



CONSEJO NACIONAL  
EMPRESARIAL

“Hacia una agenda de modernización  
de la gobernanza económica guatemalteca”

# Índice

<b>Índice .....</b>	<b>1</b>
<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>2</b>
<b>Una primera radiografía de privilegios económicos obstructivos .....</b>	<b>3</b>
<b>Ausencia de visión país y modelo económico retrógrado .....</b>	<b>3</b>
<b>Barreras a la emergencia de nuevas empresas y visión empresarial unidimensional .....</b>	<b>4</b>
Concentración del sector financiero y subdesarrollo de los mercados de capitales .....	4
Fiscalidad punitiva para empresas no establecidas y sin afiliaciones a las redes del sector privado tradicional	6
Micro regulación y diseño ad hoc de políticas públicas .....	7
<b>Poder de mercado y prácticas anticompetitivas .....</b>	<b>9</b>
<b>La gran corrupción .....</b>	<b>10</b>
Financiamiento electoral ilícito .....	11
El caso de las empresas de construcción. Las fortunas construidas a base de contratos .....	12
El caso de Acisclo Valladares y las “champurradas a los diputados” .....	12
La competencia y la corrupción. La Línea y demás defraudaciones fiscales .....	13
<b>Gobernanza.....</b>	<b>13</b>
Cooptación de instituciones públicas a través de sobrerrepresentación gremial .....	14
<b>Hacia una agenda de modernización económica .....</b>	<b>15</b>
<b>Ejes de reforma institucional .....</b>	<b>16</b>
Estado fuerte, eficiente y al servicio de todos, sin privilegios.....	16
Verdaderas libre competencia y libre empresa .....	17
<b>Modernización de mercados y acceso a financiamiento .....</b>	<b>18</b>
Banco de Desarrollo: .....	18
Profundización de mercados financieros: .....	18
Autoridad de Competencia y Antimonopolio: .....	18
Fintech.....	19
<b>Bibliografía .....</b>	<b>20</b>

# Índice de Figuras

Gráfica 1. Nivel de Penetración Crediticia en el Triángulo Norte .....	5
Gráfica 2. Activos totales de los principales bancos del sistema .....	5
Gráfica 3. Recaudación fiscal en Centroamérica .....	7

# Una primera radiografía de privilegios económicos obstructivos

## Ausencia de visión país y modelo económico retrógrado

La estructura económica de Guatemala tiene su origen en una muy dispar distribución de la tenencia de la tierra, algo propio de sistemas coloniales. Los cambios políticos que vinieron después como es el caso de la Revolución Liberal de 1871, no solucionaron esa desigualdad y profundizaron la dependencia de monocultivos para exportación, sin que eso supusiera crecimiento económico o el desarrollo de mercados competitivos.

En las últimas décadas, debido a la concentración en la tenencia de la tierra, los terratenientes tuvieron un acceso a crédito muy superior al de la inmensa mayoría, los procesos paulatinos de bancarización no han derivado en la profundización del acceso a financiamiento. En otros países esos tenedores de riqueza, como es lógico, han sido quienes lideran el cambio económico hacia mayor productividad y desarrollo. En Guatemala la historia ha sido diferente.

La diferencia entre otros casos de éxito y el nuestro es que esa transformación económica hacia la industrialización y modernización con todo lo que eso conlleva, ocurrió parcialmente. En términos generales y con honrosas excepciones, la economía guatemalteca es poco productiva y conlleva comportamientos empresariales que evitan el natural riesgo empresarial. El cambio hacia otras actividades económicas no ha servido para abrir fábricas que exporten o la proliferación de sectores con alta demanda de trabajo, sino para construir centros comerciales e invertir en negocios de consumo y servicios.

El resultado de una clase empresarial que ha preferido apostar por una rentabilidad inmediata y segura es un crecimiento económico mediocre, basado en el aumento de la población y el incremento de consumo que trae consigo sufragado en buena parte con las remesas que los migrantes guatemaltecos en Estados Unidos mandan a sus familias.

Existe entre algunos actores de Guatemala un discurso que alaba la capacidad de crecimiento de nuestra economía y a los empresarios como “motores de desarrollo”. No es extraño escuchar a algunos presentarse como “representantes de cierto porcentaje PIB”, bajo la noción que son sus empresas las que generan de manera directa esa riqueza y por lo tanto “responsables” de la misma. Ese discurso presenta una dicotomía entre quienes generan y aquellos que no, siendo los primeros “productivos” y el resto, la mayoría, beneficiarios de esa productividad.

Sin embargo, la realidad demostrable es que la economía guatemalteca, como explicaremos más adelante, no tiene un desempeño que se destaque por la innovación, modernización y la capacidad de generar riqueza.

## Barreras a la emergencia de nuevas empresas y visión empresarial unidimensional

Desde la fundación del país, el sector privado tradicional se ha consolidado en conglomerados empresariales familiares que están en el núcleo de redes de poder económico y político. Este proceso antiquísimo de esclerotización empresarial ha cimentado las bases de barreras legales y extralegales que impiden la entrada a nuevas iniciativas empresariales cuyas actividades podrían constituir una amenaza comercial para el sector empresarial tradicional. El sistema mina la organización de un nuevo paradigma para *hacer empresa* que reconozca lo imperativo y no prorrogable de ciertas reformas económicas y políticas para el desarrollo del país.

Estas barreras de entrada son múltiples y mutan a lo largo del tiempo. A menudo existe un traslape entre sus distintas dimensiones que históricamente ha dificultado la tarea de identificación y articulación; no obstante, en esta iniciativa, se plantean algunos ejes que apuntan a esos obstáculos fundamentales en la creación de un ambiente más dinámico de empresarialidad y crecimiento económico.

### **Concentración del sector financiero y subdesarrollo de los mercados de capitales**

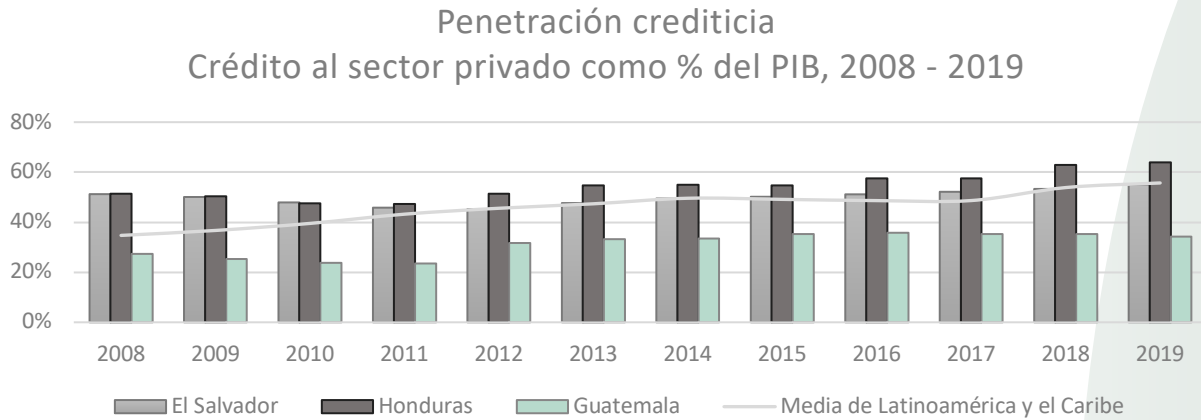
Al 31 diciembre de 2020, el sistema financiero nacional contaba con más de Q450.7 millardos en el sistema financiero nacional<sup>1</sup>. De este monto, 87.4% se encuentra en el sistema bancario nacional, reflejando la centralidad cuasi monopólica de los bancos en los procesos de intermediación financiera del país. De esta cifra, 55% se concentra en tan solo tres instituciones financieras, de las cuales dos se asocian típicamente a familias del sector privado tradicional. Solo estos dos bancos concentran más de un tercio de todo el sistema financiero. Esto implica que actualmente dos grupos familiares tienen el control de un tercio de todo el capital financiero.

Uno de los planteamientos fundamentales de esta propuesta consiste en describir en qué forma la estructura de un mercado particular determina la eficiencia que genera beneficios entre consumidores y oferentes. Además de la falta de otras fuentes de financiamiento que existen en países con mercados de capitales desarrollados, un mercado financiero concentrado y bajo el mismo paradigma empresarial, tiene influencia directa en el nivel de penetración del capital en la economía de Guatemala. Esto se refleja en los niveles extremadamente bajos de penetración crediticia. Dicho esto, sin una extensiva intermediación financiera, el potencial económico del país estará perennemente restringido, tanto como la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos empresariales que contribuyan a mitigar las problemáticas económicas actuales.

---

<sup>1</sup> Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB)

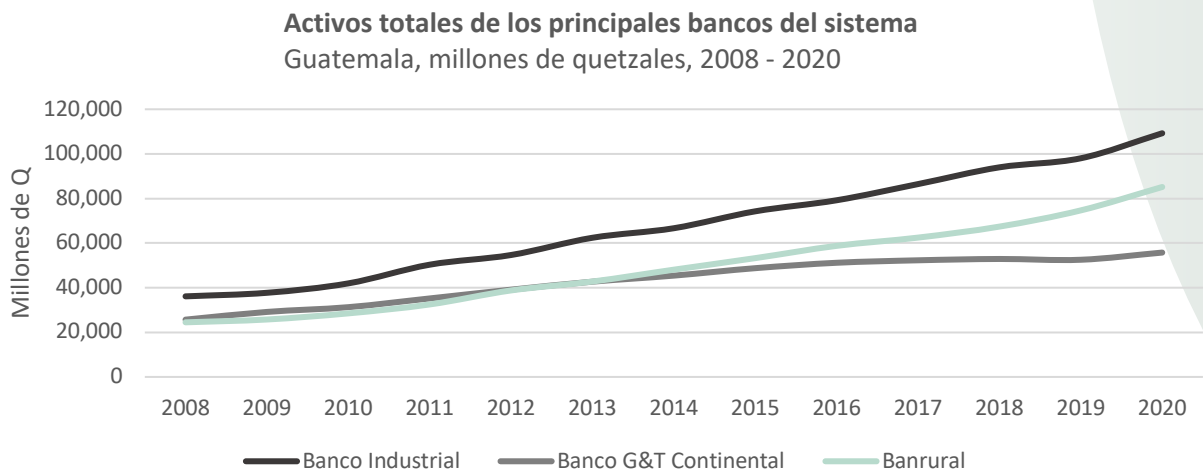
Gráfica 1. Nivel de Penetración Crediticia en el Triángulo Norte



Fuente: Banco Mundial

La baja penetración crediticia en Guatemala se debe a factores estructurales de su economía, tales como el bajo dinamismo económico o la falta de proyectos productivos que justifiquen la suscripción de acuerdos de financiamiento con los bancos; la evidencia apunta que en la presencia de un sistema de gobernanza distinto -alejado de las motivaciones típicas del sector privado tradicional- junto a un modelo de negocios cuyo enfoque es servir a los sectores típicamente excluidos por el sistema actual, se encuentran nuevas fuentes de dinamismo y crecimiento. Entre 2008 y 2020, los activos del Banco de Desarrollo Rural, S.A. (BANRURAL), han crecido en promedio 11 por ciento, mientras que los otros Bancos afiliados al sector privado tradicional lo han hecho entre 7 y 10 por ciento. Esto ha permitido que Banrural en poco tiempo pase de ser la tercera, a la segunda institución financiera más importante del sistema financiero nacional.

Gráfica 2. Activos totales de los principales bancos del sistema



Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala

Por otra parte, la excesiva bancarización de los mercados de capitales por parte del sector privado tradicional, no permite la adopción y desarrollo de otros instrumentos de financiamiento como los mercados accionarios públicos, créditos estructurados y financiamiento de grandes proyectos. Esta última categoría es particularmente relevante cuando se tiene en cuenta que en los procesos de aprobación de créditos voluminosos -como los que se emplean para dichos proyectos- usualmente deben de ser aprobados por el consejo de administración de los bancos, los cuales, antepone intereses sectarios. Un proyecto que amenaza alguna actividad del sector privado tradicional no tiene la posibilidad de suscribir financiamiento a través de las principales instituciones financieras.

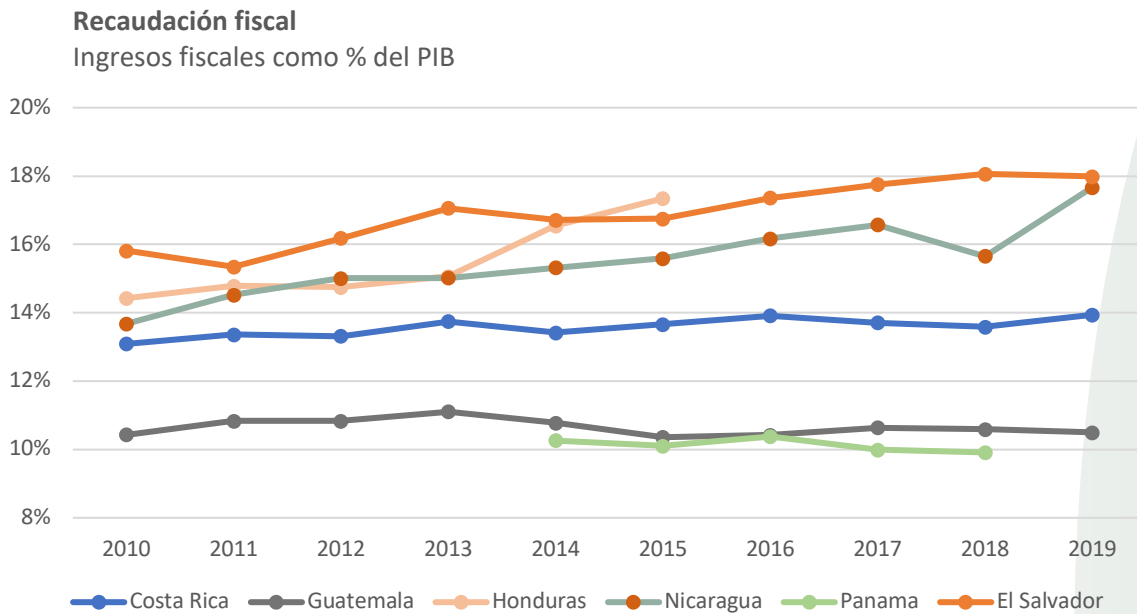
El desarrollo de los mercados de capitales domésticos es un eje central en el desarrollo de un nuevo sector privado. Esto implica una desconcentración de las fuentes de financiamiento formales a través del desarrollo de nuevas plataformas y productos financieros.

### Fiscalidad punitiva para empresas no establecidas y sin afiliaciones a las redes del sector privado tradicional

La fragilidad institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) permite que el fraude fiscal sea la norma, especialmente en el pago del impuesto sobre la renta (ISR) a empresas. También existen casos de empresas que activamente defraudan al Estado de Guatemala a través de retenciones ilegales del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Dichos factores han conducido a que Guatemala sea de los países con menor recaudación tributaria en relación al porcentaje del PIB. Los bajos niveles de recaudación tributaria alimentan un ciclo de debilidad institucional producto de la limitada capacidad para financiar las operaciones de instituciones angulares en un Estado de Derecho; limita la capacidad del Estado de Guatemala para implementar políticas públicas agresivas sin fragilizar el marco de sostenibilidad fiscal que ha caracterizado al país a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, las empresas establecidas recurren a complejos esquemas corporativos que les permiten erosionar la base imponible. Por ejemplo, las empresas establecidas tienen la capacidad de crear holdings en paraísos fiscales, a las cuales transfieren activos intangibles y posteriormente cobran regalías a las subsidiarias locales. Esta transacción genera una base imponible inferior a la que se accede únicamente contando con la capacidad económica y técnica de implementar estos esquemas de precios de transferencia.

Gráfica 3. Recaudación fiscal en Centroamérica



Fuente: Banco Mundial

La fragilidad fiscal del Estado de Guatemala, por otra parte, no permite el desarrollo de la infraestructura institucional y física que le permitiría desarrollar la actividad económica en otros sectores con mayor potencial de creación de empleo. Las soluciones típicamente aportadas por el sector privado ante la fragilidad fiscal del país, que a menudo consisten en la usurpación de ciertas competencias del Estado, solo favorecen la concentración de la actividad económica y no poseen una perspectiva integral del desarrollo de regiones -que no responderían a intereses de lucro de corto plazo- y que se caracterizan por ser las más proclives a generar flujos de migración hacia Estados Unidos.

Reconociendo la importancia de fortalecer la capacidad de recaudación fiscal del Estado de Guatemala y el rol pernicioso que han jugado distintos intereses gremiales ante cualquier intento de reformar la fiscalidad del país, reconocemos la importancia de una fiscalidad justa y eficiente para el desarrollo de la actividad empresarial y el crecimiento económico del país.

### Micro regulación y diseño ad hoc de políticas públicas

Los mercados se caracterizan por ser mecanismos eficientes para asignar recursos; sin embargo, para que estos sean eficientes es necesaria la existencia de condiciones institucionales que permitan a las fuerzas competitivas efectuar su trabajo.

En el caso guatemalteco, las condiciones para el desarrollo de un mercado competitivo no se cumplen como consecuencia de una institucionalidad débil que no garantiza el respeto básico a las reglas del juego. Así mismo, por presencia de regulaciones que bloquean la competencia y benefician a unos pocos en



perjuicio de los consumidores, Guatemala adolece de concentraciones e ineficiencias propias de las prácticas monopólicas.

El desarrollo histórico de la matriz productiva del país, ha evolucionado a partir de casos paradigmáticos de esta índole. Por ejemplo, en 1974 a través de regulaciones surgió la obligación de agregar vitamina A al azúcar centrifugada que se consume en el país. Inicialmente la medida se implementó justificada como una solución para la deficiencia de este suplemento en la dieta de la población guatemalteca. Hay pocos países que enriquecen el azúcar con vitamina A. Considerando lo excepcional y atípico de la medida, esta se convirtió en una barrera de entrada al mercado pues su adición generaba fuertes problemas para cumplir dichos estándares, los cuales, para ser superados requerían del acceso a capital financiero facilitado por el sistema bancario. Desde entonces, la política tiene más importancia como medida no arancelaria en vez de constituirse en un factor nutricional. Aunque se ha importado azúcar, la oposición del lobby gremial ha restringido efectivamente su acceso. Esas medidas evolucionaron en el tiempo y desde 1992 se estableció el marco legal para el enriquecimiento de alimentos que luego se ampliaría a la sal -yodo- y fortificación de harinas.

Por otra parte, dada la alta concentración del mercado, aunado a la barrera no arancelaria de la fortificación con vitamina A; se crea una brecha entre el precio interno del azúcar, que es mayor, frente al precio en el mercado mundial. Este diferencial de precios constituye una transferencia de riqueza de los consumidores guatemaltecos de azúcar hacia los productores locales. Una ineficiencia como consecuencia de reglas ad hoc que no permiten un mercado competitivo; actualmente se percibe la existencia de acuerdos comerciales entre agremiados del sector para la fijación de precios. En consecuencia, hubo una barrera de entrada que favoreció a los grandes terratenientes con acceso al sistema bancario; las medidas legales sobre el azúcar generaron una producción concentrada y cartelizada que ha evolucionado además en obstrucciones para la importación.

En otros mercados regulados como las telecomunicaciones, teóricamente no hay barreras de entrada, pero existen disposiciones no evidentes incorporadas en la Ley General de Telecomunicaciones que impiden la aparición de nuevos actores en el mercado. Dentro de ellas, la ley excluye la responsabilidad de los operadores actuales de garantizar características clave de mercados de telecomunicaciones dinámicos como la portabilidad del número telefónico en favor del usuario y el acceso a derechos de paso a operadores que no poseen la infraestructura telefónica. Esto imposibilita el establecimiento de empresas arrendatarias de infraestructura capaces de proveer servicios de telecomunicaciones, garantizando innovación, calidad y precios bajos vía la competencia.

En los últimos años ha sido evidente cómo la captura del ente regulador -la Superintendencia de Telecomunicaciones- ha impedido la subasta de las frecuencias 4G en forma competitiva, como la ley de telecomunicaciones lo estipula y la participación de altos funcionarios de las empresas en sonados casos de corrupción. La corrupción y debilidad institucional juegan a favor de la concentración de mercado.

El cemento mantiene una posición dominante por la protección arancelaria vigente durante décadas. Hace veinte años Guatemala se abrió a la importación del cemento, que suele ser uno de los productos excluidos de forma usual en negociaciones de tratados de libre comercio por su importancia como “sector estratégico”. Su principal barrera de entrada es geográfica debido a los altos costos de transporte, al

respecto, una serie de acuerdos comerciales colusorios abonan a que mantenga su condición dominante en el mercado, generando precios más altos al consumidor. Una micro regulación señalada de funcionar para mantener ventajas no competitivas está en el diseño de especificaciones técnicas de las bases de licitación y cotización de las adquisiciones del Estado. El mecanismo microrregulatorio consiste en especificar que el cemento a adquirir debe ser reforzado con puzolana, un material inerte que es utilizado en Guatemala exclusivamente por una empresa.

El financiero es otro sector donde la regulación tiende a generar una concentración de mercado que no es en beneficio del consumidor. El sector financiero se beneficia de una regulación bancaria dedicada y de un órgano de supervisión poco independiente, del cual, los bancos ejercen influencia importante. Por otra parte, no existe una legislación adecuada de protección al consumidor que ponga coto a algunas prácticas comerciales que en otros países son prohibidas.

A su vez, por omisión, no existe suficiente legislación que incentive un mercado de capitales que permita a las empresas financiarse en bolsa de valores. Esta falta de incentivos favorece directamente a una banca que queda como la única alternativa de financiación para las empresas.

La prohibición de financiar al Estado por parte del banco central, ha ocasionado que la economía migre de un esquema productivo hacia uno financiero; en ese sentido, las altas tasas de interés en instrumentos de deuda han privilegiado las operaciones de tesorería sobre el apetito de riesgo bancario para proyectos productivos. Los bancos se encuentran en una zona de confort a costa del bajo crecimiento en créditos para iniciativas empresariales.

En el sector café, la ley dedicada a la producción y comercialización del aromático estipula que un ente estatal regulador es quien otorga las licencias para la exportación; así mismo, arbitrariamente puede definir la comercialización de los lotes producidos en base a criterios de calidad; una situación subjetiva que está sujeta a juicio de un funcionario.

La Asociación Nacional del Café es la organización estatal -manejada por asociaciones privadas- que regula la actividad y cobra un impuesto de importación -disfrazado de contribución especial- del 1%. Este arancel es de los casos más antieconómicos que existen en el mercado mundial. Es importante mencionar que dicha entidad forma parte de la cúpula del sector privado y destina fondos públicos para la defensa del sector.

Esto ha favorecido a las empresas existentes que gozan de una posición de mercado bien establecida y perjudica a los consumidores, debido a que se convierte en una barrera de entrada informal.

### Poder de mercado y prácticas anticompetitivas

A lo largo de las últimas décadas, la economía de Guatemala se ha consolidado alrededor del consumo y demanda interna de bienes y servicios. Esta tendencia del periodo posterior a los Acuerdos de Paz, es producto de varios fenómenos políticos y económicos, pero, especialmente, se explica por cierta apertura comercial y, sobre todo, al crecimiento exponencial de los flujos de remesas desde los Estados Unidos.

Sectorialmente, esto ha favorecido actividades económicas que no están sometidas a los marcos regulatorios y fluctuaciones disciplinarias en los mercados internacionales; cuya rentabilidad, podría estar determinada en mayor medida por la capacidad de capturar mercados con prácticas desleales y no por la eficiencia operativa o económica que caracteriza a otras jurisdicciones con mayor dinámica competitiva. En un contexto como el de Guatemala, donde la complejidad productiva es relativamente baja, la supervisión activa de la competencia se vuelve un eje fundamental para impulsar el desarrollo de nuevos sectores altamente productivos per se y garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados. De la misma manera, la falta de reconocimiento en el rol que juega la organización industrial para la eficiencia económica, no permite optimizar las estructuras de ciertos sectores que naturalmente tienden a la concentración, tales como la provisión de servicios básicos -agua potable o energía eléctrica-.

Guatemala es uno de los pocos países a nivel mundial que no cuentan con un marco legal que agrupe todas las consideraciones, disposiciones y lineamientos de competencia, así como las sanciones aplicables a entidades que empleen prácticas anticompetitivas -acuerdos de precios (price-fixing), cartelización, o fusiones y adquisiciones de tendencia monopólica-. La falta de una Ley de Competencia tiene consecuencias perjudiciales para el desarrollo económico del país y esto se ha manifestado como obstáculo en negociaciones de nuevos acuerdos comerciales con otras regiones estratégicas (como la Unión Europea) y el desinterés generalizado de inversionistas internacionales de gran envergadura por invertir en el país, ante el temor de operar en un mercado sin reglas ecuanímes y transparentes.

Un ejemplo claro de lo anterior, es el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Corea del Sur, en el que Guatemala fue excluida ante la negativa de algunos sectores que se rehusaron a aceptar el ingreso de productos que competirían con la industria local; ello afectó a cientos de empresas que hubiesen accedido al mercado surcoreano en excelentes condiciones.

A pesar que el sector privado tradicional no ha presentado oposición pública a un decreto que regule la competencia, su papel ha sido subrepticamente de obstaculización. Reconociendo la dinámica viciosa entre la estructura económica de Guatemala basada en la demanda interna y la falta de proactividad del sector privado tradicional para garantizar el acceso y justicia en los mercados; el nuevo sector privado debe establecer como prioridad una agenda de reforma que persiga la modernización de los mercados y la búsqueda de competencia justa como estandarte de un sistema económico auténticamente desarrollado y eficiente.

### La gran corrupción

La corrupción supone el último y más pernicioso de los privilegios económicos, desde el cual se estructuran y mantienen la mayoría de estos privilegios. Antes de las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- las verdades que han salido a luz pública se contaban en espacios cerrados y discutían abiertamente en pocos foros. Hoy, la evidencia nos habla de un país con corrupción sistémica y estructural, donde tanto pequeñas decisiones como grandes políticas están permeadas por este fenómeno.

La **gobernanza económica** no es una excepción. Las fortunas al amparo del Estado, ya sea a través de contratos o privilegios, se construyen y conservan por medio de una relación continuada con el poder

político. La misma se da en varias modalidades de gran corrupción que en Guatemala comprendemos con mayor profundidad a partir de 2015. Los casos de CICIG ilustran varios tipos de arreglos al más alto nivel que explican buena parte de los males que hacen de nuestra economía una escasamente competitiva. Sin pretender dar una descripción completa y exhaustiva, la corrupción opera para generar privilegios a través de los siguientes mecanismos macro:

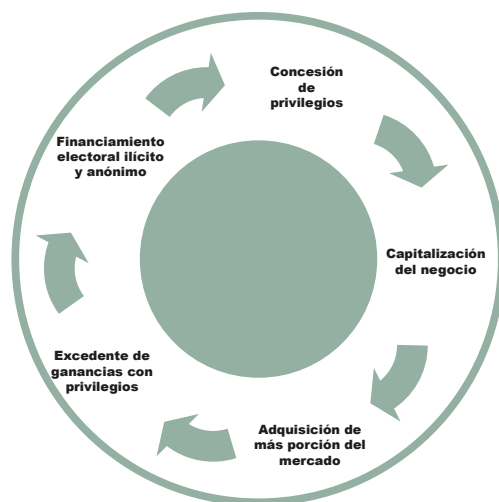
### Financiamiento electoral ilícito

El Comisionado Velásquez (CICIG) hablaba del financiamiento electoral como el pecado original del sistema. Se refería a los favores para los financistas de campaña, pagados con dinero o ventajas. El caso “Cooptación del Estado” está repleto de estos ejemplos. El monopolio televisivo de Ángel González donó tiempo de aire al Partido Patriota del ex presidente Pérez Molina (de manera ilícita y anónima) en plena campaña electoral y recibió a cambio una desproporcionada porción de la publicidad del Estado. Eso sin contar con que el monopolio que ha generado ingresos millonarios a Ángel González en Guatemala es en sí mismo un privilegio operado por su cuñado Luis Rabbé, exministro (responsable de telecomunicaciones) y exdiputado ahora esperando extradición desde México (Forbes, 2016).

La lógica que se repite en muchos de estos intercambios es la siguiente (CICIG, 2016): un donante aporta recursos no reportados a una campaña, pues eso haría muy evidente el pago de esos favores monetarios una vez que el partido estuviera en el poder. Al tomar posesión el político beneficiado por el financiamiento, concede privilegios económicos, un contrato, una protección a su negocio, eliminación de competencia, etc. Es importante destacar que el privilegio capitaliza el negocio del financista corrupto, dándole una ventaja comparativa frente a los demás. Eso lleva a más ganancias y esas ganancias a mayor posibilidad que en la siguiente elección puedan patrocinar con más dinero a más actores; y la rueda vuelve a empezar. Una investigación de del medio “Plaza Pública” publicada en su sección “Laberinto del Poder” ilustra el caso de Albavisión de Ángel González de la siguiente manera:

*El poder económico y político que Albavisión ha acumulado en Guatemala se ha basado en la concentración y acaparamiento de las principales frecuencias de radio y televisión, las cuales ha obtenido a partir de la relación de dependencia generada por González con la clase política del país desde mediados de los años 80 del siglo pasado. Una fórmula sencilla: yo te ayudo a llegar al poder; tú me ayudas a hacerme millonario (Chávez, 2018).*

Ilustración 1. El ciclo perverso del financiamiento electoral ilícito



## El caso de las empresas de construcción. Las fortunas construidas a base de contratos

El caso “Construcción y Corrupción” develó un esquema manejado por el entonces ministro Alejandro Sinibaldi. Los empresarios pagaban coimas para que la autoridad autorizara los pagos pendientes de obra ejecutada, como bien explica CICIG:

*El pago a las empresas de cartón funcionaba como una especie de “ventanilla especial” para los constructores, ya que una vez depositado el dinero el engranaje gubernamental operara a su beneficio, pagándoles deuda de arrastre y/o nuevos proyectos*

*Este esquema paralelo era el que movía las decisiones sobre cómo y a quien les pagaba el MICIVI. Las empresas que no entraban en el esquema de pago de sobornos estaban en una real desventaja frente aquellas que habían entregado cantidades millonarias para asegurar los desembolsos del MICIVI (CICIG, 2017).*

Al asumir el costo de la “comisión” el empresario aumenta artificialmente el valor de la obra y si quiere continuar en el juego, debe montar un mecanismo recurrente de negociación, que incluye financiamiento electoral ilícito. Muchas nuevas fortunas han salido de este proceso y otras ya grandes se han consolidado. Mientras tanto, los constructores dispuestos a entrar a competir, pero no en la corrupción, simplemente no se animan a operar ese negocio. El sistema expulsa a los honestos y atrae a los corruptos e ineficientes.

## El caso de Acisclo Valladares y las “champurradas a los diputados”

Gracias a CICIG y también a la Fiscalía de la Florida en Estados Unidos, conocemos detalles del paradigmático caso de un alto ejecutivo de una gran empresa de comunicación, funcionario que recientemente fue ministro de Economía (gracias a la influencia de esa empresa). Se trata de un mecanismo de corrupción orientado a controlar la legislación a través de pagos a políticos. La CICIG lo explicaba así:

*De los hallazgos de la investigación se derivó que la promesa de dádiva correspondía a pagos bimensuales de Q50 mil por diputado, dinero que era entregado en efectivo y en maletas remitidas a personal de confianza de la entonces vicepresidenta Baldetti, de manos de los altos directivos de la empresa de telecomunicaciones, TIGO, Acisclo Valladares Urruela y Luis Fernando Valladares Guillén, en la oficina principal de dicha entidad.*

*Desde la Vicepresidencia, el dinero era repartido través de algunos diputados de confianza que eran denominados entre ellos como “jefes de línea” o “brochas”. Éstos, además de estar encargados de la repartición del dinero al resto de diputados, (pagos referidos por los mismos como “las champurradas”), también se encargaban de trasladar las instrucciones que emanaban de la señora Ingrid Roxana Baldetti Elías. Esta forma de operar se dio desde que inició la legislatura 2012-2016, lo cual permitió aprobar determinados paquetes de leyes (CICIG, 2019).*

Dinero dedicado a comprar leyes que generaban privilegios para la compañía telefónica del jefe de Acisclo Valladares. Jefe que a su vez consiguió esa compañía a través de una oportunidad presentada cuando era ministro de Comunicaciones (Rodríguez Pellecer, 2014).

El caso, por el cual está detenido en Estados Unidos Valladares, se convierte en uno de narcotráfico en el momento que las autoridades estadounidenses determinaron la procedencia del dinero utilizado para pagar a los diputados, la cual, era por lavado del crimen organizado a través de un intermediario bancario (Department of Justice, 2019). Un ejemplo del peligro que implica para empresarios navegar activamente en un sistema de corrupción estructural.

### **La competencia y la corrupción. La Línea y demás defraudaciones fiscales.**

Otro de los privilegios concretos de gran corrupción que podemos identificar, es el existente en el régimen fiscal. Mientras muchos pequeños y medianos empresarios pagan con dificultades impuestos poco claros, existen esquemas que libran a algunos grandes del pago de tributos, dándoles una ventaja. Investigaciones como las relacionadas con el crédito fiscal y defraudación demuestran que se puede conseguir un régimen tributario distinto a través de la corrupción. En todos los casos de CICIG el resultado era en cierto sentido el mismo. Mientras los que no estaban dispuestos a pagar se les sometía (y se les somete) a un régimen engorroso y que castiga al más pequeño, a los que sí estaban dispuestos a pagar, se les recompensaba con mayor disponibilidad de capital, minando así la libre competencia.

Financiamiento electoral, coimas por contratos, sobresueldos a decisores a cambio de leyes y defraudación fiscal; todos estos actos de gran corrupción apuntan en el mismo sentido. El empresario dispuesto a jugar con estas reglas tiene una ventaja estructural a la hora de competir con el empresario que no está dispuesto a hacerlo. Al margen de las circunstancias de cada caso y el peso de los empresarios en estos esquemas (pueden ser beneficiarios o extorsionados) la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia debe ser una agenda prioritaria de todo emprendedor que quiera competir en un mercado justo.

## **Gobernanza**

Durante toda la historia de Guatemala como país independiente, en el país prevalece un modelo institucional donde los sistemas de organización política y económica son concebidos sobre la distinción de las funciones sociales entre individuos. Este tipo de diseño institucional se encuentra fuertemente arraigado en la cultura política y económica. Aún en los momentos de apertura democrática, la visión de cuotas gremiales y sectoriales permanece en evidente contradicción con los principios republicanos que se pregonan formalmente.

En una república democrática la selección de autoridades debe ocurrir por representantes populares y legítimamente electos, en la nación muchos de los cargos públicos son seleccionados por órganos no electos sino con cuotas de representación para algunos de los sectores económicos, académicos y profesionales. En Guatemala el arraigo de instituciones gremiales, defendido por la élite política y económica desde la época de independencia, ha privilegiado la incidencia de actores que representan intereses sectoriales dentro de los espacios de toma de decisión en las políticas públicas. Aunque diseños similares son comunes en muchas partes del mundo, a nivel latinoamericano ninguno es tan marcadamente acaparado por la élite económica del sector privado organizado y los grupos de interés de gremios profesionales, como el caso de Guatemala.

La política económica, monetaria y de empleo dependen de instituciones cuya máxima autoridad es un grupo colegiado con estas características, facilitando decisiones ad hoc y perpetuando visiones económicas no competitivas. Las prácticas corporativistas se han hecho especialmente escandalosas en los grupos a quienes se ha delegado la selección y autorización de nóminas de candidatos para designación de magistrados del Organismo Judicial. El diseño y su propensión intrínseca al conflicto de interés, enteramente antidemocrático, han sido la herramienta utilizada en la última década para socavar los escasos avances de la independencia judicial.

A diferencia del corporativismo concebido en países del centro de Europa o Asia, el caso de Guatemala, que tiene un bajo desarrollo de sindicatos de trabajadores privados, no es un modelo de gobernanza democrática que impulse la formación profesional, innovación tecnológica, el desarrollo de una política de industrialización o los contratos laborales colectivos tendientes al pleno empleo como en aquellos países; sino opera como un sistema de organización en beneficio de círculos de interés, con membresía casi tribal o de clanes, que otorga cuotas de poder en el diseño de políticas públicas y la conducción de instituciones públicas, lo cual, les permite negociar con los gobiernos de turno o ejercer presiones y vetos en beneficio de sus grupos.

### **Cooptación de instituciones públicas a través de sobrerrepresentación gremial**

La asignación legal de representación al sector privado tradicional en juntas directivas y autoridades superiores de diversas instituciones públicas formaliza espacios de conflicto de interés y distorsiona el rol gubernamental en la emergencia de mercados libres y competitivos. Aunque la libertad de asociación es la regla, la influencia institucional asignada a las gremiales de empresas privadas presenta diversos problemas y desventajas para las empresas que deciden no afiliarse a sus organizaciones y para otros actores productivos. Esta posición limita el surgimiento de acciones de innovación o competencia real, pues además de las circunstancias expuestas en otros apartados, las decisiones rectoras en casi todas las materias estarán motivadas por la participación de representantes de actores particulares afiliados con posición de ventaja sobre actores no afiliados, emergentes o disidentes.

Por ejemplo, la representación del sector privado tradicional en instancias como la Junta Monetaria, abre la posibilidad a conflictos de interés explícitos por tener la capacidad de aprobar el otorgamiento de licencias bancarias. En el sector eléctrico, las gremiales tienen la capacidad de influir y decidir sobre los proyectos de inversión, lo cual presenta otro conflicto de interés entre el objetivo de electrificar zonas rurales y el beneficio económico a corto plazo para actores que inciden en la decisión y responden a los intereses comerciales de las gremiales que representan.

Para los empresarios no afiliados, esta situación también constituye un impedimento significativo para el desarrollo de proyectos empresariales. El sector privado organizado posee representación mayoritaria en las agencias de promoción de inversión, lo cual somete este cuerpo a seguir las directrices de sus afiliados. Entonces tácitamente el acceso a otros mercados internacionales o participación en los esfuerzos de promoción de inversión están condicionados por la capacidad de adherirse a los intereses gremiales.

Todo proyecto de reforma, entonces, implicará no sólo la desconcentración de la representación del sector privado organizado bajo un mismo umbral, sino también impulsar la transformación de las instituciones

públicas donde existen potenciales conflictos de interés con el actuar del sector privado, de forma que las instituciones adquirieran verdadera rectoría (autonomía) y persigan objetivos que respondan al interés general y el bien común.

## Hacia una agenda de modernización económica

La naturaleza y el alcance del rol del gobierno en el desarrollo económico de un Estado es materia de debate académico sin conclusión. La discusión gira principalmente en torno a:

- La eficacia de políticas fiscales que incentiven o desincentiven la inversión de sectores (aranceles, exenciones fiscales, priorización de infraestructura productiva, política educativa, política energética);
- La conveniencia y las externalidades de la existencia de institucionalidad pública que ejerza funciones de arbitraje y regulación económica.
- El Estado como inversionista y propietario de empresas públicas y participaciones público-privadas.

Esas discusiones se dan sobre la asunción que el aparato estatal tiene ciertas capacidades y el Gobierno de turno puede, si lo desea, dirigir la institucionalidad pública en cierta dirección o que el Sistema de Justicia ejerce la judicatura con un grado aceptable de eficiencia e imparcialidad. Esas asunciones no aplican para la Guatemala actual: El Estado guatemalteco no solo es objetivamente pequeño (por ende, sus alcances limitados) y sometido a una condición de captura por parte de redes político-económicas ilícitas y otras formas de crimen organizado. Es también ineficaz e ineficiente presentando debilidad institucional a nivel transversal. El sistema político-económico ha permitido que la lógica de gran corrupción funcione además para lubricar las adquisiciones públicas y dirigirlas hacia las contrapartes privadas de las estructuras de crimen organizado; así como enriquecer mediante comisiones a los operadores. La reacción del sector privado tradicional en alianza con los políticos de turno frente a los procesos evidenciados desde 2015, en el marco de la lucha contra la corrupción, han acelerado el agotamiento del sistema y dinamitado bastiones importantes de independencia judicial; llevando al poder ejecutivo, en ausencia de contrapesos, a un estado actual de semi parálisis que impide respuestas efectivas frente a las emergencias, desastres naturales y las causas estructurales que impiden el desarrollo y generan la migración.

Este fenómeno de deterioro sostenido se observa desde la ola de medidas de tercerización de servicios y privatización de activos, con efectos de concentración de mercados propios del sistema económico guatemalteco, en el marco de las medidas de ajuste estructural impulsadas por las multilaterales en esa época. Se impulsó la contracción de la burocracia estable en favor de la flexibilización de las contrataciones de puestos públicos, utilizando el modelo de prestación de servicios profesionales liquidados en el marco de contratos temporales mediante la emisión de facturas contables. También se impulsó la contracción de los ministerios con las unidades ejecutoras más numerosas y la tercerización de servicios por parte de empresas privadas que antes prestaban instituciones públicas, como ilustran perfectamente los casos de los ministerios de Salud Pública y Comunicaciones. Las medidas no han favorecido la ampliación de servicios públicos, ni causaron impacto en el nivel de vida de la gran mayoría de población. Las ausencias son especialmente identificables en los departamentos más rurales, con ello se hace referencia al altiplano y zona suroccidental del país, focos de mayor inmigración hacia los Estados Unidos.



Este desgaste sostenido sufre una aceleración importante debido principalmente a dos causas:

- El destape de casos de gran corrupción presentados por la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en conjunto desde 2015 hasta 2019 y desde entonces por la FECI y la consecuente notoriedad adquirida por parte de varios grupos de crimen organizado.
- La caída continua de la calidad de vida en la mayoría de la población, como evidencia se puede mencionar el aumento de la cantidad de gente bajo la línea de pobreza y la contracción de la clase media, que es causa directa en el aumento de la migración irregular hacia Norteamérica.

Estos dos factores elevan el nivel de escrutinio sobre la administración pública, lo cual, aunado al deterioro institucional descrito anteriormente, explican en gran medida que la capacidad de ejecución del gasto público, aún en las ocasiones en que la intención es legítima, se encuentren en un punto histórica y comparativamente bajo.

Como Consejo Nacional de Empresarial partimos de la premisa siguiente: Para echar a andar un esfuerzo de desarrollo económico a nivel nacional y con la escala necesaria para el mejoramiento sensible de la calidad de vida y la cantidad de oportunidades de desarrollo; es absolutamente necesario, imprescindible y prioritario liberar al Estado guatemalteco de su condición de captura por parte de redes político-económicas ilícitas y reformarlo para dotarle capacidades suficientes de administrar con eficiencia lo público, promover la competencia acompañada del surgimiento de mercados eficientes y orientar el desempeño económico para la generación de empleo e inversión.

Las reformas requeridas para alcanzar ese punto estratégico, que permita plantearse objetivos más ambiciosos en término de desarrollo económico y aumento de la calidad de vida, han sido perfiladas y consensuadas durante las últimas tres décadas a través de varios procesos y en el marco de muchas crisis políticas e institucionales. Cada crisis remarca con mayor urgencia que la anterior, lo urgente e imprescindible de echar a andar cambios de profundo calado. Cada aplazamiento de estos cambios por vía institucional cierra la ventana de oportunidad para que este proceso se realice por medios pacíficos y legales, abriendo la puerta a las opciones más radicales y rupturistas. ¿Por qué entonces no reciben impulso las reformas? Una de las razones -no la única- es la falta de verdadero compromiso del sector económico organizado para darles respaldo irrestricto, no sólo discursivo sino político y económico. Esta falta de compromiso sólo se explica cuando la voz empresarial está monopolizada y sirve únicamente a aquellos que, en medio de esta situación, perciben beneficios y réditos económicos anclados a la falta de competencia económica.

### Ejes de reforma institucional

El CNE, consciente de la necesidad de apoyo a las reformas del Estado por parte del sector privado del país, impulsa de manera comprometida la reforma integral del Estado guatemalteco, desglosada en los siguientes ejes:

#### **Estado fuerte, eficiente y al servicio de todos, sin privilegios**

- Reforma administrativa del Estado

- Reforma al Servicio Civil (marco legal, voluntad política y hoja de ruta);
- Reforma al sistema de compras del Estado (marco legal, voluntad política, transparencia y hoja de ruta), y;
- Modernización administrativa y electrónica del Estado.
  - Simplificación de los procesos administrativos del Estado (trámites en línea, simplificación de trámites, revisión y reingeniería de procesos, detección y eliminación de ineficiencias).
  - Certificación periódica obligatoria de procesos de las dependencias del Estado.
- Sistema de integridad del gasto público, transparencia, rendición de cuentas y prevención de corrupción
  - Reforma y cambio de gobierno corporativo en la Contraloría General de Cuentas
  - Diseño e implementación de mecanismos de control y acompañamiento de la CGC paralelos a la administración pública, no exclusivamente correctivos a posteriori
- Fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
  - Devolución transparente, ágil y pronta del crédito fiscal a empresas;
  - Agilización de procesos de importación y exportación
  - Ampliación de base tributaria mediante la facilitación de prospectos de agremiados de la pequeña y microempresa (ayuda con la creación de récord bancario, mediación con grupos organizados de empresarios informales para formalizar su operación)
  - Combate al contrabando
- Infraestructura productiva pública, privada y mixta
  - Mejoramiento de puertos y aduanas
  - Crecimiento y diversificación de la matriz energética, modernización del mercado mayorista y la red de distribución de energía
  - Ampliación, mejoramiento y mantenimiento de la red vial
- Justicia independiente y eficiente
  - Fortalecimiento de la Carrera Judicial;
  - Reforma Sistema Penitenciario;
  - Reforma Elección de Magistrados del Poder Judicial para garantizar independencia
  - Reforma al Código Penal.

### Verdaderas libre competencia y libre empresa

- Ejecutivo y Legislativo
  - Impulso a la Ley de Competencia y su implementación;
  - Regularización del trabajo a tiempo parcial;
  - Reforma y cumplimiento de la normativa laboral (diagnóstico de la situación actual, plan para regularización de empresas)
  - Lo público separado de lo privado: eliminación de espacios corporativos con participación ilegítima de asociaciones empresariales.

- Sistema bancario y democratización de acceso a capital para promover competencia y democratización
  - Organización de la demanda de créditos para capital semilla y de trabajo de la micro, pequeña y mediana empresa.
  - Impulso de proyectos eficientes para banca de segundo piso y democratización de acceso a capital
  - Acceso a tecnología financiera para inversión.

### Modernización de mercados y acceso a financiamiento

Basándonos en los hechos aquí expuestos, creemos firmemente que una estrecha cooperación con los Estados Unidos y su nueva administración puede actuar como catalizador para llevar a cabo una transformación política y económica que aborde las causas fundamentales de la migración. Por eso dentro un primer conjunto de propuestas, para mitigar los fenómenos antes mencionados:

#### **Banco de Desarrollo:**

Creación de un fondo de desarrollo local con una estructura de gobernanza híbrida, con las autoridades estadounidenses y otras partes interesadas internacionales conservando la administración y el despliegue de fondos. Como ocurrió durante el rotundo éxito del Programa

Europeo de Recuperación (el "Plan Marshall") dirigido por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, el acceso al crédito y la financiación resultó crucial en la reindustrialización y modernización de la economía europea. El Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania, establecido en el contexto del Plan Marshall, desempeñó un papel crucial en la concesión de inversiones y préstamos a largo plazo a empresas privadas que contribuyeran al proceso de reconstrucción. El fondo podría financiar programas estratégicos con el objetivo de impulsar la productividad local. Esta iniciativa también abordaría la concentración extrema del sector financiero dentro de las élites depredadoras existentes.

#### **Profundización de mercados financieros:**

La asistencia técnica en el proceso de profundización de los mercados financieros locales, el desarrollo de los mercados financieros resultará fundamental para conectar el negocio y capitales potenciales, al tiempo que abrirá el mercado guatemalteco a la inversión extranjera. Tal iniciativa podría incluir la orientación de organismos reguladores como la Comisión de Valores y Bolsa (SEC) o la Autoridad Reguladora de la Industria Financiera (FINRA) al compartir su experiencia en la supervisión de mercados de capitales funcionales y transparentes.

#### **Autoridad de Competencia y Antimonopolio:**

Asistencia técnica en el establecimiento de autoridades antimonopolio competente y el desarrollo del marco jurídico apropiado. Como se había puesto de relieve anteriormente, la falta de un marco antimonopolio disuade severamente la entrada de nuevos actores, al tiempo que fomenta la corrupción y otras conductas indebidas empresariales. Sin la aplicación de un marco antimonopolio, cualquier esfuerzo para continuar con la renovación de la clase empresarial en Guatemala siempre estará por debajo de las

expectativas internacionales e impedirá el desarrollo de mercados libres, competitivos y eficientes. Los Estados Unidos también podrían desempeñar un papel activo en la obtención de apoyo para la promulgación de una legislación antimonopolio integral.

### Fintech

Impulsar la inclusión financiera a través de plataformas de tecnología financiera ("FinTech"). Considerando que las remesas juegan un papel central en la vida de millones de guatemaltecos, FinTech podría desempeñar un papel central en el aumento de la inclusión financiera para las minorías que históricamente han carecido de acceso a los servicios bancarios más básicos, al tiempo que abordan el tema de la concentración en el sector financiero.

Como lo ha hecho históricamente y en muchas geografías diferentes, Estados Unidos tiene la oportunidad de alterar la tendencia de un drama humano en sus fronteras. Creemos firmemente que la nueva administración y su refrescante disposición a comprender las causas fundamentales de la migración, presentarán una ventana única de oportunidad para detener finalmente este drama humano evitable.

## Bibliografía

**Chávez, Suchit. 2018.** González, señor de los medios, ángel de la democracia. [En línea] 5 de Mayo de 2018. <https://laberintodelpoder.com/contenido/gonzalez-senor-de-los-medios-angel-de-la-democracia>.

**CICIG. 2017.** CASO CONSTRUCCION Y CORRUPCION. [En línea] 14 de Julio de 2017. <https://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>.

—. **2016.** CASO COOPTACIÓN DEL ESTADO DE GUATEMALA. [En línea] 2 de Junio de 2016. <https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>.

—. **2019.** CASO: SUBORDINACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO AL EJECUTIVO, UNA EXPRESIÓN DE LA CAPTURA DEL ESTADO. [En línea] 6 de Mayo de 2019. <https://www.cicig.org/casos/caso-subordinacion-del-poder-legislativo-al-ejecutivo/>.

**Department of Justice. 2019.** Justice.gov. *Guatemalan Presidential Candidate Charged With Conspiring To Import Cocaine Into The United States And Related Firearms Offense*. [En línea] 17 de Abril de 2019. <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/guatemalan-presidential-candidate-charged-conspiring-import-cocaine-united-states-and>.

**Forbes. 2016.** Ángel González, el mexicano que creó un imperio de medios en AL. [En línea] 29 de Agosto de 2016. <https://www.forbes.com.mx/angel-gonzalez-mexicano-nombra-presidentes-guatemala/>.

**Rodriguez Pellecer, Martín. 2014.** El trío López que pone nervioso al establishment. [En línea] 11 de Agosto de 2014. <https://nomada.gt/pais/el-trio-lopez-que-pone-nervioso-al-establishment/>.