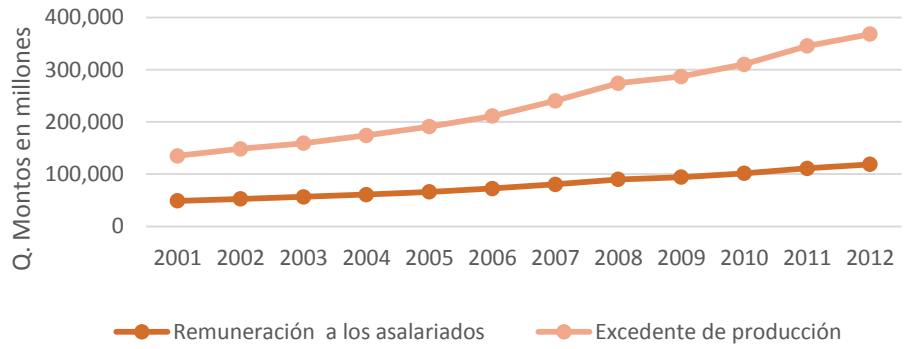
[124] En el año 2014 durante el gobierno del Partido Patriota una propuesta similar fue impulsada bajo la etiqueta de un "salario mínimo diferenciado". La iniciativa dirigida a cuatro municipios del oriente del país fue promovida desde el gobierno a través del Ministerio de Trabajo, alcaldes municipales y representantes de empresas maquiladoras. La misma era promocionada como una estrategia para la atracción de inversión extranjera del ámbito de la maquila ligera para la exportación hacia territorios específicos del país. Se defendía en que el costo de la vida era menor en los municipios y zonas rurales por lo que los salarios propuestos – Q. 1,500 mensuales en una primera propuesta y Q.1, 927 en un segundo momento- satisficieran las necesidades de los trabajadores locales argumentándose que siempre sería mejor un ingreso salarial a no disponer de ninguno. La medida terminó siendo rechazada por la Corte de Constitucionalidad en septiembre de 2015 y enero de 2016, luego que la Procuraduría de Derechos Humanos interpusiera un amparo por considerar que la misma vulneraba los derechos de los trabajadores

Datos de ASIES citando a la ENCOVI indicaban que en el año 2006 el 50% de la población ocupada tenía un ingreso salarial menor al oficial y, presentaban además los porcentajes de trabajadores con salarios menores al establecido, según varias categorías ocupacionales: el 98% de las empleadas domésticas, el 92% de los jornaleros o peones y el 39% de los empleados privados percibían ingresos menores al establecido por el gobierno (ASIES, 2010).

Además, la observación histórica de las cuentas nacionales respecto a cómo se redistribuye la riqueza revelaría un patrón de desigualdad que impacta de manera directa a los trabajadores: comparando los montos de "retribución a los asalariados" contra los montos del "excedente de producción[125]" queda revelada la brecha entre la acumulación de riqueza y la retribución salarial, brecha que se sostiene históricamente y se amplía sin que los gobiernos implementan acciones transformadoras más allá de los minúsculos incrementos anuales al salario mínimo. Con esto, no sería errado afirmar que la orientación a la precarización salarial y la desigualdad en la distribución de la riqueza generada constituyen *patrones de actuación* del Estado guatemalteco en el período histórico observado: la falta de contundencia en las acciones de promoción del empleo digno y por la falta de orientación hacia medidas redistributivas de la riqueza, sentarían sendas profundas de desigualdad, las que sumadas a otros factores clave como el tipo de inversión social y las características de las políticas sociales, configuran escenarios de exclusión social y riesgos de empobrecimiento.

[125] El excedente de producción refiere los montos de ganancia bruta, el saldo positivo de ingresos generados, descontándose los costos de producción

Gráfica 5.4 Diferencias en distribución de riqueza, años 2001-2012

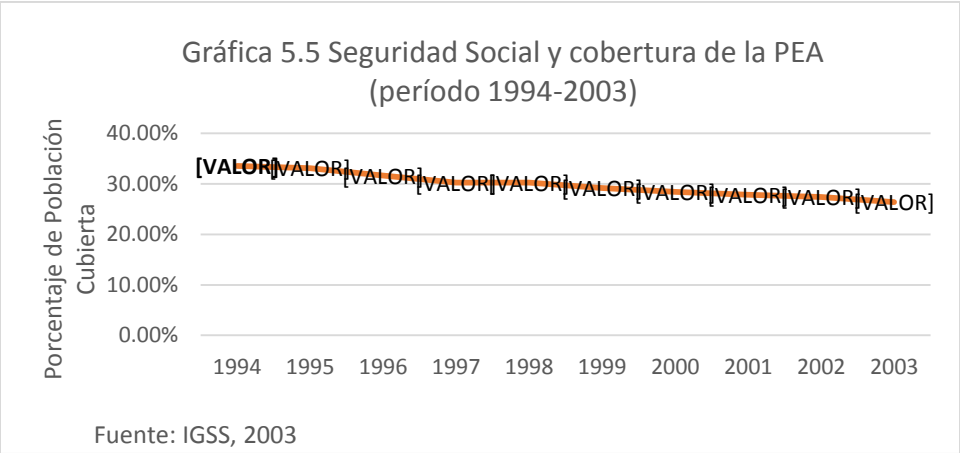


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

3.2 El carácter regresivo de la protección social

Por otra parte, datos del ámbito de la protección social evidencian esa misma tendencia respecto a la reducción de las protecciones a los trabajadores o la insuficiencia de las mismas. Cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- advierten una progresiva disminución en la cobertura de la protección social, lo que evidencia al mismo tiempo retrocesos respecto a las condiciones de disposición de en empleo formal en el país. Al año 2003 el IGSS reportaba la cobertura del Programa de Accidentes en los 22 departamentos de la República y una cobertura del Programa de Enfermedades y Maternidad en 19 departamentos, exceptuando El Progreso, Santa Rosa y Petén. Si bien después de cinco décadas de creada la institución[126] se había logrado la casi total cobertura de servicios a nivel departamental, los datos no revelaban que la protección social se estuviera extendiendo a toda la Población Económicamente Activa:

[126] Hecho que en sí mismo refleja la lenta evolución institucional para la extensión de servicios



Como se deriva, desde el año 1994 los retrocesos son sistemáticos y revelan un grave problema de exclusión de la clase trabajadora a servicios de protección social. Esta tendencia regresiva fue advertida en el informe de gobierno del año 2003 donde se señalaba que en 11 departamentos del país -la mitad de los mismos- se veían afectados por la disminución de la cobertura. Para el año 2009 la cobertura de los servicios del IGSS a la Población Económicamente Activa fue del 24.74% del total de esta población mientras que, para el año 2011, se cubrió solamente al 22.09% de los trabajadores (IGSS, Informe Anual de Labores, año 2009 y 2011). Estos datos confirmarían la existencia de un claro patrón regresivo respecto a la cobertura de la seguridad social en Guatemala: la orientación hacia la exclusión de los beneficios salta a la vista cuando se observa en perspectiva histórica la sistemática reducción de los porcentajes de población beneficiaria de los servicios del IGSS. Asimismo, esta tendencia se confirma al considerar los afiliados cotizantes en el IGSS según el tipo de actividad económica: los sectores de industria manufacturera, comercio y servicios constituyen en el período democrático los rubros más dinámicos de la economía pero, respecto al número de trabajadores afiliados, mientras los sectores de servicios y comercio se reportan como los de más alta afiliación de trabajadores, el sector de industria –incluida la industria maquilera- el de más alta productividad en el período 2001-2012, reporta solamente 153,461 personas afiliadas al IGSS, colocándose en el tercer puesto de las actividades económicas y trabajadores afiliados. Esto permite considerar que el sector más dinámico de la economía no estaría generando una clase de empleo protegido, no correspondiéndose el nivel de productividad dentro del PIB con la cantidad de trabajadores que dentro de este ámbito económico se estarían incorporando al régimen de

seguridad social.

3.3 Políticas Sociales Mínimas: Su Carácter Subsidiario, Focalizado

> "La política social va dirigida fundamentalmente a los segmentos de población más necesitada, cuyas condiciones de vida se han visto empeoradas por la crisis económica de los últimos años. Es decir, la población que vive en áreas demográficas vulnerables, incluyendo el caso de desplazados, repatriados, refugiados y grupos con dificultades especiales" (Informe Presidencial, 1992)

Finalmente, el último tópico de esta observación sobre la promoción del desarrollo en este período se refiere al curso de las políticas sociales de educación, salud, asistencia y atención a la pobreza. Tanto en la política de salud como en la de educación, los informes de gobierno reportan la ejecución de una serie de acciones rutinarias y fundamentales en su quehacer: "acciones inerciales" que no cambian de curso ni contenido con el paso de los años y sobre las cuales no se ahondará más que una breve mención:

Tabla 5.8 Acciones fundamentales reportadas en informes de gobierno, sector educación y salud

Educación	Salud
Entrega de becas escolares y subsidio de transporte escolar, entrega de útiles escolares o bolsas de estudio, disposición de alimentación escolar, capacitación a maestros, inversión en mobiliario, dotación de mini bibliotecas, ampliación de edificios escolares, impresión de libros de texto,	Acciones de salud preventiva, programa de vacunación y control preventivo, ejecución de acueductos rurales, distribución de medicamentos y material educativo, capacitación a promotores de salud, equipamiento parcial de hospitales, construcción de módulos en hospitales nacionales, mantenimiento a puestos de salud
Fuente: Informes de gobierno diversos	

En el análisis de las características de las políticas de salud y educación en el período democrático es obligado referirse a las mutaciones que estas experimentaron en el marco de la orientación hacia la reforma del Estado. Los Fondos Sociales como nueva estrategia pseudo desarrollista y para la contención de problemáticas sociales como la pobreza y vulnerabilidad social, figuraron con responsabilidades específicas en los ámbitos de educación y salud. En el terreno educativo, el Fondo de Inversión Social, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y el Fondo Nacional para la Paz gestionaron equipamiento de centros escolares o la realización de obras de infraestructura escolar. El informe de gobierno del año 1999 reporta por parte del Fondo de Inversión Social la contratación de 89 maestros temporales para el área rural, por un monto de 3.8 millones de

quetzales. A su vez se reporta que el FONAPAZ contrató a 90 maestros con una inversión de un millón de quetzales. Esto supone varias problemáticas: primero, una duplicación de funciones al asumir un organismo ajeno al Ministerio de Educación la contratación de personal docente lo que, al no incorporarse a la planilla oficial –se les refiere como maestros temporales- se constituye en una fuerza laboral flotante que no logra hacer carrera dentro de la institución. Luego, al no contarse con contratos de largo plazo ni plazas estables se ponía en riesgo la disposición permanente y sostenida del servicio educativo: si no hay maestro no hay aula abierta. Otra característica perniciosa respecto a la intervención de los Fondos Sociales era el hecho que estos se financiaban en buena medida con cooperación internacional, lo que nuevamente otorgaban un carácter poco estable a las intervenciones: la misma encerraba una fecha de caducidad vinculada al tiempo de ejecución del Fondo y era financiaba con dinero ajeno al Estado guatemalteco ¿Qué sucedería cuando el Fondo Social fuera ejecutado o la cooperación moviera sus líneas de financiamiento? O bien ¿Qué sucedería cuando el Fondo cambiara su estrategia? Observando los informes de gobierno se hace evidente un cambio de enfoque en el financiamiento de los proyectos dentro de los Fondos Sociales: de inversiones en el área de salud/educación se transitó a finales de la década de 1990 hacia una atención importante a los temas de caminos vecinales, infraestructura básica y actividades productivas. Lo anteriormente expuesto lleva a considerar la consistencia y estabilidad que las estrategias educativas podían lograr al apoyarse en una institucionalidad o proyectos temporales, susceptibles al cambio de estrategia, como los que abrigaban los Fondos Sociales.

Como se ha referido antes, la reforma del Estado apelaba al involucramiento de más actores en las tareas de provisión de servicios públicos, acompañándose de las nociones de descentralización o eficiencia como justificaciones para tal actuar. Además, se admitía que la capacidad estatal era limitada de allí que se ocupara de esfuerzos adicionales y otros agentes participantes en la gestión de asuntos como la política social educativa "los contribuyentes, el Sector Privado" (Informe Presidencial, 1992: 24). Ese reconocimiento de la insuficiencia estatal permitió la creación de iniciativas que ampliaban el espectro de responsables y participantes en la gestión de las estrategias educativas. Por ejemplo, hacia el año 1999 operaba el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –

PRONADE-, que se promocionaba como una manera de proveer recursos a las comunidades más pobres al tiempo que se fortalecía la descentralización y la autogestión comunitaria (Tercer Informe de Gobierno, 1999). El PRONADE llegó a constituirse en un importante programa que involucraba a los denominados Comités Educativos -que incluían a padres/madres de familia- para fortalecer la organización educativa local en regiones que tradicionalmente habían carecido de cobertura. Por otra parte, se celebraba la incorporación de apoyos de la iniciativa privada en la dotación de becas escolares y en la realización de mejoras en los ambientes escolares, así como la complementación del gasto educativo con aportes de las municipalidades, organizaciones no gubernamentales y las mismas comunidades (Berger, 2008; DIGI, 1995). Al justificarse la incorporación de nuevos agentes como responsables en el ámbito educativo dada la insuficiencia o incapacidad del Estado ocurría una deslegitimación de la responsabilidad estatal y del gobierno central.

El gasto en el sector educativo fue identificado por el Banco Mundial como el más bajo de Centroamérica, destinándose solamente el 2.4% del PIB a este rubro en 2006: en ese bajo presupuesto se destinaba el 57% a la escuela primaria, mientras que la educación secundaria recibía menos del 10% (Banco Mundial, 2007: 60). Tal desbalance en la inversión en los distintos niveles educativos habría creado "cuellos de botella" que restringían el acceso a la educación e impedían el avance de la población estudiantil hacia los niveles educativos superiores. Esos desbalances en la cobertura/gasto entre niveles educativos no eran nuevos sino que habían sido identificados en las décadas anteriores: la educación primaria ha sido históricamente el nivel con mayor extensión de cobertura

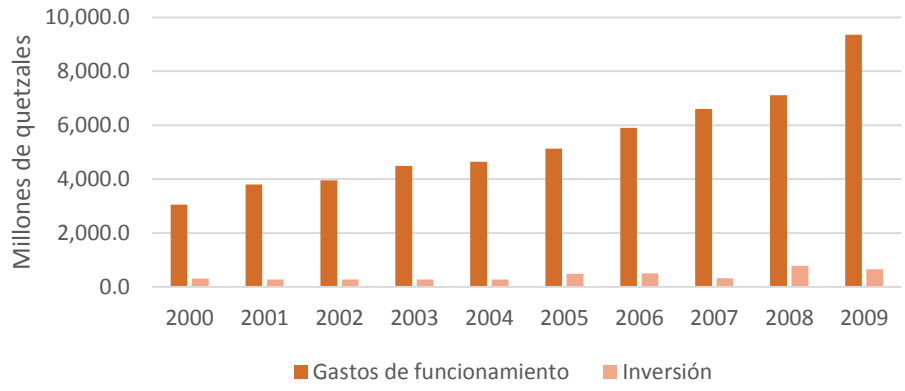
Tabla 5.9 Cobertura educativa por niveles (1986-1991)

	1986	1991
Pre-primaria	24.82	28.31
Primaria	62.19	78.91
Básico[127]	27.2	30.34
Diversificado	11.41	12.42
(DIGI, 1995)		

[127] En Guatemala el denominado "nivel básico" se corresponde con lo que en otros países se llamaría la educación secundaria. A su vez, el nivel "diversificado" abarcaba el bachillerato y una variedad de carreras técnico-vocacionales

Otra problemática grave en las finanzas públicas destinadas a la educación radicaba en el desbalance histórico y persistente entre los gastos destinados a funcionamiento y los gastos de inversión: Este hecho no era poca cosa dado que suponía un gasto demasiado abultado en términos de la operación habitual y los gastos fijos del MINEDUC, mientras se destinaba muy poco a la inversión que abarcaba rubros de introducción de mejoras, innovación, ampliación de cobertura y compra de insumos educativos. Esto fue señalado por el Banco Mundial en 2007 al referir que la proporción gastada en renglones no salariales y que suponían gastos recurrentes y necesarios como la compra de materiales de enseñanza, comidas escolares y becas, era pequeña y volátil resaltando que "la evidencia de Guatemala y el mundo indica que estos renglones tienen un impacto positivo en el aprendizaje y la finalización escolar" (Banco Mundial, 2007: 60). Es decir, con un presupuesto muy alto comprometido en rubros como administración, servicios personales y pago de salarios de los maestros, en el caso guatemalteco se estaba descuidando el importante componente de inversión: la recurrencia sistemática de este hecho apela a la existencia de un *patrón de actuación* respecto al financiamiento de una política tan sustantiva como la educativa:

Gráfica 5.6 Gasto social ejecutado en sector educación (Periodo 2000-2009)



Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN

La Dirección General de Investigación –DIGI- identificó serias problemáticas a finales de la década de 1990: los gobiernos empezaron a hacer declaraciones de política muy

ambiciosas que contrastaba con la lentitud en su implementación. Luego, la ampliación de la cobertura educativa no seguía el mismo ritmo en todos los niveles educativos y zonas geográficas del país de tal cuenta que podía hablarse de discriminaciones y retrasos serios siendo particularmente afectadas algunas zonas de población indígena. Finalmente, se advertía que la contratación de maestros empezó a detenerse al tiempo que se expandía la demanda de servicios educativos, ocurriendo un desbalance entre el número de maestros disponibles y la población educativa total: para 1992 existían 2.98 maestros por cada 100 alumnos (DIGI, 1995).

A finales de la década del 2000, el gobierno de Álvaro Colom se ufanaba de haber fortalecido la política educativa, lo que había resultado en un incremento sustancial de estudiantes en todos los niveles: por ejemplo, en la educación secundaria se reportaba un incremento del 110% en el período 2007-2011[128]. De igual manera se reportaba un descenso en los índices de analfabetismo: de un 22.4% de prevalencia en 2007, había disminuido a 17% en 2011. Sin embargo, aunque el esfuerzo por una reforma educativa fue una constante en el período democrático y si bien se introdujeron innovaciones como la regionalización y descentralización -a través de la creación de direcciones técnicas y direcciones regionales- se dio impulsó a la educación bilingüe, se estimuló el diseño de Proyectos Educativos Institucionales, se prestó atención a la capacitación docente y, sobre todo, ocurrió un cambio de enfoque en la educación al considerarla ahora como derecho humano fundamental, pese a todo esto resultó inevitable que viejas tendencias se mantuvieran vigentes y fueran difíciles de conjurar: el gasto social continuo siendo bajo y la calidad de la educación pública, mala.

Respecto a las *políticas de salud* debe decirse que sus tendencias no son muy disímiles de lo ocurrido en el ámbito de la educación. El curso de reforma del Estado afectó asimismo el sector de salud: para Slowing la política de salud se vio influenciada por documentos como el titulado *El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma*, del Banco Mundial, mismo que se constituyó en una guía para la

[128] Este incremento en la asistencia a la escuela debe entenderse en el marco de las condicionalidades que imponía el programa de transferencias monetarias condicionadas "Mi Familia Progresa", en curso en aquel período

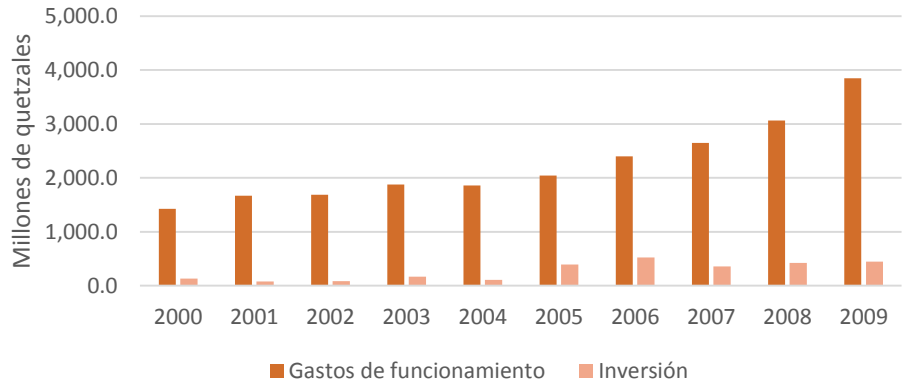
política pública sugiriendo el cobro de aranceles por los servicios públicos, la provisión de seguros u otras protecciones alternas frente a los riesgos, el empleo eficiente de recursos, el estímulo a servicios no gubernamentales y la descentralización de los servicios de salud (Hernández Mack, 2010). Por consiguiente, a finales de la década de 1990 y en el umbral del cambio de siglo, la Reforma Sectorial de Salud incluyó el recorte del gasto y la reorientación a la atención preventiva, la focalización en los sectores más pobres reduciéndose el rol redistributivo del Estado, la descentralización de los servicios estatales y la orientación hacia la privatización de los servicios.

De la observación realizada se infiere que la orientación hacia la duplicación de funciones, la descentralización y la trasferencia de responsabilidades hacia otros agentes ocurrieron también en el terreno de la política de salud de igual manera que ocurrió con las iniciativas del terreno educativo. Hacia 1999 los Fondos Sociales tenían participación en la atención a la salud, colaborando en actividades como capacitación a comadronas, técnicos en salud y voluntarios comunitarios, además, en la ejecución de programas de medicina preventiva y la inversión en infraestructura. Al igual que ocurriera con la política educativa y en el marco de las lógicas de reforma del Estado, la ampliación de la cobertura de servicios de salud se gestó a partir del establecimiento de convenios con diferentes actores sociales, esto en el marco del Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS: "la extensión de cobertura por medio de prestadores y administradores de servicios de salud, promoviendo la participación de otras instituciones sectoriales, del sector privado y de la comunidad organizada, priorizando las acciones de promoción de salud y prevención de enfermedades" (Tercer Informe de Gobierno, 1999:55). Nuevamente, en el marco de ampliar la cobertura y la extensión de los servicios se promovió la apertura del espectro de responsabilidad convocándose a que otros actores participaran en la prestación de servicios de salud, sobre todo en el primer nivel de atención y como parte del programa de extensión de la cobertura: a partir de 1985 las municipalidades se involucran en el apoyo a los servicios de salud locales, el sector privado y las ONG´s aumentan su participación en servicios administrativos o en prestación directa de servicios y, actores locales fungen como *facilitadores comunitarios* y *vigilantes de salud* realizando acciones de promoción y prevención de manera permanente a nivel comunitario (Hernández Mack, 2010; Arzú,

1999; ICAP, 1995). Durante el gobierno de Portillo se reportaba que "la extensión de cobertura se efectuó por medio de 154 convenios con 95 ONG´s, administradoras y prestadoras de servicios. En este esfuerzo participaron 280 equipos básicos de salud que suman un total de 35,526 personas, de las cuales el 99 por ciento es personal comunitario" (Portillo, 2003: 212). Aunque las argumentaciones apelaran a la necesidad de extender el servicio, promover la eficiencia, estimular la solidaridad comunitaria y favorecer la pertinencia cultural, no puede dejarse de ver que tales medidas restaban a la responsabilidad estatal, al no procurarse estrategias que supusieran mayores gastos para la creación de nuevas infraestructuras y contratación de personal permanente. Claramente, el recurso de las ONG´s y los voluntarios comunitarios respondían a la lógica del *Estado subsidiario* y no abonaban a la construcción de una institucionalidad estatal más fuerte y extensa como tampoco abonaban a la estabilidad de las estrategias.

Respecto al presupuesto de salud, los vicios son similares a los observados en el ámbito de la política educativa: gasto bajo y desbalanceado entre los rubros de funcionamiento y los de inversión al punto que los gastos de operación oscilaban entre el 93 y el 98% mientras que los gastos de capital oscilaban entre el 2 y el 7 % (Banco Mundial, 2007)

Gráfica 5.7 Gasto social en sector salud,
(Período 2000-2009)



Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN

Nuevamente, la priorización del gasto administrativo y operativo condicionaría negativamente la inversión. Esa limitada inversión se reflejaría, por ejemplo, en la

concentración y limitación de servicios: al año 1990, el Ministerio de Salud Pública disponía de 10,140 camas, que representaban el 79.6 % de todas las camas de hospital en el país. Sin embargo, de todas estas, el 53% se concentraba en el Departamento de Guatemala. De igual manera, el 94% de las camas de hospital ofrecidas por el sector privado se concentraban en dicho departamento (ICAP, 1995). Esa poca inversión –que respondía a una estrategia de contracción del gasto social que no era exclusiva del caso guatemalteco- repercutiría gravemente no solo en la disminución de camas hospitalarias sino también en la migración de cuadros profesionales al sector privado (ICAP, 1995). Hernández Mack refiere que aunque desde el año 2000 el presupuesto del Ministerio de Salud ha ido en ascenso, esto no ha logrado "aumentar en relación a la población y sus necesidades y representa todavía menos del 1% del PIB" (Hernández Mack, 2010: 43). Por otra parte, citando cifras del Ministerio de Salud debe notarse que dentro del gasto total, el gasto privado ha ido en ascenso al grado que para 2005 representaba el 66% del gasto total en salud: "El gasto de salud es principalmente privado a expensas de los gastos directos de bolsillo de las familias, que se considera el mecanismo más inequitativo para un sistema de salud" (Hernández Mack, 2010: 44). Estas tendencias solo revelarían los efectos, por una parte, de la contracción del gasto público y, por otra, la eficiente penetración que ha tenido el mercado como espacio significativo de provisión de servicios de salud en Guatemala.

Por último, dentro de las grandes problemáticas de la política de salud en el periodo democrático no puede dejar de señalarse las dificultades respecto a la pertinencia cultural, lo que propiciado el surgimiento de barreras culturales, de aislamiento e incomunicación que han terminado por excluir a la población, sobre todo a la indígena, de los servicios de salud. Pese a tales dificultades se ha avanzado de a poco, no por exclusiva motivación estatal sino por las demandas y presiones ejercidas por parte de organizaciones indígenas y sociales, por la cooperación externa o los compromisos contenidos en los instrumentos internacionales que corresponden a la materia (ICAP, 1995; Hernández Mack, 2010).

3.4 "Solidaridad Comunitaria, Auto Ayuda y Focalización": el Enfoque Neoliberal en las Políticas contra la Pobreza

La visibilización de las condiciones de la pobreza y exclusión persistentes –las que parecieran haber explotado en la cara del país a inicios del siglo XXI- provocó giros e innovaciones en las muy básicas políticas de asistencia[129] guatemaltecas. Esta innovación de las políticas de asistencia ocurre de la mano de aquellos gobiernos que se manifestaban distintos a la regla: nuevamente fue durante el gobierno de Alfonso Portillo en 2000-2003 y Álvaro Colom en 2008-2011 cuando se introdujeron cambios importantes en el terreno de la asistencia figurando el "combate a la pobreza" en el centro de tales esfuerzos. Pese a esta voluntad por asistir a los que eran ahora catalogados como excluidos y rezagados del desarrollo, las medidas introducidas reforzaron la atención a ciertos sectores, plenamente influenciadas por el *mainstream* de la época que abogaba por una orientación subsidiaria del Estado, acciones focalizadas y la priorización de los grupos de población objetivo.

Desde los inicios del período democrático la atención a la pobreza fue una constante que siguió el enfoque neo liberal de reforma del Estado y sus orientaciones con base en "criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y auto ayuda, focalización y cercanía a las necesidades sentidas de la población" (Tercer Informe de Gobierno, 1999: 34). Las lógicas propias de un *Estado de Bienestar* pleno, garante de derechos a través de políticas tendientes a la universalización –que en aquel período se encontraba en plena transformación en otras latitudes-, eran ajenas totalmente al caso

[129] En el ámbito de la asistencia, en el curso del período 1986-2012 no se abandonó la tradición del involucramiento de las primeras damas en las tareas de asistencia social, lo que parecía constituir el nicho natural dado para la actuación de las esposas de los mandatarios. La institucionalidad involucrada en las tareas de asistencia social incluía a la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP- y la Secretaria de Bienestar Social. Las tareas de tales entidades incluían programas de apoyo a la mujer, a la niñez, juventud y a sectores en condición de vulnerabilidad como los adultos mayores y las personas con discapacidad. Las instituciones del tipo Hogares de Cuidado Diario, Centros de Atención Integral y Hogares de Protección Abrigo proporcionaban servicios de alimentación, educación, salud y recreación tal y como venía ejecutándose desde décadas pasadas.

guatemalteco: para Guatemala, con un historial de serios rezagos en la política de asistencia, la focalización fue el camino natural a seguir, combatir la pobreza pero "haciendo énfasis en las manifestaciones extremas de ésta" (Presidencia de la República, 1999: 28).

Analizando las estrategias para la reducción de la pobreza en el período 1985-2009, Romero (2010) observa las distintas concepciones y enfoques que guiaron las estrategias hacia la pobreza en aquellos años: estas no se alejaban demasiado de las concepciones de época divulgadas por los organismos internacionales y que oscilaron entre la asociación de la pobreza con la carencia económica y de bienes materiales y al concepto de *Necesidades Básicas Insatisfechas* o a la pérdida de *capabilities* –incluido un bajo nivel de escolaridad y precaria situación de salud-. Para el autor, el curso de las políticas para la pobreza en Guatemala ha sido interrumpido, implementando cada gobierno su propia política dejando de lado la experiencia acumulada por sus predecesores. Por otra parte, en las estrategias de intervención ha predominado la noción de procuración del crecimiento económico como medio para combatir la pobreza, es decir, la retórica que apela a la activación comercial, la apertura comercial, el fomento de la competitividad y la productividad. A estas se sumarían acciones de corto plazo, orientadas a atender las manifestaciones más agudas del fenómeno (Romero, 2010). Por consiguiente, si bien la pobreza era considerada un mal nacional que precisaba la mayor atención, las maneras para supuestamente atajarla incluían los modos propuestos por el ideario liberal bastante encaminados a una política económica pro mercado, con una política social secundaria, apenas subordinada a la primera. De tal suerte que mientras la política económica se orientó hacia el crecimiento vía la atracción de inversiones y el fomento de ciertas actividades productivas, la atención de la pobreza y pobreza extrema resultó desvinculada de tales acciones, orientándose bajo la lógica del desarrollo humano de bajo impacto.

Tabla 5.10 Caracterización de políticas contra la pobreza, período 1985-2009		
Periodos	Conceptualización de la pobreza	Enfoque y estrategias
1986-1996	Pobreza considerada como necesidades básicas insatisfechas, carencia de bienes materiales y servicios En el gobierno de Cerezo, mención a condiciones de desigualdad y la exclusión social Pobreza asociada a pérdida de capacidades, bajo nivel de escolaridad y precaria situación de salud	-Crecimiento económico, liberalización de la economía y -Generación de empleo productivo -Mejoramiento de políticas sociales asociadas a capacidades (salud, educación) -Implementación de Fondos Sociales (FIS, FONAPAZ): inversión productiva a favor de sectores vulnerables -Políticas de pobreza orientadas en el corto plazo, a la atención de manifestaciones más agudas -Subsidiariedad del Estado, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autoayuda -Los Acuerdos de Paz apelan a la obligación indeclinable del Estado en la superación de las inequidades y deficiencias sociales Inversión en infraestructura, desarrollo local, fortalecimiento de instituciones intermedias -Fomento de la productividad y la competitividad
2000-2004	Pobreza asociada al desarrollo humano: mención a capacidades, al derecho a una vida digna	-Estrategia de Reducción de la Pobreza (con tendencia a atención al área rural) -Construcción de mapas de Pobreza e impulso de investigaciones sobre el tema -Persisten estrategias de crecimiento y fomento dela productividad
2004-2008	Pobreza como imposibilidad de alcanzar estándar mínimo de vida	-Crecimiento acelerado, apertura comercial, fomento de la competitividad, mejora del clima de negocios -Programa de Reactivación Económica “Vamos Guatemala”: Guate Solidaria Rural como estrategia específica de abordaje a la pobreza
2008-2012	Enfoque de exclusión, desigualdad e injusticia, no precisamente sobre la pobreza	-Creación del Consejo de Cohesión Social -Introducción de Transferencias Monetarias Condicionadas y otros programas de asistencia social: Mi Familia Progresa
Fuente: Romero, 2010		

Fue durante el gobierno de Portillo que se aspiró a que la atención a la pobreza se elevara al

estatus de política estratégica y específica de Estado, articulada con otros ejes importantes. Primero, la Estrategia de Reducción de la Pobreza –ERP- fue orientada en su planificación desde la SEGEPLAN, buscándose la participación regional, departamental y municipal en el diseño de las estrategias y contando con apoyo de la cooperación internacional y la asistencia de técnicos de Naciones Unidas y la cooperación Italiana, Japón, el Banco Centroamericano de Integración Económica y consultores de la SEGEPLAN" (Portillo, 2003). Es decir, las políticas de pobreza se constituyeron en objeto de planificación. Segundo, se planteaba que esta política era "parte de la lucha contra la exclusión social, económica, política y cultural" (Portillo, 2003: 27) y, se planteaba su intersección con otros ejes estratégicos como el desarrollo rural, seguridad alimentaria y reforma laboral: "su objetivo es atender a un estrato específico, aquellos que están en situación de pobreza y pobreza extrema. De ahí que uno de sus principios generales sea la atención preferente al área rural" (Portillo, 2003: 28). Los abordajes directos de la nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza incluyeron la atención a programas de seguridad alimentaria y nutricional, la entrega de desayunos y almuerzos escolares, la entrega de fertilizantes a precios subsidiados y semillas mejoradas.

Luego, el gobierno de Berger continuó en la misma ruta de combate a la pobreza pero otorgando ahora mayor atención a la desnutrición. De esta cuenta se promulgó la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005* y fueron creados el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN- y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-. Estas iniciativas partían del diagnóstico de las graves condiciones de miseria que afectaban a la población: el 49.3% de los niños menores de cinco años padecían desnutrición crónica y el 12.1 por ciento de neonatos eran afectados por un bajo peso al nacer (SESAN, 2006). Estos esfuerzos no eran de exclusiva competencia estatal: si bien la SESAN era la coordinadora del esfuerzo participaban además los Ministerio de Salud, de Agricultura y de Educación, la Secretaria General de Planificación, la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, el Programa Mundial de Alimentos, la UNICEF, la OPS, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá –INCAP-, organizaciones no gubernamentales y la iniciativa privada. Las intervenciones incluían distribución de alimentos a familias, promoción de la lactancia

materna, producción de alimentos en la comunidad, entrega de insumos para labranza, atención de casos graves de desnutrición en centros de recuperación nutricional, fortalecimiento de organización comunitaria, educación alimentaria y nutricional a madres, capacitación sobre estos temas al personal de salud y monitoreo de talla y peso en niños pequeños. De esto es de resaltar la influencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública evidente en el afán por la focalización y la descentralización de las iniciativas: por ejemplo, en 2007 se reporta que el programa de reducción de la desnutrición crónica atendió solo 83 municipios priorizados en 13 departamentos de la Republica (Informe Presidencial, 2008; Portillo, 2003). A su vez, la orientación hacia la descentralización se denota en la creación de Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el involucramiento de las Oficinas Municipales de Planificación y la inclusión del tema de seguridad alimentaria y nutricional en las agendas de trabajo de los Consejos Departamentales de Desarrollo buscándose con esto que desde el nivel local se proveyera información sustantiva sobre la situación de pobreza/desnutrición en las localidades y se diseñaran estratégicas tomando en cuenta a los actores locales con conocimiento de estas realidades.

Por último, debe señalarse que estas estrategias tenían una orientación hacia la intersección de programas: por ejemplo, ténganse en cuenta el cruce de acciones de la ERP con las iniciativas de seguridad alimentaria o el hecho que el *Programa Creciendo Bien* fuera parte de la estrategia *Guate Solidaria Rural* durante el gobierno de Oscar Berger. Sobre esto debe pensarse en la construcción que se hizo de un vínculo esencial entre las iniciativas de asistencia con las acciones de combate a la pobreza y de atención al agro. Un problema se evidencia en tales intervenciones y radica en el hecho de que en vez de observarse acciones que trastocaran las causas de la pobreza –enraizadas en el modelo económico- y que promovieran el desarrollo económico local de manera más amplia -generándose fuentes de empleo digno y modernizándose la producción agraria, por ejemplo- lo que resultaban eran acciones de asistencia para los pobres rurales, casi medidas humanitarias para evitar más muertes por hambre pero que, al final del día, resultaban ser paliativos insuficientes para elevar en el mediano y largo plazo el nivel de vida de la población beneficiaria. Con esto se estaría afirmando que las políticas de combate a la pobreza en Guatemala evidenciaron en

aquellos años un carácter asistencial y humanitario, careciendo de una fuerte y predominante estrategia económica que dinamizara aún más el desarrollo comunitario. En suma, en vez del "combate" radical a las pobrezas, el resultado era nuevamente acciones –necesarias, sí- pero de muy bajo impacto en términos económicos: acciones apenas para la contención del hambre y la inseguridad alimentaria, con un carácter muy básico, siendo insuficientes en la tremenda empresa que suponía revertir décadas de empobrecimiento de la población rural. Como criticara la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, el proceso de la ERP fue limitado al no haber incorporado la generación de empleos en la economía formal y al no haber existido diálogo con el sector empresarial, además que no se observaba una política integral que abordara los temas de manera más coordinada (ASIES, 2003: 10).

La última innovación en las políticas de asistencia ocurrió en el marco de los esfuerzos de cohesión social del gobierno de Álvaro Colom. Durante este gobierno se amplió el espectro de las iniciativas de asistencia a través de las llamadas *Escuelas abiertas* -espacios para el uso constructivo del tiempo libre, la educación integral, la promoción del desarrollo deportivo, artístico y cultural, y el fortalecimiento de lazos comunitarios en zonas urbanas precarias-; y a través de los *Comedores Solidarios* y la entrega de las llamadas *Bolsas Solidarias* a manera de un suministro mensual de víveres a familias de asentamientos precarios en la zona central. De estas iniciativas, el programa estrella lo constituyo el programa de inversión social a través de Transferencias Monetarias Condicionadas denominado *"Mi Familia Progresa*[130]*"*: este programa buscaba mejorar la calidad de vida de las familias pobres, promover la asistencia a la escuela en niños menores de 6 a 15 años y velar por la nutrición familiar, particularmente de mujeres embarazadas y lactantes. De estas iniciativas introducidas en el marco de un programa de Cohesión Social, fueron las transferencias monetarias condicionadas las que contaron con mayor financiamiento a lo largo del gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza en el período 2008-2011.

[130] Para el impulso de estos programas el gobierno de Colom creo el Consejo Directivo del Programa –Decreto Gubernativo 273-2008- cuya función era el articular las acciones de distintos ministerios. Dicho acuerdo además estipulaba que la ejecución del Programa Mi Familia Progresa estaría a cargo de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Los ministerios que conformarían el Consejo Directivo del Programa incluían a la SOSEP, el Ministerio de educación, de Salud Pública, de Finanzas, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Sobre el impacto directo de la transferencia monetaria condicionada en la economía familiar y local, un estudio de 2011 realizado por la FLACSO-Guatemala concluía que:

> "no obstante su poco alcance respecto al presupuesto y con relación al PIB, su significación en las economías familiares, comunitarias y locales si es trascendental, especialmente en los eventos de pago y en los días cercanos cuando las familias incorporan este ingreso y lo invierten en mercados locales" (FLACSO, 2011: 30).

El estudio afirmaba que las transferencias tenían un impacto real e inmediato en la economía familiar: el ingreso de las familias se incrementaba alrededor de un 26 a 30% al momento de recepción del beneficio económico, constituyéndose en la segunda fuente de ingresos al hogar después del trabajo asalariado: derivado de este incremento en el ingreso la dieta familiar experimentaba variaciones derivado del poder disponer de más y diversos alimentos. A su vez la economía local se veía beneficiada del incremento al consumo en los días posteriores a los eventos de pago de la transferencia económica. Sin embargo, los impactos positivos eran insostenibles en el mediano plazo, habiéndose requerido para que las TMC se constituyeran en un componente dinamizador del ingreso, de un incremento al monto de las mismas y la consecución o entrega consistente de las asignaciones (FLACSO, 2011).

En suma, aunque la medida era novedosa en la atención a la pobreza extrema, resultaba insuficiente y hubiera precisado de mayores asignaciones presupuestarias. Datos de la CEPAL revelan que la inversión en este nuevo programa de transferencias era realmente baja respecto al Producto Interno Bruto: al año 2011 el programa de transferencias monetarias condicionadas beneficiaba a un 37.56% de la población, con una inversión del 0.28% del PIB. Lo ínfimo de la inversión en este tipo de programas –necesarios dadas las tasas de pobreza extrema en el país- refuerza el señalamiento sobre el precario gasto social en Guatemala: Los presupuestos limitados –o la insuficiencia de fondos- sería uno de los graves problemas de las estrategias de asistencia en Guatemala: el gasto social ha sido ubicado por debajo del promedio latinoamericano y "es aún más bajo que el promedio de

los países centroamericanos, especialmente en cuanto al gasto en asistencia social" (Banco Mundial, 2007: 88). Otros problemas señalados por el Banco Mundial abarcan problemas en la focalización -que incluyen traslapes, duplicación o beneficios a personas no pobres que no ameritarían recibirlos[131]. Además, la evaluación del Banco Mundial advierte sobre la ausencia de una estrategia coherente, de manera que al menos "15 agencias reciben recursos de presupuesto nacional para implementar programas de asistencia social. La falta de una visión común acerca de la protección social lleva a una alta fragmentación del gasto público" (Banco Mundial, 2007). Estos problemas caracterizarían a las políticas de asistencia, incluidas las acciones de combate a la pobreza, como intervenciones que aunque necesarias no logran superar la inmediatez, el necesario paliativo humanista que resulta poco contundente para transformar la situación de precariedad en el mediano y largo plazo. En suma, podría afirmarse que tales iniciativas han asistido a las personas empobrecidas pero no atacado las raíces del problema económico de la carencia: la concentración de recursos, la desigualdad económica y la falta de oportunidades. Ante esto es inevitable no acudir a la mención de las políticas sociales y de asistencia como dispositivos que promovían un desarrollo de bajo impacto: nada sustantivo en término de transformar los graves problemas estructurales.

4. El Cambio de Siglo en un País Empobrecido

> "La mayoría de la población rural centroamericana se encontraba en el peor de los mundos posibles: por un lado, su condición campesina se deterioraba en términos de viabilidad económica y, por otro lado, el proceso acumulativo en sus distintas variantes agroexportadoras, solo permitía una salarización temporal" (Pérez Sainz, 1996, pág. 205)

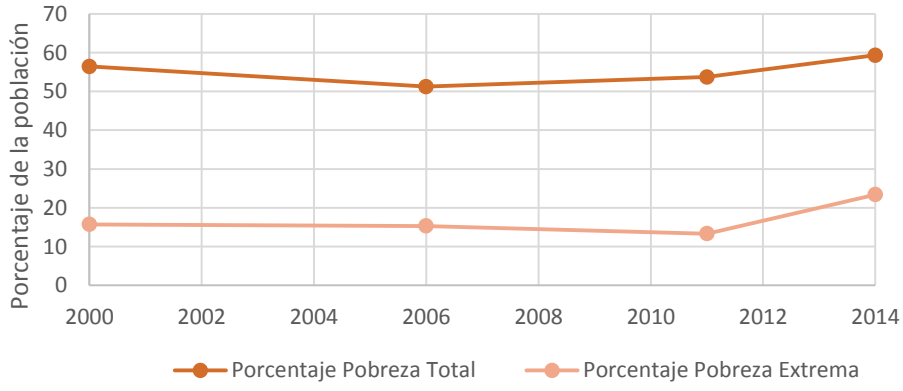
Como se señaló en la sección que analiza las políticas sociales y de asistencia, en el período 1986-2012 la atención a la pobreza se constituyó en un tema de política pública específica: todos los informes de gobierno hacían mención a las condiciones de exclusión, atraso social y múltiples carencias que afectaban a grandes grupos de población, insistiéndose en que la pobreza era un problema de carácter estructural e histórico. Sin embargo, pese a esos reconocimientos discursivos y la implementación de políticas contra la pobreza –que fueron

[131] Una de las mayores denuncias contra el programa eran las que referían el uso clientelar del programa

ya problematizadas como iniciativas casi humanitarias-, lo cierto es que hacia el año 2012, al final del gobierno de Álvaro Colom, los niveles de pobreza en Guatemala se mantenían altos y con un ritmo ascendente. Como se señaló en su momento, se evidenciaba una desconexión entre la política económica promovida y las políticas sociales/de asistencia, en el sentido que las acciones en materia económica y los giros de la actividad productiva no estaban colocando como centro de interés a los trabajadores o la provisión de bienestar generalizado.

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES- advierte que la gestión macroeconómica que se hizo de la crisis de a inicios de la década de 1980 tuvo un impacto negativo en la generalización de la pobreza: la política fiscal no se orientó de tal manera que se reestableciera el equilibrio macro financiero, se deprimió aún más la inversión pública de carácter social bajo las lógicas de contención del gasto, se relegó la atención a problemas estructurales como el acceso a activos –incluida la tierra- y las tendencias de inserción al mercado global se acompañaron de una evolución desfavorable del empleo deteriorándose su calidad, sin que se implementaran medidas que contuvieran el deterioro del salario real (IDIES, 1998). Todos los anteriores serían claros *patrones de actuación* implicados en la reproducción de la pobreza en aquel período.

Gráfica 5.8 Evolución de la pobreza
(período 2000-2014)



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2011 y 2014

Como puede observarse, los porcentajes de pobreza extrema evidenciaron un carácter bastante estable en el período 2000-2004:[132] luego inicia un progresivo descenso que inicia a la mitad del gobierno de Oscar Berger y hasta el año 2011. Es inevitable hacer una asociación –y sugerir una posible correlación- entre el descenso sostenido en los porcentajes de pobreza extrema y la implementación de los programas de seguridad alimentaria del gobierno de Oscar Berger y luego de las Transferencias Monetarias Condicionadas, a lo largo del gobierno de Álvaro Colom. A su vez, los porcentajes de pobreza total mostraron un proceso descendente a lo largo del gobierno de Alfonso Portillo y hasta mediados del gobierno de Oscar Berger, para luego iniciar una escalada sostenida hasta el año 2014.[133] El por qué del agravamiento de la pobreza general a inicios de la década de 2010 necesitará de observaciones específicas y más profundas, que podrán ser atendida con futuros estudios.

En términos de brechas sociales, los datos de los Censos Nacionales indican un progresivo descenso del analfabetismo: de un 42.8% de población analfabeta, se evolucionó a un 35.4% en 1994, hasta un 28.8% en el año 2002. Esa progresión en cuanto al acceso a la educación contrastaba con la brecha histórica del nivel de escolaridad alcanzado: la escuela primaria continuaba conteniendo al 50.7% de la población estudiantil, mientras que al nivel medio accedía solo el 16.4% y, al nivel superior o universitario solo el 3.6% de la población en edad de estudiar: de este último indicador sería particularmente relevante que solamente el 0.5% de población del área rural accedía al nivel de estudios superior (INE, 2002). En términos específicos, al rezago educativo de las zonas rurales se sumarían otros indicadores de las particularidades y profundización de las carencias y exclusiones experimentadas por la población indígena en Guatemala: los índices de pobreza extrema y desnutrición serían más altos en comunidades indígenas y en zonas rurales, respecto a los

[132] Sobre el empobrecimiento de familias campesinas en el marco de la crisis del café del año 2000, Velásquez Nimatuj refiere el curso de la caída del número de empleos agrícolas, el deterioro de los salarios en el campo y la implementación de procesos de pago por producción, en vez de por jornal diario, contratándose mano de obra familiar que no era remunerada en su conjunto (Velásquez, 2008: 75)

[133] Si bien el corte analítico de este estudio abarca hasta el año 2012, en este caso consideramos importante hacer referencia a datos del año 2014 para ilustrar el carácter ascendente del fenómeno empobrecedor

experimentados por población no indígena o de zonas urbanas (Banco Mundial, 2007: 94).

Luego, en términos salariales, datos del Instituto Nacional de Estadística revelan que en comparación al salario mínimo promedio pagado a la población no indígena, las personas indígenas reciben un salario significativamente menor aunque, en términos generales para los segmentos de más bajos ingresos se observa un pago inferior al del salario mínimo anual establecido por cada gobierno cada año. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos el salario promedio nacional es 9% menor al Salarió Mínimo legal y, el salario de indígenas, jóvenes y mujeres representa 22% menos del promedio nacional (ENEI, 2011).

Por último, debe hacerse mención a las tendencias negativas en el mundo del trabajo. El Censo Nacional revelaría que entre los años 1994 y 2002 ocurrió un proceso transformativo dentro de las categorías ocupacionales, incrementándose significativamente la categoría de "trabajadores por cuenta propia" (INE, 2002) aspecto revelador de una creciente informalidad y de esa evolución desfavorable del empleo, que fue señalada en párrafos anteriores. Tal incremento de la informalidad[134], habría conllevado procesos de exclusión laboral, siendo este un hecho extensivo dentro del mercado laboral en Guatemala: en pleno inicio del siglo XXI "dos tercios, 67.4% del total de la fuerza de trabajo está afectada por algún tipo de exclusión laboral, es decir, se está ante un fenómeno generalizado y, por tanto, no reducido a ciertos focos del mercado de trabajo guatemalteco" (Pérez Sainz, 2001: 12).

A la creciente informalidad y la exclusión laboral como rasgo típico, debe señalarse al sub empleo como indicador de una "imperfección estructural" del mercado de trabajo guatemalteco (ENEI, 2011). Este tipo de empleo precario, de baja remuneración constituye un porcentaje muy alto, por encima del 55% en la tasa de ocupación, elevándose aún más en las zonas rurales –el 60% de los trabajadores rurales son subempleados-, precariedad que resulta agravada por el carácter estacional del empleo en el campo: así, el empobrecimiento

[134] Constatado de igual manera en las tendencias regresivas en la protección social a lo largo del período histórico analizado, hecho que fue señalado en secciones posteriores

de los trabajadores rurales se ha manifestado en el período en curso a través de los procesos de subempleo o disposición de empleo precario, con carácter no permanente o estacional.

En suma, al haberse orientado a lo largo de la década de 1980 una política económica enfocada en la estabilización macroeconómica y, luego, a partir de 1987, acciones orientadas a la reactivación de la economía a través de medidas de liberalización, de promoción del comercio exterior y de fomento de cierto tipo de inversiones productivas –extracción de recursos, industria maquilera-, sin colocarse en el centro del plan económico a los trabajadores, la protección de las familias y la promoción del desarrollo humano, existiendo una clara desconexión entre la política económica y social, lo que se produjo fue una profundización de las brechas sociales y carencias, revitalizándose los procesos empobrecedores de larga data. El saldo social de aquellas tendencias habría sido la configuración de un creciente ejército de trabajadores informales, tendientes a un mayor empobrecimiento en plena era digital, de la tecnificación y del auge globalizador. La eterna tragedia guatemalteca vigente en la primera década del siglo XXI.

Reflexiones Finales

Las grandes retóricas políticas del período 1986-2012 fueron la democratización, la reforma del Estado y el proceso de firma de la paz. En términos económicos, la gran cruzada fue el crecimiento de la economía y el logro de condiciones de competitividad. El influjo neoliberal moldearía el Estado reduciendo no solo su tamaño, sino restándole funciones –las amplias funciones en materia agraria, por ejemplo- transformando su rol y capacidades.

A diferencia del virtual co-gobierno del período anterior, en el que ejército y oligarquía obraban de manera relativamente coordinada en la conducción del Estado –existiendo ciertos impulsos de injerencia foránea- en el período 1986-2012 se complejiza sobremanera la configuración de las fuerzas que intervenían sobre el Estado, complejizándose asimismo la variedad de patrones de actuación que estas fuerzas ejercían sobre el Estado. Con el fin de la guerra, emerge una nueva clase político-empresarial con vocación predadora que empieza a hacer uso el aparato estatal para la acumulación personal, "drenando" los

recursos públicos a través de prácticas corruptas. A su vez, la plena consolidación del sector empresarial y sus vínculos con aliados ideológicos de orientación libertaria habrían favorecido la construcción de hegemonía y el moldeamiento del Estado de acuerdo a los principios y orientaciones libertaristas. En un escenario de captura del Estado, la autonomía estatal se vio gravemente condicionada reflejada en el sesgo de la orientación estatal a favor de ciertos sectores y sus intereses: la configuración de un sistema fiscal regresivo –reducción sistemática de los impuestos directos, la introducción de reformas fiscales menores y la ampliación de las exenciones tributarias- así como el manejo conservador del presupuesto público, limitándose el gasto social, son ejemplo de la orientación estatal a conveniencia de las élites económicas y de acuerdo a una determinada perspectiva económica que aboga por un Estado minimalista. La capacidad de influencia de las fuerzas intervinientes se denota asimismo en la pervivencia del mismo modelo de acumulación concentrador: este no se transforma en lo más mínimo, ocurriendo quizás algunos giros estratégicos pero perviviendo las viejas estructuras económicas. Son "signos" económicos de este período la concentración de la tierra, que persiste pese a un mayor dinamismo y diversificación de la agricultura; el crecimiento sostenido del "excedente de explotación" en detrimento de la "remuneración a los asalariados" y la continuidad del favorecimiento de la inversión extranjera transnacional. Asimismo, el modelo extractivista de los recursos naturales y la introducción de la maquila como nuevo ámbito de provisión masiva de empleo precario figuran en el nuevo período como reflejos de un Estado plenamente orientado a favorecer la acumulación capitalista, con grandes costos en términos sociales y humanos: los porcentajes de pobreza afectando de manera sostenida al 50% de la población, son ejemplo de aquello.

La promoción del desarrollo que en el periodo anterior se plantó como directivo y "dado" desde arriba con férreos controles autoritarios, se plantea ahora como una estrategia planificada y participativa, en la que las localidades y los actores con presencia en el territorio deberían aportar información sobre los problemas de su entorno en vías de buscar soluciones más pertinentes y asentadas en la realidad: la historia revelaría que con la emergencia de cacicazgos locales y una crónica debilidad de las instituciones municipales-locales, la supuesta gestión democrática y descentralizada del desarrollo se constituyó en

una buena intención no materializada en la realidad. La marca neoliberal en esta nueva orientación al desarrollo sería evidente, además, en la tendencia a la focalización de los esfuerzos en poblaciones o grupos prioritarios, en la transformación o sustitución de cierta institucionalidad estatal estratégica –como en el caso del agro- y, en la orientación hacia un mayor involucramiento del mercado –en la provisión de tierras o en la prestación de servicios de salud, por ejemplo- así como en el progresivo concurso de otros actores en tareas que otrora fueran de total competencia estatal: el incremento de ONG´s como prestadoras de servicios y la importancia de la cooperación internacional en el financiamiento del desarrollo son asimismo consecuencia del proceso de des-estatización ocurrido en aquel período. Mucho de lo referido como obra en pro del desarrollo local, en vías del combate a la pobreza y respecto a la gestión de las políticas sociales se caracterizarían por una tendencia a lo que acá se ha denominado *desarrollo de bajo impacto*: son ejemplo de esto las obras de infraestructura comunitaria básica, la política social con carácter subsidiario y enfocada en los estratos más pobres de la población y, el despliegue de estrategias de asistencia humanitaria para evitar más muertes por hambre. El curso de las políticas sociales en el período 1986-2012 refleja un curso regresivo en el ámbito del empleo, la seguridad social, la educación y salud, consolidándose en estos últimos, el mercado como principal ámbito de provisión de servicios. No sería errado afirmar que existió una clara desconexión de la política económica con la política social evidente en varias maneras.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS FINAL: LOS PATRONES DE ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LA PERPETUACIÓN DE LA POBREZA EN GUATEMALA

> "El modo de producción colonial que opera en Guatemala, desde hace cuatro siglos y medio es la forma de explotación de las riquezas y de los hombres, en virtud de la cual las primeras son acumuladas mediante los mecanismos de privatización y mercantilización en beneficio de las potencias capitalistas, las cuales se apropian de la mayor parte de los excedentes, permitiendo una acumulación parcial de los mismos por parte de las élites colonizadas y propiciando así un proceso de empobrecimiento creciente y generalizado (…) En el interior de Guatemala, esta forma de explotación se materializa a través de la concentración de la tierra y el control de las ciudades por arte de las elites ladinas, las cuales, sirviéndose de una agricultura predominantemente extensiva, monocultivista y mono exportadora, constriñen la mayoría de la población a prestar su mano de obra de manera masiva, estacional y barata, teniendo además que mantenerse replegada en las regiones de refugio y subsistir mediante artesanías, el pequeño comercio ambulante y el trabajo asalariado (…) Este sistema produce permanentemente un exceso de campesinos sin tierra, para los cuales no esta prevista ninguna salida" (Guzmán Bockler 1975: 264).

Contar a las personas pobres y describir las carencias no es lo mismo que explicar de dónde se origina la pobreza. El presente estudio perseguía los ambiciosos objetivos de hacer un mapeo histórico y sugerir una propuesta analítica para comprender como se produce, reproduce y por qué persiste la pobreza en Guatemala. Se pretendió abonar a aquella línea

de investigación que, sin desdeñar los conteos estadísticos que permiten reconstruir los escenarios de precariedad, se aventura en observaciones históricas y explicaciones relacionales para comprender y explicar las posibles causas de los bloqueos sociales y las carencias, señalando procesos, dinámicas y actores implicados en lo que se denominaría procesos empobrecedores. De esta cuenta, se quiso abonar a esa veta investigativa que pretende hallar las relaciones causales y los procesos implicados en la generación de pobrezas.

Este recorrido nos ha revelado mucho de los múltiples encadenamientos que estarían implicados en la generación y perpetuación de la pobreza, indicándonos que para comprender este fenómeno se precisa atender primeramente las condiciones de desigualdad y de exclusión social como fenómenos primigenios con harta implicación en los posteriores procesos de empobrecimiento. De igual manera, el recorrido analítico ha sugerido que para la comprensión de las causas de la pobreza se precisa dirigir la mirada a aspectos tan diversos como las ideologías o las medidas institucionales y normativas: es decir, desde aspectos abstractos como la producción de ideas hasta cuestiones tan tangibles como los modos de operación de las élites o el curso histórico de políticas fundamentales. Esta visión nos ha llevado a considerar los procesos de empobrecimiento como productos de medidas políticas y económicas en ámbitos estratégicos que, mediadas por grupos de interés y sistemáticamente implementadas por el Estado, tienden a generar procesos de desigualdad, despojo, bloqueo social y, en última instancia, carencias para la población. De esta cuenta, hemos rechazado aquella visión aséptica que considera la pobreza como parte de un orden natural dado y se ha intentado construir una argumentación que problematiza su origen poniendo en entredicho ese supuesto carácter fortuito. Lo anterior nos lleva a afirmar que la pobreza es el resultado último de sistemáticos procesos de acumulación desmedida y desigual retribución económica y social para todos los estratos sociales. Es decir, antes que considerarla como problema individual y simple estado de carencia, se ha apostado por concebirla como resultante de procesos inequidad, de privación de oportunidades y precarización de condiciones de vida, relacionados con las maneras en que el Estado ha sido conducido –a partir de relaciones de poder y disputa por proyecto políticos- y con las manera cómo este ha operado ámbitos trascendentales de la vida económica y social en un

país. El colocar al Estado como gran unidad de análisis vinculada a la reproducción de la pobreza, parte de la premisa fundamental que el mismo tiene importantes e ineludibles funciones económicas y sociales dentro de un territorio: aunque el credo anarco capitalista, por ejemplo, proclame la muerte del Estado, las horas contemporáneas marcan su imprescindible papel como mediador y orientador -democrático y no totalitario- de la complejidad social.

Ante la pregunta ¿puede un Estado empobrecer? al final de este recorrido analítico sigo considerando que sí, el Estado –en relación con el poder y en tanto mediación social- puede producir y reproducir pobreza: no como actor/agente con la intención dolosa de precarizar la vida de un conjunto poblacional, pero si en tanto llega a constituirse como un debilitado conjunto de instancias administrativas que, siendo capturado por intereses corporativos, despliega iniciativas económicas contradictorias o bien políticas sociales de carácter insuficiente, que terminan por provocar procesos de desigualdad y exclusión. Por ejemplo, cuando el Estado dispone de un poder de autonomía muy precario y sus decisiones no responden a intereses colectivos o nacionales, los resultados serán, por ejemplo, decisiones políticas u orientaciones económicas que terminan por beneficiar a ciertas elites o grupos privilegiados, debilitándose así su rol de mediador de un interés nacional, de carácter más abstracto, general y colectivo. Si el Estado –capturado por intereses sectoriales- no logra mediar y gestionar por la constitución de un modelo de acumulación que produzca y redistribuya de manera equitativa la riqueza, o bien, cuando no logra impulsar medidas necesarias y suficientes que protejan a los trabajadores y mejoran las condiciones de vida de las familias, estaría en la ruta de ser un Estado que tiende a crear condiciones propicias para la producción de desigualdades, exclusiones y pobrezas. Básicamente, no se constituye en empobrecedor por la existencia de racionalidad de crear precariedades y carencias, sino porque estas llegan a constituirse en efectos causales de su actuación, de las maneras en que el aparato estatal es administrado y dirigido por elites con vocación predadora y patrimonialista. Por consiguiente, un *Estado empobrecedor* (o reproductor de pobreza) sería en esencia un Estado capturado y un Estado debilitado. En esa relación, las variables tiempo y recurrencia resultan de vital importancia, en el sentido que el efecto causal empobrecedor sería resultado de la operación sistemática, sostenida y recurrente de lo que

hemos denominado *patrones de actuación*: estos refieren aquellos modos reiterados de intervención -que son posibles de rastrear en el tiempo- que son susceptibles de enraizarse y mantenerse activos de manera inalterable, desencadenando efectos como los ya mencionados.

Para esta formulación se emplearon como nociones inspiradoras los conceptos de *causación circular acumulativa* del economista Gunnar Myrdal y el *path dependence*, propio de la ciencia política. El aporte de estas nociones al concepto de patrones de actuación, deviene de su orientación a pensar los procesos de cambio social o devenir institucional como procesos sistémicos, en el que figuran o se ven involucradas distintas variables que se retroalimentan o influyen mutuamente, teniendo el *tiempo* una considerable importancia como factor determinante en los procesos. Ambas formulaciones habrían considerado como ciertas tendencias sociales, económicas o institucionales son configuradas por poderosas inercias, creándose sendas sólidas de actuación con resultados específicos en el largo plazo. Ambas formulaciones coinciden asimismo, en las posibilidades de cambio o ruptura, de tal cuenta que nuevos equilibrios o sendas de operación pueden crearse a partir de la irrupción de nuevos influjos con el suficiente poder de trastocar las viejas tendencias circulares o los patrones ya enraizados. Dicho esto, se deriva que el marco analítico apuntalaba a la comprensión de procesos causales, a la observación de tendencias y estructuras operando en su larga duración.

Respecto al Estado y la producción de pobreza, la formulación construida ha sugerido que dentro de los *patrones de actuación* estatal existirían *factores retardadores del desarrollo* a manera de poderosas inercias o perversas orientaciones que condicionan el desempeño del Estado y constriñen su capacidad de promover. En suma, si históricamente el Estado opera de ciertas maneras o se ejercen sobre él ciertos influjos negativos –es decir, si opera con patrones de actuación que anidan factores que retardan el desarrollo- será inevitable que con el paso del tiempo, se torne en un conjunto institucional y administrativo incapaz de mediar por un modelo de acumulación que beneficie a la sociedad en su conjunto o, en un andamiaje operativo del que sacan provecho los grupos con poder económico y político. A continuación, la exposición sintética de los hallazgos y puntos conclusivos de este estudio.

1. Coyunturas Críticas y Moldeamiento del Estado Guatemalteco: un Estado de Éites

Operativamente, atender los *patrones de actuación del Estado* y, dentro de estos, los posibles factores que retardan el desarrollo, ha ocupado prestar atención a procesos históricos, hitos, dinámicas y actores específicos involucrados en la gestión del desarrollo, la orientación de la economía y la política social, como ámbitos de profunda relación con la procuración contención de la pobreza. Si bien epistemológicamente el análisis se orientaba a una observación de estructuras operando en su larga duración, la revisión hecha permitió identificar coyunturas críticas, como eventos importantes, trascendentales y fundantes que conllevaron a rupturas o que introdujeron cambios que afectaron el orden social y el desempeño estatal. Observando al Estado guatemalteco en la larga duración se han identificado tres coyunturas críticas que han supuesto giros en la forma estatal y que resultan de innegable importancia en la estructuración de un tipo de Estado específico respecto a la orientación en la gestión del desarrollo, la orientación de la economía y la atención de lo social.

La Revolución de Octubre de 1944 supone la primera coyuntura crítica de relevancia para el objeto de análisis: su irrupción dio al traste no solo la dictadura liberal de Jorge Ubico, sino que supuso una fractura temporal del viejo Estado oligárquico, cafetalero, finquero o como guste llamársele: el punto coincidente en esas formulaciones es la identificación de una forma estatal pro élite y con vocación predominantemente antidemocrática, la que opero desde la revolución liberal de 1871 hasta junio de 1944. La Revolución de Octubre interpeló las formas de gobierno autoritario e introdujo nuevas retóricas y modos de operación respecto a la función económica y social del Estado. Su inicial vocación fue democrática, reformista y modernizante: rompía con el orden autoritario y pretendía "traer a Guatemala" al siglo XX a través de la introducción de normas e instituciones modernas, acordes con los tiempos que corrían. Esta voluntad se patentizó en las acciones de protección al empleo y la introducción del sistema de seguridad social como vieja deuda social del Estado guatemalteco. El compromiso estatal con el desarrollo se evidenció en los giros en los patrones de gasto público, el impulso a la educación y la promoción cultural,

los intentos de ampliación de servicios de salud y la laicización de la asistencia social. Progresivamente, su voluntad inicial por la democratización y la modernización del país se amplió hacia aspiraciones superiores como trastocar el modelo económico, todo esto gracias a los vínculos estrechos que los nuevos gobiernos mantenían con partidos políticos de izquierda, sindicatos y sectores populares. Fue en este momento en que intentaba constituirse un Estado desarrollista cuando las iniciativas de fomento a la producción y por la modernización del agro cobran vida.

Desde la perspectiva de cambio social y desarrollo de Gunnar Myrdal, en aquel momento estaban introduciéndose *factores impulsores del desarrollo*, a manera de nuevas e importantes variables que podrían generar impulsos expansivos en vías de estimular crecientes niveles de desarrollo. El transformar el rol del Estado, la introducción de instituciones modernas serían factores impulsores relacionados con la construcción de una plataforma administrativa e institucional que permitiera llevar a cabo el proyecto: se ocupaba de un Estado moderno y fuerte que impulsara la estrategia desarrollista. Luego, la inversión en áreas sociales como salud y educación suponía mejorar las condiciones de vida de las personas y de las familias, con miras a fortalecerse las capacidades los trabajadores. El reconocimiento del rezago económico y social de los pueblos indígenas, se acompañó de medidas educativas y de asimilación cultural, que sin romper con cierto basamento racista y paternalista, suponía retomar la construcción de Nación que no había logrado constituirse en el siglo XIX. A su vez las posiciones nacionalistas, anticolonialistas y anti imperialistas que enarbolaron tanto los presidentes Arévalo y Arbenz, eran indicadores del intento de gestación de una mayor *autonomía estatal* respecto a los intereses corporativos que habían influido en el Estado "finquero". El proyecto político de la Revolución suponía construir una nueva narrativa del Estado como garante y protector, director de la política económica no subsidiaria de intereses privados ni corporativos, sino como eje central de un proyecto de desarrollo nacionalista. Finalmente, las medidas de incremento de mayores ingresos al Estado, aumentar el gasto social, fomentar la pequeña producción redistribuir más equitativamente los recursos sociales, suponían trastocar los viejos patrones estatales y las anquilosadas formas productivas, de tenencia de la tierra y de explotación del trabajo: al hacer eso pretendía modernizarse la producción y la propiedad, en vías de generar nuevas

tendencias económicas pro-desarrollo. Sin embargo, el potencial transformador de la Revolución chocaba con viejas tendencias: por ejemplo, en el marco de los procesos de fomento al a industria, de la introducción del algodón se beneficiaron los grandes terratenientes que estaban diversificando sus inversiones y otros implicados en el proceso productivo, mientras la masa campesina trabajadora se veía desplazada. Con esto quiere afirmarse que no todo fue mil sobre hojuelas durante los gobiernos revolucionarios, persistiendo, por lo bajo, las viejas formas de hacer negocios y acumular riqueza.

El curso de la Revolución se vio trastocado al interrumpirse el proceso que apenas estaba iniciando: los cambios que pretendía realizar en el ordenamiento económico, quizá lo más radical e importante de su programa político se vieron truncados con el boicot a la Reforma Agraria en 1952. Así, lo que fue una importante coyuntura crítica –que logro introducir nuevas instituciones- no logro trascender la coyuntura para generar cursos de actuación distintos. La Revolución falló en sí misma, al encerrar insuficiencias y contradicciones, por ejemplo, el hecho de no lograr trastocar el fundamental componente ideológico y cultural de la sociedad guatemalteca, de tal cuenta que la mentalidad colonial, racista y estamental se mantuvo intacta como poderoso factor negativo que condicionaba la posibilidad de cambio. La Revolución necesitó de más tiempo para lograr instalarse y enraizar nuevas tendencias económicas y de moldeamiento estatal: sus enemigos no lo permitieron y abortaron el desarrollismo democrático que intentaba instalarse desde 1944.

La llamada “Liberación” de 1954 y el subsecuente proceso de contrarrevolución se constituyen en la segunda coyuntura crítica que guarda profunda y determinante relación con el moldeamiento del Estado guatemalteco. Como punto histórico de quiebre, la Liberación revitalizó el viejo poder y se constituyó en ese parte aguas que envalentono a las elites respecto a su poder de conducción del Estado. En la coyuntura crítica de la contra revolución, la autonomía del Estado se vio gravemente fracturada más allá del solo hecho del derrocamiento de Arbenz y la traída a pique del proyecto revolucionario: las medidas inmediatas a estos eventos supusieron la cooptación brutal del Estado al desplegarse el poder militar en los altos mandos de la diversa institucionalidad y la cimentación del autoritarismo que se desplegaría brutalmente en las décadas posteriores. A partir de junio

de 1954 el Estado se constituía en un conjunto institucional intervenido, administrado autoritariamente. La coalición de poder que se conformó a partir de la llamada Liberación incluía al ejército como nueva facción dominante y a la clase empresarial como actor económico tradicional considerado como el agente idóneo para la generación de riqueza. El ejército empezó a acumular poder desde la Revolución misma y en el nuevo momento histórico se constituía en actor político de primer nivel, depositándose en sus manos la conducción del país y el mantenimiento del orden social. Por su parte, la clase empresarial empieza a consolidarse como bloque organizado, con plena injerencia en la configuración de la política económica y en la orientación del modelo de acumulación. La constitución de tal binomio dominante, suponía un virtual co-gobierno, que no estuvo exento de contradicciones y desavenencias: los gobiernos militares empujaban un proyecto de desarrollo que implicaba cierta tutela del Estado sobre la economía: el terreno de la política fiscal se convirtió en el campo de batalla donde las élites mostraban su rotunda imposición al aumento del impuestos, mientras los gobiernos militares los demandaban como necesarios para el país. Pese a esos conflictos coyunturales, la alianza estratégica oligárquico-militar funcionó a lo largo de tres décadas, encerrando una vocación profundamente antidemocrática, representando un proyecto estamental, de clase, al punto de perseguirse o eliminarse la disidencia política que abogara por transformaciones sociales y económicas: el terrorismo de Estado fue la estrategia empleada no solo para la contención del "enemigo interno" –desde la insurgencia armada hasta los sectores populares y campesinos-, sino para la protección misma del modelo de acumulación.

Como se argumentara, los gobiernos militares se dieron a la tarea de ejecutar un programa de desarrollo previamente diseñado: es decir, heredaron el proyecto desarrollista diseñado en buena medida durante la Revolución, dotándole ahora de matices conservadores, pervirtiéndose en la práctica su espíritu: la orientación nacionalista y de plena conducción estatal sobre la economía en pro del desarrollo nacional, fue sustituida en el período autoritario por un modelo que si bien se declaraba pro-desarrollo, estaba plagado de contradicciones, mismas que terminaron por profundizar un modelo de acumulación concentrador y excluyente. Varios hechos pueden citarse como ejemplos de las fallas en la estrategia desarrollista: el desarrollo industrial se fundó en el otorgamiento de beneficios

fiscales, no se apegó a una planeación –que fomentara la integración regional- ni encerraba una vocación nacionalista, abriéndose la puerta a la inversión extranjera. A su vez, la "piñatización" de las políticas agrarias por parte del funcionariado militar y sus allegados, es un ejemplo de una práctica rapaz respecto al uso de los recursos y proyectos públicos. El revertir la Reforma Agraria revolucionaria en 1952, fue solo el primer paso de una estrategia económica más amplia: la orientación –contradictoria- liberal de la economía y el Estado: tal contradicción radicaría en el hecho que mientras se tendía a medidas promotoras del mercado, se hacía uso del Estado para granjear protecciones y privilegios hacia ciertos grupos. Lo anterior se corrobora en las iniciativas de fomento del libre comercio, la atracción y favorecimiento de inversión extranjera en los sectores industrial y extractivo, la desregulación de la acción empresarial y el repliegue relativo del Estado como mediador y protector de los trabajadores. En resumidas cuentas, la Liberación -Contra revolución se constituyeron en coyunturas que revitalizaron el viejo orden económico, constituyéndose en el nuevo período autoritario una especie de Estado represivo y pseudo desarrollista, plenamente configurado y orientado de acuerdo al proyecto político económico de los estamentos dominantes: ejército y clase empresarial.

Por último, la democratización del año 1985, constituye la tercera coyuntura crítica de relevancia en el largo período histórico observado. Con ella, se rompe la coalición de poder dominante e inicia un proceso de des-estatización, propio de la corriente neoliberal en boga en la década de 1980. A la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 y la entrega del gobierno por parte del ejército a los civiles, siguió un proceso de pacificación que concluyó con la Firma de los Acuerdos de Paz. Tales eventos supondrían cambios en el régimen político y una transformación relativa en el tipo de relación Estado-sociedad: aunque la violencia política de gran alcance virtualmente desapareció[135], con el paso de los años se ha mantenido una tendencia de persecución y criminalización de aquellos liderazgos campesinos y comunitarios que demandan transformaciones al modelo económico o que resisten los proyectos extractivos instalados en los territorios. En el nuevo período se "rompe" de alguna manera la vieja alianza oligárquico militar y se complejiza sobremanera el carácter de las fuerzas intervinientes sobre el Estado: emerge

[135] La violencia masiva y las prácticas genocidas

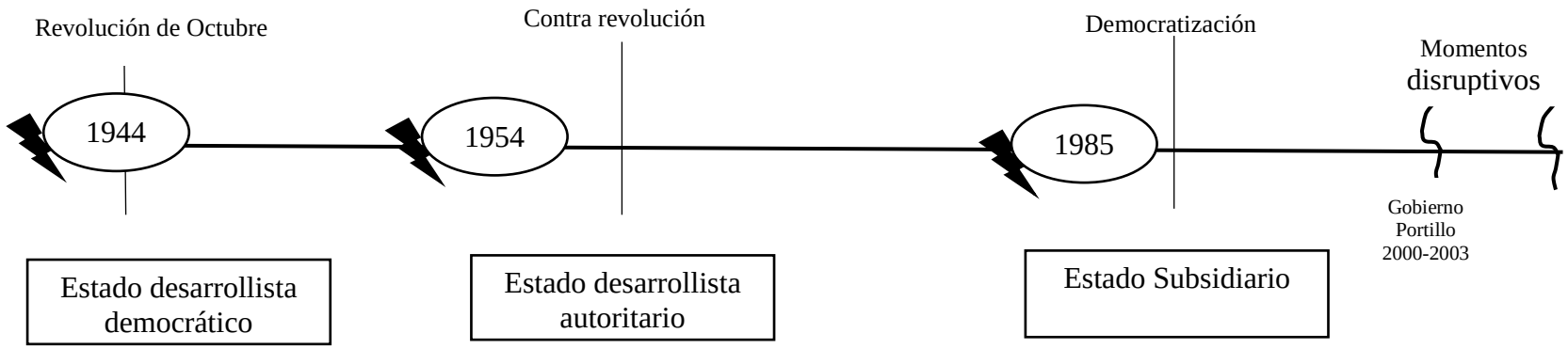
una nueva clase política-empresarial que accede al Estado y empieza a hacer uso de este de manera patrimonialista o predadora –desde la perspectiva de Peter Evans-. Ocurrió en aquel período un moldeamiento neoliberal del Estado, lo que se implanta y ejecuta de manera bastante fácil dada la vieja orientación liberal de las élites económicas: la reforma del Estado bajo la consigna de tornarle en una entidad más eficiente, supuso una brutal reducción de sus funciones sociales y económicas, ocurriendo un patrón regresivo en las políticas sociales, de seguridad social y empleo. Así, el nuevo Estado sería uno caracterizado por el sello neoliberal y pro-mercado, no autoritario, pero capturado por los intereses de fuerzas intervinientes de vieja y nueva raigambre.

El viejo modelo de acumulación, que se había institucionalizado en el período anterior, se mantiene vigente en el período "democrático" evidenciando sutiles giros, mientras seguían vigentes las viejas estructuras concentradoras y excluyentes. Los cambios más relevantes suponen un relativo desplazamiento de la actividad agraria como gran componente de la producción, dando paso ahora a la industria maquilera como nuevo ámbito de acumulación. Las viejas tendencias de concentración y precarización se mantuvieron vigentes: la estructura latifundista se mantiene prácticamente intacta abriéndose a nuevos cultivos como la palma africana y, la oferta laboral maquilera se constituye una la nueva oferta de trabajo precario. El curso de las políticas sociales y de seguridad social mostraría en el período democrático un carácter regresivo, cada vez más focalizado y excluyente: bajo las lógicas del Estado subsidiario el gasto social no se incrementa, se abre la puerta a la participación de otros agentes como proveedores de servicios –organizaciones no gubernamentales, las comunidades auto-gestionando, por ejemplo y se amplía el mercado de servicios privados de salud y educación.

Lo que las coyunturas críticas nos revelan es el evento de rupturas o renovaciones, siendo algunas de ellas importantes pero no fundantes, en el sentido que pese a su importancia histórica, no logran impactar y transformar las estructuras sociales, económicas o institucionales. Otras, a su vez, supondrían episodios críticos que permiten la renovación de las viejas formas: un momento de quiebre que permite el fortalecimiento de viejos patrones, sin la ocurrencia de grandes y sustantivas transformaciones.

De esta cuenta, la Revolución de Octubre como rompimiento con un Estado de élite y el intento de implantación de una nueva forma estatal democrática desarrollista, constituye una importante coyuntura crítica dentro de la historia guatemalteca, sin embargo su boicot habría impedido que pudieran instalarse y enraizarse nuevas tendencias –a manera de factores impulsores del desarrollo- que permitieran generar una nueva senda de crecimiento económico, desarrollo inclusivo y bienestar generalizado. A su vez, la Liberación-Contrarrevolución supondrían una coyuntura crítica que bloqueó la configuración de una senda de operación estatal distinta y permitió la renovación del viejo Estado de élite, ese que había sido momentáneamente intervenido por la Revolución de Octubre. Con esto se estaría afirmando que una coyuntura crítica no solo sería ese momento histórico capaz de introducir cambios y transformaciones, sino que también es capaz de traer de vuelta la vigencia del viejo orden, uno que se mantenía latente, por lo bajo, esperando la oportunidad de re-instalarse. Eso habría ocurrido en Guatemala en el curso del momento contrarrevolucionario: lo que acontecería posteriormente sería solo el afianzamiento, la institucionalización y radicalización de las viejas tendencias de acumulación y exclusión. Luego, la democratización de 1984/1986 –desde la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente hasta la entrega del poder político de los militares a los civiles- nos indicaría que una coyuntura puede traer a colación cambios relativos en un componente del sistema, mientras que otros se mantienen inalterables: así, se transforman las relaciones del Estado con la población y el régimen político se "democratiza", mientras en términos económicos el modelo de acumulación pervive, se afianza y renueva, pero manteniendo inalterables sus viejas características. Un cambio político-social que no impactó el componente económico, perviviendo las viejas orientaciones a la desigualdad y sus efectos excluyentes-empobrecedores.

Esquema 6.1 Coyunturas críticas y moldeamiento del Estado



Rompimiento con Estado de élite
Orientación reformadora

Meta ideales
- Dignificación de trabajadores
- Capitalismo modernizante

Restablecimiento viejo orden

Meta ideales
- Seguridad-control social
- Estabilidad

Moldeamiento neoliberal

Meta ideales
- Crecimiento económico
- Reforma del Estado

Concepción conservadora del desarrollo →

2. Patrones de Actuación Estatal y Factores Retardadores del Desarrollo. Un Marco Explicativo sobre la Producción/Perpetuación de la Pobreza

La explicación hipotética que sustentaba la propuesta analítica desarrollada en este estudio indicaba que, configurándose como resultado un desempeño estatal contradictorio, a favor de ciertos grupos de poder e insuficiente en términos de procurar el desarrollo y el bienestar de las mayorías: los resultados socio-económicos esperados serían adversos, tangibles en procesos de exclusión social y empobrecimiento.

La construcción analítica alrededor de la idea del *Estado empobrecedor,* sugiere que para evidenciar la relacion entre la actuación esttal y la reproducción de pobreza, debían observarse a través del tiempo sus *patrones de actuación,* en tanto los modos sistemáticos y reiterativos de operación. La observación realizada sugiere que para que un Estado se torne en empobrecedor o reproductor de pobreza, deben operar dentro de sus patrones de actuación ciertos *factores retardadores del desarrollo*. En esa construcción analítica de los patrones de actuación estatal y los factores retardadores del desarrollo como causales de la producción-reproducción de la pobreza, se atendieron elementos asociados al moldeamiento del Estado a su operación "en relación" y a sus interacciones con agentes sociales, a su rol de mediador respecto a la estructura económica y los resultados de su ejecución respecto al desarrollo. A partir de esto, se sugieren las siguientes observaciones respecto a los que se consideran factores que retardan el desarrollo, implicados en la reproducción de la pobreza en Guatemala.

2.1 "Un Estado Capturado es un Estado Empobrecedor"

Considerando al Estado en relación se atendió el papel de las llamadas fuerzas intervinientes sobre el Estado: los agentes políticos y económicos operando en/sobre el mismo, cuáles eran sus agendas e intereses sectoriales, cuál fue su trayectoria de relación con el Estado y cómo ha operado su poder e influencia sobre el mismo. Con esto se pretendía observar el poder de autonomía estatal, intentando derivar si en el caso guatemalteco se está ante el caso de un Estado autónomo, fuerte y eficiente o, en oposición,

si se está ante un Estado cooptado, intervenido por los grupos con poder e ineficiente en sus tareas de gestión. El segundo punto atendido fue la observación del poder estatal de "capacidad"; qué tan eficiente es el Estado en sus tareas de extracción de recursos, inversión social/estratégica y gestión o coordinación interinstitucional. La observación de estos factores retardadores del desarrollo supuso observar al Estado en relación y en operación, suponiendo la presencia de fuerzas y circunstancias que le restringen y condicionan negativamente su capacidad de gestar y promover el desarrollo. Por último, la observación del modelo de acumulación fue atendida como un resultado de la orientación que históricamente se ha hecho del Estado. La observación de estas trayectorias llevó a problematizar el carácter de la autonomía del Estado guatemalteco, en el sentido de considerarse como las formas de actuación de las elites tradicionales y emergentes lograron encauzar el modelo económico hacia derroteros que en vez de realmente acercarse al mejoramiento de las condiciones de vida la población, configuraron bloqueos sociales y escenarios de precariedad.

Al atender los *patrones de actuación estatal* se observó que los mismos no son exclusivos del Estado guatemalteco, de tal cuenta que se ocupaba ser más puntual en la definición de los mismos: en vez de solo hablar de formas históricas de operación del Estado, se precisaba identificar y analizar las formas reiterativas en que las elites habían operado y cómo sistemáticamente habían incidido sobre el Estado. De esta cuenta, es más pertinente hablar de patrones de actuación de las fuerzas intervinientes *sobre* el Estado y, de patrones de actuación ejecutados *desde* el Estado: el primero tiene que ver con las formas reiteradas en que las fuerzas intervinientes operan para incidir en el aparato estatal, como lo modelan, se relacionan y se benefician del mismo; mientras que, los segundos, los patrones de actuación desde el Estado suponen las formas reiteradas, históricas en las que este actúa, muchas veces bajo el influjo o condicionamiento del poder de las fuerzas intervinientes. Esto lleva a confirmar lo que autores como Tishler y Filgueira afirmaran sobre los Estados en Guatemala y Latinoamérica: el guatemalteco es un Estado moldeado a partir del ethos de las clases dominantes, un Estado de élite, que no es solamente instrumentalizado y direccionado a conveniencia, sino que en esencia está diseñado por y refleja el carácter de las élites del país.

Al definir quiénes son las fuerzas intervinientes con mayor poder histórico sobre el Estado guatemalteco obligadamente debe hacer mención a los grupos conservadores de derecha, la burguesía y el viejo estamento militar. A estos se suman como colaboradores estratégicos los aliados ideológicos de las élites, principalmente con tendencia libertaria –tanques de pensamiento, fundaciones e influenciadores- las empresas extranjeras con intereses asentados en el territorio y agentes externos con interés geopolítico en Guatemala y la región centroamericana. De las élites económicas tradicionales y la derecha conservadora guatemalteca debe resaltarse el peso y la prevalencia de una mentalidad bastante reaccionaria ante el cambio social[136], evidenciando generalmente una visión clase céntrica o una perspectiva ideológica muy cerrada, patente y evidente en sus retóricas y proyectos político-económicos de carácter histórico, que se mantienen en buena medida inamovibles pese al paso de los años. La solidez programática de las élites ha mostrado, de hecho, ser bastante eficaz: al no haber quitado "el dedo del renglón" en términos ideológicos y políticos, las élites han logrado en las seis últimas décadas que su programa económico y su visión del mundo se constituya casi en "el proyecto" societal para Guatemala. Al no haberse quebrado nunca –ni siquiera durante la década de la Revolución de Octubre- la matriz cultural estamental, autoritaria, racista y con profunda vocación individualista, al haberse reprimido con crudeza la movilización popular y campesina de la década de 1970, al no haberse gestado durante el período de democratización un proyecto de reconciliación y cohesión nacional[137] que permitieran reconstituir la fractura social saldada por la guerra interna, la sociedad en su conjunto y el andamiaje estatal han resultado ser fácilmente volubles y permeables a la visión de las élites, misma que ha llegado a constituirse en hegemónica. En ese escenario, la oposición política disidente al proyecto elitario es mínima: en el congreso, la representación de fuerzas de centro o centro izquierda es muy pequeña, frente a la gama de "partidos empresa" con filiación de derecha dispuestos a representar los intereses de los grupos con poder económico y político. A su vez, el saldo de la guerra se evidenciaría en movimientos sociales urbanos que carecen de confluencias

[136] Todavía de singular importancia, pese al curso de algún cambio modernizante a lo interno de las élites económicas, tal y como refiere Alexander Segovia.

[137] Aunque el espíritu de los Acuerdos de Paz evoquen el carácter plurinacional, multiétnico y plurilingüe del Estado guatemalteco, en términos reales, el proyecto nacional sigue adoleciendo de profundas vetas racistas y segregacionistas

estratégicas y liderazgos políticos sólidos, mientras que, por otra parte, la organización campesina, indígena y rural consolidada es perseguida y criminalizada por sus activas luchas y resistencias ante los proyectos extractivistas. Si esa complejidad no fuera suficiente, en las últimas cuatro décadas se ha configurado una clase política-económica emergente con pretensiones de acumulación y ascenso social que han hecho del Estado su particular "caja chica", constituyéndose en operadores políticos para su beneficio personal o de los sectores que representan: crimen organizado, narcotráfico, facciones de ultra-derecha, por ejemplo. Por consiguiente, los contrapesos y las alianzas estratégicas frente al proyecto de élites han sido escasas y poco fructíferas, complejizándose en las últimas décadas la composición de las fuerzas intervinientes sobre el Estado guatemalteco.

Estas fuerzas intervinientes han sabido operar estratégica y coordinadamente para actuar de manera conjunta, a manera de mantener un orden político y económico acorde a sus intereses de clase y estamentales. De esta cuenta, debe insistirse en que el ejercicio de su poder de influencia sobre el Estado, a lo largo del período 1944-2012, han actuado para mantener el status, preservar su control sobre instituciones, resistiéndose al cambio, rechazado la innovación y configurando –a través del Estado- un modelo de acumulación redituable para sí mismas, sus intereses y sus socios. Sus formas de operación sobre el Estado que, obligadamente deben calificarse como estrategias de poder, han evolucionado de acuerdo a los tiempos: de una oposición visceral, tendiente al uso de guerra psicológica, golpes de Estado y violencia, los modos de operación evolucionaron hacia el uso de recursos legales, en el marco de la institucionalidad existente, es decir, moverse dentro del sistema para obtener lo que se desee del Estado. Con la modernización estatal en curso durante el período democrático, las élites han empleado efectivamente la nueva institucionalidad convenientemente a su favor, sirvan dos ejemplos: el poder de veto ejercido ante los intentos de incrementos tributarios, mediante los recursos de institucionalidad interpuestos ante la Corte de Constitucionalidad. Luego, de carácter espurio sería por ejemplo el financiamiento electoral que las élites económicas realizan a partidos políticos, de forma anónima y sin reportarse, modo de operación sistemático y evidente en las últimas décadas del período democrático.

Por otra parte, pese a una inevitable evolución, los modos de operación "sobre" el Estado –las maneras en que las fuerzas intervinientes operan sobre el mismo, se observan de manera bastante consistente con el paso de los años, de allí que pueda tipificárseles como *patrones de actuación*: se observan de manera reiterada, insistente y sólida, quizás con matices o complejizaciones, pero manteniéndose en buena medida inalterables: el "derecho de picaporte" como acceso directo a los funcionarios de más alto nivel se ha mantenido como una constante, al igual que la "colocación de centinelas": la colocación de cuadros profesionales afines a las élites o su ideario, en posiciones estratégicas de la institucionalidad estatal lo que les garantiza influencia en el diseño de políticas públicas ad hoc.

Puede decirse en términos generales, que lo común de estas fuerzas intervinientes sobre el Estado ha sido su racionalidad utilitaria, de tal cuenta que su operación sobre el mismo ha perseguido o mantener un status quo determinado –que les permita seguir haciendo negocios y acumulando riqueza- o, usar al Estado mismo –sus instituciones, programas y recursos- como medio de acumulación personal. De esta cuenta, la racionalidad utilitarista de las fuerzas intervinientes se materializa en una práctica predadora que cobra carácter histórico: ejemplos de esto serían, la "piñatización" de las políticas agrarias en el curso de los gobiernos militares, el persistente y contradictorio afán proteccionista que la clase empresarial demanda del Estado para con sus actividades productivas y, los negocios que la nueva clase emergente –empresarios políticos- empiezan a realizar desde el Estado durante el período democrático. Se considera que tanto el afán proteccionista de la clase empresarial como las prácticas predadoras de la clase político-empresarial emergente, derivan de la misma lógica utilitarista respecto al Estado, de tal cuenta que se cree que se puede hacer uso de él, de las dependencias, los dispositivos o recursos públicos como medios que median a favor de intereses privados

En suma, oposición política frontal, alianzas estratégicas para moldear el sistema político-económico, colocación de centinelas o guardianes de los intereses sectoriales que contribuyan al direccionamiento institucional, aprovechamiento oportunista de políticas públicas y el uso dependencias públicas como instancias mediadoras de privilegios como

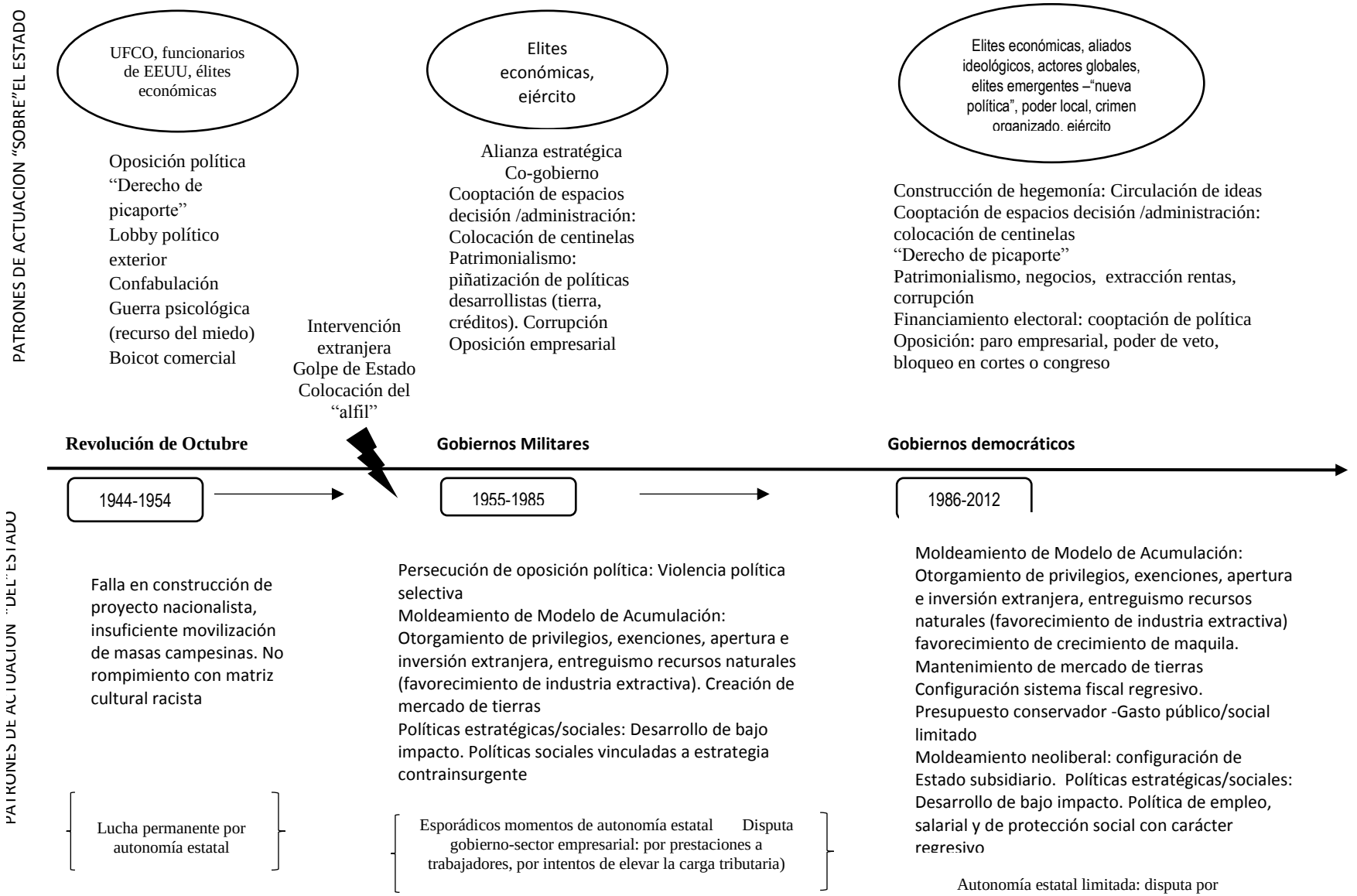
espacios estratégicos para acumulación privada, son algunos de los *patrones de actuación* de las fuerzas intervinientes sobre el Estado. Su poder de injerencia y la persistencia del mismo lleva inevitablemente a afirmar que el Estado guatemalteco constituye un Estado capturado, de tal cuenta que su margen de maniobra autónoma es muy limitado.

Tales modos de operación habrían debilitado la autonomía estatal –de allí que pueda hablarse de Estado capturado, dado que al observarse en la larga duración los patrones de actuación "del" Estado o "desde" el Estado se observa con claridad las maneras en que se ha plegado o ha respondido a intereses sectoriales, antes que a un proyecto político y económico de carácter nacional y democrático. Desde 1954, el Estado ha operado mediado por intereses sectoriales evidenciándose en varias circunstancias: la persecución de la oposición política que se creía subvertía el orden y la estabilidad, el otorgamiento de privilegios a sectores específicos que luego terminan por ser pervertidos por su mala orientación -como la perversión de las medidas de fomento industrial-, la configuración de un sistema fiscal regresivo de acuerdo a la voluntad de la élite económico, el mantenimiento de un gasto social bajo y con carácter subsidiario, de acuerdo al credo libertario. El mantenimiento de un mismo modelo de acumulación de carácter concentrador y excluyente es parte de esos patrones de actuación del Estado: desde una institucionalización de la concentración de la tierra y la promoción de la inversión extranjera en las décadas de 1960 y los años posteriores, hasta el trabajo de los Fondos Sociales mediando el mercado de tierras, el apoyo de la constitución de la maquila como nuevo eje de acumulación y la falta de promoción de una política salarial redistributiva, el Estado habría obrado –por acción u omisión- de manera intencionada a partir de pautas que resultan coincidentes o favorables a los intereses de las élites económicas.

La debilidad de su actuación y de su poder de autonomía serían las consecuencias de una exposición sistemática al poder de las fuerzas intervinientes. Se insiste: el Estado guatemalteco se ha constituido progresivamente en un Estado capturado, con limitada capacidad de actuación para determinar y dirigir proyectos económicos que coloquen al bienestar de la mayoría como eje central. La pérdida de autonomía estatal habría sido progresiva, agravándose con el paso de los años: el primer "golpe" devino del boicot al

proyecto desarrollista de la Revolución en el que el Estado intentó operar de manera autónoma respecto a los poderes tradicionales, de allí el golpe mortal. Luego, durante el período autoritario, la autonomía estuvo en constante disputa, fue relativa, debiendo lidiar los gobiernos militares con la resistencia sistemática de las élites ante las medidas de fortalecimiento fiscal. En el período democrático, la orientación de la economía, de la política agraria, fiscal y social de acuerdo a los intereses de élites económicas y sus aliados ideológicos denotaría una pérdida de autonomía estatal, en el sentido que la actuación del Estado se enfila en estos ámbitos estratégicos hacia cierto tipo de actuaciones, responde a ciertos idearios y se basa en proyectos políticos sectoriales, que no abarcan beneficios generales o extensibles al grueso de la población o al llamado "interés general". Así, la ruta de la autonomía del Estado en Guatemala ha incluido: un experimento durante 10 años, fue relativa y en disputa, hasta estar bastante condicionada en el marco de un Estado capturado.

Línea del tiempo 6.2 Patrones de actuación estatal –Factores retardadores del desarrollo (1944-2012)



En ese escenario la autonomía estatal se ha visto en disputa en algunos momentos históricos y coyunturales. A lo largo de los dos gobiernos de la Revolución de Octubre, se intentó dirigir el Estado con base a un proyecto de inspiración más democrática, resistiendo el ataque de las élites y sucumbiendo ante su intervención en junio de 1954. Luego, los mismos gobiernos militares lucharían por la autonomía del Estado al intentar impulsar medidas fiscales que dotaran de mayores ingresos al Estado: en aquellas ocasiones la alianza tradicional oligárquico militar se rompía ante la insistencia histórica de las élites económicas por mantener una carga fiscal mínima. Finalmente, en el período democrático, gobiernos específicos que no se han alineado por completo al poder de las élites económicas o cuya composición no respondía a los actores económicos y políticos tradicionales, gobiernos que enarbolaban proyectos políticos distintos, enfrentaron férreas oposiciones y ataques del sector económico tradicional. Estos, habrían sido apenas momentos disruptivos en los que se intentaron o de hecho introdujeron e implementaron nuevas orientaciones políticas. Lo cierto es que tales momentos fueron eso, momentos y pequeñas coyunturas que no alcanzaban a trastocar las viejas estructuras económicas, políticas y culturales.

2.1 La Concepción Conservadora del Desarrollo y su Influencia en la Actuación Estatal

Como se señaló en algún momento, observar como los gobiernos operan el desarrollo era la puerta de entrada para comprender los modos de operación estatal en temas estratégicos y de harta relación con la producción de la pobreza. Esta observación suponía como punto de partida comprender cómo ha sido concebido históricamente el desarrollo, que agenda ha sido empujada por los grupos con poder y desde el Estado en los distintos momentos históricos.

La observación de las retóricas sobre el desarrollo, más que solo evidenciar la concepción que los gobernantes en turno tienen sobre un tema en particular, nos permite acceder a un espectro de fenómenos mucho más amplio, en el cobra particular relevancia el proyecto de nación que las fuerzas que intervienen sobre el Estado intentan empujar y, en buena medida, la vigencia de programas políticos y económicos de carácter global, transnacional, que terminan por configurar y moldear a Estados débiles y volubles como el guatemalteco.

De esta cuenta, el desarrollo pasa a formar parte de un proyecto político y económico geopolítico, global, de carácter más amplio que los meros programas de gobierno. Sin una tradición de cohesión social y sin un proyecto nacional histórico de carácter colectivo, solidario e inclusivo, el ethos de elite se ha impreso tanto por sobre la forma estatal como en la concepción/gestión del desarrollo, tornándose esta en voluble frente a las ideas de los grupos de poder económico y político que acceden al Estado.

Para el caso guatemalteco pese a que discursivamente, todos y cada uno de los gobiernos han incluido dentro de sus retóricas los anhelos de desarrollo y la intención de procurar mejores oportunidades para la vida digna de toda la población, en términos reales, la orientación hacia la consecución de tal desarrollo no se revela inspirada por una plena noción de derechos de la persona o apegada a las lógicas que privilegian del desarrollo humano. En el discurso, el desarrollo-bienestar es traído a colación, pero luego tal aspiración, no "cobra vida" y se pierde en la real orientación y operación de la política pública: esto evoca la afirmación que hiciera Alfredo Guerra Borges (2011) respecto a que en Guatemala ha ocurrido una "esporádica intensión del desarrollo".

Como una gran tendencia, la concepción conservadora sobre el desarrollo se ha tornado en hegemónica, encerrando múltiples principios que resultan disonantes y contradictorios. Tal concepción supondría una visión cerrada del mundo, de la sociedad y de la economía, casi al punto de representar un visión clase-céntrica[138]: en este sentido, la concepción conservadora del desarrollo ha sido una visión de clase, antidemocrática en varios momentos, que excluye la posibilidad de consideración y escucha de otros enfoques y estrategias alternativas. En esa concepción se ha recurrido a la construcción de la clase empresarial como agentes económicos indispensables para el logro del desarrollo: con esto se ha restado importancia al poder del Estado mismo como mediador de la economía y a la clase trabajadora, el sector cooperativista y los campesinos, como importantes agentes económicos generadores de riqueza. En todo esto, la influencia de un *liberalismo contradictorio* de vieja raigambre, es innegable.

[138] Similar al ego-centrismo propio de la psicología individual

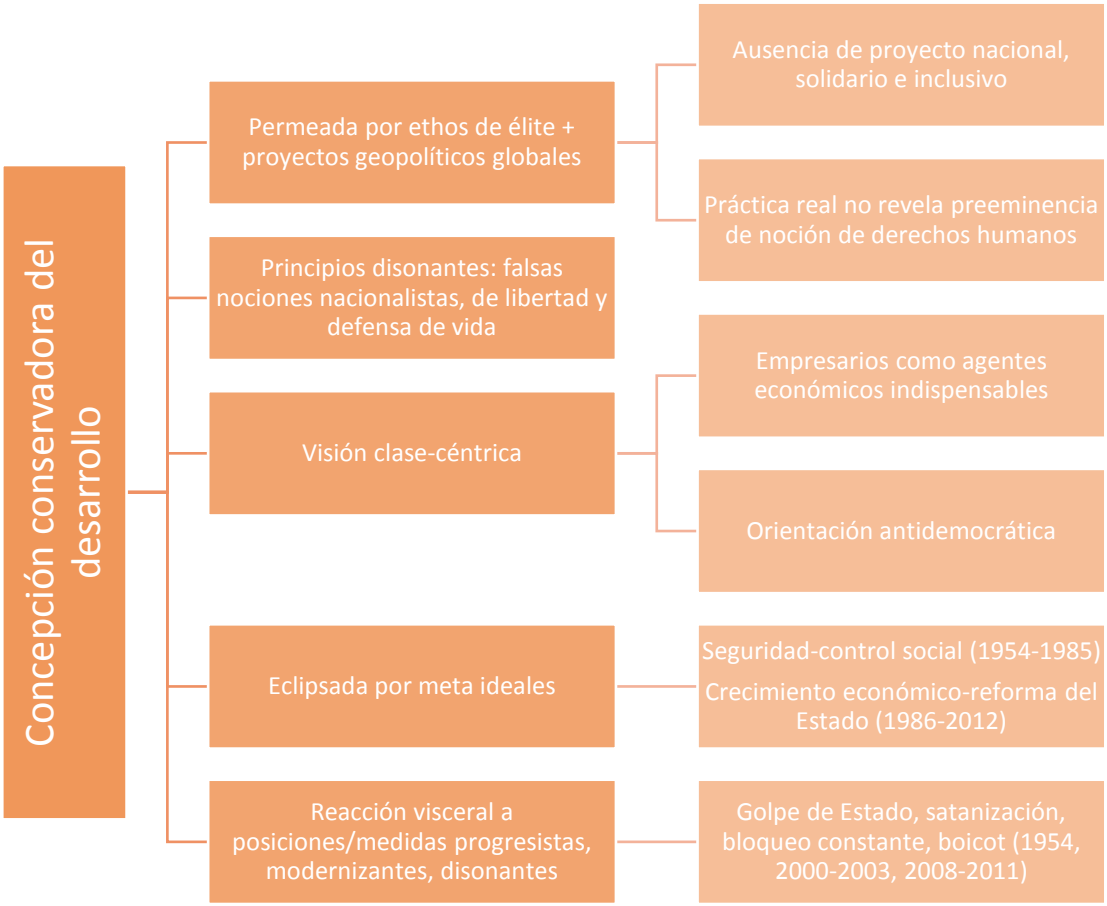
De esa concepción conservadora se identifican como principios disonantes: primero, una proclama nacionalista a ultranza –la Patria y la Libertad- al tiempo que, contradictoriamente, se promueven procesos de apertura económica desmedida y el fomento de prácticas extractivas por parte de agentes transnacionales; segundo, el imperio de la "Libertad", al tiempo que se ejecutaba y validaba el silenciamiento, la criminalización e incluso la aniquilación de la oposición política; y, tercero, la defensa de la vida como valor fundamental[139], mientras en la práctica se llevaban a cabo acciones genocidas contra poblaciones indígenas y se fomentaba un modelo económico que precarizaba la vida de millones de trabajadores y trabajadoras. Con esto quiere resaltarse la falta de coherencia entre los principios que abriga tal visión conservadora del desarrollo y las prácticas reales ejecutadas por los grupos con poder sobre el Estado.

Luego, observada en una cuenta larga, la concepción del desarrollo en Guatemala se ha visto "eclipsada" por meta ideales, que le colocan en una posición secundaria y dependiente de otras narrativas y aspiraciones. De esta cuenta, si bien el desarrollo-bienestar figura en todos y cada uno de los programas de los gobiernos, este pasa a un segundo plano, colocándosele como anhelo futuro o como un derivado de la consecución de metas previas y más urgentes. Por ejemplo, en el período autoritario, la búsqueda del desarrollo se enmarca dentro de la doctrina de Seguridad Nacional y las estrategias contrainsurgentes, de tal cuenta, que para lograrlo se precisa de la creación previa de condiciones de seguridad y estabilidad política: en esta formulación, el control social resultaba fundamental como tarea primigenia. Luego, procesos como la democratización se tornan en proyectos nacionales de carácter prioritario, sin los cuales no podrán atenderse metas superiores como el desarrollo: así, atender lo urgente relega la atención de lo importante. De igual manera, bajo el influjo del proyecto neoliberal, el desarrollo es asociado al crecimiento económico y a la obligada reforma del Estado, de tal cuenta que, más que ir a por él, con estrategias plenamente dirigidas, el desarrollo se lograría como un efecto "en diferido", como una consecuencia secundaria de la dinamización de la economía, el libre funcionamiento de los mercados y el logro de la eficiencia estatal.

[139] El ideario libertario apela en conjunto a la defensa de la vida, la propiedad y la libertad, como los más importantes derechos

Finalmente, siendo hegemónica la concepción conservadora sobre el desarrollo, su respuesta ante visiones alternativas y progresistas ha sido de frontal resistencia, rechazo y bloqueo. Con esto se caracterizaría como la visión de grupos de poder, timoratos al cambio –en defensa de posiciones de poder- y cerrados a la diversidad de enfoques político-económicos, poco convencidos con la democracia y afanados por mantener el control político y la orientación del modelo económico a toda costa. En aquellos momentos en que algunos gobiernos introdujeron discursos críticos y visiones disruptivas con el orden económico tradicional –respecto a la dignificación de los trabajadores, el señalamiento de condiciones de desigualdad y exclusión, la introducción de medidas modernizantes o la promoción de medidas redistributivas- la respuesta de los defensores de aquella visión conservadora ha sido visceral y contundente: el golpe de Estado, la satanización ideológica –antes "comunista" y ahora "populista"- la violencia política, conspiraciones y el boicot económico, han sido las estrategias con las que las élites económicas conservadoras han resistido a los intentos de gestión alternativa del desarrollo. Los gobiernos de Arévalo y Arbenz en el período revolucionario y luego, los gobiernos de Alfonso Portillo (2000-2003) y Álvaro Colom (208-2011) habrían experimentado particulares resistencia por parte de las élites económicas y sus aliados ideológicos.

Esquema 6.1 Concepción conservadora del Desarrollo



2.3 El Camino Construido: Desarrollo de Bajo Impacto

Bajo la tesis del *Estado empobrecedor*, no debe entenderse que el Estado guatemalteco no ha desplegado ninguna clase de esfuerzo desarrollista, de promoción de iniciativas asociadas al bienestar o para la contención de vulnerabilidades o carencias: claro que lo ha hecho, a través de planes generales y políticas específicas. Lo que interesa conocer es el carácter de tales intervenciones, su orientación y posibles alcances, a manera de poder derivar su real alcance en términos de constituirse en factores que impulsan en desarrollo y promueven inclusión o, por el contrario, sus limitaciones y contradicciones, que más bien contribuirían a la constitución de una condición de estabilidad o de preservación de las situaciones de carencia. Esto supone evaluar con ojo crítico si las iniciativas desarrollistas

tuvieron el carácter de suficiencia o no, para promover mejores condiciones para la población en un territorio. De carecer de tal suficiencia, las iniciativas presentadas como pro-desarrollo, serían a lo sumo medidas paliativas, accesorias y poco contundentes para una verdadera transformación desarrollista.

El recorrido histórico hecho sobre el período 1944-2012 nos revelan que las iniciativas de desarrollo en Guatemala efectivamente fueron parte constitutiva de los programas de gobierno y objeto de intervención estatal, sin embargo mostrarían un carácter contradictorio, con consecuentes efectos de corto alcance o bajo impacto. Si bien, la retórica incluía y en la práctica se avanzaba hacia ciertos procesos de modernización y de medidas económicas para la procuración del crecimiento económico, las políticas sociales mantuvieron un histórico carácter secundario y un progresivo debilitamiento. Tal desconexión estructural entre las medidas de política económica y política social puede ser catalogada como un patrón de actuación estatal en el ámbito de la procuración del desarrollo: su efecto no sería cuestión trivial ya que supondría el condicionamiento negativo de las posibilidades de impulsar el desarrollo de manera integral y sostenida. Por ejemplo, al procurarse medidas en la política económica para atraer inversión y fomentar nuevos ámbitos productivos pero, sin dotarse de mayores recursos al Estado vía el gravamen fiscal de las nuevas industrias y, sin procurarse medidas de re-inversión en el ámbito de la política social, lo que se lograba, a lo sumo, era la transformación de la matriz económica pero sin impactos sustantivos en términos sociales. Lo mismo ocurre al fomentarse nuevas actividades productivas –como la introducción de la industria maquilera en la década de 1980- sin hacerse encadenamientos oportunos con la política de empleo y de protección social: al romperse o no propiciarse el vínculo entre política económica y política social, el resultado es crecimiento económico con poco impacto en términos de desarrollo humano. Las alocuciones de Jacobo Arbenz serían quizás algunas de las más claras formulaciones respecto al hecho imprescindible de vincular la política económica con la política social, siendo solo la primera, un medio para elevar el nivel de vida de la población.

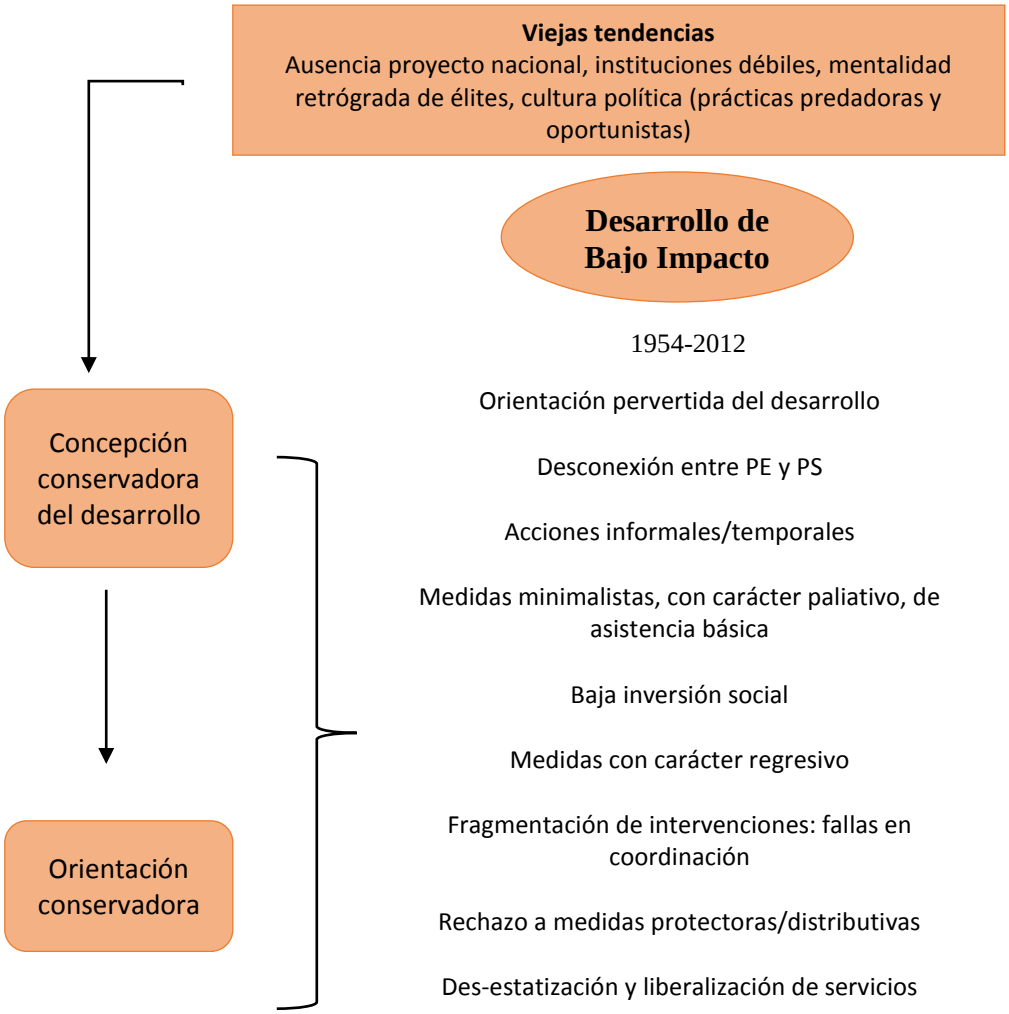
La gestión del desarrollo evolucionó en el curso de las casi siete décadas observadas: la modernización impulsada por la Revolución introdujo la necesidad de contar con diagnósticos y datos estadísticos nacionales que permitieran ejercicios de planificación. Luego, los gobiernos militares siguieron esta ruta, heredando la orientación desarrollista de la revolución y plasmándola a partir del año 1963 en planes generales de desarrollo quinquenales y planes específicos para algunas políticas estratégicas. De su orientación directiva y centralizada sobre el desarrollo, se migró en el periodo democrático hacia formas descentralizadas que se enunciaban como procesos de planificación y gestión del desarrollo con carácter horizontal y participativo. Y, aunque en el marco de creación de los Consejos de Desarrollo, la nueva institucionalidad suponía un mayor involucramiento de los actores locales, la supuesta horizontalidad en la gestión del desarrollo puede ser colocada en entredicho: las prácticas clientelares y patrimonialistas y la captura del poder local por parte de cacicazgos denotarían vicios importantes en la gestión del desarrollo que intentó configurarse durante el período democrático. Otro giro importante en la gestión del desarrollo lo supone sustituir la orientación progresista/redistributiva dominante en el período revolucionario, hacia estrategias "desarrollistas" de carácter más conservador. La atención del agro es un ejemplo de esto: de la visión de la entrega de tierra en usufructo, bajo el principio del derecho a la propiedad, se transitó hacia una noción del recurso tierra como bien transable, favoreciéndose la creación de un mercado de tierras. Con tal cambio en la moralidad de fondo –de la defensa del derecho a la vida digna, a la prevalencia del interés privado- y del cambio en el rol Estado, se crearon criterios de exclusión que restringían el acceso a la tierra: solo "los aptos" o los que dispusieran de los medios para hacerla producir se constituyeron en los potenciales beneficiarios de las políticas agrarias militares.

Como se mencionó anteriormente, la concepción del desarrollo se habría visto eclipsada por meta ideales –seguridad/estabilidad y crecimiento económico/reforma del Estado-, evidenciando un carácter conservador[140] muy propio de las élites que accedieron a la dirección estatal. En términos concretos, la orientación de la gestión del desarrollo tuvo un fuerte influjo de la geo-política en cada momento histórico: en el período desarrollista,

[140] Conservador en el sentido de poco progresista, antidemocrática y orientada a la visión de las élites

mientras la gran orientación continental pujaba por un desarrollo industrial nacionalista, en Guatemala, la añeja tradición liberal en el manejo de la economía y la influencia de la iniciativa de la Alianza para el Progreso -como expresión del poderío de los Estados Unidos en Centroamérica- configurarían un programa de desarrollo híbrido y poco consistente. Sin una fuerte orientación nacionalista –más allá de la falsa retórica patriotera- la orientación al desarrollo no poseía un carácter endógeno, de tal suerte que resultó no solo voluble a las injerencias externas, sino susceptible a la tendencia de favorecer participaciones e inversiones foráneas, antes que fortalecer las industrias nacionales y el desarrollo de mercados internos. Además, el peso de las viejas tendencias –la ausencia de proyecto nacional de carácter solidario y las prácticas predadoras y oportunistas- habrían configurado una suerte de *desarrollismo de bajo impacto*: un esfuerzo pretendidamente desarrollista que termina siendo pervertido y truncado por efecto de los patrones de dependencia vigentes del país. Con esto, los esfuerzos pro desarrollo se constituyen en una sociedad post-colonial como la guatemalteca, en un híbrido mal ejecutado, traído a menos por el efecto pernicioso de las viejas estructuras culturales, institucionales y económicas del país. En esencia, en el *desarrollismo de bajo impacto* la gestión del desarrollo seria "un mal chiste", una parodia de desarrollo resultado de la existencia de instituciones débiles, de élites con mentalidad retrogradas y de una cultura política que permite el prebendalismo, la corrupción. La posibilidad de esa gestión del desarrollo sería propia de casos como el guatemalteco con Estados capturados, poco autónomos y débiles en su capacidad de gestión.

Esquema 6.2 Desarrollo de Bajo Impacto



Dentro de ese desarrollo de bajo impacto se habrían incluido aquellas iniciativas construidas y publicitadas como bondadosas y promotoras del desarrollo pero que, en términos concretos, no promovían ni la mejora ni la evolución positiva de las condiciones económicas, sociales y de vida de la población. Proyectos como los *Polos de Desarrollo*, ejecutados en la última etapa de los gobiernos militares son un ejemplo de aquello: presentados como opción para fomentar el desarrollo local, logrando la participación comunitaria en la reconstrucción de los pueblos afectados por la guerra, en realidad constituían campos de concentración modernos en los que la violación de los derechos más elementales, era una constante cotidiana. A su vez, el desarrollo de bajo impacto, que se considera ha sido la gran constante en el caso guatemalteco, supondría el curso de iniciativas débiles, insuficientes, de poco alcance y con limitado impacto transformador. Al no formar parte de encadenamientos mayores –con la política económica o la política de empleo, por ejemplo-, las iniciativas de desarrollo de bajo impacto se vuelven en meros paliativos frente a condiciones adversas.

Varias características fueron identificadas respecto a esta orientación del desarrollo en el caso guatemalteco y que tienen implicaciones con la reproducción de la pobreza:

Una *desconexión estructural de la política económica y social*. La falla radicaría en considerar a las políticas como metas en sí mismas, en vez de pensárseles como partes de un sistema más amplio y complejo, como parte de un continuum de estrategias en vistas de un objetivo más ambicioso: política económica + política agraria + empleo local digno + políticas sociales, todo encaminado hacia el desarrollo nacional como meta última. Al no disponer de una fuerte orientación al fomento del empleo –no más allá de promover la micro empresarialidad o los pequeños proyectos productivos para la subsistencia campesina- las iniciativas de desarrollo resultaban en esfuerzos restringidos e inconexos, de limitado potencial transformador.

Una *persistente falta de disposición respecto a remunerar mejor a los trabajadores* y no actuar respecto a procurarles mejores protecciones, perviviendo una vocación por la explotación de la mano de obra que sostiene la economía del país: así, el mantenimiento de

los negocios y la procuración del crecimiento económico, han sido privilegiados antes que la dignificación del trabajador, la protección de su familia y el desarrollo humano de la población en su conjunto. Las históricas desigualdades evidentes en los crecientes niveles del "excedente de explotación", en contraste con la progresiva disminución del nivel de las "remuneraciones a los asalariados", así como la precariedad salarial que tiene en el campesino indígena o en la empleada doméstica sus víctimas históricas, son ejemplos de este patrón de desigualdad, de explotación, de falta de protección y de creciente precarización de los trabajadores. En esto, más allá de la publicación del Código de Trabajo en 1948, el Estado no actuado decididamente con una vocación tutelar respecto a la clase trabajadora, antes bien, ha obrado de espalda a los derechos que deberían asistir a quienes contribuyen activamente a la economía nacional.

Una *acción estatal limitada respecto a la provisión de servicios sociales* y una orientación perniciosa de las políticas públicas de carácter social habrían contribuido a la creación de bloqueos sociales que adquieren carácter histórico. A mediados de los años cincuenta, e incluso con la emergencia del proyecto de la Revolución de Octubre el desempeño estatal respecto a la provisión de servicios sociales siguiendo siendo limitado, patrón que se mantuvo vigente con el paso de los años: el privilegio de la política contrainsurgente y luego la cada vez mayor orientación libertaria respecto al minimalismo y la focalización de las políticas sociales, habrían configurado tendencias excluyentes que han impactado de manera particularmente grave a grupos, sectores sociales y regiones específicas: la menor escolaridad de grupos indígenas[141], las brechas que estos grupos enfrentan respecto al acceso a educación de nivel medio y superior, los mejores indicadores educativos de grupos no indígenas, la concentración de servicios públicos en zonas urbanas, serían quizás ejemplos superficiales de exclusiones más específicas y profundas que precisan ser identificadas.

[141] En este estudio no se abordaron indicadores específicos respecto a grupos etarios o de la diversidad humana –discapacidad o diversidad sexual. Como se observó los indicadores sociales referían más bien a generalidades respecto a disposición de servicios públicos, no atendiendo particularidades como la composición de los beneficiarios. Haberlo hecho así hubiera revelado otras particularidades de las graves exclusiones sociales que experimentan colectivos específicos.

La *opción por acciones informales, temporales y no determinantes*: en el ámbito de las políticas sociales de educación se observó la contratación de maestros temporales o maestros itinerantes, el establecimiento de "aulas multigrado" en vez de escuelas integrales, el recurso de educación radiofónica para extender la cobertura educativa, por ejemplo. Tales medidas pretenden abarcar mucho con poca inversión, o resolver la necesidad inmediata, en vez de procurar medidas de largo aliento, más consistentes, que si bien supondrían una mayor inversión, en el largo plazo aportaría mayor solidez. Además, las debilidades en la implementación de las políticas sociales se haría evidente en fragmentación de las intervenciones a través de programas pequeños, implementados al mismo tiempo por varias instancias, ocurriendo proceso de duplicación de funciones y fallas en la coordinación: la actuación de los Fondos Sociales como instancias promotoras del desarrollo en la década de 1990 y, luego, las iniciativas de atención a la pobreza desde el año 2000, serían ejemplo de aquello. Así, inestabilidad y minimalismo serían rasgos perversos observados en la política social tanto durante los gobiernos autoritarios como el período democrático.

La configuración de iniciativas de apoyo inmediato, de tipo paliativo, muy básico e insuficiente para transformar las condiciones de vida de la población en el mediano plazo. Esto fue observado en las políticas para la pobreza –las acciones de asistencia alimentaria- y en varias de las políticas hacia el pequeño, del tipo entrega de insumos para trabajo, alimentos y otros. Su carácter casi de asistencia humanitaria, desconectado de influjos transformativos mayores, configuraría un impacto nulo respecto a la mejora sostenida en las condiciones de vida de la población.

Una debilidad crónica de los presupuestos evidente, por ejemplo, en los gastos del sector agrario y en los ámbitos de educación y salud. La vocación subsidiaria del Estado, que terminó por ser una vocación a la postre no desarrollista, queda claramente evidenciada en ese histórico bajo nivel de la inversión social. Además del minimalismo en las finanzas de las políticas sociales, se observó el gasto concentrado en ciertos ámbitos: el privilegio de "gastos de funcionamiento" por sobre los "gastos de inversión" conllevaría una gran debilidad respecto a la posibilidad de ampliar servicios públicos esenciales. Por otra parte,

el gasto históricamente bajo habría creado serios desbalances entre crecimiento poblacional, necesidades y oferta público de servicios.

Existencia de un carácter regresivo, que supone recortes y *retrocesos sistemáticos en ciertos ámbitos de actuació*n. Las iniciativas agrarias y la protección social son ejemplo de esto. En el ámbito de la política agraria sería evidente como el moldeamiento neoliberal del Estado trastoco la institucionalidad creada y fortalecida durante la Revolución y los gobiernos militares, disminuyéndose progresivamente su ámbito de actuación, liquidando sus instituciones y activos. A su vez, el presupuesto regresivo del sector agrario, sería también ejemplo de esto, contrastando con el incremento sostenido en sectores como comunicaciones y obras públicas. La constante disminución en los niveles de la Población Económicamente Activa cubierta con seguridad social revela asimismo esta tendencia regresiva en la política de protección social y respecto a la calidad del empleo generado, sobre todo en el periodo 1986-2012.

Un rechazo y *resistencia sistemática a iniciativas con carácter redistributivo*: la entrega de tierra en 1952, las medidas de protección salarial rechazadas en 1992 y el resistencia a la implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en el año 2008, serían ejemplo de cómo los intentos de generar medidas de carácter solidario, protector de riesgos o con orientación redistributiva de la riqueza, son constantemente repelidos por las élites y desechados como parte de acciones desarrollistas.

Desestatización y liberalización de los servicios públicos disminuyéndose la responsabilidad estatal, a través del involucramiento de otros actores como proveedores de servicios. En este sentido la lógica de subsidiaridad estatal implementada en la etapa democrática ha supuesto una progresiva ampliación del mercado como proveedor de servicios y como instancia mediadora de bienestar. Las consecuencias de exclusión social serían esperables dada el retroceso de la responsabilidad pública y la vida de aquellas personas incapaces de costear por su cuenta el precio de servicios diversos.

No es aventurado afirmar que en la Guatemala del siglo XX y hasta el año 2012 ha primado una gestión del desarrollo con bajo impacto, esto por el tipo de rol que ha sido otorgado al Estado y por la orientación del modelo económico en aquel período: en suma, la gestión básica y pervertida del desarrollo puede ser catalogada como un patrón de actuación del Estado guatemalteco en los años observados. Aunque el desarrollo nacional se ha planteado como utopía de cada gobierno, las acciones realmente implementadas en materia económica apuntan más a la consecución del crecimiento económico y la mejora en las posibilidades de las élites para hacer negocios y acumular riqueza, que en vez de una promoción del desarrollo humano y el bienestar de la población en su conjunto. La fractura de la política económica con la política social y el carácter debilitado y subsidiario de estas, son quizás los elementos característicos de esta gestión baja del desarrollo. Tal situación lleva a considerar que en Guatemala no ha ocurrido una gestión política efectiva que tienda a generar factores que impulsen el desarrollo, comprendiendo este como un cambio positivo y sistemático en las condiciones de vida de una población. Tal actuar coadyuvaría a la persistencia de condiciones de exclusión y empobrecimiento, al no poder generar impulsos positivos de integración, fomento de capital social, protección social para la reducción de riesgos y asistencia pública

Tabla 6.1 Gestión del desarrollo en el período 1944-2012			
	Gobiernos Revolucionarios (1944-1954)	Gobiernos militares (1955-1985)	Gobiernos democráticos (1986-2012)
Rol estatal	Estado democrático desarrollista Estado mediador de economía, protector de trabajadores	Estado desarrollista autoritario Estado orientador de economía – apoyo a sector privado	Estado subsidiario, Mercado como ámbito de asignación de recursos/bienestar
Orientación del desarrollo	Desarrollo económico Bienestar, vida digna	Desarrollo económico: sesgos autoritarios y patrimonialistas	Crecimiento económico Desarrollo humano: capacidades y servicios básicos
Factores "impulsores desarrollo" (con carácter relativo, contradictorio, cuestionable)	Modernización institucional Reorientación del gasto público: pro-desarrollo Iniciativas fomento a la producción: crédito a pequeño productor Democratización de riqueza, redistribución recursos productivos	Iniciativas fomento a la producción: otorgamiento crédito agrario, medidas de apoyo a sector industrial Atracción de inversión extranjera Medidas de ampliación fiscal	Diversificación agraria: crecimiento sector no tradicional Impulso a nuevos rubros productivos: sector manufactura ligera, sector extractivo
Políticas estratégicas	Industria Agro**.** Fortalecimiento dependencias/programas agrarios. Promoción de diversificación agrícola Reforma agraria	Industria. Ampliación de medidas de fomento sector industrial. Atracción de inversiones foráneas Agro. Giro conservador, creación de mercado de tierras Expansión de institucionalidad agraria Zonas de Desarrollo Agrario: colonización	Reforma del Estado: des estatización Competitividad. Infraestructura estratégica (mega proyectos), liberalización de economía Agro. Mercado de tierras: de la venta al arrendamiento, intervenciones poco sustantivas hacia el "pequeño agro"
Políticas sociales	Fortalecimiento políticas educativas Amplia difusión cultural Ampliación de red de servicios educativos y de salud Institucionalización de protección social Asistencia social parcialmente renovada:	Fortalecimiento de educación de nivel medio: formación de trabajadores	Política social compensatoria y residual: enfocada en sectores pobres Política salarial regresiva: incrementos Desestatización: Ampliación de servicios privados Políticas para pobreza con

	sesgo caritativo		carácter asistencial-humanitario, débiles en articulaciones económicas

3. Un Modelo Explicativo Sobre el Estado y la Reproducción de la Pobreza

En suma, este estudio pretendía contribuir al debate sobre la acción económica y social del Estado y a la problematización de las causas de la pobreza. Solo identificando cuáles son las principales variables implicadas en la creación y la persistencia de este lacerante fenómeno social, reconstruyendo los procesos económicos, políticos, sociales y culturales que permiten que se reproduzca y mantenga en el tiempo, es que será posible atajar sus causas.

Como se ha señalado, la clave para la constitución de los procesos de empobrecimiento derivados de la acción estatal radica en las variables *tiempo* y *persistencia* de las actuaciones.

La lógica de larga duración y la observación procesual y relacional permite identificar como en el curso histórico las viejas instituciones permanecen y, cómo sobre estas, se superponen nuevas formas que desarrollan a su vez poderosas inercias. A la manera de "capa sobre capa", nuevos procesos inician un curso sobre las viejas sendas de actuación, precisándose para lograr romper con su curso, de impulsos demasiado fuertes y transformadores, capaces de crear dinámicas, relaciones e instituciones distintas. Esto no ha ocurrido en Guatemala, de tal cuenta que las viejas estructuras instaladas en el país desde su constitución como Estado nacional –e incluso antes si tiene en cuenta la herencia colonial- se han mantenido latentes, fortaleciéndose y mutando pero dentro de sus mismas características y patrones: esto denotaría el carácter persistente de los patrones de actuación, los que pese al surgimiento de coyunturas críticas y momentos contingentes de re-elaboracion de la forma estatal, persisten como viejos patrones de dependencia, siempre en la misma ruta de actuación.

La tesis que se planteó es que el Estado que produce y reproduce pobreza habría mostrado patrones sistemáticos de actuación, que anidarían factores retardantes del desarrollo, de tal suerte que en vez de generar poderosos impulsos económicos y sociales, se opera en

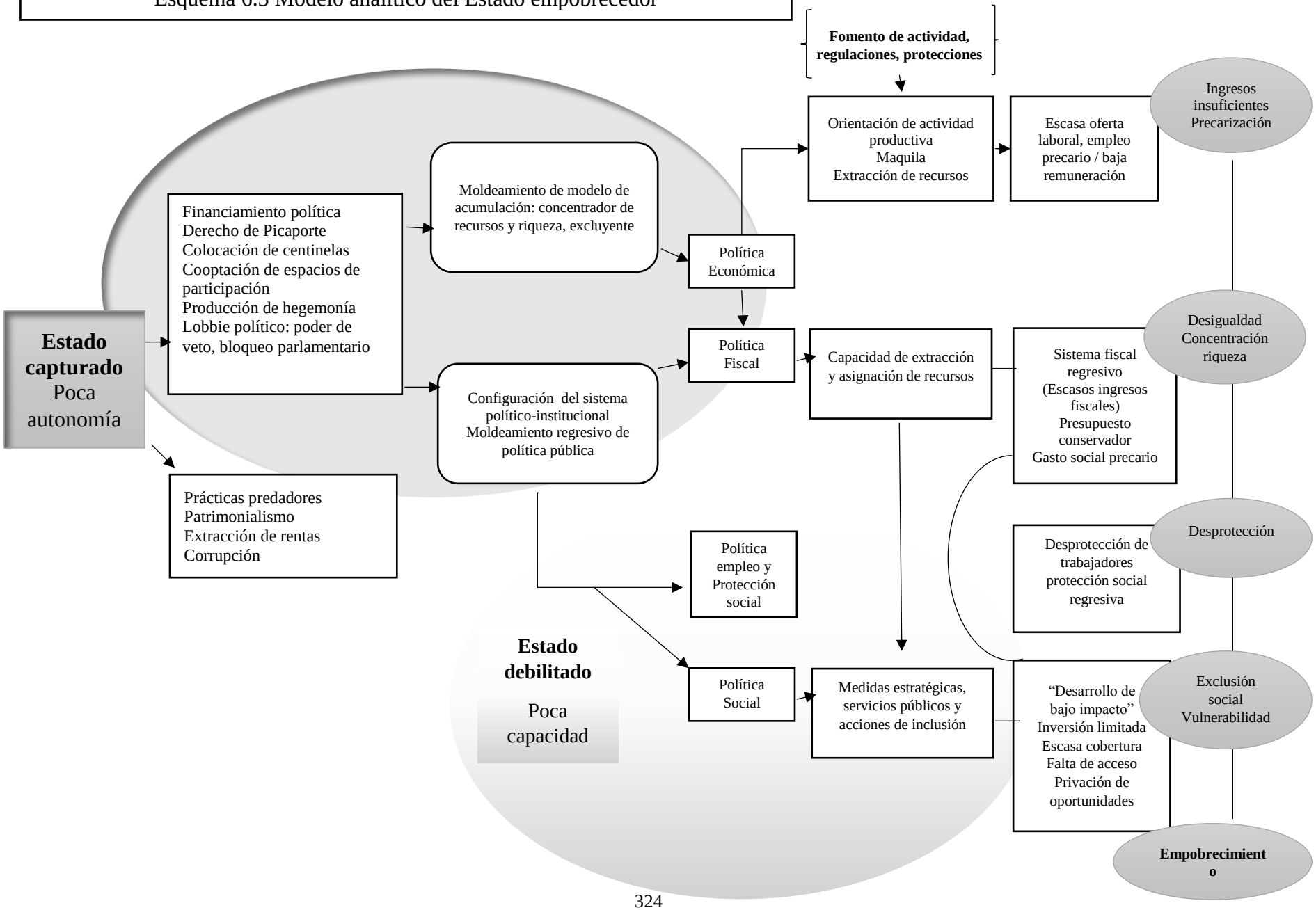
maneras contradictorias, regresivas, insuficientes. Se identificó como la captura del Estado, en el caso guatemalteco se ha constituido en un factor causal fundamental que retarda el desarrollo al constreñir la operación autónoma del Estado e impulsarse manera reiterada proyectos políticos económicos de élite, a partir de ciertas visiones del mundo, del desarrollo en sí que no cambian y que se constituyen en verdaderos lastres. La captura del Estado y las restricciones de su autonomía se materializaría en prácticas políticas concretas que permiten que las élites se mantienen activas, vigentes e influyentes en la arena política.

La eficacia de esta captura ha supuesto procesos de limitación de la acción estatal frente al modelo de acumulación: Esto llevaría al Estado a obrar de manera parcializada a favor del proyecto económico de élite, fallando en su tarea económica de mediación de los procesos de acumulación y a favor de la redistribución. La configuración de la política económica y la política fiscal de acuerdo a intereses de los grupos de poder económico, el fomento y la facilitación de cierto tipo de actividad económica concentradora de riqueza y productora de trabajo precario, son ejemplo de la eficiencia de la captura del Estado que incide en materia económica. Las consecuencias derivadas de la captura y mediatización de la función económica del Estado se han observado en clave de un sistemático debilitamiento del Estado: en su capacidad de extracción de recursos y en la implementación de dispositivos sólidos de protección e inclusión social. A manera de una cascada, el encadenamiento causal que inicia con la captura del Estado, su moldeamiento como conjunto de organizaciones y recursos ad hoc al proyecto de élite, se decantaría en acciones limitadas o insuficientes en términos de gestión social. Al no operar autónomamente y estar debilitado en su capacidad de gestión y operación, el Estado no media ante las fallas del mercado –desigualdad y concentración de recursos- y es incapaz de proteger y evitar riesgos para la población: sin ser ese su objetivo, el Estado en relación con los grupos de poder, termina reproduciendo pobreza.

Aunque desde la visión tradicional, cuando se piensa en pobreza la asociación inmediata remite a carencias susceptibles de ser cuantificadas, como se ha intentado argumentar, la pobreza es más compleja que eso: supone procesos, dinámicas, actores implicados. De allí la necesidad de observaciones causales, procesuales, históricas a manera de acercarse al a

complejidad constitutiva del fenómeno. Atendiendo nuevas formas de concebirla, de acercarse analíticamente al fenómeno, problematizando su origen, enunciando sus causas primigenias se puede imaginar de manera distinta el fenómeno. Quizá si se les desentraña, si se trae nueva luz sobre ellos, tal vez, algún día, los procesos de empobrecimiento podían ser conjurados. Por el momento, queda comprender como el Estado capturado y, con una gestión retardadora del desarrollo, puede empobrecer.

Esquema 6.3 Modelo analítico del Estado empobrecedor



ANEXOS

ÍNDICE DOCUMENTAL

Período	Documentación Fuentes primarias, fuentes oficiales, informes de gobierno, discursos presidenciales
1871-1944	Sapper, Carlos, 1897, "Sobre la geografía física, la población y la producción de la República del Guatemala, Biblioteca de El Progreso Nacional, Tipografía Nacional, Guatemala The Blue Book of Guatemala 1915: relato e historia sobre la vida de las personas más prominentes, Searcy & Pfaff, New Orleans Partido Liberal Progresista, 1937, *Seis años de gobierno presidido por el General Jorge Ubico 1931-1936,* Tipografía Nacional

Período	Documentación Fuentes primarias, fuentes oficiales, informes de gobierno, discursos presidenciales
1944-1954	Constitución de la República de Guatemala, 1945, Editorial del Ministerio de Educación Pública, Guatemala Informe del Ciudadano Presidente de la República, Doctor Juan José Arévalo al Congreso Nacional, Síntesis de la labor de los Ministerios durante el cuarto año de gobierno, 19 de marzo de 1949 Informe del ciudadano Presidente de la República, doctor Juan José Arévalo al Congreso Nacional en su primer período de sesiones ordinarias del año de 1951 Arévalo Bermejo, Juan José, 1998, *Despacho Presidencial,* Editorial Oscar de León Palacios, Guatemala Arévalo Bermejo, Juan José, 2014, *Discursos desde una Guatemala inconclusa*, Catafixia Editorial, Guatemala Arbenz, Jacobo, 2013, Arbenz: tres discursos desde una Guatemala inconclusa, Catafixia Editorial, Guatemala "Exposición del presidente dela República, ciudadano Jacobo Arbenz ante la opinión pública nacional y el Consejo de Economía sobre su Programa de Gobierno", Ediciones de la Secretaria de Publicidad de la Presidencia de la República, Guatemala, 1951 en AGCA, registro No. 4380 Decreto 900 Ley de Reforma Agraria de Guatemala Censo Nacional, 1950

Período	Documentación Fuentes primarias, fuentes oficiales, informes de gobierno, discursos presidenciales
1955-1985	Arana Osorio, 1974, "Informe al honorable Congreso de la República, Cuarto año de gobierno", 1 de julio de 1974, Tipografía Nacional, Guatemala Censo Nacional 1964, consultado en: http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/documentos.htm Centro de Estudios Militares –CEM-, *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*, Junta Militar de Gobierno, 1 abril de 1982 Diario de Centroamérica, 1968-1969, *Trabajo, Honestidad*, Memoria periodística del Gobierno de Julio Cesar Méndez Montenegro, volumen I, II Estatuto Fundamental de Gobierno. Decretos y Leyes de la Junta de Gobierno Militar, mayo de 1982, Ediciones Legales Comercio e Industria, Guatemala Gobierno Militar, 1986, Informe General de la Obra realizada del 8 de agosto de 1983 al 14 de enero de 1986, Guatemala Laugerud, García, 1976, *Informe al Congreso, Segundo año de gobierno del general Kjell Eugenio Laugerud García*, Tipografía Nacional, Guatemala Lucas García, Fernando Romeo, 1979, *Informe al Honorable Congreso de la República sobre la situación general de la República y de los negocios de la administración pública realizados en el período del 1 de julio de 1978 al 30 de junio de 1979*, Tipografía Nacional Política económica del gobierno militar 1963-1966, Editorial del Ejercito de Guatemala , junio de 1966, Impreso No. 822 Secretaria de Información de la Presidencia, 2 años de gobierno del General e Ingeniero Don Miguel Ydigoras Fuentes, 1958-1960, marzo de 1961 Secretaria de información del gobierno, 1964, Guatemala 1963. Historia del Surgimiento Económico Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, 1982, *Mensajes del Presidente de la República*, Guatemala Secretaria General de la Presidencia, 1955 "Diez meses de labores administrativas Julio 1954 –Mayo 1955 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, 1965 *Situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala. Diagnóstico General*, Guatemala

Período	Documentación Fuentes primarias, fuentes oficiales, informes de gobierno, discursos presidenciales
1986-2012	Arzú, Álvaro, 1999, III Informe de gobierno al Congreso de la República, enero de 1999 Berger, Oscar 2008, IV Informe Presidencial al Congreso de la República, Serviprensa, Guatemala Cerezo Arévalo, Marco Vinicio, 1988, Informe al Congreso de la República, II año de gobierno, 14 de enero de 1988 Gobierno de la República, 2012 *Los caminos de la solidaridad. Las huellas del gobierno de Álvaro Colom,* Guatemala 2008-2012 Gobierno Militar, 1986, Informe General de la Obra realizada del 8 de agosto de 1983 al 14 de enero de 1986, Guatemala IGSS, 2003, *Informe anual de labores*, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, 2009 *Informe anual de labores,* Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, 2011, *Informe anual de labores*, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social Informe Presidencial al Congreso de la República, 1992, Primer año de gobierno de Jorge Serrano Elías, Tipografía Nacional, Guatemala Plan de la Esperanza, 2007, Plan de Gobierno, Unidad Nacional de la Esperanza, Gobierno de Álvaro Colom, Insights S.A, Guatemala Portillo, Alfonso, 2003, III Informe del Presidente al Congreso de la República, enero de 2003, Guatemala Presidencia de la República, 1995, *Informe del Presidente al Congreso de la República*, Presidencia de Ramiro de León Carpio Presidencia de la República, 1999, *De las palabras a las obras. Pensamiento político. Presidente Álvaro Arzú 1996-2000,* Presidencia de la República, Guatemala Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, 1982, *Mensajes del Presidente de la República,* Guatemala SESAN, 2006, *Memoria de Labores Anual*, Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala

BIBLIOGRAFÍA

(s.f.).

Aguado. (1995). *Historia de la Deficiencias.* Madrid: Alianza Editorial.

Alianza para el Progreso. (1966). *Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala. 1965-1969. Comité de los Nueve.*

Alvárez Leguizamón, S. (2007). *Teoría e historia de la producción de la pobreza en América Latina, Curso I, Módulo "Reproducción de la pobreza masiva, reflexión sobre algunas teorías que la explican".* Buenos Aires: CLACSO.

ASIES. (1991). *Más de 100 años del movimiento obrero urbano en Guatemala, "Artesanos y obreros en el período liberal" (1877-1944), Tomo I.* Guatemala: Asociacion de Investigación y Estudios Sociales.

ASIES. (2002). *Estrategias nacionales de reducción de pobreza. Lecciones aprendidas y buenas prácticas.* Guatemala.

ASIES. (2002). *Estrategias nacionales de reducción de pobreza. Lecciones aprendidas y buenas prácticas .* Guatemala.

ASIES. (2003). *El informe presidencial: Instrumento de control legislativo y auditoria social. Análisis del tercer informe de gobierno presentado por el Presidente Alfonso Portillo al Congreso de la República. .* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

ASIES. (sin fecha). *Entorno político de Guatemala durante el primer semestre del 2000 se caracterizó por su signo negativo.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

AVANCSO. (1994). *El significado de la maquila en Guatemala.* Guatemala: Editorial Oscar de León Palacios.

Ayau, M. (febrero de 1960). Algunas consideraciones al impuesto sobre la renta. *Tópicos de actualidad, 2*(5). Obtenido de http://www.biblioteca.cees.org.gt/topicos/web/topic-005.html

Banco Mundial. (2004). *La pobreza en Guatemala, serie Estudios de países".* Washington D.C.

Banco Mundial. (2007). *Análisis del gasto público en Guatemala.* Guatemala: Magna Terra Editores.

Barahona Streber, O., & Dittel, W. (1946). *Bases de la Seguridad Social en Guatemala. Informe preliminar.* Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social .

Barba. (2004). *Regímen de Bienestar y reforma social en México.* Chile: CLACSO Serie Políticas Sociales 92.

Barba. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar. *FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, No. 137,* .

Barba. (2007). La política social y sus escuelas teóricas. En C. Barba, *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI.* México: Universidad de Guadalajara.

Barba. (2009). Los estudios sobre la pobreza en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología, vol 71, número especial 70 aniversario 1939-2009*, 9-49.

Bauer Paiz, A. (1956). *¿Cómo opera el capital yanqui en Centroamérica? El caso de Guatemala.* Guatemala: Editorial Fotopublicaciones.

Bell. (1992). La Asociación General de Agricultores frente a la reforma agraria en la Guatemala revolucionaria, 1944-1954. *Anuario de estudios centroamericanos, Vol. 18, No.1, Universidad de Costa Rica*, 17-28.

Berger. (2008). *IV Informe Presidencial al Congreso de la República.* Guatemala: Serviprensa.

Berger, S. (1992). Political and agrarian development in Guatemala. *West view on latin american studies and caribean*.

Boltvinik, J. (Julio-Diciembre de 2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos*(23), 53-86.

Boyer. (2006). El Estado Social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes. *Trabajo, No.2, Julio-DIciembre 2006*.

Brachet Márquez, V. (2001). Los dilemas sociológicos el cambio: una introducción. En V. Brachet Márquez, *Entre polis y mercado: el análisis sociológico de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina.* México: El Colegio de México.

Briseño Ruiz, J. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo, Vol. 1*.

Britnell, G. (1958). Problemas del desarrollo económico de Guatemala. En S. d. Guatemalteca, *Economia de Guatemala.* Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

Brocket , C. (1998). Land, Power and poverty: agrarian transformation and political conflict in Central America. *Westview press*.

Bull, B. (2008). *Globalización, Estado y privatización. Proceso político de las reformas a las telecomunicaciones en Centroamérica, .* San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Bulmer Thomas, V. (1993). La crisis de la economía de agro exportación (1830-1945). En V. H. Acuña, *Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las republicas agroexportadoras (1870-1945), Sociedad estatal Quinto Centenario, FLACSO.* España: Ediciones Ciruela.

CACIF. (1987). *Guatemala: Pasado, presente y futuro. Consideraciones y recomendaciones.* Guatemala.

Cardoza y Aragon, L. (2011). *Guatemala, las líneas de su mano.* Guatemala: Tipografía Nacional.

Cardozo, F. E., & Faletto, E. (1981). *Dependencia y Desarrollo en América Latina.* México: Siglo Veintiuno Editores.

Casaus Arzú, M. E. (2001). Las elites intelectuales y la generación del 20 en Guatemala. Su visión del indio y su imaginario de nación. En M. E. Casaus Arzu, & O. Peláez, *Historia Intelectual de Guatemala.* Guatemala: Universidad Autónoma de Madrid - Centro de Estudios Urbanos y Regionales USAC.

Casaus Arzu, M. E. (2002). *La metamorfosis del racismo en Guatemala.* Guatemala: Cholsamaj.

Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karz, *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definición y matices.* España: Gedisa.

Castillo Rivas, D. (1980). *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica.* Siglo Veintiuno Editores.

CEPAL. (1975). *América latina: Integración económica y sustitución de importaciones.* México: Fondo de Cultura Económica.

CICIG. (2015). *El financiamiento de la política en Guatemala.* Guatemala: Serviprensa.

CICIG. (2018). *Comunicado de prensa: Caso "Traficanates de influencias".* Recuperado el 23 de febrero de 2018, de http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=864&cntnt01returnid=67

CIDH. (sin año). *Polos de Desarrollo, Coordinadores Interinstitucionales, Autodefensa Civil y sus efectos sobre la población campesina e indígena.* Guatemala. Obtenido de CIDH, sin año, Polos de Desarrollo, Coordinadoras Interinstitucionales, Autodefensa Civil y sus efectos sobrhttp://www.cidh.org/countryrep/Guatemala85sp/Cap.3.htm

CIEN. (s.f.). Recuperado el 14 de febrero de 2018, de http://www.cien.org.gt/index.php/quienes-somos/

CIEN. (2011). *Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala, 2011-2021.* Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

CNOC. (2005). *Propuesta de Reforma Agraria Integral. Propuesta popularizada.* Guatemala: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas.

CODECA. (2014). *La privatización del derecho a la energía eléctrica. Impactos socioeconómicos y convulsión social creciente.* Guatemala.

CONGCOOP. (2005). *Balance de aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, 1996-2005.* Guatemala: Magna Terra Editores.

Cypher, J., & Dietz, J. (209). *The process of economic development.* New York: Routledge.

De Anzueto, M., Bolaños, L., & et.al. (204). *Políticas Laborales en Centroamérica ¿Oportunidades o barreras para el desarrollo?* Guatemala: Centro de Investigacioines Económicas Nacionales.

De León Aragon, O. (1995). *Caída de un régimen. 20 de octubre de 1944.* Guatemala: FLACSO.

Diaz Rossoto, J. (2011). *El carácter de la Revolución de Octubre. Ocaso de la Revolución Democrática Burguesa Corriente.* Guatemala: Editorial Oscar de Leon Palacios.

DIGI. (1995). *Análisis situacional de la educación guatemalteca.* Guatemala: Dirección General de Investigación, Programa Universitario de Investigación Educativa, Editorial Universitaria.

Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994.* Guatemala: Editorial Piedra Santa.

Dosal, P., & Pelaez, O. (1999). *Dictadura, economía y la Tacita de Plata.* Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, USAC.

Engels, F. (1966). Contribución al problema de la vivienda. En F. Engels, *Obras Escogidas, Tomo I.* Moscú: Editorial Progreso.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism.* Estados Unidos: Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico,, Volumen 35*(140 enero-marzo 1996), 529-562.

Figueroa Ibarra, C. (2011). *El recurso del miedo: Estado y terror en Guatemala.* Guatemala: F&G Editores.

Filgueira, F. (2005). *Welfare and democracy in Latin América: the development, crisis and aftermath of universal, dual and exclusionary social states.* Ginebra: UNRISD.

FLACSO. (2006). *Alcances y limitaciones de las políticas públicas ante la pobreza.* (O. Lopez Rivera, Ed.) Guatemala: FLACSO.

FLACSO. (2011). *Impacto economico de las transferencias monetarias condicionadas: El caso del programa "Mi Familia Progresa".* Guatemala: inédito.

Fuentes Knight, J., & Cabrera, M. (2005). El pacto fiscal de Guatemala: una oportunidad desperdiciada. *17 Seminario Regional de Política Fiscal.* Santiago de Chile: CEPAL.

Gamboa, G. (2010). *Metabolismo socio-ecológico de comunidades campesinas q´quechi y la expansión de la agroindustria de caña de azúcar y palama africana: Valle del Rio Polochic.* Guatemala: Magna Terra Editores.

García Laguardia, J. (2011). *La reforma liberal en Guatemala.* Guatemala: Tipografía Nacional.

Garzt, R. (1993). *FIS y FONAPAZ en Guatemala. Una nueva relación ONG y Estado.* Guatemala: Consejo de Instituciones de Desarrollo de Guatemala.

Gert, R. (1980). El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración de Centroamérica. En F. Fajzlber, *Industrialización e internacionalización en la América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica.

González Izas, M. (2014). *Modernización capitalista, racismo y violencia.* México: El Colegio de México.

González y González, L. (1995). *El oficio de historiar.* México: Editorial Clio.

Gudmundsun, L. (1993). Sociedad y política 1840-1871. En H. Pérez Brignolli, *Historia General de Centroamérica, Tomo III De la Ilustración al Liberalismo(1750- 1870).* España: Editorial Ciruela.

Guerra Borges, A. (2011). *Guatemala: 60 años de historia económica.* Guatemala: Fundación Soros.

Guillén, A. (2007). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. (C. C. Furtado, Ed.) Obtenido de http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf

Gutiérrez, E. (2016). *La Plaza Ciudadana. Actores y contextos de la crisis política de 2015. Cuadernos de Investigación No.2.* Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales -USAC.

Guzmán Bockler, C. (1975). *Colonialismo y revolución.* México: Siglo XXI Editores.

Herbert, J. (2002). Expresiones ideológicas de la lucha de clases: de la discriminación racial institucional a su mextificación: el indigenismo. En C. Gúzman Bockler, & J. Herbert, *Guatemala: una interpretación histórico social.* Guatemala: Cholsamaj.

Hernández Mack, L. (2010). *Ajustes, reforma y resultados: las políticas de salud de Guatemala 1985-2010.* Guatemala: Cuadernos de Desarrollo Humano -PNUD.

Hobbes, T. (1980). *El Leviatán, o la material, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* México: Fondo de Cultura Económica.

ICAP. (1995). *Ajuste, políticas de salud y modelos de atención en Centroamérica.* San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.

INAP. (2001). *Sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Apuntes y reflexiones sobre la globalización y la Nueva Administración Pública.* Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública.

INE. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Insight Crime. (sin año). *Elites y crimen organizado en Guatemala.* Fundación Insight Crime, International Development Research Centre. Obtenido de es.insightcrime.org

Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.* Guatemala. Obtenido de https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswOj0ZtuivPIcaAXet8LZqZ.pdf

Invasión de tierras es inexorable de una política errónea. (11 de 1954 de enero). *El Imparcial*.

Karz, S. (2004). La exclusión: concepto falso, problema verdadero. En S. Karz, *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (págs. 133-214). España: Gedisa.

La invasión de tierras es inexorable de una política errónea. (11 de enero de 1954). *El Imparcial*.

Lenin, V. (1974). *El Estado y la Revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la Revolución.* Pekín: Ediciones en lenguas extranjeras.

Lindbom, A. (s.f.). "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics. *Scandinavian Political Studies, 24*(3), 171-193.

Lujan Muñoz, J. (1998). *Guatemala. Breve historia contemporánea.* México: Fondo de Cultur Económica.

Mahoney, J. (mayo de 2001). Radical, reformist and aborted liberalism: origins of national regimes in Central América. *Journal of Latin Américan Studies, 33*(2).

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*.

Mann, M. (Noviembre de 2006). El poder autónomo del Estado: sus orgíenes, mecanismos y resultados. *Revista académica de relaciones sosciales*(5).

Martinez De Leon, L. (1994). *La Democracia de las armas.* México: Centro de Estudios de Guatemala.

Martinez Pelaez, S. (2013). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca.* México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, C. (1966). La guerra civil en Francia. En F. Engels, *Obras completas, Tomo I.* Moscú: Progreso.

Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado". *Revista de Ciencia Política, 32*(3S), 545-560.

McCreery, D. (1994). El impacto del café en las tierras de las comunidades indígenas: Guatemala, 1870- 1930. En H. Perez Brignolli, & M. Samper, *Café, tierra y sociedad.* San José, Costa Rica: FLACSO.

Mendoza, E. (julio-diciembre de 2005). Ciencias sociales, sociología y pobreza en Guatemala. *Sociologías*(14), 274-301.

MINUGUA. (2000). *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural. .* Guatemala: Misión de Verificación de la Naciones Unidas para Guatemala.

MINUGUA-PDH. (2004). *Análisis de la conflictividad en Guatemala. Colección Acuerdos de paz y derechos humanos.* Guatemala: Mision de Naciones Unidas para Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos.

Mobil, J. (2010). *La década revolucionaria 1944-1954.* Guatemala: Serviprensa.

Monteforte Toledo, M. (1952). La reforma agraria en Guatemala. (F. d. Económica, Ed.) *El trimestre económico, 19*(75), 389-407.

Montenegro, A. (2009). *El debate sobre la economía del desarrollo.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. Guatemala: Serviprensa.

Moreno, L. (2011). Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica. (P. EUROSocial, Ed.) *Colección Estudios*.

Myrdal, G. (1961). *El Estado del futuro.* México: Fondo de Cultura Económica.

Myrdal, G. (1962). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas.* México: Fondo de Cultura Económica.

O´Donnell, G. (octubre- diciembre de 1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista mexicana de sociología, 40*(4), 1154-1199.

Observatorio del Gasto Social. (2008). *La tenencia de la tierra y la conflictividad agraria en Guatemala.* Guatemala: CONGCOOP, CNOC, CIIDH.

ODHAG. (1998). *Guatemala Nunca más. Informe del proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Tomo III "El entornno histórico".* Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobizpado de Guatemala.

OIT. (1990). *El trabajo en el mundo.* Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Ordóñez Barba, G. (2017). *El Estado Social en México. Un siglo de reformas sociales: hacia un sistema de bienestar incluyente.* México: Siglo Veintiuno.

Oszlak, O., & O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes, 2*(4), 99-128.

Oyen, E. (2003). Producción de pobreza. Un enfoque diferente para comprender la pobreza. (U. d. Centro Internacional de Estudios de Pobreza, Ed.)

Palencia, M. (2013). *Elites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca.* Guatemala: Inédito, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar.

Palencia, S., Mendizabal, M., & et.al. (2011). *Género y etnicidad. De las maquilas de confección a los callcenters en Guatemala, Proyecto Fortalecimiento de las capacidades institucionales para aplicar el enfoque de etnicidad y genero en la investigación de desarrollo humano.* Guatemala: Magna Terra Editores.

Palencia, T. (2010). *Barriga llena no cree en hambre ajena. Los abusos en la maquila textil en Guatemala.* Guatemala: Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, Serviprensa.

Palier, B. (2010). Ordering change: understanding the Bismarckian Welfare Reform Trajectory. En B. Palier, *a Long goodby to Bismark?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Perez Sainz, J. (1996). *De la finca a la maquila: modernización capitalista y trabajo en Centroamérica.* Costa Rica: FLACSO.

Perez Sainz, J. (2001). *Exclusión y mercado laboral en Guatemala. Cuadernos de Desarrollo Humano.* Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.

Peréz Sainz, J., & Mora, M. (2007). *La persistencia de la miseria en Centroamérica.* Costa Rica: FLACSO- Costa Rica.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 17*(1).

Pinto Soria, J. (1980). *Raíces históricas del Estado en Centroamérica.* Guatemala: Editorial Univesitaria, USAC.

Pinto Soria, J. (1993). La independencia y la federación (1810-1840). En H. Perez Brignolli, *Historia General de Centroamérica, Tomo III De la Ilustración al Liberalismo(1750- 1870) Sociedad Estatal Quinto Centenario.* España: FLACSO-Ediciones Ciruela.

Plaza Publica. (s.f.). *Empresarios con poder.* Recuperado el 21 de enero de 2018, de https://www.plazapublica.com.gt/content/empresarios-con-poder-58-instancias-del-estado-en-las-que-las-camaras-tienen-voz-y-voto

PNUD. (2008). *Guatemala ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008.* Guatemala: Editorial Sur.

PNUD. (2010). La formación del Estado nacional en Guatemala: etapas decisivas. En *Guatemala: Un Estado al servicio del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2009-2010.* Guatemala.

Posas, M. (s.f.). La plantación bananera en Centroamérica (1870-1929). En V. Acuña, *Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las Repúblicas agroexportadoras (1870- 1945), Sociedad Estatal Quinto Centenario.* España: FLACSO Ediciones Ciruela.

Poulantzas, N. (1982). *Hegemonía y dominación en el estado moderno.* México: Siglo XXI Editores.

Reyes Illescas, M. (1998). *Patrimonialismo y participación. Del control del Estado a la lucha de los pueblos 1970-1998.* Guatemala: FLACSO-Serviprensa.

Rodas Martini, P. (1999). Diagnóstico de la política fiscal. En E. Torres Rivas, & J. Fuentes Knight, *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano. Volumen II: sociedad, medio ambiente y economía.* Guatemala: F&G Editores.

Romero, W. (2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009, Cuadernos de desarrollo humano.* Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rousseau, J.-J. (2001). *El contrato social.* México: Diana.

Saenz de Tejada, R. (2011). La Huelga de octubre de 1978: levantamiento urbano, insurreccion y rebelión en Guatemala. En M. Vela (Ed.), *Guatemala: la infinita historia de las resistencia.* Guatemala: Magna Terra Editores.

Salama, P. (1999). *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Samper, M. (1993). Café, trabajo y sociedad en Centroamérica (1870-1930). En V. Acuña, *Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las Repúblicas agroexportadoras (1870- 1945.* España: FLACSO, Editorial Ciruela.

Schirmer, J. (2001). *Intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala.* Guatemala: FLACSO Editorial de Ciencias Sociales.

Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica.* Guatemala: F&G Editores.

SEGEPLAN. (2003). *Estrategia de reducción de la pobreza 2004-2015.* Guatemala: Magna Terra Editores.

Skocpol, T. (1984). *Los Estados y lar revoluciones sociales.* México: Fondo de Cultura Económica.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the State back.* Cambridge University Press.

Sosa, L. (2010). El impacto social del Consenso de Washington. *Momento*(2).

Spiker, P., & et.al. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional.* Argentina: CLACSO-CROP.

Taracena Arriola, A., & et.al. (2009). *Etnicidad, Estado y nación en Guatemala, 1808-1944.* Guatemala: CIRMA.

Taracenan Arriola, A. (1993). Liberalismo y poder político en Centroamérica. En V. Acuña, *Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las Repúblicas agroexportadoras (1870- 1945), Sociedad Estatal Quinto Centenario.* España: FLACSO, Editorial Ciruela.

Tipografía Nacional. (1951). *El desarrollo económico de Guatemala. Resumen del Informe de misión que bajo el auspicio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento .* Guatemala: Tipografía Nacional.

Tishler Visquerra, S. (2001). *Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal.* Guatemala: F&G Editores.

Tobar Estrada, A. (2013). *El Campo de atención a la discapacidad en Guatemala y sus efectos de exclusión y empobrecimiento.* Guatemala: FLACSO- Editorial de Ciencias Sociales.

(s.f.). *Trilogía documental "Jacobo Arbenz, presidente revolucionario, coronel de la Primavera".* Recuperado el 18 de octubre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=gNGPj1tyrzQ&t=123s

(s.f.). *Trilogia Documental, "Jacobo Arbenz, derrocamiento, exilio y repatriación".* Recuperado el 18 de octubre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=nYJL9eHFuYw

Universidad Francisco Marroquin. (s.f.). *¿Por qué la UFM?* Recuperado el 2 de noviembre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=xSX9bA2uj-E&list=PLF9aIFEJl1ROAS7PEIhw5jxgzo2i-XcdF&index=2

Valdéz, F. (2015). *El gobierno de la élites globales. Cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte.* Guatemala: URL Editorial Cara Parens.

Villagrán Kramer, F. (2009). *Biografía política de Guatemala. Los años de guerra y paz, Tomo II.* Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Villagrán Kramer, F. (2009). *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944-1970. Volumen I.* Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Villagrán Kramer, F., Colom Argueta, M., & Mijangos López, A. (1966). *Bases para el desarrollo económico y social de Guatemala.* México: Comisión de Planificación de la Unidad Revolucionaria Democrática.

Weber, M. (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.* México: Fondo de Cultura Económica.

Williams, R. (1986). *Export Agriculture and the Crisis in Central America.* (U. o. Press, Ed.) Chapel Hill and London.

Zapata, A. (2009). *El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala.* Guatemala: FLACSO, Editorial de Ciencias Sociales.

Información hemerográfica

"Invasión de tierras es inexorable de una política errónea". (11 de enero de 1954). *El Imparcial*

"Comunismo en marcha dentro de los muros del hemisferio". (14 de enero de 1954). *El Imparcial*

"EEUU reafirma la política de no intervención en el Continente". (30 de enero de 1954). *El Imparcial*

"No ha llegado ni una sola arma rusa, polaca, ni de los países que menciona el departamento de Estado: Toriello". (26 de mayo de 1954). *El Imparcial*

"Rojos guatemaltecos en línea con Moscú, declara senador Wiley". (14 de enero de 1954). El Imparcial

"El mal que nos hacen. El comunismo es el responsable de la actual situación". (15 de enero de 1954) *El Imparcial*

"Junta de gobierno disuelve el Congreso" (29 de junio de 1954). *El Imparcial*

"Nombramientos de funcionarios", Decreto 13 (14 de julio de 1954) *El Guatemalteco*

"Se derogan diversos artículos relacionados con el Ministerio de Educación", Decreto 22 (21 de julio de 1954) *El Guatemalteco*

"Se crea el Comité de Defensa contra el Comunismo", Decreto 23 (21de julio de 1954) *El Guatemalteco*

"Derogación de Decreto 900 o reforma agraria", Decreto 31 (27 de julio de 1954). *El Guatemalteco*

"Estatuto Agrario", Decreto 559. (1 de marzo de 1956) *El Guatemalteco*

El Guatemalteco, Diario oficial de la República de Guatemala, Tomo CLXI, Número 68. (21 de abril de 1961) *El Guatemalteco*

"Salario Mínimo divide al CACIF". (28 de septiembre de 2005). *Siglo XXI*

"CACIF objeta gran diálogo". (16 de mayo de 2006). *Siglo XXI*

Información obtenida en línea

Ayau, M. (febrero de 1960). Algunas consideraciones al impuesto sobre la renta. *Tópicos de actualidad, 2*(5). Obtenido de http://www.biblioteca.cees.org.gt/topicos/web/topic-005.html

CICIG. (2018). *Comunicado de prensa: Caso "Traficanates de influencias".* Recuperado el 23 de febrero de 2018, de http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=864&cntnt01returnid=67

CIEN. (s.f.). Recuperado el 14 de febrero de 2018, de http://www.cien.org.gt/index.php/quienes-somos/

Invasión de tierras es inexorable de una política errónea. (11 de 1954 de enero). *El Imparcial*.

Plaza Publica. (s.f.). *Empresarios con poder.* Recuperado el 21 de enero de 2018, de https://www.plazapublica.com.gt/content/empresarios-con-poder-58-instancias-del-estado-en-las-que-las-camaras-tienen-voz-y-voto

(s.f.). *Trilogía documental "Jacobo Arbenz, presidente revolucionario, coronel de la Primavera".* Recuperado el 18 de octubre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=gNGPj1tyrzQ&t=123s

(s.f.). *Trilogia Documental, "Jacobo Arbenz, derrocamiento, exilio y repatriación".* Recuperado el 18 de octubre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=nYJL9eHFuYw

Universidad Francisco Marroquin. (s.f.). *¿Por qué la UFM?* Recuperado el 2 de noviembre de 2017, de https://www.youtube.com/watch?v=xSX9bA2uj-E&list=PLF9aIFEJl1ROAS7PEIhw5jxgzo2i-XcdF&index=2