

Una aproximación a la CORRUPCIÓN SISTÉMICA en Guatemala

“La corrupción crece

En democracia,

investigación





Autores

Daniel Haering, Investigador Diálogos
Edgar Gutiérrez Aiza, Consultor experto en Anticorrupción

Walter Corzo, Director Ejecutivo
Daniel Núñez, Director Académico
Gabriela Ayerdi, Coordinadora de Gestión
Mayarí Prado, Coordinadora de Comunicación
Diseño: Purple Studio
Edición: Gabriel Woltke

Dirección: 0 calle 16-26 zona 15 colonia El Maestro
Ciudad de Guatemala
Tel: 2369-6418
Correo: info@dialogos.org.gt
www.dialogos.org.gt
(redes FB, IG, IN, X y TikTok) @DialogosGuate

Este documento ha sido elaborado por Diálogos. El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a Diálogos. Cualquier parte de esta publicación puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Diálogos, siempre y cuando se reconozca el crédito y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Diálogos para ello puede solicitarlo al correo comunicacion@dialogos.org.gt.

Si tienes algún comentario u observación sobre esta publicación puedes enviarla al correo electrónico: info@dialogos.org.gt

Daniel Haering, Edgar Gutiérrez Aiza, (2024). Una aproximación a la corrupción sistémica en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Asociación Civil Diálogos.

Una aproximación a la corrupción sistémica en Guatemala

Daniel Haering y Edgar Gutiérrez Aiza

En abril del 2014, diputados del Congreso de la República de Guatemala aprobaron la llamada Ley Tigo, una ley que permitía a la empresa de telecomunicaciones instalar antenas sin la aprobación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT). La ley fue aprobada sin atravesar los procesos normales de revisión en comisiones de trabajo. Los diputados recibieron el documento a última hora y votaron de urgencia nacional (con más de dos tercios del Congreso) sin discusión ni análisis. Las principales bancadas involucradas fueron las de los difuntos partidos Patriota y LIDER y algunos diputados de CREO y TODOS (ConCriterio 2019), partidos que, en papel, no tienen mucho en común.

En 2019, en una investigación de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), se descubrió que la empresa Tigo había estado sobornando funcionarios entre 2012 y 2015. La entonces vicepresidenta Roxanna Baldetti supuestamente coordinaba los sobornos a los diputados para ejercer la influencia de Tigo en el Congreso. Estos pagos estaban calculados en 50,000 quetzales bimensuales, por diputado (La Hora 2019). La ley generó mucha polémica y finalmente fue derogada un mes después de su aprobación en mayo de 2014. El evento es un ejemplo de miles de casos de un fenómeno común en Guatemala donde actores poderosos coordinan acciones de abuso de poder para beneficio particular: corrupción.

¿Cómo se coordinan actores tan diversos dentro del Congreso con el Ejecutivo y una empresa privada? Las democracias resuelven estos problemas de información y de acción colectiva a través de partidos políticos e ideologías. Actores con intereses económicos y políticos similares se coordinan para producir políticas públicas de acuerdo con estos intereses. Sin embargo,

los actores involucrados en el caso de Ley Tigo no convergen siempre ideológicamente. Es más, basta con hacer un análisis de votaciones legislativas en el tiempo para evidenciar que los diputados, en general, rara vez se alinean incluso dentro de su mismo partido. No hay convergencia ideológica, socioeconómica, étnica ni cultural, y aún así los actores políticos coordinan acciones complejas y negocian extensivamente la aprobación de leyes y la gestión de la cosa pública.

En teoría, la democratización debió proveer herramientas formales de negociación y diversidad ideológica para que los políticos guatemaltecos resolvieran problemas de acción colectiva a través de mecanismos de ejercicio del poder responsable, pero no lo trajo. Un proceso de modernización política implica la profesionalización de sus administradores, ejecutores y legisladores, además de una visión estatal de provisión de bienes públicos universales. Esta profesionalización es producto de años de preparación y experiencia, complementadas por un profundo sentido de vocación. Claro está, no todos los políticos ni administradores viven *para* la política. Incluso en sistemas políticos modernos, siempre habrá un grupo que viva *de* la política. Sin embargo, un sistema político moderno es incluso capaz de transformar demandas en productos (políticas públicas) a través de instituciones formales, a diferencia de un sistema pre-moderno que canaliza únicamente pocas demandas en productos más personalizados (bienes privados, bienes tipo “club” y privilegios).

En Guatemala ocurrió todo lo contrario: la democracia se adaptó a la corrupción, tal como evidencia el caso de la Ley Tigo. ¿Qué explica que Guatemala se resista tanto a la modernización política incluso después de la apertura de su sistema político? Argumentamos que Guatemala está en un equilibrio social de intercambios personalistas basados en atributos personales (color de piel, apellido, acento, afinidad de sangre, etc.) y que la democratización fue una extensión de estas dinámicas subyacentes, no su destrucción. En otras palabras, Guatemala opera bajo **política patronal**. Es el lenguaje común que hablan todos los actores que trajo la democratización y los Acuerdos de Paz. Hoy, esa política, se ve amenazada por un shock exógeno de cambio de expectativas: CICIG. Apalancada del bono demográfico y el uso masivo de internet, CICIG introdujo un pantallazo de modernización que encamina hacia una forma impersonal de hacer política. El largo camino desde 2015 hasta 2023 culminó con la sorpresiva victoria electoral del partido Semilla, un partido que encarna precisamente la modernización política que detonó el shock de CICIG.

Este documento contiene una aproximación teórica, histórica y metodológica a la corrupción endémica reinante en Guatemala. El trabajo se organiza en tres partes: primero, una exploración del concepto de política patronal, acompañado de una ilustración del concepto y de una reflexión del régimen guatemalteco. La segunda sección contiene un análisis histórico de la formación del patronalismo en Guatemala. Se identifican las variables políticas clave que originan las principales redes patronales. También se incluye una caracterización extensiva de las redes patronales. El documento finaliza con una propuesta de agenda de investigación con preguntas, hipótesis y algunos diseños de investigación.

“En teoría, la democratización debió proveer herramientas formales de negociación y diversidad ideológica para que los políticos guatemaltecos resolvieran problemas de acción colectiva a través de mecanismos de ejercicio del poder responsable, pero no lo trajo.”

Marco teórico: Política patronal

Henry Hale en *Patronal Politics* (“Política Patronal”) dice que la política patronal “(...) se refiere a la política en sociedades donde los individuos organizan sus actividades políticas y económicas principalmente en torno al intercambio personalizado de recompensas y castigos concretos a través de cadenas de conocimiento real, y no principalmente en torno a principios abstractos e impersonales como las creencias ideológicas o categorizaciones como las de clase económica que incluyen muchas personas que uno no ha conocido en persona” (Hale 2015, 9-10). Esta lógica se asemeja a la

de las “sociedades de acceso cerrado” de las que hablan North, Wallis y Weingast en *Violence and Social Orders* (“Violencia y Órdenes Sociales”). Ellos argumentan que una sociedad de *acceso cerrado* se caracteriza por tener relaciones basadas en características personales, tales como el color de piel o el pertenecer a una tribu en particular, en lugar de características impersonales, como la clase social o la ideología (North, Wallis y Weingast 2009).¹

En la política patronal, “el poder recae en aquellos que pueden [cumplir los castigos y recompensas], aquellos que pueden posicionarse como patrocinadores con una base de clientes grande y dependiente” (Hale 2015, 10). Es un sistema de premios y castigos basado en relaciones personales donde los actores se tienen que conocer entre ellos. Las redes patronales fácilmente pueden extenderse de manera que se aniden círculos de poder con bisagras (*brokers*) que los unen y operan bajo la misma dinámica patronal. De esta manera, los actores poderosos con bases de clientes amplias pueden ejercer su poder para gobernar a través de intercambios.

Al final, el poder en sociedades patronales, argumenta Hale, se usa para tres cosas que incentivan a las élites a apoyar al “patrón”: 1) empujar por políticas y leyes particulares, 2) dirigir favores a aliados y 3) castigar oponentes (Hale 2015, 10). A diferencia de sociedades políticas modernas donde el poder se usa para proveer bienes públicos de forma más universal, la política patronal se centra en proveer bienes privados y de tipo “club” dentro de las redes patronales. La concentración de poder y el reparto de beneficios son el centro de la política patronal y el único plan real de gobernanza.

Uno de los conceptos clave para entender la política patronal es el de las expectativas. Dice que el “poder es una extraña profecía autocumplida iluminada por una lógica de acción colectiva: mientras las élites *esperen* que el jefe ejecutivo formal continúe a cargo en el futuro, muy pocos se atreverán a organizar un golpe para sacarle por la alta probabilidad de ser atrapado y la baja probabilidad de éxito” (Hale 2015, 11). En otras palabras, el “patrón” gana porque las élites creen que ganará, y las élites creen que ganará porque otras élites creen lo mismo. Se presenta entonces una tautología, de acuerdo con Hale: los clientes obedecen a los patronos cuando esperan que otros clientes también lo hagan. Este es el “gran poder de las expectativas”,

el poder coordinar fuerzas políticas dependiendo de lo que los demás esperan que ocurra (Hale 2015, 34).

Este concepto se ha tratado en otra literatura que analiza la corrupción endémica. Por ejemplo, Della Porta y Vannucci argumentan que las expectativas adaptativas transforman la creencia de que en cualquier instancia pública habrá corrupción en realidad (2016, 241). Igual que Hale, dicen que esta lógica es una “profecía autocumplida” donde los actores sociales y políticos producen corrupción porque *creen* que no hay otra forma de hacerlo. La expectativa genera un efecto “bola de nieve”.

¿Qué hace que las redes patronales se mantengan unidas? Hale apunta hacia tres elementos fundamentales: 1) el acceso continuo del patrón a *recursos* para premiar aliados leales; 2) el poder que tiene el patrón para castigar oponentes (“*enforcement*”); y 3) la capacidad que tiene el patrón de *monitorear* clientes y “subpatrones” que tienen sus propios clientes. Esta aproximación entiende estos tres elementos como subproductos de las expectativas. Sí, los recursos tangibles importan, pero al final de cuentas estos recursos se empoderan y debilitan también con expectativas. Los actores asignan recursos a quienes creen que ganarán, y los ganadores ganan porque les asignaron esos recursos. Al centro de la teoría, entonces, siguen estando las expectativas y las variables que las moldean.

La labor de CICIG entre 2015 y 2018 ilustra cómo un cambio exógeno en las expectativas puede modificar la correlación de poder manteniendo el mismo nivel de recursos. CICIG sacudió los fundamentos patronales de la política guatemalteca con investigaciones “desde afuera”. Es decir, eran investigaciones que no respondían a alianzas patronales ni correlaciones de fuerzas locales. Si bien no eran investigaciones armadas a la perfección (aunque la gran mayoría superaban técnicamente el estándar de investigación del país), eran investigaciones impersonales. Los casos no se armaban contra opositores, ni tampoco se dirigían hacia favorecer aliados. Respondían a lógicas basadas en racionales jurídicos, no personales.

El gran efecto que tuvo este golpe exógeno al sistema fue un cambio radical de expectativas sobre cómo se lleva a cabo la gobernanza. Tomemos, por ejemplo, los contratos de construcción. En sociedades patronales,

es común encontrar en contratos de esta naturaleza una oportunidad para premiar aliados con contratos sobrevalorados, y Guatemala no era la excepción. Antes del “shock CICIG” de 2015, los contratos de construcción de carreteras se sobrevaloraban, en promedio, un 374 por ciento (ver Waxenecker 2019). De acuerdo con datos de Waxenecker, durante los años más fuertes de CICIG (digamos, los primeros años del gobierno de Jimmy Morales) esta sobrevaloración bajó a 283 por ciento.² En otras palabras, CICIG cambió la dinámica mediante la cual se adjudicaban contratos. Ya no era “permitido” abusar de las arcas del Estado como fuente de premios y castigos porque alguien sin alianzas patronales podía perseguirte sin deberle nada a nadie.

¿Qué rol juegan las instituciones³ en el juego de la política patronal? El mismo Hale señala que “hay leyes formales en los libros, pero estas son aplicadas selectiva o diferenciadamente de acuerdo con las reglas del juego no-escritas (informales) que son más fundamentales” (Hale 2015, 9). Eso implica que las instituciones formales, el cascarón jurídico, está sometido a los intereses de estas redes extendidas, en gran medida de espaldas al poder. La única ley formal que importa, argumenta Hale, es la constitución: “la función más importante de una constitución (...) no es sostener el Estado de Derecho, que prácticamente no existe [en sociedades patronales], sino el de señalar quién es más probable de ser el patrón en jefe y de proveer puntos focales que ayudan a estructurar estas redes [patronales]” (Hale 2015, 10).

Imagen 1. Ejemplo de red patronal en Guatemala



¹ Existen aproximaciones teóricas alternativas para entender este tipo de dinámica política. Principalmente, podemos usar el patrimonialismo (en su forma clásica y en su forma moderna como “neo-patrimonialismo”) y el clientelismo. Argumentamos que la teoría de política patronal es superior a sus alternativas. El patrimonialismo representa una forma de gobierno particular donde un patrón dispone de su patrimonio: el Estado. El clientelismo es una aproximación donde se le asigna significativamente más importancia a la clientela, además de ser un fenómeno particularmente electoral. El **patronalismo** representa una categoría más amplia de relacionamiento entre grupos sociales, no solamente un estilo de gobernanza ni un fenómeno electoral.

² Estas cifras se calcularon usando datos de Waxenecker 2019. Específicamente, se tomaron los cálculos que hace el autor del “potencial económico competitivo” de contratos de construcción y se calculó su tasa respecto del valor adjudicado a empresas captoras del mercado. En otras palabras, se calcula qué tanto más grande es el valor adjudicado respecto del precio de mercado de la construcción de carreteras en Guatemala.

³ Entiéndase el concepto de “institución” como un conjunto de reglas formalmente sancionadas que norman la interacción entre actores. Son las “reglas juego” (Brinks, Levitsky, and Murillo 2020).

Esto no quiere decir que las reformas institucionales no tengan efecto. El ejemplo de CICIG, donde la presión internacional introdujo un instrumento institucional que los actores del sistema no supieron juzgar en toda su dimensión, nos enseña que existen reformas que pueden tener efectos positivos siempre y cuando se sepan navegar las vulnerabilidades de la clase política y sus dinámicas.

La importancia del patrón en jefe es central al argumento de la política patronal. Esta figura política funciona como centro de gravedad alrededor del cual se construyen alianzas, como hemos dicho, con base en expectativas. Particularmente en Guatemala, esta figura la sostiene el presidente de la república. El jefe del Ejecutivo, primero, tiene que ser capaz de convencer a la élite que puede apoyarle electoralmente de que puede ganar. Aquí entra el juego de las expectativas: un presidente gana porque le apoyan, y le apoyan porque creen que ganará. Una vez en el Ejecutivo, tiene acceso a los recursos del Estado a través de la otorgación de contratos, plazas y desembolsos directos. Este es el cemento que pega las redes patronales.

El régimen político guatemalteco

Una vez establecido el patronalismo como un equilibrio social que gobierna las relaciones sociales de forma personal, es imperativo discutir la relación que tienen las redes patronales con el régimen político guatemalteco. Esta sección explora las principales características del régimen guatemalteco desde su transición a la democracia. Se argumenta que Guatemala transiciona a ser una democracia “sesgada para las élites” en 1985 (Albertus y Menaldo 2020) y luego comienza a transitar en 2020 a ser un autoritarismo competitivo (Levitsky y Way 2002; 2010). Es también característico de Guatemala el tener atributos de un “vacío democrático” (Barrenchera y Vergara 2023) desde 1985. La más reciente elección de un nuevo gobierno liderado por el Movimiento Semilla es un freno al retroceso democrático que había atravesado Guatemala desde que inició el gobierno del partido VAMOS en 2020.

La transición a la democracia en Guatemala en 1985 (más discutida en el siguiente capítulo de este estudio) provee un foco central de análisis para entender el tipo de régimen político que le sucedió. Transitar desde dictaduras militares constantes durante el siglo XX es un reto político para cualquier democracia de tercera ola. El caso guatemalteco se benefició estrictamente de la presión internacional por la democratización,

particularmente de Estados Unidos, y de acuerdos internos de las élites políticas, económicas y militares que percibían mayor beneficio en la transición que en la inestabilidad del autoritarismo.

Michael Albertus y Victor Menaldo en “*Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*” (Autoritarismo y los Orígenes Elitistas de la Democracia) proponen una teoría de democratización moderna e innovadora. A diferencia de otros estudios que hacen énfasis en el rol antagónico entre las clases medias o populares y la clase política gobernante (Boix 2003; Acemoglu y Robinson 2006; Ansell y Samuels 2014), este estudio pone el ojo analítico en las interacciones colaborativas de las élites (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 2013; Mainwaring y Pérez-Liñán 2013). Explicaciones clásicas de democratización resaltan que el momento de la transición suele ser una ruptura con la dinámica autoritaria, como una “victoria” de los oprimidos (Geddes 2011). Esta ruptura se da a través de la instalación de elecciones libres y competitivas que abren el acceso al poder y de provisiones institucionales republicanas que limitan el ejercicio de este. Cuando la presión sobre los autócratas por parte de los oprimidos es muy grande, deciden ceder poder antes que afrontar potencialmente una revolución (Boix 2003; Acemoglu y Robinson 2006). En teoría, la democratización trae sobre la mesa nuevas instituciones y dinámicas de poder que modernizan un sistema político.

El enfoque de Albertus y Menaldo (2018) es distinto. Su argumento es uno de continuidad en lugar de ruptura. Los autócratas deciden transitar a la democracia

“Una vez establecido el patronalismo como un equilibrio social que gobierna las relaciones sociales de forma personal, es imperativo discutir la relación que tienen las redes patronales con el régimen político guatemalteco.”



cuando perciben que la transición resuelve un problema de presión (por ejemplo, presión internacional o de élites económicas emergentes que quieren participar en el Estado) pero lo hacen diseñando instituciones, particularmente una constitución, que les garantice privilegios similares a los que gozaban en la dictadura. Es decir, empujan la transición si perciben que pueden estar igual de beneficiados en democracia que en dictadura, incluso cambiando de facto la arquitectura institucional. El tipo de régimen que se produce después de una transición que se da en estas condiciones se llama **democracia sesgada para las élites** (Albertus y Menaldo 2018, 45).

Una democracia sesgada para las élites es un tipo de democracia de baja calidad que tiene alternancia en el poder mediante elecciones libres y competitivas con poco pluralismo, inclusividad y representatividad, y donde las élites gozan de una serie de privilegios de *jure* y de *facto*. Este tipo de democracias son poco sensibles a las demandas ciudadanas, y más bien atienden demandas de las élites económicas tradicionales y políticas. Suelen tener gobiernos más pequeños, bajo gasto en educación y salud, y regímenes fiscales regresivos (Albertus y Menaldo 2018, 58).

Según los autores, las élites gozan de seis tipos diferentes de privilegios que aseguran su influencia en democracia: 1) reglas electorales ventajosas, 2) integridad militar, 3) desarticulación de la oposición, 4) protección ante la persecución, 5) salvaguarda de bienes y rentas y 6) estabilidad constitucional (Albertus y Menaldo 2018, 69). Exploraremos cómo la democracia guatemalteca preserva estos

privilegios con ejemplos de “enclaves autoritarios” (i.e. provisiones constitucionales que protegen intereses elitistas o autoritarios con apariencia democrática) en su Constitución Política.

Las reglas electorales favorecen a las élites para asegurarse la reelección y para desarticular a la oposición. El ejemplo más tradicional de los puntos 1 y 4 son las altas barreras de entrada que tiene el sistema político guatemalteco. La ley requiere una tortuosa organización partidaria en la mitad del territorio nacional (50 municipios y 12 departamentos). Además, pide una cantidad significativa de afiliados: alrededor del 0.2% del padrón electoral, unos 25,000 afiliados en 2024. A diferencia de un simpatizante, el afiliado sólo puede adherirse a un partido a la vez y tiene requisitos formales de adhesión más elevados. Por ejemplo, en Guatemala los afiliados deben proveer, presencialmente, su firma y datos de domicilio de manera que empate perfectamente con los del Registro Nacional de las Personas (RENAP). El Tribunal Supremo Electoral (TSE) suele rechazar muchas firmas de afiliados por no cumplir meticulosamente (alguien diría, innecesariamente meticuloso) los requisitos. Al final, unos pocos *brokers* políticos, los dueños de los partidos, tienen incentivo a comprar afiliaciones, formar partidos y luego venderlos al mejor postor.

La protección a la persecución la provee muy claramente el artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG). Este dice que la ley no es retroactiva al menos que beneficie al privado de libertad. Albertus y Menaldo son muy claros en argumentar que estas provisiones son productos de

negociaciones entre los actores políticos que, durante la dictadura, perpetraron crímenes contra derechos humanos y que eran muy propensos a ser sometidos a justicia transicional. Este artículo de la CPRG permite no sólo eximir de responsabilidad a los criminales de la dictadura, también les permite participar en la competencia electoral democrática. Como la CPRG fue escrita en 1984, hacia el final de la época autoritaria, las élites políticas (y militares) entraron a la democracia con “borrón y cuenta nueva”.

Parte del blindaje contra la justicia transicional para militares se encuentra en el artículo 219 de la CPRG. En este artículo se establecen órganos paralelos de justicia para militares, precisamente atendiendo al punto 2 de la lista de posibles privilegios. La integridad militar se protege igualmente con asignación presupuestaria a nivel constitucional, lo cual les permite asegurarse fondos sin necesidad de acción política.

La salvaguarda de bienes y rentas está consolidada en la naturaleza corporativista del régimen guatemalteco. Por ejemplo, el artículo 132 le da un asiento fijo a miembros del sector bancario y del sector privado en la Junta Monetaria. Usualmente ambos espacios los ocupan miembros de CACIF, el agrupamiento de la élite económica tradicional, y se les atribuye a ellos el rol principal de la formación de la política macroeconómica del país. Si bien no forman una mayoría en la Junta, tienen asegurados espacios como actores veto, suficiente para influir considerablemente en política monetaria.

La estabilidad constitucional puede ser un asunto controversial de señalar como enclave autoritario para el Derecho, pero no para la Ciencia Política. El argumento es que si una constitución fue escrita en tiempos autoritarios, muy probablemente cuenta con protección a privilegios de los poderosos, y dentro de ese mismo interés está el que no sea reformada para preservar dichos privilegios. Los autores dicen en otro volumen (Albertus and Menaldo 2020) que un sistema político puede escapar del centro de una democracia sesgada para las élites con una reforma constitucional en tiempos de democracia. Estas reformas son más propensas a elevar la inclusión, el pluralismo y la representatividad y a disminuir los privilegios y los enclaves autoritarios. La CPRG, necesitando supermayoría en el Congreso además de un referéndum ciudadano (que, de por sí, cuenta con ventaja para grupos poderosos por el requisito de empadronamiento que reduce la franquicia electoral de los menos privilegiados) es un ejemplo del tipo de constitución escrita en autoritarismo que es difícil de reformar incluso en tiempos democráticos.

Argumentamos que Guatemala transicionó hacia una democracia sesgada para las élites, pero en los años del gobierno de Alejandro Giammattei el régimen se aproximó peligrosamente hacia lo que la literatura llama “autoritarismo competitivo”. Este concepto se encuentra en Levitsky y Way (2002; 2010) y consiste en “un tipo de régimen civil donde existen instituciones democráticas formales y estas son vistas como los medios primarios para adquirir el poder, pero donde los incumbentes (titulares en el poder) abusan sistemáticamente de los recursos del Estado para adquirir una ventaja significativa frente a sus oponentes. Estos regímenes son competitivos en la medida en que la oposición usa instituciones democráticas para competir seriamente por el poder, pero no son democráticas porque el campo de juego está fuertemente inclinado en favor de los incumbentes. Luego, la competencia es real pero injusta” (2010, 5).

En las elecciones de 2023 bajo la administración de Giammattei se reveló el carácter autoritario competitivo que buscaba el favorecimiento de los incumbentes de su partido, VAMOS, para garantizar enormes cuotas de poder en la siguiente administración, incluso pujando por la reelección de la presidencia, algo nunca antes visto en la era democrática. La formalidad y la competencia fueron democráticas sin duda, y existió incertidumbre sobre los resultados —el partido incluso perdió contra un actor ajeno al estatus quo, revirtiendo el retroceso democrático—; sin embargo, las reglas del juego eran profundamente desiguales y favorecieron injustamente a los poderosos. “Consideramos el campo de juego dispar cuando (1) las instituciones del Estado son ampliamente abusadas para fines partidarios, (2) los incumbentes son sistemáticamente favorecidos a costas de la oposición y (3) la capacidad de organización y de competir de la oposición se ve seriamente truncada. Tres aspectos de un campo de juego dispar son de particular importancia: el acceso a recursos, los medios y la ley” (Levitsky y Way 2010, 10).

La Guatemala de Giammattei cumplía esos tres requisitos. El monopolio televisivo es una de esas instituciones que favorece exclusivamente a actores del sistema generando acceso dispar a medios (Plaza Pública 2018). Sin televisión, construir conocimiento entre el electorado guatemalteco es casi imposible (aunque cada vez más factible). El acceso a recursos financieros también fue profundamente desigual (Prensa Comunitaria 2023). El financiamiento electoral es oligopolizado por el crimen organizado, recursos del Estado, oligarquías, contratistas y redes clientelares preexistentes. Por último, además de la ya mencionada

ventaja de las organizaciones electorales actuales, la ley es aplicada con dureza contra quien es percibido como revolucionario o reformista (France 24 2023). Finiquitos de la Contraloría General de Cuentas o la persecución penal, fue instrumentalizada para que ciertos actores molestos no tuvieran opción de participar. Este tipo de acciones sirvieron para eliminar de la contienda electoral a Roberto Arzú (PrensaLibre 2023b), Telma Cabrera (PrensaLibre 2023a) e incluso el puntero Carlos Pineda (Ventura 2023).

La victoria del Movimiento Semilla en el Ejecutivo y su sorpresivo rendimiento en el Legislativo (quedando como la tercera fuerza parlamentaria) representan un revés en el proceso de consolidación del autoritarismo competitivo propiciado por Giammattei y el partido VAMOS a través de las instituciones del Estado, particularmente el Ministerio Público (MP).

Ilustrando el patronalismo de élites: el juego político guatemalteco y las redes patronales

Desde esta perspectiva teórica, uniendo el marco de autoritarismo competitivo y el de las redes patronales, la democracia es un mecanismo de competencia entre redes extendidas, cada una de ellas generando una combinación distinta de los actores políticos. Electoralmente los actores se aglutinan en torno a proyectos que perciben como ganadores creando así una suerte de profecía autocumplida (me uno porque me convenzo de que va a ganar, pero la verdadera razón de la victoria es que yo y muchos como yo nos unimos).

Todo parece empezar en el sistema de partidos. En su clásico *paper* sobre el transfuguismo Javier Fortín (2010) demuestra la fluidez de los compromisos políticos con las elecciones en la mira. El incentivo del político es calcular sus posibilidades de éxito individual de reelección. Los representantes se cambian de partido en la medida en que juzgan positivamente o negativamente sus posibilidades con su actual marca o tienen la opción de negociar con otro vehículo.

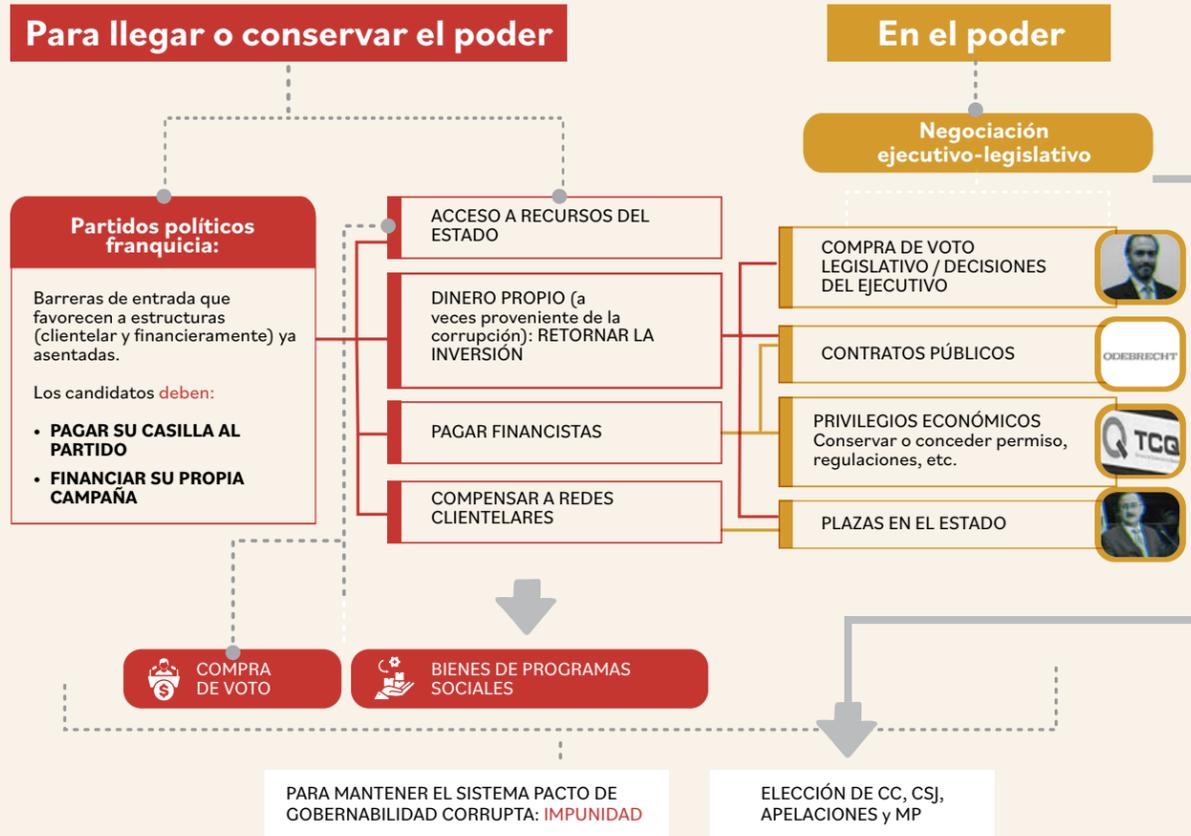
Esta clase de comportamiento político se da en el contexto de un modelo partidario conocido como “partido franquicia” (Lemus 2013). El dueño de la forma jurídica, que la instrumentaliza de la misma manera en que se haría con una sociedad anónima, negocia con líderes políticos (fundamentalmente personas con capacidad de financiamiento y movilización de voto) puestos en las listas a cambio de un pago.

Jonatán Lemus los define así: “Se pueden denominar partidos franquicia porque los comités ejecutivos nacionales (CEN) ceden temporalmente la marca del partido a algún candidato municipal durante la época electoral. A cambio, los candidatos se encargan de crear organizaciones, lo cual beneficia a los CEN, pues les permite: 1) cumplir los requisitos de organización establecidos por la ley, y 2) promocionar la imagen de los candidatos presidenciales y candidatos a diputaciones en los municipios. Al finalizar el periodo electoral, en muchos casos ambas partes finalizan su relación e inician el proceso de nuevo” (Lemus 2013, 2).

De hecho, esa concesión de espacios de representación partidaria se consigue a cambio de dinero, es una compra venta. Es decir, los asientos en el congreso no son del partido, como formalmente establece la ley, sino que son del diputado por una sencilla razón: pagó por ellos. Pagó a los dueños de los partidos, financió su propia campaña y se encargó de la red clientelar que le ayudó a conseguir los votos necesarios. En algunos casos incluso pagó por esos mismos votos.



Imagen 2. Sistema de gobernabilidad corrupta



Fuente: Diálogos Guatemala (2021).

Esta clase de sistema de partidos, desideologado y vacío de contenido programático favorece a redes clientelares preexistentes y ya en el poder propicia prácticas corruptas para “retorno de inversión”. Un político que pagó por su lugar en el listado debe (1) recuperar el dinero invertido en financiamiento, (2) satisfacer las necesidades de sus redes clientelares, (3) ganar excedente para reinvertir en la siguiente campaña y (4) conseguir un sustento para él o ella (CICIG 2016; 2017).

Los mecanismos para lograr esos objetivos giran en torno a contratos, compra de decisiones y plazas en el Estado. Esta forma de operar a su vez, para ser viable políticamente, requiere de impunidad en el sistema judicial. Es por eso que el sistema es capaz de llegar a grandes acuerdos para que las diversas élites (que analizaremos a continuación) puedan tener acceso a estos recursos para pagar a sus clientes y financistas.

“ Los mecanismos para lograr esos objetivos giran en torno a contratos, compra de decisiones y plazas en el Estado. Esta forma de operar a su vez, para ser viable políticamente, requiere de impunidad en el sistema judicial. ”



Referencias



- Acemoglu, Daron, and James Robinson. 2006. *Economic Origins of Democracy and Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Albertus, Michael, and Victor Menaldo. 2018. *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/authoritarianism-and-the-elite-origins-of-democracy/29C0246C5474CBC5184B2967AD4206ED>.
- . 2020. “The Stickiness of ‘Bad’ Institutions.” In *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, 61–97. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.003>.
- Ansell, Ben W., and David J. Samuels. 2014. *Inequality and Democratization*. Cambridge University Press.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, and María Victoria Murillo. 2020. *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CICIG. 2016. “Caso cooptación del Estado de Guatemala involucra al Partido Patriota.” *CICIG* (blog). June 2, 2016. <https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>.
- . 2017. “Caso corrupción y construcción.” *CICIG* (blog). July 14, 2017. <https://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>.
- ConCriterio. 2019. “Callados y nerviosos: así están los diputados frente al caso Tigo.” *Con Criterio* (blog). May 8, 2019. <https://concritero.gt/callados-y-nerviosos-asi-estan-los-diputados-frente-al-caso-tigo/>.
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 2016. The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach. *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. <https://doi.org/10.4324/9781315557267>.
- Fortin, Javier. 2010. “Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción.” *América Latina Hoy* 54 (May). <https://doi.org/10.14201/alh.6959>.
- France 24. 2023. “Guatemala: ‘El Periódico’ anuncia su cierre tras aumento de persecución gubernamental.” France 24. May 13, 2023. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230513-guatemala-el-peri%C3%B3dico-anuncia-su-cierre-tras-aumento-de-la-persecuci%C3%B3n-gubernamental>.
- Geddes, Barbara. 2011. “What Causes Democratization.” In *The Oxford Handbook of Political Science*, edited by Robert Goodin, 0. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0029>.
- Hale, Henry E. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- La Hora. 2019. “Por ‘Ley Tigo’ presentan antejuicio contra Acisclo Valladares, Galdámez y 6 diputados.” La Hora (blog). May 7, 2019. <https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2019/05/07/por-ley-tigo-presentan-antejuicio-contra-acisclo-valladares-galdamez-y-6-diputados/>.
- Lemus, Jonatán. 2013. “‘Partidos Franquicia’: La Distorsión Del Modelo de Organización de La Ley Electoral y de Partidos Políticos.” *Asociación de Investigación y Estudios Sociales*, Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna, 25–54.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 13: 51.
- . 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, and Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge University Press.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead. 2013. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. JHU Press.
- Plaza Pública. 2018. “Radio y TV en Guatemala: pocas manos concentran muchas frecuencias.” Plaza Pública. 2018. <https://www.plazapublica.com.gt/content/radio-y-tv-en-guatemala-pocas-manos-concentran-muchas-frecuencias-19>.
- Prensa Comunitaria. 2023. “Compras del Gobierno con fines electorales superan los Q156 millones.” Prensa Comunitaria. April 26, 2023. <https://prensacomunitaria.org/2023/04/compras-del-gobierno-con-fines-electorales-superan-los-q156-millones-senala-mirador-electoral/>.
- PrensaLibre. 2023a. “Fallo de la CC mantiene fuera de contienda electoral a Thelma Cabrera y Jordán Rodas, mientras sentencia de la CSJ sigue detenida.” March 2, 2023. <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/mlp-agota-instancias-legales-pero-no-logra-inscripcion-de-thelma-cabrera-y-jordan-rodas-y-el-tiempo-se-termina-para-proclamar-nuevo-binomio/>.
- . 2023b. “Resolución de la CC deja fuera de la contienda electoral al partido Poder y recomienda no generar incertidumbre.” June 20, 2023. <https://www.prensalibre.com/guatemala/elecciones-generales-guatemala-2023/resolucion-de-la-cc-deja-fuera-de-la-contienda-electoral-al-partido-poder-y-recomienda-no-generar-incertidumbre-breaking/>.
- Ventura, Evelyn Boche. 2023. “El candidato que lidera encuestas queda fuera de las elecciones en Guatemala.” El País. May 27, 2023. <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/el-candidato-que-lidera-encuestas-queda-fuera-de-las-elecciones-en-guatemala.html>.
- Waxenecker, Harald. 2019. “Desigualdad y Poder En Guatemala: Economía de Captura.” *Paraíso Desigual*.



¿Cómo llegamos hasta aquí? Guatemala y la evolución de REDES PATRONALES

entre la oligarquía y la democracia



Autores

Daniel Haering, Investigador Diálogos
Edgar Gutiérrez Aiza, Consultor experto en Anticorrupción

Walter Corzo, Director Ejecutivo
Daniel Núñez, Director Académico
Gabriela Ayerdi, Coordinadora de Gestión
Mayarí Prado, Coordinadora de Comunicación
Diseño: Purple Studio
Edición: Gabriel Woltke

Dirección: 0 calle 16-26 zona 15 colonia El Maestro
Ciudad de Guatemala
Tel: 2369-6418
Correo: info@dialogos.org.gt
www.dialogos.org.gt
(redes FB, IG, IN, X y TikTok) @DialogosGuate

Este documento ha sido elaborado por Diálogos. El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a Diálogos. Cualquier parte de esta publicación puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Diálogos, siempre y cuando se reconozca el crédito y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Diálogos para ello puede solicitarlo al correo comunicacion@dialogos.org.gt.

Si tienes algún comentario u observación sobre esta publicación puedes enviarla al correo electrónico: info@dialogos.org.gt

Daniel Haering, Edgar Gutiérrez Aiza, (2024). ¿Cómo llegamos hasta aquí? Guatemala y la evolución de redes patronales. Ciudad de Guatemala: Asociación Civil Diálogos.

¿Cómo llegamos hasta aquí?

Guatemala y la evolución de redes patronales

Daniel Haering y Edgar Gutiérrez Aiza

¿Cuáles son las principales redes patronales en Guatemala? ¿Cómo evolucionaron estas redes a lo largo del tiempo? Aquí argumentamos que, basados en la lógica de la política patronal, las redes de corrupción en Guatemala son el producto de momentos de equilibración que resisten la modernización política. Las redes patronales de Guatemala se han mantenido estables a lo largo del tiempo, siendo uno de los epicentros la oligarquía que procura utilizar la política para garantizar la defensa de su riqueza. Desde tiempos coloniales, donde se asientan las primeras redes patronales, hasta los Acuerdos de Paz, la forma de hacer política en Guatemala se entiende de manera patronal. Los Acuerdos de Paz y ciertos desarrollos políticos (e.g. la democratización y la expansión de la franquicia del voto) introdujeron nuevas redes patronales al centro de la política (e.g. los dueños de partidos, los ex-militares, la élite jurídica, etc.) pero la dinámica patronal subyace cualquier intento de modernización política con una fuerza equivalente (y en ocasiones más fuerte): la equilibración patronal motivada por la búsqueda de privilegios *de jure* y *de facto*. Argumentamos que la fuerza de equilibrio patronal no se entiende sin la fuerte presencia de la oligarquía y su misión política de defensa de la propiedad.

El documento empieza teorizando el rol de la oligarquía en una sociedad. Este marco teórico sirve para entender por qué los oligarcas guatemaltecos, desde la Colonia hasta los Acuerdos de Paz, han mantenido una política de protección de la propiedad caracterizada por la debilidad institucional y por procurar autonomía y privilegios. La historia comienza en la Colonia analizando las fuentes de poder y de riqueza (i.e. la tierra) y luego explora la Independencia como un momento de resistencia a la modernización política por darse prematuramente.

En tiempos post-coloniales, el documento discute las reformas liberales como un fallo en la centralización del poder estatal hasta la reforma agraria que toca, muy seriamente, la propiedad de los oligarcas. En aras de la defensa de la propiedad en su versión anticomunista y contrainsurgente, el Conflicto Armado Interno es ambiente propicio para desarrollar “reglas socavadoras”, aquellas que aumentan capacidades técnicas fiscales, coercitivas y administrativas pero en detrimento de la formación estatal que provee para sus ciudadanos. Esta línea de tiempo demarca un proceso de debilitamiento institucional gobernado por política oligárquica que culmina en una transición a la democracia que amplía la lógica patronal: de ser pocas redes antes de la democracia a ser varias con la transición. Sin embargo, a lo largo de la historia de la formación estatal, la lógica patronal permea las relaciones políticas y sociales.

El motor de la fuerza de equilibrio: la oligarquía

A manera de preámbulo teórico, esta sección pretende exponer las categorías conceptuales de lo que argumentamos como motor del equilibrio patronal: la oligarquía guatemalteca. La clave para entender a la oligarquía es hacer una primera distinción. En todas sociedades modernas existe un grupo de personas que acaparan una desproporcionada fracción de la riqueza y en todo lugar y época esas personas tienen poder. Partiendo de la premisa de que la excesiva concentración de poder económico se traduce en excesiva concentración de poder político, independientemente de lo democrático que pueda ser un sistema político, la oligarquía se define como la política de protección de la propiedad a través del uso de la misma propiedad. Es cuando personas con excesiva cantidad de riqueza en una sociedad usan esa riqueza, a título personal y nunca institucional, para proteger su misma riqueza. Esto no significa que todo sistema que tiene oligarcas es en esencia oligárquico. Algunos lo son sin duda, pero otros no. Las democracias modernas de Estado de Derecho pueden albergar a oligarcas sin que ellos sean el motor de las decisiones políticas. Bill Gates no tiene más poder que Joe Biden.

Jeffrey Winters (2011) distingue entre sistemas oligárquicos en torno a dos dimensiones constitutivas: la naturaleza del gobierno — es decir, qué tan fragmentada o colectivizada está la estructura gubernamental — y el rol de los oligarcas en la provisión de coerción — es

decir, si los oligarcas proveen seguridad directamente para ellos mismos o si la coerción la provee el Estado de forma monolítica, lo que a su vez determina el nivel de desarme de los oligarcas.

Esta tipología produce cuatro tipos ideales de oligarquías:

- 1) Donde se gobierna por consenso entre oligarcas (*gobernante*).
- 2) Donde un oligarca defiende los intereses del resto (*sultanístico*).
- 3) Donde los oligarcas pelean violentamente entre sí (*bélica*).
- 4) Donde los oligarcas no necesitan proveer seguridad directamente pero sí están organizados en torno a un entorno institucional de gobierno colectivo (*civil*).

La categoría de oligarquía civil obedece a una serie de reglas que no necesariamente opera la oligarquía, sino que se aprovecha de ellas y las impulsa o incentiva, tales como el Estado de Derecho y otras instituciones inclusivas (Acemoglu and Robinson 2012). Tener dinero a buen resguardo en una cuenta bancaria favorece al asalariado de la misma manera que a Elon Musk.

“Como actores extremadamente ricos, los oligarcas enfrentan problemas y desafíos políticos particulares que están directamente relacionados con los recursos de poder material que poseen y utilizan en sociedades estratificadas. Los ciudadanos comunes quieren que sus posesiones personales estén protegidas contra robos. Sin embargo, la obsesión de los oligarcas por la propiedad va mucho más allá de proteger meras posesiones. La posesión de fortunas convierte las preocupaciones de propiedad [capital como tierra y capital inmobiliario] en la máxima prioridad para los ricos. Además, sólo los oligarcas son capaces de utilizar la riqueza para defender la riqueza misma” (Winters 2011, 6).

La noción clave alrededor de la obra de Jeffrey Winters es la **defensa de la propiedad**. Los oligarcas tienen tierra o capital en tal abundancia que conservarlo requiere inversión en poder político. Invierten su riqueza con el fin de proteger su riqueza. Es por eso que la oligarquía guatemalteca debe conservar la renta conservando los

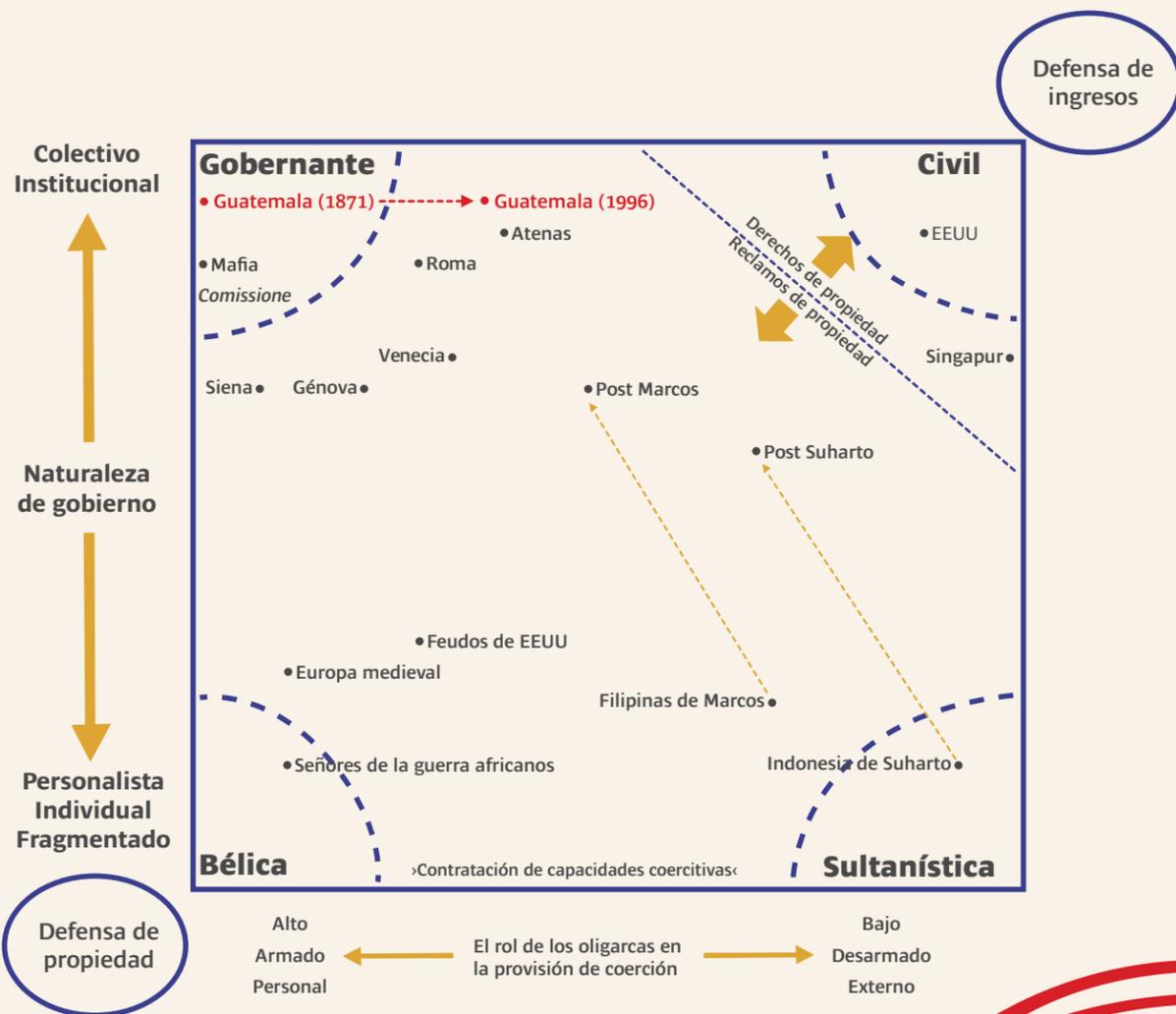


De jure y De facto

privilegios, especialmente alrededor de la capacidad de dictar la política económica del país y por eso es inevitable que siga siendo, pese a las transformaciones del sistema, un actor político.

La categoría en la que ponemos a Guatemala, al menos hasta 1871, es la de “oligarquía gobernante” (cuadrante superior izquierdo) donde los herederos de la Colonia ejercían control por medio de instrumentalizar las fuerzas armadas no profesionales en su beneficio. Al margen del poder, altamente centralizado en la capital, quedaban poblaciones mayoritariamente indígenas, viviendo al margen de las grandes dinámicas económicas y políticas. Después del Conflicto Armado Interno, como se argumenta más adelante, se reestructura la provisión de coerción con el ascenso de las redes de ex-militares que logran concentrar la provisión de coerción a través de empresas de seguridad privada que protegen la propiedad y las posesiones de los oligarcas.

Imagen 3. Tipos de oligarquías



Fuente: Adaptado de Winters (2011, 34)

La posición original: instituciones premodernas de la colonia

La época colonial sentó las bases del modus operandi de la sociedad guatemalteca en la historia de diferentes maneras. La primera fue la dinámica que generó la creación de las «dos repúblicas»: una indígena en el altiplano y otra de habla española en el altiplano central y oriental del país (Sullivan-González 1998). Esto es importante porque, como se elaborará más adelante, las reformas liberales a finales del siglo XIX rompieron este esquema con nuevas instituciones políticas y económicas que paradójicamente impidieron la centralización del poder del Estado. Segundo, en el Reino de Guatemala la principal fuente de riqueza y poder era la tierra. Aparte de los ejidos y tierras comunales, la tierra se dedicó principalmente al monocultivo. Esto permitió la consolidación de élites locales con redes patronales fuertes que, combinado con una población mayoritariamente rural, dificultó la concentración de poder en centros urbanos.

Martínez Peláez (1998) indica que la Corona ofreció otorgar tierras a quienes emprendieran expediciones de colonización. De esta manera, se estimuló la migración hacia el Nuevo Mundo y la acumulación de terrenos. Esta política agraria también contempló a los indígenas. Durante la mayor parte de la historia de Guatemala, los españoles, criollos y, posteriormente, mestizos mantuvieron un miedo profundo hacia una posible revuelta indígena. Este miedo hizo que la legislación agraria priorizara la otorgación de tierras a los “pueblos de indios” y su protección para evitar ese escenario (de Solano y Pérez-Lila 1977).

La posesión de tierras comunales dotó a las comunidades indígenas en el altiplano occidental un grado considerable de autonomía. El punto de contacto entre el mundo indígena y el hispanohablante fueron los sistemas de encomienda y repartimiento, que garantizaban la disponibilidad de mano de obra para los conquistadores y sus descendientes. Adicionalmente, la Corona otorgó terrenos a «indios particulares» que formaban parte de la jerarquía de autoridad del gobierno colonial (Martínez Peláez 1998). De esta manera, crearon un sistema político donde la metrópoli generaba ingresos de los pueblos de indios sin tener una presencia excesivamente asfixiante que detonara una revuelta.

Al terminar el proceso de colonización y conquista, la Corona tuvo que idear nuevas formas para obtener ingresos. Para lograr dicho objetivo, utilizaron las “composiciones”. El método institucional más utilizado tanto por criollos como por indígenas para obtener más tierras consistía en usurpar tierras realengas y pagar una “multa” llamada “composición” para conseguir los derechos sobre el terreno. En vez de desalojarlos, las autoridades coloniales aprovecharon estas prácticas para así aumentar sus ingresos (Martínez Peláez 1998). Se creó una institución informal (el pago de composiciones) que consistía en erosionar otras instituciones (la propiedad del rey).

El resultado de toda esta dinámica fue la concentración de tierras en los pueblos de indios que “representarán la más atractiva atención por parte de los vencedores en la Emancipación. Estando la mayor parte de las tierras indianas repartidas, sobre todo las más fértiles, mejor comunicadas, mejor situadas y con mayor rentabilidad, dichas propiedades comunales significaron un objetivo demasiado tentador para los menos favorecidos -mestizos y castas- y que tomaron parte a favor del movimiento independentista” (de Solano y Pérez-Lila 1977, 154). Esto es un claro antecedente a las reformas agrarias liberales del siglo XIX.

“La posesión de tierras comunales dotó a las comunidades indígenas en el altiplano occidental un grado considerable de autonomía. El punto de contacto entre el mundo indígena y el hispanohablante fueron los sistemas de encomienda y repartimiento, que garantizaban la disponibilidad de mano de obra para los conquistadores y sus descendientes.”

Independencia



La Independencia: un proceso de construcción estatal abortado

Guatemala consiguió su independencia en el siglo XIX sin cambios políticos acordes a lo que se suponía era un radical cambio de sistema. En su obra sobre el consulado del comercio Woodward (1981) retrata un país dirigido por los descendientes de los europeos con vínculos coloniales, formando una política económica dependiente de sus intereses personales. El autor estadounidense cierra su obra lacónico: "...el uso de poder otorgado a ellos para objetivos puramente personales y de clase, y no para el bien de la nación en general, no puede pasarse por alto" (Woodward 1981, 206). Con ello muestra una característica persistente que ha acompañado al devenir político de Guatemala, esto es, que la clase dirigente vela por sus intereses particulares sin que exista una agenda más allá de satisfacer las necesidades sentidas del grupo de pertenencia.

En términos del proceso de modernización política, argumenta Navarro García (1984), se interpreta la Independencia como una clara interrupción al proceso de construcción estatal hispanoamericano. Las reformas borbónicas en la península fueron los primeros pasos en dirección de la modernización estatal. Por ejemplo,

se hizo mucho énfasis en elevar las capacidades burocráticas del Estado y en institucionalizar el Estado de Derecho. Sin embargo, las élites hispanoamericanas, incluidas las guatemaltecas, identificaban ese momento de transición como una pérdida masiva de privilegios y poder. La Independencia retrasó así la modernización estatal porque las élites identificaban la secesión como un intento de conservar el régimen político, social y económico colonial que les había traído tanto poder.

De las reformas liberales a la reforma agraria: el empoderamiento de élites periféricas y centrales

Después de la independencia y una breve anexión al Imperio mexicano, Centroamérica experimentó un período de convulsión de construcción estatal en lo interno y externo. Dentro de los sistemas políticos, distintas guerras civiles marcaron el intento de construcción de una federación y, por tanto, retardaron la formación de un centro de poder que gobernara toda la región. Distintos caudillos locales que buscaban autonomía respecto a las élites guatemaltecas así como la pugna entre conservadores y liberales fueron algunas

causas de estos episodios de violencia (Sullivan-González 1998).

Los historiadores típicamente se han enfocado en las luchas entre las élites políticas y económicas centroamericanas, pero los pueblos indígenas tuvieron un rol importante. La obra de Alda Mejías (2016) se enfoca en la participación política indígena durante el siglo XIX y demuestra que ellos siempre han sido actores importantes, aunque la historia los haya invisibilizado. Así como en la época colonial utilizaron los mecanismos institucionales de la Corona para preservar su autonomía, aprendieron también a manejar los mecanismos de la Federación. Los liberales intentaron incluir a los indígenas en la construcción del naciente Estado porque creían que el concepto y ejercicio de la ciudadanía iba a "civilizarlos". Paradójicamente, la inclusión de los indígenas no logró integrarlos al proyecto político; al contrario, los indígenas utilizaron esos canales para reafirmar y garantizar la autonomía de sus comunidades. Este es otro factor importante que dificultó la formación de un centro de poder desde el cual construir un Estado.

Es en este contexto de convulsión donde Rafael Carrera surgió como la figura política predominante en Guatemala. Los liberales liderados por Francisco Morazán y Mariano Gálvez lograron imponerse militarmente en la región y continuar con sus reformas. Sin embargo, dichas reformas no tenían apoyo popular y, tras un brote de cólera, Rafael Carrera lideró un levantamiento y se hizo con el poder. Le tomó varios años consolidarlo tras varios enfrentamientos militares. Logró convertirse en presidente vitalicio gracias al apoyo que recibió de la población indígena—quienes confiaron en él por ser un ladino y no un blanco—y su alianza con la Iglesia católica (Sullivan-González 1998).

Rafael Carrera es el responsable de la separación del Estado de Guatemala del resto de la Federación en 1838. Para explicar la decisión que tomó y sus implicaciones, vale la pena considerar los hallazgos de Mazzuca (2021). Este autor profundiza en la formación estatal en Latinoamérica, refiriéndose al proceso en el que se consolida un territorio y se monopoliza la fuerza. Uno de sus hallazgos es que la manera en que los estados latinoamericanos se formaron impactó negativamente la construcción estatal, es decir, dificultaron la capacidad de cada Estado de proveer bienes públicos a todo su territorio. Esto sucedió porque, entre la convulsión y el conflicto post Independencia, los líderes latinoamericanos tenían que forjar coaliciones para gobernar y sobrevivir políticamente. Dichas coaliciones se forjaron incorporando o excluyendo territorios

de sus Estados, dependiendo de si era políticamente conveniente aliarse con los caudillos locales. El resultado fue la formación de varios estados latinoamericanos con capacidades muy bajas y caudillos que limitaban su poder.

En el caso de Guatemala, Mazzuca lo consideró parte de un grupo de casos latinoamericanos donde el Estado se formó por señores o caudillos guerreros que formaron sus estados después de fragmentar otros más grandes. Debido a que la base de las redes patronales de estos caudillos se limitaba a ciertos territorios, ellos consideraron una amenaza pertenecer a cuerpos políticos más grandes donde otros actores podrían imponerse. La unión con El Salvador y Nicaragua comprometía los intereses de Carrera, especialmente por figuras como el liberal Francisco Morazán. Consecuentemente, Carrera creó una coalición conservadora-popular como base de su poder y formó el Estado de Guatemala, fragmentando la Federación Centroamericana. Sin embargo, el costo de este proceso de formación fue limitar considerablemente su capacidad estatal, pues Carrera tuvo que restaurar distintas instituciones coloniales y premodernas para consolidar sus alianzas populares y con la Iglesia Católica.

La llegada de los liberales al poder en 1871 inició un proceso de transformación de las instituciones políticas y económicas. La principal fuente de legitimación de este régimen fue la modernización económica a través del cultivo del café. Sus reformas y obras de infraestructura iban dirigidas exclusivamente a estimular la exportación de este producto (Castellanos Cambranes 1996). Entre estas reformas, destaca la privatización de las tierras comunales indígenas dado que eran las idóneas para el café. En muchos casos, la venta de estas tierras incluía a los propios campesinos que la habitaban y trabajaban. Con los libretos de jornaleros, los terratenientes formaron monopsonios laborales, es decir, sus fincas se convirtieron en la única fuente de trabajo e ingreso de las comunidades locales. Con este nuevo poder económico, surgieron nuevos caudillos que también controlaban las municipalidades. Tras siglos de limitada autonomía, la división entre el mundo hispanohablante e indígena desapareció formalmente.

Mientras en otros países latinoamericanos los liberales lograron aumentar la capacidad estatal de sus países, en el caso de Guatemala esto no fue necesariamente así. A los cacicqueros se les "invistió no sólo de autoridad civil y policial, sino incluso, de autoridad militar, dándose una gran similitud entre los sistemas de trabajo forzado y control político existentes en el Reino de Guatemala

en la segunda mitad del siglo XVIII y los adoptados por los finqueros encabezados por J. Rufino Barrios” (Castellanos Cambranes 1996, 104). Esto quiere decir que, si bien el Estado guatemalteco entró en contacto con una parte del territorio históricamente fuera de su alcance, lo logró solamente creando nuevos caudillos con un poder económico considerable.

Los caficultores se convirtieron en actores sumamente importantes porque sus exportaciones no solamente estimularon el crecimiento económico, sino también representaban la mayor parte de los ingresos del Estado. Por dicha razón, los pocos bienes públicos que generó el Estado se dirigieron exclusivamente para este sector y no para la población en general. Adicionalmente, el personalismo impedía la creación de un Estado moderno con leyes e instituciones imparciales e impersonales. Los gobiernos de Justo Rufino Barrios, Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico giraron en torno a sus personalidades y no desarrollaron un aparato burocrático que sirviese para administrar el territorio. En términos del marco teórico de Mann, estos líderes se enfocaron en enaltecer su poder absolutista, no el poder infraestructural del Estado. Al contrario, quienes se encargaron de gobernar en el área rural eran los terratenientes, no instituciones estatales. Por lo tanto, se puede interpretar estas reformas agrarias liberales como una continuación de la teoría colonial del señorío, en el que los individuos con conexiones políticas eran quienes lograban obtener tierras y, con ellas, poder.

La modernización económica a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX no se vio acompañada con modernización política. El caudillo de cada localidad desarrolló sus propias redes patronales y centros de poder. Con ello, crearon un status quo político dependiente de su poder y, por tanto, a su servicio. Este contexto era asfixiante para nuevas industrias, dificultando el surgimiento de nuevas élites económicas que se contrapusieran a las tradicionales. Sagastume Paiz (1996) indica que nuevas industrias se enfrentaron a graves problemas para abastecerse de materias primas, conseguir trabajadores y distribuir sus productos. La priorización de la caficultura por encima de cualquier otro sector económico representó un obstáculo a largo plazo en la consolidación de industrias que estimularan la migración hacia centros urbanos. Esto es importante porque los Estados tienen dificultades para gobernar y centralizar el poder cuando no tienen a la población concentrada en ciudades.

Algunas industrias sí lograron prosperar. Sin embargo, su éxito se debió a que recurrieron a tratos con el Estado que les brindaron ventajas fiscales y protecciones

monopólicas. Los acuerdos que realizó Justo Rufino Barrios se caracterizaron por el nepotismo; los de Manuel Estrada Cabrera se sellaron con corrupción (Fuentes Knight 2022). El leve desarrollo industrial en Guatemala se dio pese a la predominancia de la caficultura gracias a estos acuerdos. Desde entonces, la política guatemalteca se ha caracterizado por esta simbiosis entre grupos industriales y gobernantes.

Esta relación entre empresario y Estado se perturbó considerablemente con la reforma agraria de Jacobo Árbenz. El decreto 900 buscó atacar el poder económico de las élites terratenientes a través de la redistribución de tierras ociosas. Esta política fue exitosa en cuanto a la cantidad de tierra que se distribuyó, pero tuvo grandes dificultades en su implementación (Handy 1994). Una de ellas fue la corrupción que incentivó. Muchos terratenientes sobornaron a los funcionarios locales o utilizaron sus redes patronales para influir en sus decisiones. Otros funcionarios obtuvieron tierras, especialmente en aquellas regiones de baja densidad poblacional y grandes extensiones de la United Fruit Company.

Otra dificultad fue la violencia que provocó: algunas comunidades se dividieron al momento de determinar quiénes se beneficiarían de una expropiación; algunos finqueros defendieron sus propiedades con las armas; otras comunidades invadieron tierras en vez de recurrir a los mecanismos formales que estableció el decreto.

La reforma agraria tuvo dos efectos importantes en la mentalidad de las élites económicas agrarias

Los caficultores se convirtieron en actores sumamente importantes porque sus exportaciones no solamente estimularon el crecimiento económico, sino también representaban la mayor parte de los ingresos del Estado.

e industriales. La primera fue la desconfianza hacia el propio Estado y la concentración de poder. Esto explica por qué los gobiernos militares posteriores contemplaron la alternancia del poder, si bien solo se trataba de candidatos aprobados por las élites y se diera en medio de diversos fraudes electorales. Segundo, este evento “traumático” unificó a estas élites económicas en un mismo bloque bajo un compás anticomunista (Fuentes Knight 2022). El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y financieras (Cacif) fue el producto natural de esto. Como bloque económico se opusieron a todo intento de concentración de poder y, al mismo tiempo, instrumentalizaron el aparato coercitivo estatal.

Estas élites, especialmente las agrarias, han tenido históricamente tendencias autoritarias. Carles Boix (2003) desarrolló una diferenciación importante entre «capital fijo» y «capital móvil» y el impacto que tienen sobre los regímenes políticos. El capital fijo se refiere a aquellas actividades económicas que dependen de un capital que no puede trasladarse a otros lados, como la producción agrícola o explotaciones mineras. El capital móvil, en cambio, sí puede trasladarse a otros lados. Las élites económicas que dependen de capital fijo tienden a ser más autoritarias porque se oponen a la tendencia de las democracias de redistribuir la riqueza, pero no pueden trasladar su producción a otro país. Como no pueden eludir los costos de la democracia, optan por apoyar regímenes autoritarios.

Esta es una de las conclusiones de las élites agrícolas guatemaltecas de la «primavera democrática». La democracia devino en una reforma agraria que amenazó su riqueza y producción. Por tanto, los costos de vivir en un régimen democrático se volvieron insostenibles para ellos y apoyaron el autoritarismo que caracterizó la segunda mitad del siglo XX.

Socavando al Estado desde adentro: el legado del Conflicto Armado Interno

En esta sección se expone el último de los momentos de equilibración, aunque alguien diría que este es probablemente un esfuerzo activo por de-construir el Estado guatemalteco. Este no es un análisis histórico de las causas del Conflicto Armado Interno (CAI) en Guatemala. Más bien, este es un esfuerzo por abordar las consecuencias políticas y patronales que tuvo

el CAI. Se extraen, principalmente, reflexiones de Rachel Schwartz en su libro *“Undermining the State from Within”* (2023). Su libro concatena un esfuerzo por documentar y teorizar cómo las guerras civiles en Centroamérica contribuyeron a socavar el Estado creando reglas que menoscaban las tres capacidades centrales del poder público: la capacidad fiscal (recolección de impuestos), la de coerción (ejercicio legítimo de la violencia estatal) y la de administración (provisión de bienes y servicios).

Esto ocurre en un contexto donde se eleva la autonomía del ejército como actor político. En la medida en que las fuerzas armadas se profesionalizan van adquiriendo independencia gradualmente de la clase económica dominante y pasan de ser meros instrumentos de la oligarquía a un grupo con el que la misma compite y acuerda. La obra clave para entender esa evolución es la de Bernardo Arévalo de León (2018).

Schwartz argumenta que las condiciones bélicas del CAI generaron un espacio de ambigüedad en las acciones del ejército producto del “miedo a la insurgencia”. Este es una variante del miedo al comunismo que origina



el trauma de la élite con la reforma agraria de Árbenz pocos años antes de iniciar la guerra. El miedo a la insurgencia promovió a las autoridades políticas para elevar la discrecionalidad del ejército para combatir la amenaza. Esta combinación de miedo a la insurgencia con la ampliación de la discreción militar produjo una serie de “reglas socavadoras” que, paradójicamente, incrementaron las capacidades técnicas de algunos burócratas, abogados y militares, pero para socavar el Estado.

El caso guatemalteco se centra alrededor de dos capacidades particulares: la fiscal y la coercitiva. La capacidad fiscal del Estado fue menoscabada con la construcción de la red de defraudación aduanera llamada “Red Moreno”. La estructura subyacente de esta red sería aprovechada décadas más tarde en la red de defraudación (también aduanera) “La Línea”. Esta red cobraba sobornos desproporcionados en las fronteras para el ingreso de bienes al país que luego se distribuían entre oficiales del ejército y ciertos personajes políticos. Siguiendo la lógica del argumento de Schwartz, como se había identificado amenaza contrainsurgente en el tráfico de armas para la guerrilla, entonces el ejército tenía la discreción de combatir la amenaza en las fronteras. Entre la discreción y la baja institucionalidad, el ejército aprovechó la porosidad de las fronteras guatemaltecas para defraudar al fisco por miles de millones de quetzales.

La capacidad coercitiva se vio menoscabada con asesinatos policiales extrajudiciales. En este caso, la amenaza insurgente urbana es el principal miedo de la élite política y económica a finales de los 1960s. Esto produce dos cosas:

- 1) El descarte de protecciones de habeas corpus y el debilitamiento de los poderes judiciales frente a la Policía Nacional a finales de los 1960s
- 2) El empoderamiento del Cuerpo de Detectives, que operaba como un brazo de la inteligencia militar en los inicios de los 1970s.

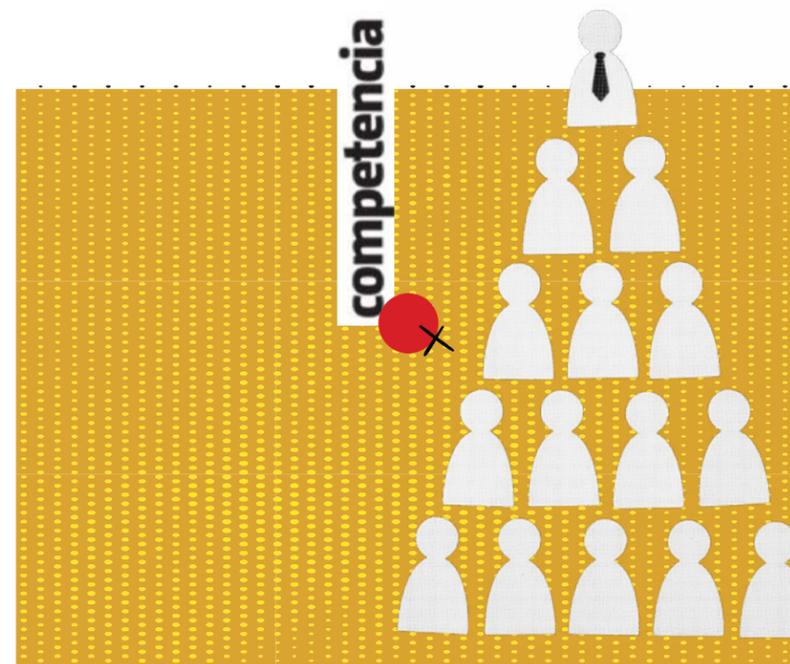
Estas dos variables introdujeron nuevas reglas socavadoras en las que se consentían las ejecuciones extrajudiciales. Schwartz demuestra cómo este nuevo arreglo institucional se planeaba “desde arriba” en la inteligencia militar, a través del Cuerpo de Detectives, y ejecutado por el Escuadrón de la Muerte y el Ejército Secreto Anticomunista (Schwartz 2023, 111-17). En lugar de desarrollar la capacidad coercitiva del

Estado para proteger a su población, se desarrolló para aplicarse selectiva y arbitrariamente en contra de la población, efectivamente retrocediendo en la centralización y fortalecimiento estatales.

La razón por la cual se expone el CAI como un momento de equilibración es cuando se yuxtapone la creación de “reglas socavadoras” con la resolución del CAI en los Acuerdos de Paz. Estos últimos buscaban ser una especie de documento creador de Estado, además de representar el alto a la guerra civil. Los Acuerdos de Paz incluyeron compromisos fiscales, coercitivos y administrativos que, de ser implementados, contribuirían al fortalecimiento y centralización del Estado. Sin embargo, las reglas socavadoras creadas en el CAI generaron un equilibrio de corrupción fuerte que demandó continuidad y persistencia de las reglas socavadoras.

El papel institucional del ejército en esa transición pierde peso a partir de los Acuerdos de Paz y lo ganan los ex oficiales que se dan de baja en esos años. Ya se había instituido un comportamiento que trascendía su función de seguridad y migraba a lo político. Schirmer los explica así: “Finalmente, en 1982, comprendiendo que nunca podrían ganar una guerra contra los insurgentes, los militares aprendieron a conducir guerras políticas para mantener su reinado histórico: ‘Durante los últimos 17 años, el ejército ha estado involucrado en el gobierno, y no en la parte que corresponde al Estado. Luego **participamos en temas de seguridad del Estado, protagonizando acciones militares contra la subversión. Ahora participamos dentro del Estado como algo normal’ afirmó Gramajo**” (Ejército, Foro nacional 1987b: 126; citado en Schirmer 1998, 9, énfasis agregado).

Era lógico que oficiales del ejército, después de un largo proceso en el que se piensan como una clase por sí y para sí y se encuentran fuera de la institución (con todas las ventajas de competencia política que mencionaremos más adelante), que ocuparan otra clase de espacios. Para persistir en tiempos de democracia y de paz, tienen que transformarse en algo diferente para garantizar la persistencia institucional. Se transforman, entonces, en redes patronales que tienen que coordinar con otras redes patronales existentes para garantizar impunidad y disfrutar de beneficios redistributivos del Estado. ¿Cuáles son estas otras redes y cómo interactúan entre ellas? La siguiente sección aborda esta pregunta, poniendo al centro de la discusión a las redes patronales oligárquicas, ex-militares, jurídicas, caciques locales, dueños de partidos y actores del crimen organizado.



Las redes patronales en Guatemala

Si seguimos la lógica de Hale (2015) tenemos ahora que hacer un esfuerzo en determinar la clase de redes patronales que configuran el sistema híbrido guatemalteco. En sus estudios de caso identifica básicamente dos tipos: redes de una sola pirámide y redes de múltiples pirámides en competencia.

Para que una red patronal sea tal debe cumplir una serie de requisitos. Para empezar el grupo al constituirse por relaciones interpersonales debe tener algo que los una anteriormente, es decir, un criterio de cohesión, de generación de confianza. Luego, debe tener una capacidad de coordinación en torno a intereses comunes dentro del grupo y, por último, la capacidad de establecer acuerdos de amplio alcance.

Hay dos tipos de actores importantes que dejamos fuera en esta primera aproximación. En primer lugar, a la burocracia. En muchos países del mundo estos constituyen un poder en sí mismo, pero en Guatemala están sometidos a las lógicas patronales. Todos los grupos tienen redes extendidas dentro de la administración pública, que son más o menos obedientes dependiendo del resultado de las elecciones.

En segundo lugar, están los contratistas, pero estos no pueden ser considerados un grupo en sí mismo. Normalmente los que tienen acceso a grandes contratos

con el Estado pertenecen a alguna de las otras redes o cumplen la importante función de intermediación, uniendo espacios de incidencia a través del conocimiento de operaciones. Alguien como Gustavo Alejos o José Luis Benito, encajan bien en esta categoría sin que se integren en un grupo como tal.

Más bien ambos ejemplos son ilustrativos de cómo esta clase de personajes desarrollan sus redes. Alejos es un oligarca, con una amplia fortuna construida a base de recursos públicos. Al mismo tiempo que tenía acceso a la clase alta del país tenía fuertes vínculos con la clase política tradicional.

También hay que destacar que esta categorización sirve como un instrumento tentativo sobre orígenes y agendas de las élites del sistema, pero el concepto de red patronal abarca varios de estos grupos. Se iría estableciendo a través de la relación iterativa. Es por eso que examinamos también los mecanismos de intermediación, los actores que pueden unir los intereses de distintos grupos para que las redes más cohesionadas se conviertan en extensivas.

Definimos a las élites como los grupos minoritarios que ostentan una parcela de poder. Las redes patronales no son élites, pero si están dirigidas, constituidas alrededor de individuos que poseen una posición previa de poder. Así podemos decir que las redes patronales se construyen a partir de grupos de élites y acuerdos con otros grupos para generar redes extendidas que compiten por el poder. Como ya explicamos anteriormente, en el caso de Guatemala no existe una sola red jerarquizada alrededor de una figura de autoridad, sino que tenemos un sistema altamente fragmentado en constante pugna y búsqueda de acuerdos. La clasificación que ofrecemos es la siguiente.

Definimos a las élites como los grupos minoritarios que ostentan una parcela de poder. Las redes patronales no son élites, pero si están dirigidas, constituidas alrededor de individuos que poseen una posición previa de poder.

Oligarquía¹

Lejos de considerar a la misma como gobierno de unos pocos, Winters la define como la clase de individuos que tienen una porción desproporcionada de la riqueza de un sistema dado. Eso les permite desarrollar mecanismos de poder a través de la movilización de esos masivos recursos. La existencia de una oligarquía no implica que el sistema sea oligárquico. Los oligarcas de EEUU y Europa no dejan de serlo porque vivan en un Estado de Derecho, principalmente porque eso les permite una defensa de su propiedad relativamente barata. La oligarquía guatemalteca, pese a que en algún momento de su existencia haya intentado una vía contraria, ha considerado que el pacto con otros grupos de élite tradicionales descritos en este volumen es mejor estrategia para la susodicha defensa que un proceso más modernizador.

La oligarquía, además de recursos utilizados para financiamiento electoral ilícito tiene redes patronales compuestas de funcionarios públicos, empleados de sus empresas, influencia en medios de comunicación y algunas importantes figuras dentro del sistema judicial.

La cohesión entre este grupo tiene un tinte de clase que no va a ser tan claro con otras élites. En la obra de Casaús Arzú se hace un retrato de esta clase social, bastante hermética en el caso de Guatemala (Casaús Arzú 2010). Al contrario que los oligarcas mencionados por Hale o Winters en sus obras, las inmensas fortunas en Guatemala no dependen de una forma directa del Estado, sino que tienen su origen en la desproporcionada tenencia de la tierra de la época colonial antes mencionada. Desde esta perspectiva actúan para la defensa de la propiedad, pero sin mezclarse excesivamente con personas que consideran de clase social más baja, lo cual les hace menos efectivos políticamente y potencia a los intermediarios que sí tienen esa no muy común capacidad.

Redes de exmilitares

El Conflicto Armado Interno fue especialmente virulento en los años ochenta. En esa época el ejército potenció una habilidad de control territorial que hoy hace que sean una élite especialmente importante, la única desde nuestra perspectiva, capaz de tejer redes con todos los demás grupos de élite. Esto debido a su capacidad para el ejercicio de la violencia, para la movilización de personas, para la inteligencia y la interlocución con otros actores. Después de los Acuerdos de Paz, debido a una fuerte reducción y a un nuevo ambiente democrático, los militares fueron colonizando otras partes de la vida pública, sin dejar de estar politizados. Es por eso que vemos importantes partidos, algunos grupos de crimen organizado, empresas de seguridad y espacios corporativos siendo ocupados por exoficiales que construyen lealtades a través de las promociones (Peacock y Beltrán 2004).

Caciques locales

La vida social ha sido tradicionalmente comunitaria en Guatemala. Hasta hace muy poco el país ha sido rural y políticamente centralizado. Esto llevó a que la gente que vive en el campo, lejos de los núcleos de poder, haya tenido que sobrevivir a través de lealtades cercanas. En la medida en que la sociedad se ha ido haciendo más y más compleja, las redes clientelares se han incorporado al proceso político en los distintos distritos.

¹ “[Los] oligarcas son actores que dirigen y controlan concentraciones masivas de recursos materiales que pueden ser empleados para defender o potenciar su riqueza personal y su posición social exclusiva” (Winters 2011, 6).

La apertura democrática, intensificada por el proceso de descentralización de 2002, dio la posibilidad a una serie de líderes comunitarios, tradicionalmente apartados del poder político central, de tener un lugar en la mesa. Se da en poco tiempo de manera desordenada y responde todavía hoy a lógicas políticas muy cortoplacistas y simplistas.

Dueños de partidos

Los políticos tradicionales son los que conocen los entresijos legales, los que tienen capacidad para coordinar a diversos actores en torno a un proyecto electoral. Son los que, según Lemus², centralizan las decisiones y con esa capacidad negocian las candidaturas.

Sus redes concentran buena parte de los funcionarios públicos, que han ido entrando en la administración pública en cada gobierno. Claro que la obediencia de los mismos es difícil pues una vez dentro, con los cambios de gobierno, deben adaptarse a las nuevas relaciones de poder. Figuras como Sandra Torres, Felipe Alejos o Rudio Leccsan obedecen a este perfil.

Élite jurídica

Para ocupar importantes puestos dentro del sistema judicial hay que hacer una carrera fuertemente politizada. Si alguien que entra en el sistema quiere llegar a un puesto de dirigencia debe, de una forma u otra, entrar en procesos de negociación y sobre todo pertenecer a esta clase de redes. La labor del conocido como Rey del Tenis, Roberto López Villatoro, es muy significativa en este sentido (Arrazola 2014). Este personaje construía redes de confianza trabajadas desde las asociaciones estudiantiles a través de apoyo a estudiantes concretos, que a su vez son ayudados a conseguir su primer trabajo y a ascender con el tiempo. Con el paso de los años, y dados los vínculos políticos que él también poseía, se encuentra en una gran posición para influir en las elecciones del Colegio de Abogados, en los procesos de designación de Cortes y de Fiscal General.

Crimen organizado

El siglo XIX ha traído el auge y consolidación de actores que colonizan³ el sistema político con cada vez mayor intensidad (Dudley 2010). La agenda fundamental es la de control territorial e impunidad. Han ido paulatinamente entendiendo que deben ocupar espacios políticos para hacerlo y hoy se configuran como una fuerza importante en el Congreso.

Tienen capacidad de ejercer la violencia y de establecer redes de información donde operan, ayudando a su control territorial. Bajo cualquier criterio la figura visible de las familias que presta la cara política no se diferencia de un cacique local.

² “Este partido (franquicia) se caracteriza por un alto nivel de centralización en la toma de decisiones, sobre todo con respecto a las candidaturas y organización. Los comités nacionales ceden la marca del partido a algún candidato a nivel local que tenga la capacidad de crear y mantener la organización para el partido. Esto se debe a que los CEN perciben que la organización requerida por la LEPP genera costos los cuales desean evitar; estos involucran la realización de asambleas, costos administrativos, costos de reclutamiento de líderes y costos de afiliación” (Lemus 2013, 12).

³ “Cuando las expectativas de los actores criminales y políticos convergen hacia relaciones contractuales estables y de largo plazo de protección recíproca, prevalece la dimensión simbiótica. Además del apoyo directo de los afiliados criminales durante elecciones, los mafiosos pueden garantizar el cumplimiento de acuerdos políticos relacionados con la formación de organismos públicos, procesos de negociación dentro de alianzas que de otro modo serían inestables y el mercado de votos y acuerdos corruptos. En resumen, sus servicios sirven para contener incertidumbres que de otro modo preocuparían a sujetos políticos desprotegidos.” (Della Porta and Vannucci 2002).

Tabla 1. Caracterización de las élites guatemaltecas

Élite	Perfil	Fuentes de poder (¿Qué aportan en la negociación?)	Construcción de confianza	Agenda política
Crimen organizado	Grupos familiares con una historia de violencia local.	<ul style="list-style-type: none"> Control territorial. Financiamiento a partidos. Movilización de personal. 	Son normalmente redes familiares. En cualquier caso, es bien conocido de los mecanismos de disciplina.	Control territorial, influencia política y búsqueda de impunidad.
Dueños de partidos	Políticos profesionales que conocen los entresijos del sistema de partidos y que con el aparato legal controla redes extendidas de funcionarios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Control de los mecanismos de participación política. Intermediación en negocios del Estado. 	Los políticos construyen sus redes de confianza, pero no se configuran como un grupo cohesionado. Es muy difícil categorizar el tipo de red que generan.	Cuota de poder en el sistema político.
Caciques locales	Liderazgos que son capaces de negociar beneficios para una red clientelar.	<ul style="list-style-type: none"> Movilización de personas. Control de la conflictividad. Negocios con diputados. 	Grupos con necesidades locales concretas normalmente compuestas por redes familiares extendidas.	Satisfacción de necesidades de la red clientelar.
Oligarquía	Descendientes de europeos que debido al acceso de tierra hoy constituyen los grandes conglomerados empresariales.	<ul style="list-style-type: none"> Poder de mercado. Control de medios a través de publicidad. Discurso. Inversión en universidades y think tanks. Sistema bancario. Compra de deuda. Influencia institucional. 	Sentido de pertenencia de clase asociada a un pasado colonial y a un origen europeo.	Defensa de la propiedad tal y como es definida por Winters.
Redes de exmilitares	Militares retirados que tuvieron un papel en el conflicto y que migraron al mundo político.	<ul style="list-style-type: none"> Inteligencia y estrategia. Capacidad de ejercer la violencia. Intermediación. 	El conflicto armado y las promociones militares.	Enriquecimiento personal e impunidad para los crímenes de guerra.
Élite jurídica	Juristas con carrera en el Estado.	<ul style="list-style-type: none"> Impunidad. Instrumentalización de la Justicia para atacar oponentes. Intermediación en negocios del Estado. 	Los centros de formación y las asociaciones de estudiantes.	Ascender dentro del sistema de Justicia.

Fuente: Elaboración propia.

Imagen 4. Élites y sus traslapes



Fuente: Elaboración propia.

Los diferentes tipos de élites crean redes patronales a través de acuerdos entre ellas. La capacidad del sistema de generar cierta gobernabilidad, cierto pacto entre los que hoy ostentan la mayor parte del poder en Guatemala, depende en gran medida de los mecanismos de intermediación. Los grupos dispersos y fragmentados son coordinados por brokers que entienden el sistema y que son capaces de unir voluntades y agendas.

Las habilidades del crimen organizado, por ejemplo, son muy útiles para la movilización del voto. Es por eso que vemos una creciente colonización de esos grupos al ámbito político, como el caso de las familias Hernández y Navarajo que controlan espacios electorales en San Marcos y Huehuetenango. En ese sentido un jefe del hampa dedicado al narcotráfico no es muy distinto de los caciques locales que coordinan exitosamente redes clientelares. Es por eso que un partido como UCN no se vio afectado en 2019 por la detención, por parte de la DEA, del dueño del partido y candidato presidencial Mario Estrada (sacaron más de 200 mil votos convirtiéndose en la tercera bancada más grande del Congreso).

Al tiempo las redes de ex militares han conquistado espacios propios de los caciques locales, aprovechando redes de expatrulleros y exsoldados en ciertos territorios o se han vinculado desde hace años al crimen organizado dedicado al contrabando o al narcotráfico. Sólo de esta manera se entiende que el exoficial Galdámez ganase elecciones en Quiché, donde no es originario.

La migración de estas redes a la política partidaria es muy evidente en el caso del Partido Patriota, FCN-Nación y VAMOS, los últimos tres partidos en ostentar el poder. Como dice Herrarte en un trabajo breve pero original (casi único) sobre clientelismo en las elecciones de 2019: "La principal diferencia entre el modelo clientelar de la UNE y VAMOS es que en el segundo predominan los mediadores de poder vinculados con excomisionados militares y expatrulleros de autodefensa. Muy similar a las estructuras generadas en la segunda vuelta por FCN (aunque en las elecciones que ganó Jimmy Morales las estructuras clientelares fueron relevantes solo para la segunda vuelta)" (Herrarte 2019). Vemos por tanto un éxito indudable en la coordinación de redes clientelares

asociadas a redes del Conflicto Armado Interno a través de vehículos electorales.

El sistema de justicia también está permeado por esta clase de conexiones. El ya mencionado Rey del Tenis, cuyo hermano fue diputado, tenía conexiones con el partido del FRG (estuvo casado con Zury Ríos, hija del General Ríos Montt y fuerte candidata a la Presidencia en 2023). Esto permite articular muchas decisiones en torno a intereses personales de estos actores.

En definitiva, si vemos una red patronal como la del Partido Patriota, controlada por el exmilitar de inteligencia, esta se conformaba a partir de ese primer núcleo de confianza y se extendía a redes caciquiles, financistas de la oligarquía a través de Alejandro Sinibaldi, sistema de justicia a través de la operación de otro exmilitar, Juan de Dios, y por supuesto crimen organizado, como las peticiones de extradición de la exvicepresidenta y el exministro de Gobernación (Roxana Baldetti y Mauricio López Bonilla) lo demuestran.

La oligarquía, en este nuevo mundo donde tiene que negociar y convivir con otros actores no tradicionales, también requiere de intermediación. El financiamiento

electoral, por ejemplo, se negocia a través de actores afines, normalmente pertenecientes a su clase social. La figura de Mario Leal, vicepresidenciable de Sandra Torres en 2015, encaja en esta categoría. Como miembro de una familia prominente tenía acceso a grandes empresarios que le daban dinero para su proyecto político de manera ilegal.

Definimos La principal diferencia entre el modelo clientelar de la UNE y VAMOS es que en el segundo predominan los mediadores de poder vinculados con excomisionados militares y expatrulleros de autodefensa.



Tabla 2. Intermediaciones de redes patronales

Brokers	Intermediación
1. Crimen organizado - Caciques locales.	Infraestructura de control territorial para la movilización de voto.
2. Caciques locales - Redes de exmilitares.	Infraestructura del conflicto armado para la movilización de voto.
3. Crimen organizado - Redes de exmilitares.	Aprovechamiento de las capacidades militares para el crimen.
4. Crimen Organizado - Dueños de partidos.	Financiamiento electoral a cambio de influencia política.
5. Dueños de partidos - Redes de exmilitares.	Involucramiento en la política.
6. Redes de exmilitares - Élite jurídica.	Negociación de impunidad.
7. Dueños de partidos - Élite jurídica.	Influencia en puestos jurídicos.
8. Oligarquía - Dueños de partidos.	Financiamiento electoral a cambio de influencia política.
9. Élite jurídica - Oligarquía.	Operación dentro del sistema de justicia.
10. Oligarquía - Redes de militares.	Servicios de seguridad e inteligencia.

Fuente: Elaboración propia.

Especialmente importante es la alianza, producto del Conflicto Armado Interno, entre redes de militares y la oligarquía. Luis Navas, director de Inteligencia Civil en el gobierno de Alejandro Giammattei, fungió como seguridad privada de la empresa monopólica del cemento. Este nivel de cercanía es utilizado para pagar cabildeos conjuntos en Washington y reducir presión para la clase política nacional.

Estas y otras intersecciones deben ser cuidadosamente estudiadas, pues suponen, según el marco teórico expuesto en estas líneas, mecanismos de gobernabilidad (entendida esta como el acuerdo entre las partes) cruciales para la sostenibilidad del sistema.

Y he aquí el meollo de la hipótesis defendida en estas líneas: lo único que une a estas diversas élites y a la clase de acuerdos que las redes hacen entre ellas **es la corrupción**. Desde esta perspectiva los intercambios corruptos son lo único en común entre grupos muy diversos y con agendas distintas.

Si observamos los ejemplos de esos grandes intermediarios, Tales como Gustavo Alejos, Alejandro Sinibaldi o el mencionado Roberto López Villatoro, el acceso a contratos, plazas o privilegios económicos es la manera en la que el sistema **resuelve el problema de acción colectiva entre las élites que controlan un sistema de autoritarismo competitivo**. Efectivos especialmente en la búsqueda de impunidad, acuerdo que en esta época post CICIG (Visto en elección de Corte de Constitucionalidad, el bloqueo de Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y la elección de Fiscal General del Ministerio Público).

El financiamiento electoral, la distorsión del monopolio televisivo, la complacencia de la oligarquía que ha optado por acoplarse a los mecanismos de negociaciones corruptas y la sensación de vulnerabilidad que provocaron los periodos de CICIG (2015-2019) y de FECl (2019-2021), han supuesto un nuevo estadio hacia la profundización de sistema híbrido. Desde esta perspectiva, el reto para el sistema de redes patronales que supuso la CICIG ha hecho que los actores se unan de una manera mucho más eficiente y que hayan evolucionado hacia un modelo más explícitamente autoritario.

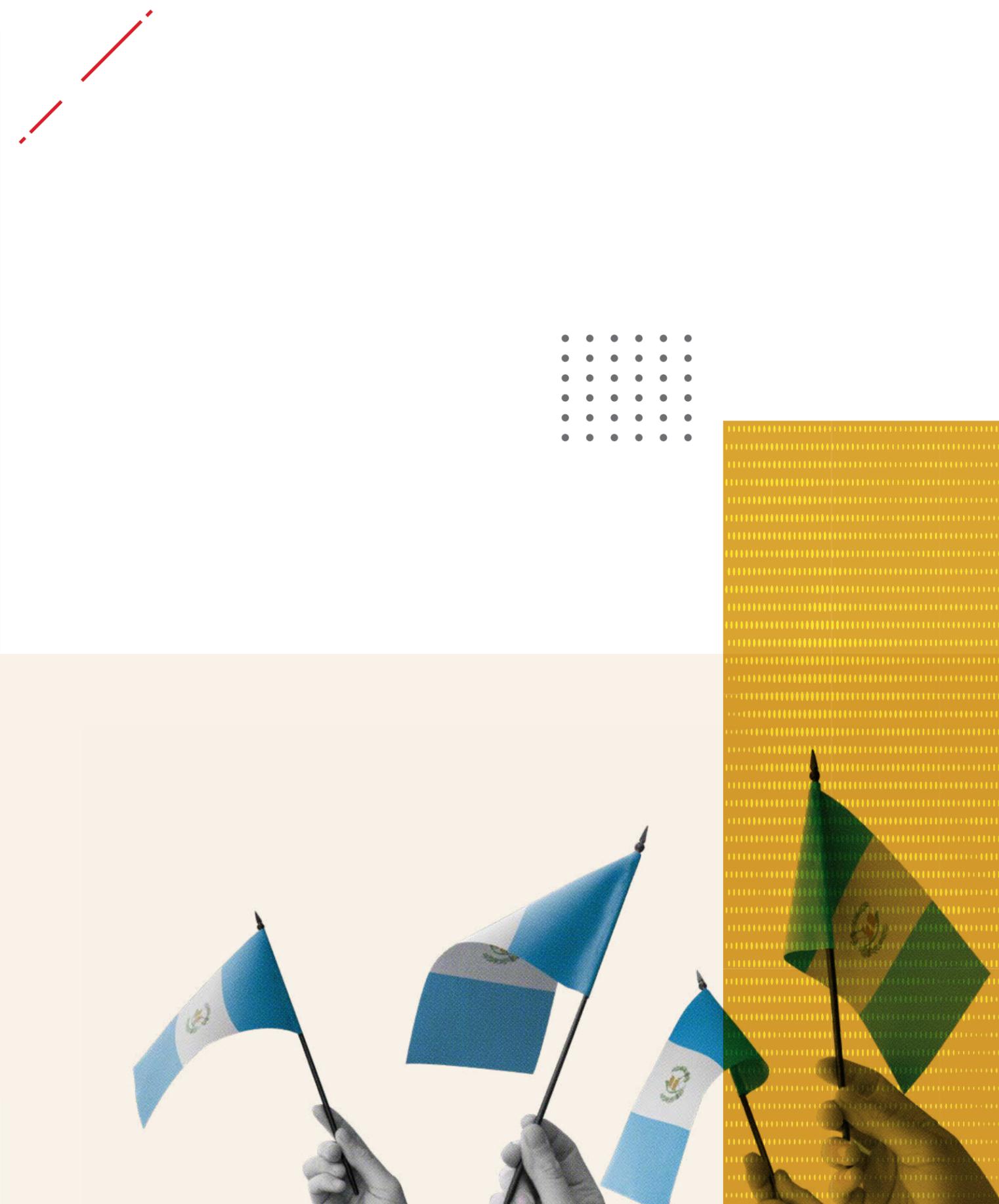
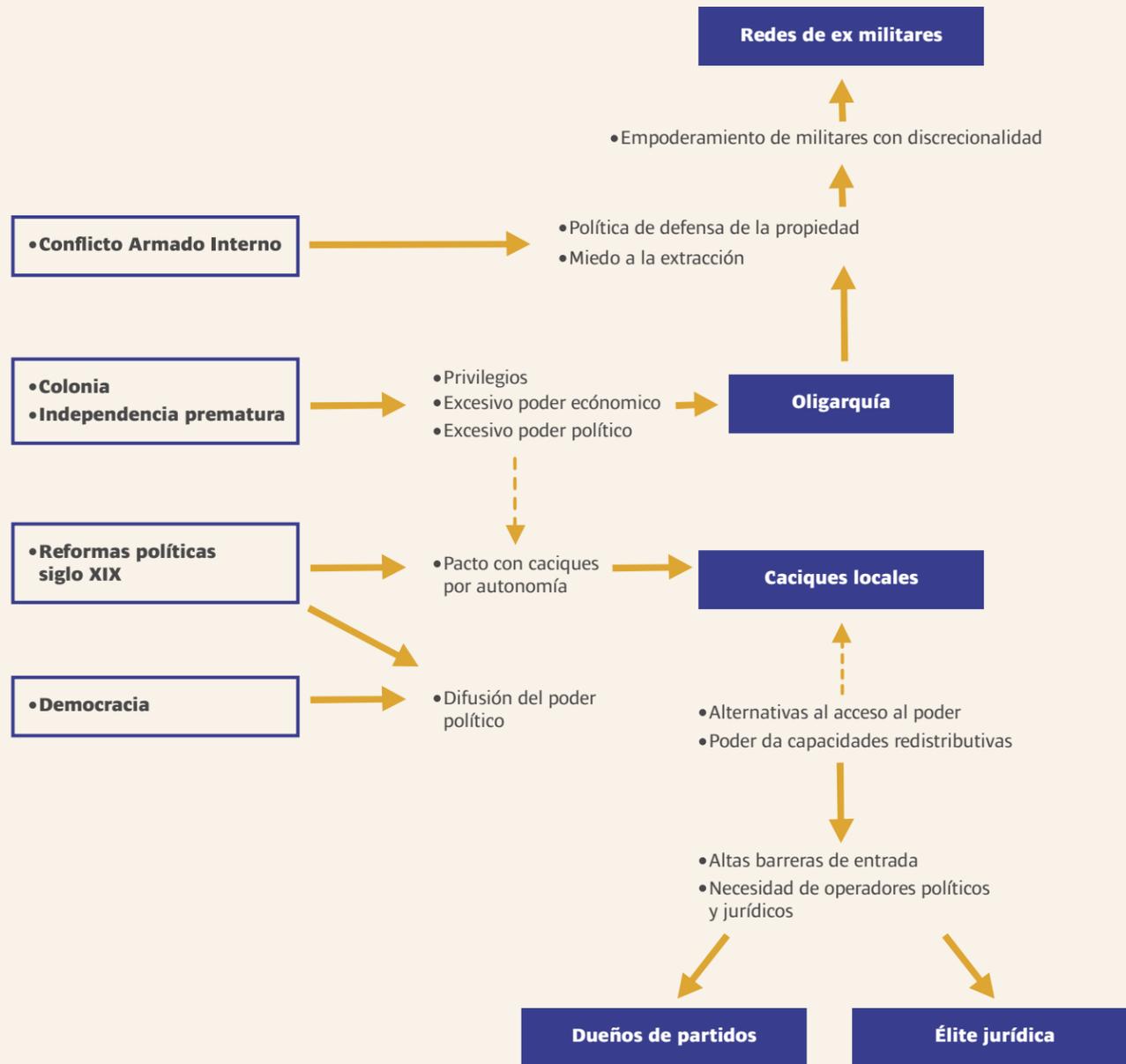
El sistema tradicionalmente fragmentado sigue estando igual, pero la poliarquía corrupta ha conseguido establecer grandes acuerdos, sobre todo en lo que respecta al control del sistema de justicia y en el reparto de negocios. Es por eso que las redes que pierden electoralmente son muy flexibles para llegar a acuerdos

con los que ocuparán durante cuatro años el poder. La impunidad es una agenda en la que coinciden todos los grupos antes descritos.

Un país fragmentado y sin rumbo, donde la gente desconfía del prójimo y donde ninguna red se parece imponer a otra al tiempo que ningún grupo o movimiento de oposición es capaz de ganar cuotas electorales de poder, tiene que recurrir a esta clase de acuerdos para poder sostenerse. La corrupción es lo único que genera verdaderos consensos y satisface la mayoría de las agendas en la mesa.



Imagen 5. Orígenes políticos de las redes patronales en Guatemala



Referencias

- Acemoglu, Daron, and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile.
- Alda Mejías, Sonia. 2016. *La participación indígena en la construcción de la república de Guatemala, S. XIX*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid Ediciones.
- Arévalo de León, Bernardo. 2018. "Estado Violento y Ejército Político: Formación Estatal y Función Militar En Guatemala (1524-1963)." Guatemala: F&G Editores.
- Arrazola, Carlos. 2014. "Retrato del alfil al que todos llaman rey." Plaza Pública. 2014. <https://www.plazapublica.com.gt/content/retrato-del-alfil-al-que-todos-llaman-rey>.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press.
- Casaus Arzú, Marta Elena. 2010. "Linaje y Racismo." Guatemala City: F&G Editores.
- Castellanos Cambranes, Julio. 1996. *Café y Campesinos en Guatemala: Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853-1897*. Madrid: Catriel.
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 2002. "Los Recursos de La Corrupción: Algunas Reflexiones Sobre El Caso Italiano." *Zona Abierta*, no. 98-99: 85-118.
- Dudley, Steven S. 2010. *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute. https://www.libertopolis.com/wp-content/uploads/2010/07/Drug_Trafficking_Organizations_in_Central_America_2010.pdf.
- Fuentes Knight, Juan Alberto. 2022. *La economía atrapada: gestores de poder y Estado encadenado*. Guatemala: F&G Editores.
- Hale, Henry E. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Handy, Jim. 1994. *Revolution in the Countryside: Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Herrarte, Gustavo. 2019. "Así funciona el clientelismo, con ejemplos de UNE y VAMOS." Plaza Pública. 2019. <https://www.plazapublica.com.gt/content/asi-funciona-el-clientelismo-con-ejemplos-de-une-y-vamos>.
- Lemus, Jonatán. 2013. "'Partidos Franquicia': La Distorsión Del Modelo de Organización de La Ley Electoral y de Partidos Políticos." *Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*, 25-54.
- Martínez Peláez, Severo. 1998. *La patria del criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mazucca, Sebastián. 2021. *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Navarro García, Luis. 1984. "El Orden Tradicional y La Revolución de Independencia En Iberoamérica." In *Problemas de La Formación Del Estado y de La Nación En Hispanoamérica*, by Inge Buisson, Günter Kahle, Hans-Joachim König, and Horst Pietschmann. Bonn: Inter Naciones.
- Peacock, Susan C., and Adriana Beltrán. 2004. "Grupos Ilegales Armados En La Guatemala Post Conflicto y Las Fuerzas Detrás de Ellos." Guatemala: Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos (WOLA <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf>.
- Sagastume Paiz, Tania. 1996. "Industriales y empresarios a principios del Siglo XX en la Ciudad de Guatemala." *Estudios* 1 (96): 87-104.
- Schirmer, Jennifer G. 1998. *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. University of Pennsylvania Press. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=byc3ZAN7VccC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Schirmer,+Jennifer.+The+Guatemalan+Military+Project.+Philadelphia:+University+of+Pennsylvania+Press,+1998.&ots=eLjScNO6Ts&sig=KYxau1_5ZTUt0OG8ealSn2I6Yv0
- Schwartz, Rachel. 2023. *Undermining the State From Within*. Cambridge University Press.
- Solano y Pérez-Lila, Francisco de. 1977. *Tierra y Sociedad En El Reino de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Sullivan-González, Douglass. 1998. *Piety, Power, and Politics: Religion and Nation-Formation in Guatemala, 1821-1871*. Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge University Press. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=trsFIM5h3P8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=oligarchy+winters&ots=bLs-P-cstN&sig=BTiFv0X7BCesKpij18vjY9Nx_os.
- Woodward, Ralph Lee. 1981. "Privilegio de Clase y Desarrollo Económico: Guatemala, 1793 a 1871." (No Title). <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000796902546560>.



¿Cómo podemos estudiar las redes patronales y la corrupción? Hacia una AGENDA DE INVESTIGACIÓN



ESTRATEGIA

cerca del poder

Autores

Daniel Haering, Investigador Diálogos
Edgar Gutiérrez Aiza, Consultor experto en Anticorrupción

Walter Corzo, Director Ejecutivo
Daniel Núñez, Director Académico
Gabriela Ayerdi, Coordinadora de Gestión
Mayarí Prado, Coordinadora de Comunicación
Diseño: Purple Studio
Edición: Gabriel Woltke

Dirección: 0 calle 16-26 zona 15 colonia El Maestro
Ciudad de Guatemala
Tel: 2369-6418
Correo: info@dialogos.org.gt
www.dialogos.org.gt
(redes FB, IG, IN, X y TikTok) @DialogosGuate

Este documento ha sido elaborado por Diálogos. El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a Diálogos. Cualquier parte de esta publicación puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Diálogos, siempre y cuando se reconozca el crédito y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Diálogos para ello puede solicitarlo al correo comunicacion@dialogos.org.gt.

Si tienes algún comentario u observación sobre esta publicación puedes enviarla al correo electrónico: info@dialogos.org.gt

Daniel Haering, Edgar Gutiérrez Aiza, (2024). ¿Cómo podemos estudiar las redes patronales y la corrupción? Hacia una agenda de investigación. Ciudad de Guatemala: Asociación Civil Diálogos.

¿Cómo podemos estudiar las redes patronales y la corrupción?

Hacia una agenda de investigación

Daniel Haering y Edgar Gutiérrez Aiza

La comprensión de la corrupción sistémica en Guatemala, como hemos explorado en las secciones anteriores, requiere de una aproximación que combine tanto el rigor teórico como la profundización empírica. Las redes patronales, su estructura, dinámicas y evolución, representan un núcleo crítico para este análisis. A través del análisis de redes sociales, proponemos una agenda de investigación que ayude a entender estas complejas estructuras, ofreciendo soluciones para desenredar y actuar sobre las múltiples facetas de la corrupción en el país. Esta agenda no pretende ser exhaustiva, sino abrir caminos para investigaciones futuras que puedan alimentar tanto el entendimiento académico como el diseño de políticas públicas efectivas.

La agenda de investigación está dividida en tres grandes temáticas:

- 1) **Dinámicas y estructuras de corrupción:** aquí se habla de cómo se conforman y operan las redes de corrupción de Guatemala.
- 2) **Relación entre la corrupción y la gobernabilidad:** aquí se plantean preguntas e hipótesis que abordan causas y consecuencias de estructuras de corrupción en el país.
- 3) **Estrategias de lucha contra la corrupción:** esta última sub-agenda busca explorar cuestiones más directas para implementación de política pública anticorrupción.

I. Dinámicas y Estructuras de las Redes Patronales

01

El estudio de caso que describimos demuestra que un marco teórico como este necesita de metodologías de **análisis de redes** para determinar formas, jerarquías y transformaciones en el tiempo de las mismas. Las redes se conforman por confianza, interés y disciplina. Además, tienen su origen en espacios de convivencia social o en experiencias. La familia, las promociones militares, los colegios, las relaciones emocionales, entre otras. También son factores de cohesión. Especialmente importante en esta agenda es identificar el papel de los intermediarios en las redes, pues son los que con mayor probabilidad marcan la agenda política del país.

02

La exploración del fenómeno de la **“corrupción en red”** propone una mirada detallada a cómo conjuntos de acciones que individualmente pueden no ser consideradas corruptas, adquieren un carácter corrupto cuando se examinan como parte de una estructura más amplia. Según Slingerland (2021), este enfoque nos invita a preguntarnos cuáles son esas redes específicas que exhiben elementos de corrupción en red y bajo qué circunstancias la interacción dentro de estas redes las transforma en lo que se podría denominar una “red de corrupción”. Una hipótesis sugiere que las redes implicadas suelen incluir a burócratas de rangos inferiores, cuyas interacciones cotidianas en niveles donde convergen con políticos marcan el umbral en el que la red transita de mostrar características de corrupción en red a convertirse en una red de corrupción diseñada para la perpetración de actos corruptos. Este análisis subraya la importancia de distinguir entre las carreras políticas y burocráticas para entender la dinámica de la corrupción.

03

Se puede abordar también el concepto de **“confianza particularizada”**. Hablamos de un tipo de confianza que, al ser más personal y menos universal, fomenta la corrupción en contextos donde esta es sistémica. Según Pérez-Chiqués y Meza (2021), esta forma de confianza reduce los costos de transacción y engendra comportamientos que debilitan la integridad gubernamental, contribuyendo así al “lado oscuro del capital social”. Se argumenta que diferentes formas de confianza particularizada generan distintos tipos de redes corruptas, cuyo estudio podría realizarse mediante entrevistas en profundidad. Por ejemplo, la confianza basada en la lealtad partidista o personal puede llevar a una institucionalización informal de la corrupción, reflejando la lucha por el poder político, mientras que la confianza basada en la complicidad mutua tiende a crear redes de corrupción más caóticas, caracterizadas por una gobernanza fragmentada y orientada al lucro personal. La investigación propone emplear métodos cualitativos, como las entrevistas en profundidad, para explorar cómo estos mecanismos cohesionan y perpetúan las redes corruptas a lo largo del tiempo. Este enfoque sugiere analizar diferentes contextos geográficos para entender la dinámica entre la cohesión de las redes y el control territorial, abordando también cómo la confianza particularizada puede influir en entornos no fragmentados pero no dominados exclusivamente por un partido político.

04

Es necesaria una mayor **investigación histórica** bajo los supuestos presentados en este capítulo. Este texto está lejos de haber demostrado la naturaleza de la relación entre ejército y oligarquía, pero sugiere una línea interesante a profundizar: ¿Cuándo fue que grupos de oficiales empezaron a verse como un grupo de poder autónomo y de alguna manera en competencia con otros grupos como los oligárquicos? ¿Cómo se establecen la clase de pactos sugeridos por Rodríguez Pellecer (2013)? ¿Existe entre los militares la agenda de ganar espacios de poder e incluso sustituir a la oligarquía? ¿Qué efecto tuvo el Conflicto Armado Interno y las masacres perpetradas en los ochenta en la cultura política de las élites que hoy controlan el sistema?

redes

II. Relación entre la Corrupción y la Gobernabilidad

01

El estudio del **clientelismo político** como una de las expresiones de redes patronales en Guatemala. Al contrario que en otros países como Perú o Argentina, el clientelismo guatemalteco no ha sido estudiado de manera profunda y se desconoce su naturaleza, mecanismos, los incentivos de sus líderes y su transformación a lo largo de los años. Entender el clientelismo sería clave para entender el sistema de corrupción y cómo contrarrestarlo. A la fecha no hay estudios sistemáticos de clientelismo de maquinaria partidista como el de Argentina de Susan Stokes (2005) ni de clientelismo de campaña como el de Paula Muñoz (2014) del Perú.

02

El marco de **instituciones formales y su interacción con las informales** como una manera de explicar cómo opera el sistema político de facto. Hemos puesto algunos ejemplos en el texto (North, Wallis y Weingast 2009; Levitsky y Murillo 2009; Helmke y Levitsky 2012). Los marcos legales importan, pero están sometidos a dinámicas políticas de facto que los perfilan y definen de una manera más importante.

03

El concepto de **gobernabilidad corrupta** en contraposición al de **gobernanza** de país merece ser profundizado. Qué tan sostenible es un sistema político que sólo obedece a intereses e interacciones personalistas por muy extendidas que sean las redes. La reflexión sobre la sostenibilidad política de un sistema que no parece dar resultados debe ser una guía para el análisis político prospectivo. La estructura, para poder ser viable a futuro, debe reconvertirse pues el sistema de redes patronales fragmentadas y en competencia no parece estar dando mayores resultados. Eso no implica que el futuro sea necesariamente democrático. Una evolución natural del sistema patronal es que vaya mutando hacia una sola estructura (*single pyramid*) que una las distintas redes, o las más fuertes, y tenga satisfechas más o menos a todas las élites. También hay escenarios de colapso de estas redes o de ser sustituidas por movimientos indígenas que tienen una lógica completamente distinta de configuración. Nos hemos dedicado mucho a hablar de los que ostentan el poder, pero ese poder está en entredicho. Es un sistema eficiente para llegar a acuerdos entre redes, pero demuestra que no garantiza gobernabilidad de país.

04

Paralelamente, la investigación de Colliri y Zhao (2021) se centra en identificar cómo los **patrones de votación legislativa** pueden servir como **indicadores predictivos de posibles acusaciones o condenas por corrupción**, asociación ilícita, tráfico de influencias, entre otros. Esta línea de investigación propone que ciertos patrones de votación, particularmente aquellos asociados con lo que se conoce como el “pacto de corruptos”, indican una alta probabilidad de implicación en actividades corruptas. Asimismo, se examina el comportamiento de partidos políticos clientelares y la tendencia de sus diputados a participar en transacciones corruptas, en contraste con partidos más orientados a programas específicos y sus miembros orgánicos. Los temas abordados en los patrones de votación, como la redistribución de recursos, cuestiones fiscales y reformas legislativas, también se presentan como factores clave en la predicción de la implicación en corrupción.

05

Hay trabajo que hacer sobre la medición del **impacto que las redes de corrupción ejercen sobre la formulación de leyes y políticas públicas**, indagando en los mecanismos específicos a través de los cuales estas redes ejercen su influencia en el proceso legislativo.

06

Examinar los **efectos que tiene el acceso al poder**, incluso en sus formas más mínimas, sobre la corrupción, especialmente en el contexto de las elecciones. Basándose en trabajos anteriores de autores como Luechinger, Schelker, y Schmid (2024), Cunningham (2021), y Angrist y Pischke (2014), se investigará cómo la victoria en las urnas puede traducirse en un aumento de la riqueza personal y en una mayor asignación de recursos públicos hacia las redes patronales de los ganadores. Dada la complejidad inherente a este tipo de estudio, se reconoce la existencia de problemas de endogeneidad y selección. La premisa de que “se apoya a los que van a ganar y los ganadores ganan porque fueron apoyados”, plantea un desafío metodológico significativo. Para abordar esto, se propone utilizar el análisis de regresión discontinua para alcaldes y una versión especializada del mismo para diputados. Comparando a los candidatos que ganaron por un margen mínimo (“*near-winners*”) con aquellos que apenas perdieron (“*near-losers*”), se busca aislar el impacto real de la victoria electoral sobre la corrupción, proporcionando así una perspectiva más clara sobre la relación entre el acceso al poder y la conducta corrupta.

III. Estrategias de Lucha Contra la Corrupción

Ante un sistema político cuestionado por su eficacia y sostenibilidad, es imperativo explorar vías de transformación. La posible evolución de las redes patronales hacia estructuras más unificadas o, alternativamente, su colapso o reemplazo por movimientos con dinámicas organizativas distintas, abre un campo de estudio vital para la formulación de políticas anticorrupción. Este análisis debe considerar la viabilidad de intervenciones dirigidas a actores clave dentro de las redes, buscando estrategias costo-efectivas que promuevan la prevención y el desmantelamiento de la corrupción.

01

Identificar los **roles clave dentro de las redes de corrupción** para diseñar estrategias de intervención anticorrupción más eficaces y eficientes, enfocadas en la prevención y en la modificación de estructuras de poder, en lugar de intentar desmantelar las redes en su totalidad. Esta perspectiva se extiende al análisis de la evolución de las redes de corrupción en el tiempo, especialmente en contextos democráticos, donde la interacción entre políticos, la élite jurídica, ex-militares, oligarcas y el crimen organizado juega un papel fundamental en la configuración actual de estas redes.

02

Se propone una indagación profunda en las **redes de organización por grupo étnico**, utilizando el análisis de redes sociales para desentrañar las diferencias estructurales y funcionales entre las formas de organización de las comunidades ladinas e indígenas. Se plantea la hipótesis de que las prácticas organizativas en las sociedades ladinas podrían estar más inclinadas hacia modelos patronales y corruptos, una herencia directa de su pasado colonial criollo. Por otro lado, se sugiere que las comunidades indígenas podrían favorecer estructuras organizativas más horizontales, reflejo de sus propias lógicas de organización social. Para comprender las causas subyacentes de estas diferencias, se considera crucial explorar las normas informales y las percepciones históricas del poder, incluyendo cómo se adquiere, se utiliza y se transfiere. Este análisis se profundizará mediante entrevistas en profundidad que buscan captar la esencia de los patrones de organización y la percepción de los mismos dentro de cada comunidad.



Conclusión

La corrupción sistémica en Guatemala es un fenómeno arraigado y multifacético que ha permeado diversos aspectos de la sociedad y el Estado a lo largo de su historia. Desde la época colonial hasta el presente, se ha mantenido una constante dinámica de política patronal, donde actores poderosos, incluyendo oligarquías, militares y élites políticas locales y nacionales, han ejercido su influencia para salvaguardar sus intereses particulares, a menudo en detrimento del bien común y el desarrollo institucional del país. Esta persistencia de prácticas corruptas y abusos de poder ha representado un obstáculo significativo para la modernización política de Guatemala, adaptándose e incluso resistiendo a los cambios estructurales que se han intentado implementar a lo largo de los años. En otras palabras, la resistencia a la modernización política, la corrupción sistémica y la política patronal son todos elementos del mismo fenómeno de detrimento institucional.

Un claro ejemplo de esta resistencia a la modernización es el caso de la “Ley Tigo”, que ilustra cómo la corrupción puede operar a altos niveles del gobierno para beneficiar a intereses particulares en un contexto de gobernabilidad corrupta. Esta ley, aprobada bajo circunstancias cuestionables y sin el debido proceso legislativo, demostró la capacidad de los actores corruptos para coordinar acciones complejas que socavan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Este es un ejemplo de muchos donde las acciones de actores poderosos socavan la autoridad estatal y producen políticas alejadas de la imparcialidad. Casos como el “IGSS-Pisa” o la red de defraudación aduanera “La Línea” siguen el mismo patrón.

El Conflicto Armado Interno y los subsiguientes Acuerdos de Paz representaron un punto de inflexión en la historia política de Guatemala, introduciendo cambios significativos en la estructura social y política del país. Sin embargo, en lugar de propiciar una democratización plena y la erradicación de las prácticas corruptas al firmar la paz, el conflicto y su resolución permitieron la perpetuación y transformación de las redes de corrupción y patronales. Viosionando su capacidad para proveer servicios públicos esenciales, garantizar la aplicación imparcial de la ley y proteger derechos y libertades fundamentales. La creación de "reglas socavadoras" durante el Conflicto Armado Interno, que legitimaban prácticas como asesinato extrajudiciales y la defraudación aduanera, han debilitado la capacidad coercitiva y fiscal del Estado, respectivamente, impidiendo el desarrollo de un Estado de derecho sólido y una democracia funcional.

Ante este desafiante escenario, se hace evidente la necesidad de una reforma integral que aborde no solo las manifestaciones superficiales de la corrupción, sino también sus raíces estructurales y culturales. Es crucial fortalecer las instituciones democráticas y promover una cultura política que privilegie el bienestar colectivo por encima de los intereses personales o de grupo. Además, es esencial fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno para restaurar la confianza en las instituciones públicas y promover una participación ciudadana activa en los asuntos públicos.

La experiencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha demostrado que los esfuerzos internacionales pueden ser un componente vital en la lucha contra la corrupción en el país. Sin embargo, para que estos sean sostenibles y efectivos a largo plazo, es imprescindible que vayan acompañados de un compromiso genuino por parte de las élites políticas y económicas del país, así como por un amplio respaldo social que exija cambios estructurales y el fin de la cultura de la impunidad.

Una reforma integral debe estar bien informada por evidencia y solidez teórica si busca ser exitosa. En ausencia de una aproximación teórica general, con análisis histórico, implicaciones observables bien delineadas, caracterización a profundidad de las redes de corrupción del país y con una agenda de investigación clara, este documento sirve como una primera aproximación en la dirección de los estudios de corrupción sistematizados y rigurosos.

Un claro ejemplo de esta resistencia a la modernización es el caso de la “Ley Tigo”, que ilustra cómo la corrupción puede operar a altos niveles del gobierno para beneficiar a intereses particulares en un contexto de gobernabilidad corrupta.



Referencias

- Angrist, Joshua D., and Jörn-Steffen Pischke. 2014. *Mastering 'metrics: The Path from Cause to Effect*. Princeton University Press. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=s2eYDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=mastering+metrics&ots=gNsyGMUjfu&sig=qYSd2Ds_eiwWZI7be3pyWV8rqLw.
- Colliri, Tiago, and Liang Zhao. 2021. "Predicting Corruption Convictions Among Brazilian Representatives Through a Voting-History Based Network." In *Corruption Networks*, edited by Oscar M. Granados and José R. Nicolás-Carlock, 51-66. *Understanding Complex Systems*. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7_4.
- Cunningham, Scott. 2021. *Causal Inference: The Mixtape*. Yale University Press. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=PSEMEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Causal+Inference+The+Mixtape+AUTHOR+Scott+Cunningham&ots=YXozpAL1rL&sig=4PRSMkJWiPsn4lBk9VBkS4gyB9U>.
- Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2012. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcoll/9781848445611/9781848445611.00011.pdf>.
- Levitsky, Steven, and María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength." *Annual Review of Political Science* 12: 115-33. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>.
- Luechinger, Simon, Mark Schelker, and Lukas Schmid. 2024. "Measuring Closeness in Proportional Representation Systems." *Political Analysis* 32 (1): 101-14. <https://doi.org/10.1017/pan.2023.22>.
- Muñoz, Paula. 2014. "An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru." *Comparative Politics* 47 (1): 79-98.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Pérez-Chiqués, Elizabeth, and Oliver Meza. 2021. "Trust-based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments." *Governance* 34 (4): 1039-56. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>.
- Rodríguez Pellecer, Martín. 2013. "Los militares y la élite, la alianza que ganó la guerra." *Plaza Pública*. 2013. <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-militares-y-la-elite-la-alianza-que-gano-la-guerra>.
- Slingerland, Willeke. 2021. "Social Capital, Corrupt Networks, and Network Corruption." In *Corruption Networks*, edited by Oscar M. Granados and José R. Nicolás-Carlock, 9-27. *Understanding Complex Systems*. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7_2.
- Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99 (3): 315-25.



