



La economía atrapada: gestores de poder y Estado encadenado

Comentario de libro

Presentación

Dr. Juventino Gálvez¹

Durante el 2022, atendiendo a la vocación universitaria del debate respecto de interpretaciones y propuestas relativas a la realidad nacional, la URL acogió algunos diálogos académicos acerca del libro «La Economía Atrapada: gestores de poder y Estado Encadenado» del Dr. Juan Alberto Fuentes.

Una aspiración detrás de estos diálogos es que aquellos que no tenemos una formación formal en economía, tanto en este mundo académico, como en la vida cotidiana, podamos disponer de algunos principios y elementos clave que nos permitan interpretar la esencia de la economía nacional y asumir activamente sus implicaciones.

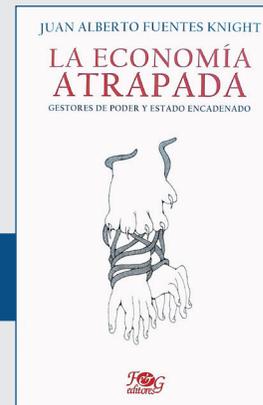
La economía tiene un peso estructurante tan fuerte en la vida de las naciones, los territorios, las familias y las personas, que el entendimiento de la manera en la que está, precisamente, estructurada y de la manera en la que funciona e impacta, resulta esencial en el ejercicio de una ciudadanía activa. Ciudadanos que saben y actúan en consecuencia.

Es esencial, entonces, entender cómo la economía se ha fraguado y estructurado a lo largo del tiempo (*no hay historia sin estructura, ni estructuras sin historia* decía Jean Piaget). Tenemos que poder explicar si un desenlace (lo que vemos) es producto de una política pública en su sentido virtuoso o, más bien, de «intereses» o «tratos», como señala Juan Alberto. Y si en la concepción y praxis de la economía está implícita, por ejemplo, la idea de distribuir la riqueza por la vía más elemental —que

es el pago de salarios justos y los impuestos que corresponden— y si, al mismo tiempo, se hacen las previsiones para no socavar la base natural que sostiene la vida (que le da sentido a la idea de casa común), y que de cuyo estado se pueden explicar los niveles de vulnerabilidad de las personas y comunidades. O simplemente analizar por qué a estas alturas del siglo, en la modernidad, ciertas actividades de la economía siguen teniendo prioridad frente a las personas, para el uso de bienes vitales como el agua.

O si es posible interpretar los hechos desde los preceptos de la economía política, otra vez, en su esencia epistemológica, que supone un debate intenso por alcanzar equilibrios entre el desarrollo empresarial y el interés general, mediado por instrumentos regulatorios o incentivos ad hoc y donde el gobierno asume un rol regulador, subsidiario o promotor según la naturaleza del sujeto económico. O más bien, verificar si en lugar de esa arena (la economía política), estamos frente a contubernios que solo se explican desde otras categorías más propias para Estados capturados que construyen núcleos infranqueables que reproducen sostenidamente sus exclusiones y perjuicios ambientales.

A tono con estas ideas elementales, resulta útil un breve relato. Hace unos 15 años ya, aquí en el seno del Instituto de Investigación en Ciencias Naturales y Tecnología (Iarna), inspirados por los trabajos de John Mellor —reconocido experto mundial en



¹ Vicerrector de investigación y proyección de la Universidad Rafael Landívar.

desarrollo rural (que por cierto estuvo interactuando con nuestros equipos de investigación)—, se diseñó un modelo de generación de empleo rural (agrícola y no agrícola) para el altiplano occidental que pretendía favorecer, por lo menos, a medio millón de familias rurales. En términos resumidos y simples, la idea partía de la necesidad de duplicar la tasa de crecimiento de la agricultura (que por aquella época estaba en un 2.5% anual). Pero eso no iba a suceder espontáneamente, sino que había que organizar un conjunto de condiciones y capacidades que obviamente requieren inversiones e incluía la investigación adaptativa, la extensión, los caminos rurales², mercados financieros, infraestructura de pequeña escala, organización productiva, principalmente.

Junto al modelo, hicimos una propuesta a nivel de pre factibilidad de caminos rurales (considerando todos aquellos aspectos de orden ambiental en sitios frágiles), que implicaba una inversión de unos Q1400 millones en unos 4 años (nada exorbitante). Fuimos sucesivamente a presentar la propuesta a los gabinetes completos de los gobiernos de Óscar Berger, Álvaro Colom y Otto Pérez. Pese al presunto entusiasmo que mostraron y a las orientaciones que dieron a los ministros del ramo, nunca ocurrió absolutamente nada al respecto. Hace unos 6 años, hicimos un análisis sobre el estado de esos caminos y no había pasado nada. Bueno, así funcionan las cosas.

Este caso (junto a otras toneladas de papel con propuestas), también convierte en mito aquello de que las universidades no proponen (o que en general no hay propuesta). Y lo que pasa es que cuando las propuestas no apuntalan operativamente lo que hay, en realidad, no interesan. Por eso no queda más camino que el de investigar las causas de ese proceder.

El debate del libro de Juan Alberto, sin duda, ayuda a formar un mejor criterio, esencial para construir una idea más precisa del cosmos de la economía y, además, seguramente inspirará algunas investigaciones empíricas. Y es con ese espíritu que a continuación reproducimos el comentario del economista Hugo Beteta al libro en cuestión.

Confieso que me identifiqué especialmente con uno de los objetivos del libro mencionados por su autor: «erosionar la hegemonía dominante neoliberal sobre la evolución de la economía guatemalteca».

La narrativa neoliberal fue impregnada desde un inicio con un halo de inevitabilidad conocida en ciertos ámbitos económicos por el acrónimo «TINA» por sus siglas en inglés: *There is no alternative*⁵. ¡No hay alternativa! Un coro potente de economistas reconoció como inevitables y beneficiosos los estamentos del neoliberalismo: la eliminación de los controles de los movimientos de capital, la aversión a seleccionar sectores ganadores (*picking winners*), así como la demonización de la política industrial y sus instrumentos, entre muchos otros.

Nacieron nuevas ideas técnicas «expertas» que a la postre resultaron ser falsas verdades: la Curva de Laffer, utilizada para demostrar técnicamente que las reducciones de impuestos propiciaban mayor recaudación tributaria. La idea de que las precauciones individuales tomadas por los inversionistas y financistas privados guiados por su propio interés eran suficientes para prevenir el crecimiento de burbujas financieras e inmobiliarias. Todas abonaron a construir una poderosa narrativa que modeló el estado de las cosas.

Entre la persistencia del mito del derrame por goteo hacia abajo (*trickle down*) y la constatación de la obscena realidad de la desigualdad —que en la práctica es una «succión hacia arriba» de ingresos y riqueza entre individuos, familias, empresas y territorios empobrecidos hacia unos pocos privilegiados—, existe todo un andamiaje de causalidades, interpretaciones, hipótesis y supuestos que se han vuelto «autos de fe» para explicar el desempeño de las economías nacionales y también de muchas maneras perpetúan el estatus quo.

La Economía Atrapada me cautivó, pues derrumba el mito del TINA al plantear alternativas interpretativas que ayudan a cuestionar y desmontar

² Detrás de la investigación, los caminos rurales son los que más influencia y retorno tienen en los cambios.

³ Director de la sede subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

⁴ Comentario realizado durante el evento organizado por la sede subregional en México de la Cepal, en septiembre de 2022. Además de Hugo Beteta, comentaron la presentación del autor, Manolo Vela y Carlos Heredia.

⁵ Ver Wolfgang Streeck, «El Retorno de lo Reprimido», *The New Left Review*, 104, May-June 2017, p. 7.

narrativas dominantes que nunca nos han servido para entender la realidad y plantearnos nuevos cursos de desarrollo. El libro presenta alternativas explicativas, y al hacerlo abre horizontes de posibilidad para liberar la economía guatemalteca de su desempeño mediocre y de las cadenas de las falsas profecías.

Permítanme que comente dos ejemplos de la riqueza interpretativa del libro, que se encuentran en la tercera parte titulada «Trabajo, Capital y Productividad». Esta sección no es la más novedosa del libro (a mi parecer esta corresponde al extraordinario trabajo de la segunda parte, que ya ha sido comentada por Manolo Vela y Carlos Heredia), pero sí es la más cercana al pensamiento estructuralista cepalino y es sumamente importante para enmarcar la visión «macro» del libro. Y esta parte del libro me parece esencial para construir narrativas alternativas al mediocre desempeño de la economía guatemalteca en las últimas décadas.

El primer ejemplo, entonces, se refiere a la limitada transformación productiva de una economía atrapada. ¿Cómo explicar que las mismas personas que trabajan en la agricultura, la construcción o los servicios en Guatemala, alcanzan una mucho mayor productividad casi inmediatamente, al cruzar la frontera norte hacia Estados Unidos?

El autor nos ayuda a resolver esa cuestión. La historia del trabajador migrante que planta tomates en Guatemala y luego en EE. UU. cuestiona la habitual receta para aumentar la productividad laboral en Guatemala: más educación para los trabajadores. En este caso, se trata de la misma persona, con un acervo de educación y experiencia laboral que, al cruzar la frontera y conseguir un empleo en el mismo sector en EE. UU., recibe un ingreso medio aproximadamente 13 veces mayor que el de Guatemala y alcanza una productividad media que es 14 veces mayor que la de un guatemalteco.

¿Cómo explicar esta paradoja? Aclararlo ayuda a entender uno de los rasgos estructurales de la economía de Guatemala: la masiva exportación de personas y la creciente importancia de las remesas. Y también da luces acerca de cómo abordar unos de los aspectos cruciales de la economía guatemalteca: su baja productividad. El texto explica esta paradoja del aumento de productividad instantáneo de un cosechador de tomates chapín

en California en el stock de inversiones privadas y públicas existentes en este sector del país del norte.

El libro llama la atención sobre el rol en la productividad sistémica de una red de investigación universitaria para encontrar variedades y semillas con mayores rendimientos, resistentes a las enfermedades y atractivas para los consumidores finales. También señala inversiones en irrigación, mecanización agrícola, control integrado de plagas, organización y gestión del trabajo en los plantíos, y sistemas de información climática y de precios. A lo anterior se agrega una infraestructura de transporte, almacenamiento, procesamiento, comercialización y financiamiento.

La historia sugiere que la principal causa de los diferenciales de productividad no es sólo la educación, sino la falta de inversión y de innovación privada y pública. Encuestas empresariales en Latinoamérica evidencian la poca atención entre empresarios de sectores claves de las economías latinoamericanas a la ingeniería y a las ciencias que favorecen la innovación productiva. Pero casi nadie enfatiza la necesidad de mejorar la capacitación empresarial en este tema.

Otros estudios también apuntan a la debilidad de la inversión pública, a su desconexión como objetivo central de la política fiscal: más allá de la estabilidad macro e inclusive del cierre de brechas, la falta de atención de las finanzas públicas a los niveles y orientación estratégica de la inversión pública también ha inhibido la transformación productiva y la absorción tecnológica en Guatemala.

El autor nos invita a remontar las recomendaciones genéricas de cómo incrementar la productividad simplemente aumentando la educación o la inversión en infraestructura, o insistiendo en la certeza jurídica y el buen clima de negocios como necesarios y suficientes. El autor nos invita a asumir la heterogeneidad estructural de la economía guatemalteca colocando en el centro a los exportadores no tradicionales y a la infantería económica del país en la construcción de una nueva relación Estado- Mercado-Sociedad. Un Estado débil —que defiende una cultura de privilegio para unos pocos consorcios familiares (los gestores del poder y los exportadores rentistas)—, explica una buena parte del desempeño subóptimo de la economía guatemalteca. Es necesario un Estado

fortalecido fiscalmente, en su servicio civil y con renovadas instituciones de gobernanza económica.

Si bien la inversión en salud y educación de las personas es una fuente esencial de productividad de largo plazo —y Guatemala tiene una «atadura estructural» en la baja asistencia escolar entre jóvenes rurales e indígenas—, el autor también nos alerta sobre la propensión cada vez mayor de la economía guatemalteca de producir bienes y servicios en sectores no transables que concentran su oferta principalmente al mercado interno protegido y carente de incentivos para mejorar su competitividad internacional (Guatemala es uno de dos países en Latinoamérica sin una ley e institucionalidad de la competencia, a pesar de la retórica de libre mercado y competencia que enarbolan sus élites).

La baja tasa de absorción tecnológica en nuestro tejido empresarial y la baja productividad de nuestra economía es, en parte también explicada por la creciente orientación de la inversión privada doméstica hacia sectores no transables donde el «know who» es más importante que el «know how». La persistencia de nichos protegidos por regulaciones hechas a la medida que inhiben la competencia y los efectos schumpeterianos de la «destrucción creativa» que renueva el entramado empresarial también son explicaciones a la baja productividad de la estructura productiva guatemalteca.

El autor también alerta sobre otro rasgo de la economía guatemalteca: es una de las economías con la canasta de exportaciones más diversificadas de América Latina, sólo detrás de la de México. Este rasgo estructural, que pareciera atractivo desde la perspectiva de minimizar riesgos, esconde algunos problemas. Al escudriñar esta característica, el texto revela que la oferta exportable de Guatemala, altamente diversificada, se destina primordialmente a Centroamérica, un mercado menos exigente que Europa o Estados Unidos. Esta diversa canasta exportadora mayoritariamente no demanda creciente innovación o contenido tecnológico. Agrega al volumen exportado, pero no transforma la estructura productiva de Guatemala.

Para desarrollar bienes y servicios con mayor contenido tecnológico e incursionar en fases más competitivas y de mayores ingresos en las cadenas globales de valor, las exportaciones de

Guatemala deberían especializarse más, pues quien mucho abarca, poco aprieta. Esto requiere, por supuesto, fortalecimiento de las capacidades de investigación, innovación y desarrollo nacional, así como de inversiones estratégicas públicas y privadas.

El libro tiene esa virtud: con un ejemplo accesible, al ayudarnos a entender la paradoja del aumento instantáneo de productividad de un cosechador de tomates emigrado a California, el autor ilumina uno de los temas centrales de la economía guatemalteca, la de su persistente baja productividad.

El segundo ejemplo tiene que ver con otro rasgo estructural de la economía guatemalteca: sus bajos niveles de inversión, que se han mantenido en torno al 15 % en las dos últimas décadas. Estos niveles representan la mitad o un tercio de lo que países asiáticos como China, India y Vietnam han invertido en las dos últimas décadas. La inversión multiplica la capacidad de los trabajadores para producir más, resulta en aumentos a la producción y ventas, permite generar más ganancias y financiar más inversiones, posibilitando la acumulación gradual del *stock* de capital. En la medida en la que este proceso se generaliza, puede conducir a más empleo y mejores salarios y condiciones laborales. La inversión es también una de las vías fundamentales para incorporar el progreso técnico y nuevas formas de gestión al proceso productivo.

El autor revela cómo los sectores con dominancia de gestores de poder han sido los que más han crecido en Guatemala en las últimas décadas. Entre 1990 y 2001, los sectores más dinámicos en Guatemala fueron aquellos dominados por gestores de poder (energía eléctrica +140 %, telecomunicaciones +90 %, servicios financieros +85 %, minería, +210 %), a pesar de un crecimiento mediocre del resto de la economía. El autor advierte que una economía basada en el crecimiento de sectores dominados por «gestores de poder» en un entorno de muy limitada competencia y que carezca de políticas dirigidas a estimular sectores realmente competitivos, inhibirá la consolidación de nuevos motores de crecimiento económico.

El autor presenta un interesante análisis de distribución funcional del valor agregado. En economías avanzadas, las remuneraciones de capital han representado entre un 20 a 25 % del PIB. Los salarios, por su parte, son el más

importante destino del ingreso nacional, con un 60 % del PIB. La situación en Guatemala es prácticamente inversa: sectores oligopólicos con fuerte presencia de gestores del poder tenían en 2018 remuneraciones superiores al 50 % del total. Los salarios en Guatemala, en contraste con las economías avanzadas, representaron sólo un 30 % del PIB en ese mismo año. Esta es una parte de la respuesta a la pregunta de economía política que nos hizo en su comentario Carlos Heredia: «Quién genera valor y quién se lo apropia».

Esta alta proporción de las remuneraciones al capital en el ingreso se explica en el desempeño de sectores altamente concentrados, con barreras a la competencia, con acceso privilegiado a recursos hídricos y tierras fértiles, con regímenes fiscales privilegiados (con nulos impuestos a la contaminación, generosos regímenes de exoneración a las rentas y nulos impuestos a la propiedad) y con barreras explícitas a la sindicalización y organización laboral. Entre 1990 y 2020 en Guatemala los gestores del poder tuvieron el mejor desempeño sectorial en la economía: las telecomunicaciones crecieron un 85 %, la electricidad un 80 %, los servicios financieros un 75 % y la minería 65 %.

Al concentrar los recursos para invertir provenientes de las remuneraciones de capital (o los llamados excedentes de explotación) en estos sectores, podría anticiparse que los niveles de inversión en Guatemala serían inusualmente altos, pero este no es el caso. ¿Cómo explicar que, si bien las remuneraciones de capital representaron el 42 % del PIB, los niveles de inversión nacional fueron alrededor del 15 % del PIB?, es decir ¿cómo explicar que menos de una tercera parte de las remuneraciones de capital se reinvierten en la economía de Guatemala? La desigualdad es parte de la respuesta.

El autor documenta cómo distintos actores económicos evidencian propensiones diferenciadas a reinvertir sus ganancias. Al hacer un análisis de reinversión en maquinaria y equipo (componente de la inversión que es esencial para la transformación productiva), el autor encuentra que los exportadores no tradicionales y la infantería de empresas medianas y pequeñas reinvierten una proporción mayor de sus ganancias de capital que los gestores de poder y los exportadores rentistas. O dicho de otra forma, los sectores más dinámicos, que capturan mayores rentas de capital (los gestores del

poder) tienen menos propensión a invertir que los magos y los de infantería⁶.

Los grupos que han tenido mayores ganancias y remuneraciones de capital como proporción del valor agregado que generan (los gestores del poder seguidos de los exportadores rentistas), han seguido con demasiada frecuencia estrategias de bajo riesgo de diversificación de portafolio (escogiendo «*low hanging fruits*») y no han transitado hacia una transformación productiva de sus empresas por la vía de la incorporación de nueva maquinaria y tecnología, o por la vía de intensiva en inversión de calidad.

Aquí se revela una de las claves para entender la baja inversión en Guatemala, pues hay sectores que tienen altas ganancias y remuneraciones de capital, pero menor propensión a reinvertir sus ganancias de capital; asimismo sus inversiones van a sectores de baja intensidad tecnológica. Esto, en su conjunto, no induce una mayor transformación económica. Alternativamente, existen sectores que ganan menos, pero invierten proporciones mayores de sus utilidades y lo hacen en sectores más riesgosos y transformadores.

La narrativa dominante argumentaba que la concentración del ingreso nacional en los hogares y empresas de mayores ingresos, resultaría en mayores niveles de ahorro e inversión si consumían una proporción menor de sus ingresos. El autor deconstruye esta narrativa: la concentración de los sectores dominados por los gestores del poder ha resultado en niveles mediocres de crecimiento y transformación estructural de la economía guatemalteca.

La Cepal ha planteado la necesidad de igualar para crecer, y crecer para igualar. El caso de Guatemala planteado en «La Economía Atrapada» es uno de los ejemplos más elocuentes de cómo la desigualdad inhibe el crecimiento y la transformación estructural de la economía.

He aquí otra de las cadenas estructurales que mantienen atrapada a la economía guatemalteca: la alta concentración de los ingresos, surgidas de los privilegios en que operan unos pocos sectores,

⁶ El autor se refiere como «magos» a los exportadores no tradicionales e «infantería» a los proveedores de mercados nacionales donde prevalece la competencia.

que ha inhibido la inversión y la incorporación de tecnología y ha mantenido a la economía en una trayectoria mediocre de crecimiento.

Para finalizar, hay que destacar que una de las innovaciones más interesantes de este libro es analizar el desempeño económico, no sólo a partir de los sectores de oferta, sino en torno al grado de influencia sobre el contenido y alcance de las políticas desde los gestores de poder, los exportadores rentistas, los magos y la infantería desprotegida. El abordaje de economía política con un enfoque histórico estructural me parece uno de los grandes aciertos y contribuciones del libro.

Al reflexionar sobre el título del libro «La Economía Atrapada, los gestores del poder y el Estado encadenado» es fácil entender la responsabilidad que tienen los grupos de poder económico al privilegiar sus intereses sobre los intereses globales de la sociedad. Pero al leer el libro, resulta también evidente que todos los actores de la economía guatemalteca están atrapados por factores estructurales como los descritos en las historias que aquí resalté. El Estado débil, la falta de un servicio civil profesional, estable y altamente competente, y la insuficiente presión tributaria y

regulatoria inciden en un pobre desarrollo de los mercados domésticos. El dominio de unos pocos grupos empresariales inhibe mayores niveles de inversión nacional y la transformación productiva.

El empresariado guatemalteco, por su lado, orientado a reducir riesgos y exposición a *shocks* externos, también enfrenta vulnerabilidades sistémicas que resultan en excesiva diversificación hacia actividades agrícolas e industriales de poco contenido y sofisticación tecnológica.

En el cierre, el autor llama a renovar el contrato social dentro de un marco democrático. Construir una economía que sustente nuestra democracia tan arduamente alcanzada, resulta impostergable ante el debilitamiento institucional que vemos en nuestro país. Este libro nos da claves de cómo hacerlo.

Los invito a leer este libro tan estimulante. Espero que esta obra pase a formar parte del canon de trabajos indispensables para entender el desempeño de la economía guatemalteca con un renovado andamiaje de interpretaciones, causalidades e hipótesis que dialoguen críticamente con la hegemonía interpretativa neoliberal de nuestra realidad.



Más información

Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas
Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., Ciudad de Guatemala
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio O, oficina 301
PBX: (502) 2426-2626, ext. 2567 - vrip-icesh@url.edu.gt