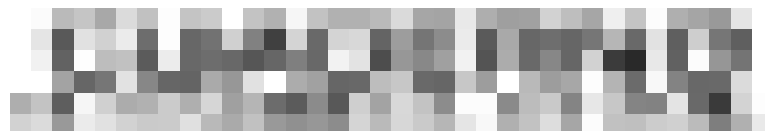
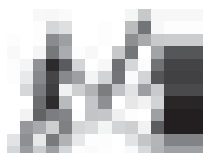
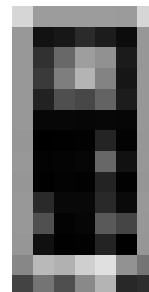


# Competitividad y organizaciones gremiales privadas: un mundo en transición

J. Fernando Valdez

2007 / 2008 - 5



300  
VAL

*Competitividad y organizaciones gremiales privadas: un mundo en transición.*  
– Guatemala. – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

53 p. (Cuadernos de desarrollo humano; 2007 / 2008 - 5)

ISBN: 978-99939-964-7-1

1. Ciudadanía corporativa. 2. Responsabilidad social empresarial. 3. Desarrollo humano. 4. Competitividad sistémica. 5. Sostenibilidad de los negocios. 6. Guatemala.

Autor: J. Fernando Valdez



Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio  
5a. Av. 5-55 zona 14, Europlaza, torre IV, nivel 10  
Tel. 2384-3100  
[www.desarrollohumano.org.gt](http://www.desarrollohumano.org.gt)

Edición: Eva Sazo de Méndez. Ineditasa

Diagramación: Herbert Méndez Jocol

Diseño de portada: Herbert Méndez Jocol con elementos del INDH 2007/2008 e Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007/2008 y orientaciones de Héctor Morales Delgado.

Impreso por Editorial Serviprensa, S.A. / 3ª. Ave. 14-62 Zona 1

Guatemala, 2009

1,500 ejemplares

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD), y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de las agencias y gobiernos cooperantes.

Permitida la reproducción de este documento, publicando la referencia correspondiente.  
El contenido de este cuaderno no representa necesariamente la posición  
de las instituciones que apoyan su publicación.

# Contenido

---

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Pensamiento y acción gremial en transición</b>	<b>8</b>
1.1 Desarrollo y acceso público a la información	8
1.2 El contexto de la transición	9
1.2.1 Agenda centroamericana de competitividad	9
Las ideas principales de la agenda centroamericana	11
1.2.2 Agenda nacional de competitividad para Guatemala, 1997	11
1.2.3 Agenda nacional de competitividad, 2005-2015	14
1.3 De las formas familiares hacia las formas institucionales	16
<b>2. Funciones empresariales, economía, política y desarrollo</b>	<b>18</b>
2.1 Las funciones de los empresarios en la sociedad	18
2.2 Políticas públicas, economía, empresa y desarrollo	21
2.3 Competencia, cambio gremial y nuevas instituciones públicas	26
2.4 La trilogía azúcar, turismo y no tradicionales	30
2.4.1 Criterios del análisis	30
2.4.2 Un nuevo perfil de la economía guatemalteca en transición	32
2.4.3 Estadísticas de los tres subsectores	33
Azúcar	33
Turismo	33
No tradicionales	37
<b>3. Desarrollo: el potencial de la nueva empresa</b>	<b>43</b>
3.1 Responsabilidad social empresarial y desarrollo	43
3.2 El asunto de la ciudadanía corporativa	43
3.3 La iniciativa de RSE en Guatemala	44
<b>4. Hacer viable el modelo</b>	<b>47</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>51</b>



# Presentación

---

El papel del sector privado en el desarrollo ha sido objeto de análisis en diferentes informes de desarrollo humano, así como de llamados a la acción en ámbitos internacionales. El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1990 abordó las áreas de políticas que entonces se estaban considerando para impulsar el avance del sector privado en países en desarrollo (PNUD, 1990: 141). En 1999, en el Foro Económico Mundial realizado en Davos, Naciones Unidas lanzó por primera vez la idea de un pacto mundial en materia de responsabilidad social de las empresas. En el 2000, el Secretario de las Naciones Unidas dirigió un mensaje a dirigentes de compañías para que se unieran en un gran pacto que llevara a la práctica el compromiso de sincronizar la actividad y las necesidades de la empresa privada con los principios y objetivos de las Naciones Unidas, de las organizaciones laborales y de la sociedad civil (PNUD, 2008: 488-489). Unos años más tarde, en el ámbito nacional, el INDH 2003 planteaba que el desarrollo de la competitividad en Guatemala debería basarse en “el surgimiento de un creciente porcentaje de empresarios imbuidos en los principios de la responsabilidad social empresarial”, la cual incluye los ámbitos laboral, social y ambiental (PNUD, 2003: 134).

En el INDH 2007/08, Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?, se planteó la economía como una construcción histórica realizada por medio de decisiones tomadas por actores sociales. Dentro de un contexto temporal referido a las últimas décadas del siglo XX y a los primeros años del siglo XXI, se documentaron algunas maneras en que los empresarios han establecido relaciones con el Estado y su incidencia en materia de política económica y social. Se buscaron respuestas a interrogantes como ¿quiénes son los actores económicos que han emergido en los últimos veinte años?, ¿cuál ha sido su participación en la economía y su peso relativo en la toma de decisiones? (PNUD, 2008:468).

El documento de consultoría sobre competitividad y organizaciones gremiales privadas preparado por Fernando Valdez contribuyó como insumo para la preparación del INDH 2007/08. Sin embargo, muchos de sus aportes necesitaban un espacio especial de difusión y debate. Por ello, el Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD invitó al autor a convertir su trabajo original en el presente Cuaderno de Desarrollo Humano.

El contenido de este documento contribuye a comprender el pensamiento y la organización de subsectores del sector privado de Guatemala dentro de contextos económicos e históricos nacionales y mundiales que requieren respuestas a asuntos relativos a la competitividad y a los desafíos que plantea la responsabilidad social empresarial. Asimismo, proporciona un acercamiento a la teoría sistémica de la competitividad desarrollada por Klaus Esser y otros colegas alemanes. Entre los subsectores estudiados, destacan la agroindustria azucarera, los productos no tradicionales de exportación y el turismo.

Nos complace presentar una publicación que ha sido el resultado del esfuerzo conjunto entre el autor, el equipo del Programa INDH y ODM y la producción editorial. Se da a conocer como un documento de consulta y debate para universidades, centros de investigación, organizaciones empresariales, medios de comunicación y público en general interesado en el papel de las organizaciones privadas en la economía y el desarrollo humano de Guatemala.



Linda Asturias de Barrios  
Coordinadora del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y  
Objetivos de Desarrollo del Milenio

# Competitividad y organizaciones gremiales privadas: un mundo en transición

J. Fernando Valdez

---

## Introducción<sup>1</sup>

En el análisis de los procesos de crecimiento y desarrollo económico es relevante conocer el rol de la empresa privada como actor copartícipe de la actividad productiva nacional. El sector privado ha sido parte sustantiva en la dinámica histórica de Guatemala, su pensamiento y su accionar han cambiado constantemente adaptándose a tendencias regionales y mundiales.

El propósito de este documento es reflexionar sobre algunos elementos de la competitividad y las organizaciones gremiales privadas en un mundo y una Guatemala en transición. Se discuten también los aciertos o desaciertos de uno de los actores clave del crecimiento económico nacional.

En el primer acápite, se desarrollan elementos sobre el pensamiento y la acción gremial, tocando aspectos del desarrollo y acceso público

a la información, el contexto de la transición, la agenda centroamericana de competitividad y los cambios desde las formas familiares hacia las formas institucionales.

En el segundo apartado, se abordan las funciones empresariales dentro de la economía, la política y el desarrollo, con énfasis en el rol de los empresarios en la sociedad, las políticas públicas, sus competencias, cambios gremiales, la trilogía del azúcar, el turismo y los productos no tradicionales.

En el tercer acápite, se analiza el asunto de la ciudadanía corporativa y la iniciativa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Guatemala; en particular, el potencial de la empresa que asume esa estrategia. El documento finaliza con la viabilidad de un modelo de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Versión resumida para fines de publicación. Las estadísticas fueron procesadas por Belinda Ramos. Una parte de la labor de recopilación de información estuvo a cargo de Suseli Ibarra. Se agradece la lectura crítica de Desireé Arteaga de Morales.

# 1. Pensamiento y acción gremial en transición

---

## 1.1 Desarrollo y acceso público a la información

De manera consistente, muchas empresas en todo el mundo están dando acceso público a su información, especialmente aquéllas que, por la naturaleza y magnitud de sus operaciones, generan externalidades significativas o porque la naturaleza de servicios que prestan y/o la forma en que operan, entran en la categoría de interés público. En la región centroamericana, el fenómeno de la apertura y publicidad de las empresas está apenas comenzando, Guatemala no es la excepción. Una rápida lectura a publicaciones especializadas como *América Economía* o *Estrategia y Negocios* pone de manifiesto la dificultad de acceso a la información cuando por ejemplo, intentan construir los ranking de las empresas con mayores utilidades –dato crucial en el mundo de los negocios- y no hay información oficial disponible.

A nivel de asociaciones gremiales, no se dispone de un centro de documentación. El resultado es que al intentar recopilar información sobre los cambios de un gremio, se encuentran grandes vacíos, específicamente de los años ochenta hacia atrás. Es hasta inicios de la década de los noventa, que las instituciones empresariales empezaron a sistematizar y documentar parte de su experiencia y, con ello, comenzaron a forjar estructuras sofisticadas para producir nuevas ideas y habilidades y disponer de capacidad instalada para dar seguimiento a sus resultados. La información existente en las organizaciones gremiales se publica con discrecionalidad sobre lo que consideran información pública y lo que no lo

es. Todo ello tiene efectos en la competitividad de las empresas y es un fenómeno que va en contra del curso de la economía global<sup>2</sup>.

Como corolario de lo dicho, se resalta que es socialmente beneficioso alentar el estudio sistemático de la historia económica desde sus actores colectivos e individuales, más allá de los estudios económicos o históricos que en todo momento han hecho en el país distintos intelectuales. No es un asunto de menor importancia conocer la racionalidad empresarial que ha impulsado e impulsa la búsqueda de mayor productividad para un país. Las visiones contrapuestas que existen sobre el destino de los frutos de esa mayor productividad y cómo alcanzarla; la importancia de los trabajadores y sus organizaciones en ese proceso; las perspectivas distintas sobre el uso de las tecnologías, el medio ambiente, el crecimiento, el desarrollo y la distribución, entre otros temas, van más allá de documentar la historia del comportamiento de los grandes agregados de las cuentas nacionales.

Con toda su utilidad para el análisis económico, aquellos datos no son suficientes para comprender el sentido de la acción colectiva de una sociedad, especialmente de una multiétnica, como la nuestra, con perspectivas diferentes sobre lo que es desarrollo y con amplios sectores que están fuera del mismo. Como lo han documentado los países que salieron del subdesarrollo desde sociedades culturalmente complejas, el buen entendimiento de su pasado contribuyó fuertemente en la construcción de su futuro.

---

<sup>2</sup> En este contexto, debe destacarse el esfuerzo realizado por la Asociación Nacional del Café y la Asociación de Azucareros de Guatemala, quienes patrocinaron la publicación de la historia de estos productos agrícolas, (ambos informes son autoría de Regina Wagner), tan estrechamente asociados a la historia social del país. Su divulgación facilitará la comprensión del desenvolvimiento económico nacional.



## 1.2 El contexto de la transición

### 1.2.1 Agenda centroamericana de competitividad

Reconstruir con rigor la transición del pensamiento del liderazgo empresarial organizado en el país (en adelante LE), y de sus organizaciones, es una tarea de largo plazo de las ciencias sociales como está documentado en la bibliografía y estudios disponibles. La ruta más productiva para semejante tarea es aquella en la que hay interés de los propios protagonistas de los principales acontecimientos en la economía del país, desde su condición de líderes, y porque mucha de la información no está escrita; y alguna parte de ella está basada en una especie de tradición oral.

Por liderazgo empresarial, entendemos en este documento, a todos aquellos sujetos que, en las dos últimas décadas, han ocupado un cargo en alguna de las directivas de cualquier organización empresarial nacional y en esa condición han dinamizado los intereses de su gremio frente a otros pares, instituciones públicas y organizaciones de trabajadores<sup>3</sup>.

Fenómenos complejos como el de la transición de los gremios requieren análisis multicausal para explicar los efectos de factores de origen externo o interno en un momento dado y comprender un cambio de comportamiento o curso de los acontecimientos. Es el caso de la incidencia de la

agenda centroamericana para la competitividad, en las agendas de los empresarios en Guatemala. Pero no únicamente.

La influencia mayor vendría de modelos conceptuales ya existentes. El caso más notable es el de Avina, la institución creada por Stephan Schmidheiny para promover el emprendimiento social desde las empresas en coordinación con la sociedad civil y los gobiernos. Participó en la fundación de FUNDES, organización de apoyo a las Mypimes, y es uno de los promotores del influyente Consejo Mundial para el Desarrollo Sustentable. Dicho consejo ha tenido incidencia en la aceleración de los cambios del pensamiento en no pocos medios empresariales de América Latina patrocinando y realizando investigación en los temas de competitividad y sostenibilidad de los negocios<sup>4</sup>.

En los años noventa, Avina apoyó en alianza con instituciones gubernamentales, universidades estadounidenses, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y otros centros de estudio, una estrategia para producir los estudios y realizar las acciones que enflaran al empresariado centroamericano hacia la competitividad, iniciando desde entonces una larga transición que continúa. También el Instituto alemán para el desarrollo, contratado por AGEXPORT<sup>5</sup> y la cooperación alemana han tenido notable influencia particularmente en el tema de la competitividad sistémica.

<sup>3</sup> Esta definición deja fuera, por dificultades para documentar empíricamente su conducta, otros liderazgos que existen y actúan dado su peso específico en un gremio o giro productivo y su capacidad de interlocución sin necesidad de mediar con su organización gremial, poseyendo además diverso grado de eficacia político-gremial. Además, es importante subrayar que el dinamismo de la economía privada no depende sino en forma y contenido limitados del grado de institucionalización de la cámara o asociación empresarial, aunque éste es válido de manera relativa según cuál de ellas se trata.

<sup>4</sup> El Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD) es una unión de casi 200 compañías internacionales unidas por un compromiso compartido por el desarrollo sostenible a través del crecimiento económico, equilibrio ecológico y progreso social. Se interesa por proveer el liderazgo comercial como un catalizador para el cambio hacia el desarrollo sostenible y para promover el papel de eficacia ecológica, innovación y responsabilidad social corporativa. El (WBCSD) trabaja con la ONU a través de sus agencias especializadas como el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). También ha participado en la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (UNFCCC), la Cumbre para la Tierra, la Cumbre de Río y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF), entre muchas otras. Disponible en: [www.wbcasd](http://www.wbcasd)

<sup>5</sup> La Asociación Guatemalteca de Exportadores, es una entidad privada no lucrativa, fundada desde 1982, con el propósito de promover y desarrollar las exportaciones de productos no tradicionales de Guatemala. Representa a empresarios guatemaltecos dinámicos e innovadores que han logrado penetrar y permanecer en el mercado mundial, así como a todas aquellas empresas interesadas en exportar o prestar servicios a los exportadores.

La institución que más ha influido en la transición que viven las organizaciones empresariales de Guatemala – y también de Centroamérica-, es el INCAE, surgido en la década de los años sesenta como parte de una iniciativa del presidente Kennedy, dentro del contexto de la Alianza para el progreso. Contando con el cercano y sostenido acompañamiento de la Universidad de Harvard a través de su Escuela de Negocios, dicho instituto es hoy uno de los más reputados centros de su género en América Latina, -el primero, según algunas fuentes especializadas en calificar centros de estudio de su tipo- y el más influyente proveedor en materia de producción conceptual para modelos de desarrollo y competitividad que impulsan las principales organizaciones empresariales como los casos de la Cámara de Industria, Cámara de Turismo, y el CACIF. La Asociación guatemalteca de exportadores (AGEXPORT), por su parte buscó, con el apoyo de la cooperación internacional, la asesoría del Instituto Alemán para el Desarrollo, quien les apoyó en la conceptualización de su estrategia basada en la teoría de la competitividad sistémica, trabajando también con el INCAE.

Sucesivas reuniones técnicas de los gobiernos de la región con participación de líderes empresariales tuvieron un momento decisivo en 1994, ocasión en la que fue suscrita la declaración Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDS) por parte de los presidentes del área. Allí, los presidentes aseguraron que concebían un crecimiento económico “con equidad, cuidadoso del medio ambiente y capaz de generar oportunidades genuinas de progreso para los grupos más vulnerables de las poblaciones centroamericanas”.

En 1999, se presenta el estudio Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible, financiado con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); su diseño se encargó al

INCAE, a través de su Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), suscribiéndose además, un acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID). En este esfuerzo, se sumaron recursos privados provenientes del Grupo AVINA ya referido<sup>6</sup>.

En el documento, se estableció la visión esperada de Centroamérica para el año 2020: “... una región en donde la gran mayoría de sus ciudadanos disfrute de bienestar social y progreso económico y que contribuyan decisivamente a mantener los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales que hacen posible ese bienestar”.

Dicha visión contenía los siguientes elementos:

- Se aspira a una Centroamérica reconocida por el resto del mundo como una región económicamente próspera, en donde el Gobierno y el sector privado trabajan en forma coordinada para mejorar el entorno empresarial, y en donde progrese una economía dinamizada por un conjunto de cluster empresariales competitivos a nivel global.
- Es una región cuyos países tengan entornos políticos democráticos vigorosos, estructuras sociales cada vez más equitativas e integradas y recursos naturales que sean usados de forma eficiente y con respeto a los equilibrios ambientales.
- Una Centroamérica donde coexistan procesos de desarrollo nacional soberanos, con una perspectiva común del desarrollo regional que se base en la libre cooperación y coordinación entre naciones, y que sea eficaz en la reducción de las brechas entre los niveles de desarrollo de los países de la región, y de las brechas con respecto a las naciones de mayor desarrollo en el mundo (CLACDS, HIID: 1999: 19).

<sup>6</sup> Para conocer el perfil actual de esa institución, véase [www.avina.net](http://www.avina.net)

## Las ideas principales de la agenda centroamericana

La agenda centroamericana tiene por componentes básicos: 1. Microeconomía (clima empresarial para el crecimiento económico), 2. Ambiente (una base natural sostenible para el desarrollo), 3. Fortaleza institucional y reforma legal para la competitividad<sup>7</sup>, 4. Política social para la competitividad y el bienestar, 5. Política macroeconómica para la competitividad y 6. La agenda y la apertura económica intrarregional.

En lo referente a la construcción de la viabilidad política de la agenda, se plantea que:

El repaso de los alcances de la agenda ayuda a constatar la profundidad de las transformaciones que en ella se proponen, tanto en las instituciones públicas y privadas como en los tejidos empresariales de la región. En una Centroamérica que arrastra grandes rezagos económicos y sociales acumulados por décadas enteras y en la cual siguen predominando las estructuras productivas que dependen del empleo de recursos humanos y naturales con bajos niveles de eficiencia y de especialización, es claro que los cambios que la agenda propone son de gran complejidad y dificultad. Se trata, en realidad, del tipo de cambios que los países sólo pueden emprender si son asumidos dentro de estrategias nacionales de largo plazo que aspiren a construir estilos superiores de desarrollo humano.

### 1.2.2 Agenda nacional de competitividad para Guatemala: 1997

En diciembre de 1996, se firmaron los Acuerdos de Paz luego de 36 años de enfrentamiento armado y dentro de un frágil proceso de transición democrática iniciada con el gobierno civil de Vinicio Cerezo. En enero de ese año, un nuevo

gobierno, con amplios vínculos con el sector empresarial asumió el poder, proponiéndose apoyar fuertemente la agenda del sector privado. De acuerdo con un estudio sobre la temática (Fuentes: 2004), tres fueron los conjuntos de acciones que se propusieron.

Las orientadas a mejorar el clima de negocios; y la prestación de servicios de apoyo a las empresas con un programa de financiamiento compartido y algunos otros. Sin embargo, por no contar con un enfoque sistémico de la competitividad, esta versión inicial del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) enfrentó problemas operativos y políticos que limitaron drásticamente su incidencia. Luego seguiría un período de estancamiento durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), a pesar de que su Vicepresidente había ocupado la presidencia del CACIF en los ochenta, e incluyó en su gabinete a personas vinculadas a más de una organización empresarial. En la memoria de labores 2003-2004 de AGEXPORT, citada por Fuentes (2004:272), su entonces presidente Juan Carlos Paiz describe así el ambiente: “concluyeron cuatro años caracterizados por el atraso, corrupción, pobreza incrementada, falta de empleo, violencia y un ambiente muy cargado de mensajes negativos y pérdida de competitividad para las exportaciones.”

La transformación profunda de las instituciones privadas es precisamente la dirección estratégica que han venido tomando los diversos gremios y sus organizaciones, a distintos pasos según sus circunstancias. En ese proceso han forzado cambios en las instituciones estatales que progresivamente van haciéndose funcionales dentro de un nuevo modelo. El primer esfuerzo sistemático y público para el desarrollo y formulación de una estrategia integral ocurre en la segunda mitad de los noventa.

En cada uno de los países de la región, sus gobiernos e instituciones privadas realizaron acciones antes de

<sup>7</sup> En este punto, los grandes asuntos a mejorar son: a) los derechos de propiedad, b) los procedimientos para resolver las disputas comerciales, y c, la deducción legal.

la publicación de la agenda; en Guatemala, primero se creó el Comité Nacional de Competitividad y luego se formuló el PRONACOM, impulsados desde el Ministerio de Economía con fuerte participación de liderazgo empresarial<sup>8</sup>.

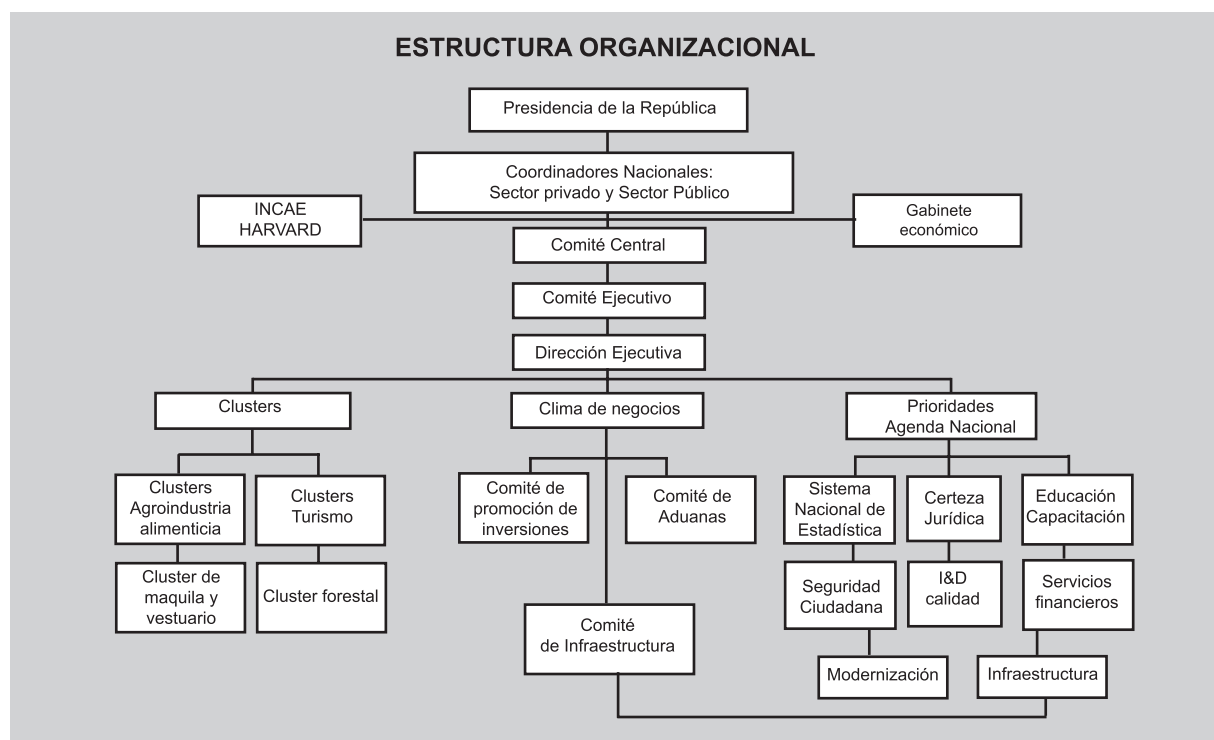
Luego de cumplir una estrategia de varias etapas definida por el gobierno y asesores y directivos del INCAE, la Agenda Nacional de Competitividad fue acordada en febrero de 1997 en un taller en el que participaron, según las memorias del Ministerio de Economía, más de ochenta empresarios y líderes del sector público y empresarial de Guatemala.

Según lo establecido en esa reunión: “Se pretende lograr una integración real de Guatemala a la economía mundial, donde el país tendrá una orientación hacia fuera y se incrementará el

comercio y se liberalizarán los regímenes de inversión. Así mismo, se apoyará el desarrollo de los clusters existentes en el marco del Proyecto Regional (Turismo y Agroindustria Alimenticia) y la inversión en actividades que promuevan la transferencia tecnológica, la investigación y el desarrollo humano, aumentando de esta manera el stock de habilidades y el valor agregado nacional”. (Consultado en: [www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm](http://www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm)).

En el siguiente diagrama se observa la importancia atribuida al comité, al asignar al Vicepresidente de la República y al gabinete económico la responsabilidad. También ubica el papel del INCAE y su alta incidencia en la temática en la última década.

Gráfica 1



Fuente: Consultado en: [www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm](http://www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm)

<sup>8</sup> En el caso específico de Guatemala, el proyecto estuvo a cargo del Comité Nacional de Competitividad formado en 1996 y dirigido por el entonces vicepresidente de la República, Dr. Luis Flores Asturias. Fue coordinado dentro del sector público por el Ministro de Economía, como coordinador adjunto, representando al sector empresarial, estuvo el señor Danilo Siekavizza. Por el sector público, también participó el Ministro de Agricultura; un grupo de alrededor de quince empresarios, en coordinación con el Gabinete Económico, completaban el equipo.

Entre los acuerdos más relevantes de las reuniones realizadas en la segunda mitad de los noventa, se encuentra el del grupo de empresarios que participaron en los talleres el cual fue elaborado en coordinación con los Ministros de Economía y de Agricultura, y que consiste en una propuesta de creación del primer Consejo deliberativo económico entre el gobierno y el sector empresarial de Guatemala. El Dr. Luis Flores Asturias solicitó al Programa de Modernización del Estado, el PRONACOM y el INCAE que elaborarán un anteproyecto de acuerdo gubernativo que creara el Consejo de Desarrollo Económico de Guatemala (CONDECO).

Se acordó crear la Comisión de promoción de inversiones del PRONACOM a cargo de Paul Wever, viceministro de Economía, y por el sector empresarial, estuvo Carmelo Torrebiarte. Esta comisión impulsó las primeras acciones para implementar PROGUAT, institución mixta dedicada a la atracción de inversiones a Guatemala comisionada para dar seguimiento a la institucionalización del primer consejo deliberativo “que jamás haya existido en la historia de nuestro país: el CONDECO”. (Consultado en: [www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm](http://www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm)).

En la agenda nacional de competitividad en mención, se establece la competitividad como eje central de la agenda, y se formula una visión para el año 2020 de la Guatemala que se espera construir en sus dimensiones política, económica, social, de ambiente y desarrollo, y del rol del estado y la administración pública<sup>9</sup>. Se estableció

como marco conceptual: “Un nuevo paradigma de desarrollo”. La concepción del desarrollo sostenible como fuente de avance político y social, y la teoría de la competitividad empresarial son las principales bases conceptuales de la estrategia para los autores<sup>10</sup>.

Una de las partes relevantes de la agenda se refiere a que debe haber: “Consenso sobre los grandes lineamientos y las acciones que el sector público y privado deben emprender para elevar la competitividad del país en la búsqueda del bienestar económico y social de los guatemaltecos”. La estrategia para implementarla implica una gran complejidad operativa para poder ser llevada adelante, pero además demanda amplio poder de convocatoria y respaldo político que, hasta la fecha, ningún gobierno ha tenido e incluso ha venido en disminución en la última década, a pesar de que se ha avanzado de manera importante en la sensibilización sobre la temática en medios empresariales y no empresariales.

La estrategia de implementación de la agenda nacional contiene los elementos siguientes:

- a) Coparticipación y coliderazgo público-privado.
- b) Participación del sector público en un rol de liderazgo, promoción y facilitación de las acciones vinculadas a la estabilidad del clima de negocios, ambiente y desarrollo y desarrollo social.
- c) Participación del sector privado en un rol de liderazgo empresarial, sectorial y comunitario especialmente en el desarrollo de cluster y elevamiento de la productividad y la competitividad a nivel empresarial.

<sup>9</sup> Se afirma que esta visión nacional se sustenta en la Constitución Política de Guatemala, los Acuerdos de paz, así como en las reflexiones obtenidas en una serie de foros y seminarios multisectoriales a nivel nacional e internacional.

<sup>10</sup> La teoría de competitividad está constituida por los siguientes componentes: a) macroeconómico, b) clima de negocios, c) reforma del Estado y marco legal, d) sostenibilidad ambiental y 5) área social para la competitividad. El éxito de la agenda requiere, se asegura, de un “posicionamiento nacional y de su potencial competitivo”, especificando la posición de Guatemala ante la economía global. En esto se toma en cuenta la necesidad de consolidar la paz y del estado democrático. Se presenta además, una descripción de los conglomerados económicos *-cluster-* con un alto potencial de desarrollo: turismo cultural y de naturaleza, la agroindustria de alto valor agregado vinculada con la agricultura del país; manufactura liviana y productos forestales. Finalmente, se mencionan las estrategias que deberán seguirse para que en estas actividades se utilice la dotación de recursos naturales y de capital humano del país y se logre evolucionar desde productos y servicios genéricos de bajo costo, hasta formas de competencia de alto valor agregado.

- d) Integración de grandes, medianas y pequeñas empresas mediante el desarrollo de productividad y competitividad.
- e) Reconocimiento nacional a la importancia de la integralidad de lo político, económico, ambiental, competitividad y social para alcanzar el desarrollo sostenible.
- f) Sostenibilidad y largo alcance de los esfuerzos para alcanzar la competitividad.
- g) Los beneficios de la competitividad deben llegar a todos los guatemaltecos<sup>11</sup>.

Como puede observarse, el protagonismo corresponde al Estado y a los empresarios a través de sus cámaras y asociaciones y de las empresas, según el asunto. Sin embargo, a pesar de la integralidad que se desea, la ausencia de las organizaciones de los trabajadores tanto en los planes como en la vida social nacional, por diversas causas, impide que esa perspectiva esté presente de manera efectiva y obliga a interrogar al país sobre las desiguales formas de representación que tienen los sectores sociales.

Sabido es que el movimiento sindical fue uno de los sectores organizados más afectados por el enfrentamiento armado. En medio de un ambiente hostil y las propias dificultades de adaptación que enfrentan en un entorno económico nacional y mundial que está cambiando aceleradamente, las organizaciones sindicales siguen siendo marginales; la tasa de sindicación es insignificante y su capacidad de hacerse representar en los procesos de la construcción de las agendas de competitividad han sido limitadas. De acuerdo con un estudio de Osorio (2005), Guatemala para ese año, con una PEA de 5,065,365 personas tenía un total de 121,362 trabajadores, con una tasa del 2.4% de sindicación.

Este fenómeno interpela al Estado y a toda la sociedad sobre la viabilidad de un modelo que hasta ahora no ha resuelto de manera satisfactoria la representación de uno de los actores insustituibles del desarrollo. La ausencia de este actor en el esfuerzo nacional por llevar al país a un estadio de desarrollo superior resulta motivo de preocupación. Por diversas razones, pero especialmente porque los sujetos en la mayoría de circunstancias, en una economía que predominantemente se basa en mano de obra poco o nada calificada, y no llegan al mercado de trabajo en igualdad de condiciones para negociar un empleo. La representación individual no compensa la forma colectiva de hacerse representar.

Otras formas de organización como el solidarismo son tanto legales como legítimas con la condición de que, en todo caso esté asegurada la representación de los intereses de los trabajadores de manera autónoma; y estos, en esa calidad y en pleno ejercicio de su ciudadanía y marco legal decidan si optan por el sindicato, por una organización solidaria o por otra, si fuera el caso.

### 1.2.3 Agenda nacional de competitividad 2005-2015

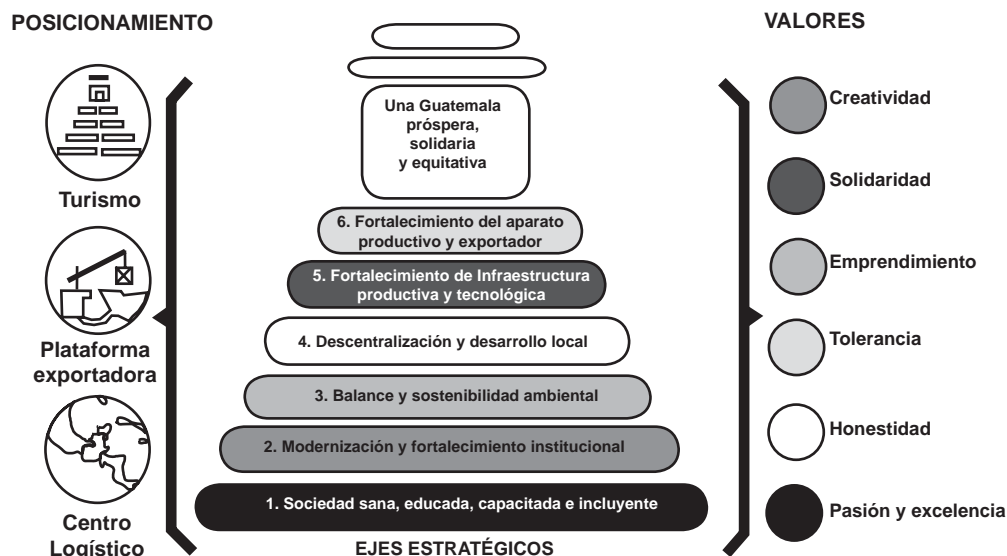
En enero del 2004, asume el presidente Oscar Berger apoyado por una alianza política de tres fuerzas con amplias vinculaciones con medios empresariales y se crea un nuevo ambiente para retomar los asuntos de la Agenda, lo cual incluye la incorporación al gabinete de dirigentes de AGEXPORT<sup>12</sup>. El nuevo planteamiento es una continuación conceptual de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI ya presentada; y una profundización del planteamiento estratégico de la Agenda nacional de competitividad formulada en 1997, también ya referida<sup>13</sup>. Éste es un rápido repaso.

<sup>11</sup> Consultado en: [www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm](http://www.mineco.gob.gt/mineco/pronacom/aldia/boletin1.htm)

<sup>12</sup> Especialmente es el caso de Álvaro Aguilar, nombrado Ministro de Agricultura.

<sup>13</sup> En el documento se mencionan también como esfuerzos tomados en cuenta: Acuerdos de Paz, Pacto Fiscal, Agenda Nacional Compartida (Foro de Partidos Políticos), Plan de Reactivación Económico y Social 2004-2005 (Gobierno central); Visión Profunda Kab'awil (CACIF), Propuesta de Acciones para la Competitividad de las Exportaciones (AGEXPORT y CIEN), Propuesta de Visión País ENADE 2003 y 2004 (CACIF); Metas del Milenio, 2015 (PNUD y Gobierno de la República); Competitividad, El Sendero del Desarrollo Sostenible, (FUNDESA); Propuesta de Agenda de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, con Visión de Largo Plazo (Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y Social); Lineamientos de Política Económico y Social para Guatemala, 2004-2007, (CIEN); Competitividad Sistémica en América Central (Nohemías Obed. ed. Fundación Friedrich Ebert); Índices de Desarrollo Humano del PNUD; Reportes Globales de Competitividad del Foro Económico Mundial, e Índices para la Preparación del Mundo en Red del Foro Económico Mundial.

**Gráfica 2**  
**Agenda nacional de competitividad, 2005-2015**  
**Hacia una Guatemala próspera, solidaria y equitativa**



Fuente: Agenda nacional de competitividad 2005-2015. PRONACOM (2005:16).

En esta nueva propuesta, autodefinida como un medio y no un fin para que los guatemaltecos lleguen a tener una mejor calidad de vida, se afirma que “será esencial la participación, el compromiso y la responsabilidad compartida de los diferentes actores de la sociedad guatemalteca...” (p.10). Desde el punto de vista conceptual, se inscribe explícitamente en la perspectiva de la competitividad sistémica, yendo más allá que su versión anterior, al referirse a cada uno de los requisitos que supone esta perspectiva.

Explícitamente se dice que “la competitividad debe ser sistémica, ya que nos involucra a todos. Por lo tanto, una Agenda nacional de competitividad adopta una visión amplia que requiere la acción de múltiples actores, y opera en el contexto de una base territorial claramente definida” (p.12). El modelo incluye cuatro niveles: el nivel meta se refiere a la construcción de un ambiente adecuado

para la competitividad a nivel de las ideas, la cultura y la organización social y política<sup>14</sup>; el nivel macro incluye la producción de políticas generales aplicadas de “manera jerárquica”. Estas políticas, dice el texto son básicamente: “un asunto tecnocrático y no responden a las necesidades específicas de cada sector, siendo insuficientes para alcanzar la competitividad por sí solas”<sup>15</sup>; un tercer nivel corresponde al nivel meso: busca el posicionamiento del país y demanda el trabajo conjunto del sector público, privado y académico en el fomento de la innovación y la creación de zonas dinámicas de crecimiento<sup>16</sup>; finalmente, el nivel micro se refiere a la eficiencia que productores y ciudadanos deben tener dadas las exigencias del mundo actual, preparándose y organizándose para hacer frente a las nuevas circunstancias.

Los autores de la Agenda describen que Guatemala tiene tres grandes áreas para posicionarse en

<sup>14</sup> A nivel de ideas, la dimensión meta implica que los distintos grupos sociales “comparten los mismos valores básicos, actitudes y modelos mentales.” (p. 13).

<sup>15</sup> Los principales problemas a resolver aquí se refieren a la política cambiaria, monetaria, financiera, fiscal, arancelaria y a la seguridad y justicia. (p. 13).

<sup>16</sup> Además, impulsar “mecanismos de cooperación entre firmas, simplificación de trámites burocráticos, mejoramiento de logística de puertos y aeropuertos y sistemas de calidad y de capacitación (p.13).

Meso América: como destino turístico dado su patrimonio cultural, recursos naturales, clima y posición geográfica; como plataforma exportadora por vocación agrícola exportadora, la habilidad artesanal y el potencial de aprendizaje, una “plataforma humana en transformación” a los niveles gerenciales y operativos, y la población universitaria más grande de la región. Deben agregarse la plataforma tecnológica y de telecomunicaciones, una infraestructura de conectividad con el mundo, como ventajas para los servicios y la tecnología. Y finalmente, como centro logístico, dada su proximidad al mayor mercado de consumo masivo (EUA y Canadá)<sup>17</sup>.

Con matices respecto a la Agenda de 1997, la actual se plantea seis grandes ejes, que para fines de este trabajo únicamente se enumeran pero que son abordados ampliamente en el documento: 1. Sociedad preparada, sana e incluyente; 2. Fomento y fortalecimiento institucional; 3. Desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica; 4. Fortalecimiento del aparato productivo y exportador; 5. Desarrollo económico local; y 6. Balance y sostenibilidad ambiental.

Punto central de esta agenda es lo relativo al desarrollo de clusters. Al igual que en la versión anterior, se precisa que debe tenerse en cuenta que no se puede ser competitivo en todos los sectores. Los esfuerzos en marcha identificados se sitúan al menos en las siguientes actividades: forestal, agroindustria, textiles, manufactura liviana, turismo y servicios en telecomunicaciones. El documento concluye con un anexo que describe en general los sectores convocados en los procesos de consulta para su enriquecimiento y aprobación. Lo apenas esbozado a lo largo de estas secciones constituye el gran marco en el que las asociaciones empresariales han vivido una transición en su pensamiento y acción político-gremial, buscando cada una un mejor posicionamiento y una más

decisiva influencia en las instituciones del Estado, sin cuyo proceso de adecuación, difícilmente podría concretarse el ambicioso marco conceptual.

### 1.3 De las formas familiares hacia las formas institucionales

Una de las características de las instituciones empresariales es la insuficiente sistematización de su experiencia gremial y particularmente de la producción de sus ideas y planteamientos. Durante muchos años, los gremios dependieron del traspaso de la experiencia familiar de una generación a otra, del conocimiento empírico acumulado a lo largo de los años y de pequeños archivos sobre los asuntos cotidianos. El know how del negocio era un asunto de familia. Luego vendría la contratación de empleados que fueron llevando archivos sobre todo para la parte contable o de técnicos para resolver asuntos específicos en los procesos productivos.

Es relativamente reciente la contratación de pequeños, pero influyentes centros de investigación nacional que surgieron en los ochenta y desplazaron a las universidades en ciertos ámbitos, fenómeno que ha venido cambiando en la última década de manera importante, a pesar de que todas, en el caso de las privadas, cuentan con patronatos integrados por prominentes empresarios.

Las organizaciones empresariales han debido dejar atrás aquellas formas de operar basadas en el estilo de grupos familiares que determinaban la línea institucional de las organizaciones gremiales y en gran medida las patrocinaban. Compelida con frecuencia por entornos adversos en la medida en que las presiones para la competitividad se agudizaron, la economía nacional se fue haciendo más abierta, organizaciones gremiales de algunos sectores económicos desaparecieron o fueron desplazadas, tales son los casos notables en las

<sup>17</sup> Adicionalmente, se le considera puerta de entrada a Centroamérica y México, con acceso por los dos océanos donde circula el mayor comercio del mundo, a lo que se agrega ser una bisagra entre los países miembros de NAFTA y el DR-CAFTA. Los volúmenes de carga, termina la definición, “actuales y potenciales, la convierten en el centro logístico natural de Meso América” (pág15).



décadas de los años setenta y ochenta de los productores de algodón, de caña y ganado. Aunque intentaron reformarse, como lo documenta la historia, su esfuerzo fue insuficiente y tardío; fueron absorbidas y las que perviven perdieron incidencia. El Banco de Guatemala documenta en su Memoria de Labores el comportamiento de la economía del año 1993 en el que, según las estimaciones del Consejo Nacional del Algodón, la producción había caído a 452.6 miles de quintales, en tanto el año anterior había sumado 901.8 miles de quintales, como expresión de un proceso vinculado a la fuerte caída en el mercado internacional (Banguat, 1994: 30).

Luego vendría en el 2001, la gran crisis del café que dejaría sin empleo a decenas de miles de trabajadores, llevaría a la quiebra a centenares de finqueros dedicados a su cultivo y obligaría a la organización gremial, -con el apoyo de recursos públicos extraordinarios y también de la cooperación internacional-, a una significativa operación de transformación en su forma interna de organización y operación; y en lo externo, a trabajar con sus agremiados, encabezando toda una nueva estrategia de mercadeo enfocada en la calidad, -los cafés gourmet- esfuerzos que a pesar de todo no le han permitido a la fecha recuperar los niveles de ingresos ni los empleos que llegó a tener.

El comercio internacional se ha sofisticado a tal extremo, que los empresarios requieren respuesta a infinidad de asuntos propios de las ciencias y técnicas aplicadas. Con ocasión de los complejos procesos de negociación que implican los tratados comerciales, el escaso inventario de recurso humano especializado disponible obligó a la contratación de expertos extranjeros cuando se negociaba con Estados Unidos, a pesar de esfuerzos como el del PRONACOM y del Ministerio de Economía que venían trabajando en ello años atrás. A todo ello, se sumó el tenso ambiente ya descrito, -incluido un paro empresarial dirigido por CACIF

en el 2001- que caracterizó las relaciones entre el sector privado organizado en esa instancia y el gobierno de Portillo.

La creación de oficinas especializadas, la contratación de bufetes internacionales, así como una progresiva acumulación de conocimiento hasta llegar a contar con sofisticadas estrategias como las que ahora tiene la mayoría de instituciones empresariales y también las dependencias del sector público vinculadas a la temática (de las cuales hablaremos más adelante), son signos.

En medio de ese lento proceso de tránsito de las organizaciones gremiales hasta convertirse en instituciones, tradicionalmente dirigidas por grupos familiares con diversa idoneidad o pequeños grupos propietarios de firmas (particularmente aquellas que por su tamaño han podido destinar recursos y tiempo para el trabajo gremial), un importante número de empresas fue alcanzando altos niveles de desempeño y sofisticación técnica y organizacional. Varios de sus dueños y gerentes fueron promotores de cambios en sus organizaciones gremiales llevando estándares más altos, conduciendo el cabildeo político y socializando sus relaciones internacionales y profesionales.

Es notable observar cómo está toda la región hoy día, cada país con sus importantes particularidades, prácticamente con la misma agenda de desarrollo y alrededor de un gran marco conceptual “oficializado” públicamente en 1999: la Agenda centroamericana para el Siglo XXI, con la particularidad de los pasos previos que diera AGEXPORT para introducir una variable conceptual que luego harían suya otros gremios, como veremos en su momento. Para un análisis de mayor profundidad debemos preguntarnos más allá de lo que damos por supuesto, ¿cuáles son las funciones que se supone deben cumplir los empresarios, y sobre todo, a quién se le denomina así?

## 2. Funciones empresariales, economía, política y desarrollo

### 2.1 Las funciones de los empresarios en la sociedad

Es un fenómeno estudiado y explicado ampliamente por especialistas de la sociología del conocimiento. Con frecuencia y por una gran variedad de razones, un sector social atribuye a, o demanda de otro una determinada conducta; generalmente, a partir de los valores, características y experiencias del primero<sup>18</sup>. O se dice que los empresarios de un país u otro han sido más “nacionalistas”, o menos apegados a la célebre frase que dice “el capital no tiene patria”. Las teorías que han estudiado a los empresarios como actor social han construido diversas tipologías para definir lo que se viene denominando como las funciones de los empresarios en la sociedad<sup>19</sup>. Unas enfatizan “las estructuras”, otras la historia económica del país o el tipo de “cultura” para explicarlas.

En nuestra opinión, los contextos más amplios en donde se incluye lo económico, lo político y aquellos fenómenos que definimos como “estructurales” por su permanencia e incidencia a lo largo del tiempo en los sistemas, juegan un papel mayor. Lo cultural como se viene poniendo en evidencia en sociedades multiculturales, tiene un peso específico mayor o menor según el contexto y el privilegio del enfoque diacrónico o sincrónico en la observación de los hechos<sup>20</sup>.

La progresiva comprensión del carácter multicausal del desarrollo ha sido un esfuerzo de las sociedades

a lo largo de siglos. Hoy día, contar con un amplio consenso internacional sobre lo que se denominó desde el Informe Brundtland (1987) desarrollo sostenible, cuya definición incluye precisamente una perspectiva integral, no ha implicado que en los hechos, las discrepancias no sigan vigentes. Por ejemplo, lo atestigua la falta de unanimidad para la suscripción del convenio de Kyoto que obliga al cumplimiento de determinadas conductas en materia medioambiental con evidente impacto en las actuales formas de producir y consumir, pese al reconocimiento realizado en el 2007 por el Grupo de los ocho de que el cambio climático, es un dato científico y en consecuencia el anuncio fundado de una posible catástrofe para amplias regiones del mundo.

Pese a su “obviedad” en el fenómeno económico y de los avances en la comprensión de lo que es un desarrollo sustentable y del carácter sistémico que éste requiere; tanto como la competitividad y la proliferación de subespecialidades dentro de las ciencias económico-administrativas, hay consenso entre los estudiosos del tema que no existe en sentido estricto una “teoría económica del empresario” que explique, entre muchas otras cosas, el comportamiento de la oferta y la demanda de los mismos, como sí la hay en el caso de la “mano de obra”, un asunto de implicaciones al que se le ha dado poco importancia. Y aunque no es éste el tema central del presente cuaderno, haremos una breve referencia.

<sup>18</sup> Las líneas de exploración son varias y la publicación prolija. Véase por ejemplo un clásico contemporáneo, La construcción social de la realidad, Peter Berger y Thomas Lukmann (1966).

<sup>19</sup> En la sociología marxista, el término tradicionalmente utilizado es “capitalista” o burgués. Las perspectivas teóricas no marxistas (liberales y pluralista) hablan de empresario y empresariado; y las neo estructuralistas con frecuencia no diferencian entre “capitalista” y “empresario”.

<sup>20</sup> Una compilación multicitada que recoge diversas perspectivas teóricas para el estudio de la racionalidad empresarial en el caso de América Latina, se encuentra en Los empresarios ante la globalización. Ricardo Tirado coordinador. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, y H. Cámara de Diputados. México. 1994. Otra perspectiva de amplia influencia está en Phillipe Schmitter y Wolfgang Streek, The organization of Business interests. Documento para discusión, International Institute of Management, Berlín, 1981.

Muchos autores podrían citarse por su esfuerzo de conceptualizar y explicar al sujeto empresario en la economía, al menos Alfred Marshall y Joseph Schumpeter son obligados. Tradicionalmente, la literatura económica habla de tres factores de la producción: tierra, trabajo y capital. Se atribuye a Marshall en su obra, *Principios Económicos* (1890), haber identificado por primera vez el trabajo del empresario como el cuarto factor; y de distinguir en el capital, la dirección de la ejecución. Una teoría que ciertamente, autores posteriores han cuestionado y primado de hecho en el análisis y tradición económica. Lo relevante es que, al distinguir el factor “empresario” el autor abrió un campo de análisis: ¿cuál es su papel en las operaciones de corto y largo plazo?; ¿cuál su función en la supervivencia y prosperidad de la empresa? Con lo cual integra al sujeto en su teoría del valor. Dice Zaratiegui (2002:86): “¿Qué sentido tiene hablar de un mercado de capacidad empresarial regulado por las leyes de la oferta y la demanda? Habría que analizar las causas del aumento/disminución de la oferta de empresarios en un momento dado, y de qué modo podría ser aumentada/reducida la disponibilidad de este factor” Este asunto es de notable importancia de cara a un Estado y una sociedad que buscan cumplir sus funciones para el desarrollo y contribuir a dinamizar la vida económica; pero también para las empresas (sociales o estrictamente privadas) que buscan moverse hacia modelos de organización empresarial más exitosos y verdaderamente desencadenantes del talento creador e innovador.

¿Por qué se habrá ido difuminando la atención al sujeto y desarrollándose el conocimiento sobre los procesos económicos globales? Y, en todo caso, ¿por qué se ha desarrollado una perspectiva que habla más de “la empresariedad”? Éstas son preguntas que están en el debate. Ciertamente, abundan las publicaciones que se dedican a divulgar los casos y las razones de exitosos empresarios cabezas de los

grandes grupos (los CEO en el lenguaje del medio), y a veces también de los pequeños grupos. La mayoría de las más reputadas escuelas de negocios del mundo tienen cursos y toda una metodología para el estudio y la construcción de casos. De nuevo, los especialistas se quejan de la falta de una teoría del empresario como tal<sup>21</sup>. Una breve frase resume la importancia de un tema apenas esbozado aquí: “Es esencial resolver la tensión que existe entre la mano invisible de Adam Smith y la mano demasiado visible del empresario” (Casson, en O’Kean, 2001: 30). Sin este factor, y sin una estrecha cooperación social, no habrá innovación y desarrollo sustentable, tal como lo documentan los diversos modelos. Pero cuando hablamos de empresarios, ¿de quién estamos hablando? Denominamos empresarios, escribió Schumpeter: “en primer lugar, no solamente a aquellos hombres de negocios ‘independientes’ de una economía de cambio a quienes se designa así usualmente, sino a todos los que realicen, de hecho, la función por la cual definimos el concepto, aun si son ‘dependientes’, o empleados de una compañía como directores, miembros del consejo de administración, etc. (cosa que se está convirtiendo en la regla general), o si su poder real de actuar como empresario tiene otro fundamento, como el de disponer de una mayoría de acciones” (1944:117-118).

Y ¿cuál es para Schumpeter esa función? En su *Teoría del desenvolvimiento económico* (1911), como primer punto, él distinguió entre crecimiento y desarrollo económico. Afirma que en el segundo lo que cuenta son los cambios de la vida económica que surgen internamente y por propia iniciativa. Y el motor de ese tránsito es el empresario innovador. Ese sujeto tiene la habilidad de “destruir el equilibrio estacionario”, innovando, accionando nuevas combinaciones de los factores productivos y distanciándose por ello del administrador que meramente administra aquel equilibrio. Es esta intervención deliberada

<sup>21</sup> José Ma. O’Kean dedica su obra **La teoría económica de la función empresarial: el mercado de empresarios** (2000), precisamente al fenómeno de esa suerte de difuminación del empresario, avanzando una formulación matemática para explicar modélicamente su teoría y las variables que deben concurrir para potenciar su demanda.

la que produce desarrollo. Por su parte, O'Kean, estudioso de las teorías sobre los empresarios, rastrea diversos aportes y advirtiendo que no se definen expresamente ninguna de ellas, presenta las siguientes como funciones del empresario:

Disminuir las ineficiencias siempre existentes en la producción de la empresa.

Captar las oportunidades de beneficios que existen en los mercados. Aquí, los empresarios deben estar alertas ante los cambios en el escenario en medio de información incompleta.

Afrontar la incertidumbre al estimar el futuro.

En este caso, se hace una diferenciación entre el riesgo y la incertidumbre; en el primero, el empresario o quien toma decisiones conoce razonablemente tales riesgos y las probabilidades de ocurrencia, en tanto que en la incertidumbre es donde se destaca el verdadero espíritu empresarial.

### El empresario innovador de Shumpeter

En este caso, son cinco las clases de innovación: a) la producción de un nuevo bien o distinta calidad de este bien; b) la introducción de un nuevo método de producción; c) la apertura de un nuevo mercado; d) la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi manufacturados; y e) la creación de una nueva organización de cualquier industria<sup>22</sup>.

Finalmente, O'Kean introduce la sexta función empresarial:

### El empresario en los mercados politizados

“...si los agentes empresariales son muy poderosos, la visión de un problema adoptado por el Estado estará muy sesgada por las presiones de este grupo interesado en resolver el asunto de una forma determinada; y así intereses particulares llegan a afectar al resto de la economía”.

Los grandes grupos industriales, con una idea clara sobre la visión del gobierno y su actuación, consiguen de esta manera disminuir la incertidumbre estratégica (a diferencia de la incertidumbre exógena, puesto que en aquella los grandes grupos de presión tienen cierto control sobre los demás), mientras que otros grupos menos concentrados, no organizados o con menos privilegios, no la pueden reducir (O'Kean, 1991, en Valdez, 2004: 53).

El desarrollo económico en el país ha estado marcado precisamente por una institucionalidad estatal altamente vulnerable a las presiones de poderosos grupos de interés privado, pero también de otras instituciones estatales, como ha sido el caso del Ejército, especialmente en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. Cualquier examen de la evolución económica debe tener en cuenta estos fenómenos porque constituyen una importante fuente de para explicar la naturaleza del desarrollo en el país. En el caso de la historia económica de Guatemala, resultan especialmente relevantes los asuntos planteados en esta sección dada la concentrada presencia de líderes empresariales; la enorme visibilidad de unos pocos individuos miembros de escasos grupos de líderes con alta incidencia en los procesos económicos, pero también políticos (dado su peso en el PIB, en amplios espacios público-institucionales y en influyentes medios de sociedad civil), con su recurrente presencia en las instituciones gremiales. Todo esto es algo que deberá ser estudiado y obliga a preguntar como ya lo hizo Zaratiegui, por las causas del aumento o disminución de la oferta de empresarios en un momento dado, “y de qué modo podría ser aumentada/reducida la disponibilidad de este factor”, para ir más allá de respuestas unívocas.

Sin embargo, para O'Kean (en Valdez, 2004:63), no todos los empresarios tienen las mismas habilidades ni desempeñan con la misma calidad su trabajo, por lo cual hace una distinción de ellos en cuatro categorías: tejido empresarial excelente, imitador, rutinario y vacío. El primero es el que

<sup>22</sup> Para información bibliográfica que aborda estos temas véase Valdez, 2004.

reúne las funciones a, b, c, y d, antes descritas; los imitadores estudian y copian a los mejores; y los rutinarios son aquellos que año tras año gestionan sin cambios significativos. El tejido empresarial está vacío cuando en una región no hay actividad empresarial<sup>23</sup>. El estudio y debate de estos importantes asuntos es una tarea que debe adelantarse y, de nuevo, la importancia de un cada día mejor conocimiento de la historia económica y política del país hará que sea una tarea más fácil, si además se hace, como hemos dicho, con el apoyo de los protagonistas.

## 2.2 Políticas públicas, economía, empresa y desarrollo

Demarcado el contexto conceptual que da contenido a las transiciones de las organizaciones gremiales y después de una rápida mirada al asunto de las funciones de los empresarios en las sociedades, en esta sección aludiremos de otra manera al modelo de O’Kean y las funciones empresariales, y las formas como en un contexto de mercados politizados, la llamada quinta función empresarial, irrumpe en la dinámica económica y política. En su calidad de primer acercamiento a la transición de las organizaciones empresariales y sus manifestaciones políticas y económicas, en el presente análisis haremos referencia breve a

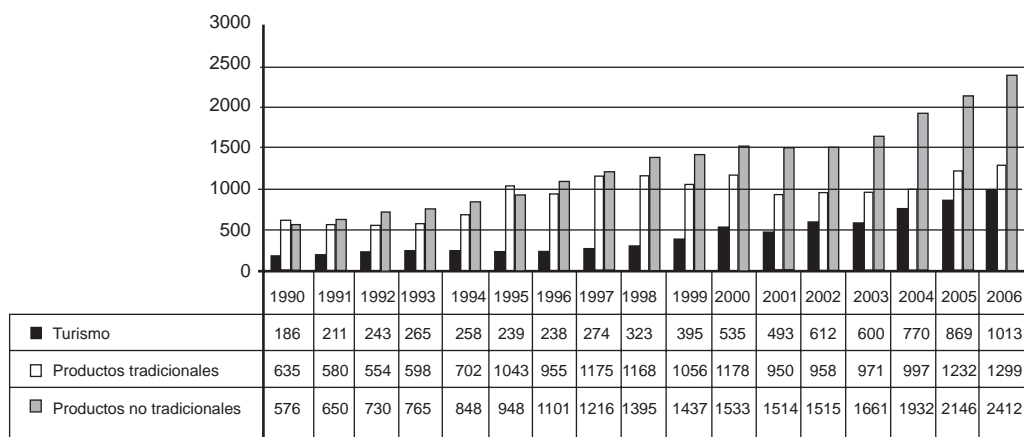
algunos sectores económicos que tradicionalmente en la historia contemporánea, como el café, han tenido un activo protagonismo, documentando adicionalmente los procesos emergentes.

El primero, que no es nuevo en la historia, es la agroindustria del azúcar que ha realizado una transformación total en el sector en los últimos quince años y por ello es considerado entre los prioritarios; los no tradicionales que han construido una nueva historia en los últimos 25 años, y el turismo, que yendo desde la penumbra, frágilmente, viene descollando más recientemente y es también uno de los llamados motores del desarrollo. Ellos, configuran con su propia historia la nueva fisonomía de la economía nacional. Por supuesto, esa nueva fisonomía incluye otros sectores con un perfil menor, pero de creciente importancia, especialmente para el futuro de las zonas rurales, pero por razones de espacio no serán considerados aquí.

La gráfica 3 muestra la forma en que los sectores seleccionados se han venido perfilando en una línea ascendente y distanciándose de otros productos.

Los subsectores económicos considerados, entendidos como componentes de los sectores tradicionalmente clasificados en primarios,

**Gráfica 3**  
Ingreso de divisas del turismo, productos tradicionales y no tradicionales (1990-2006)  
(en millones de quetzales)



Fuente: Banco de Guatemala, 2006.

<sup>23</sup> Obsérvese en el caso de Guatemala la altísima concentración de las empresas, del capital y de los empresarios en el departamento de Guatemala y sus graves efectos en el desarrollo territorial.

secundarios y terciarios tienen diferentes historias en su desarrollo institucional; formas específicas de organización gremial más o menos compleja, según la naturaleza de su giro; y están más o menos sub-especializados según la sofisticación que tienen sus mercados. Esto es tanto para atender las necesidades y requerimientos de sus clientes y las de sus agremiados, como para vincularse e interactuar con el Estado y ejercer su capacidad de influenciar políticas públicas en épocas normales o críticas. Son también diferentes sus formas de vincularse a países y cooperantes con alta incidencia en la agenda nacional y de dar y recibir influencia en la búsqueda de sus objetivos misiones y visiones, también relativamente distintos entre sí, lo cual se manifiesta en el peso que tienen los programas de apoyo a un gremio en particular, desarrollo que patrocinan aquellos, así como el que tienen centros de pensamiento regionales y/o globales, uno de cuyos objetivos es influir en la gestación de una nueva cultura empresarial.

El caso más notorio es el de los productos no tradicionales. Seguramente no hay otro gremio que haya logrado un apoyo más sistemático para promover su desarrollo, incluida una ley que los eximió en 1989 del pago de impuestos (reformada en el 2004 para ampliar sus beneficios), tener el respaldo de importantes áreas de la administración pública, y el de la cooperación internacional. Notable es el caso de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), pero no es el único. Como lo documentan los resultados a lo largo del tiempo, algunos subsectores -es el caso del azúcar y en menor grado del turismo han sido más eficaces que otros para transformar su modus-operandi con una poca significativa influencia o financiamiento externo (aunque sobre el primero se debate sobre su política de precios internos y por el hecho de ser un oligopolio legal); se diferencian de otros que, desde su origen requirieron apoyo significativo de recursos públicos nacionales e internacionales -es el caso de los productos no tradicionales-. Por ahora, nos referiremos especialmente a dos de los tradicionales con mayor historia.

Está ampliamente investigado que, por su crítica importancia para las finanzas, la historia de rubros tradicionales y relevantes como el café y el azúcar ha estado estrechamente vinculada a la legislación que los regulaba y normaba en lo relativo a las cuotas de exportación, consumo doméstico, y organización gremial (creando diversas instancias con predominio del Ejecutivo). No obstante, también fueron objeto de importantes apoyos del Estado a lo largo de su historia. Otros rubros como el algodón, o el banano, precisamente por su sensible dependencia de los vaivenes de mercados internacionales, o para promover su desarrollo, tras la búsqueda del impulso de un nuevo “motor de desarrollo”, tal el caso del café.

En el caso del azúcar, a principios de los años sesenta, derivado del crecimiento espectacular de la demanda, en gran parte a raíz de la revolución cubana, se crearon instituciones como la Comisión Nacional del Azúcar, la Coordinadora de las Industrias de la Caña de Azúcar, y la Distribuidora Azucarera Guatemalteca, con el objeto de regular los intereses con frecuencia encontrados entre los sectores involucrados, especialmente los cultivadores de caña, los ingenios y los distribuidores. Específicamente en 1963, el gobierno de facto de Enrique Peralta Azurdia emitió el Decreto Ley N° 49, encargando al Ministerio de Economía la dirección de la política azucarera nacional para coordinar el desarrollo de esa industria y el cultivo de la caña. Esto se realizó en medio de un vaivén de presiones que dependía con frecuencia de la capacidad de incidencia política de uno u otro sector en los sucesivos gobiernos, fenómeno que continuaría hasta la práctica desaparición de los productores independientes de caña a finales de los ochenta.

Con base en dicho decreto, se creó la Comisión Nacional del Azúcar, integrada por un representante del Ministerio de Economía, uno del Ministerio de Agricultura, uno del sector azucarero y otro del sector cañero. El delegado del sector azucarero era nombrado por los ingenios miembros de la Asociación de Azucareros de Guatemala. En el ámbito de la agricultura, el

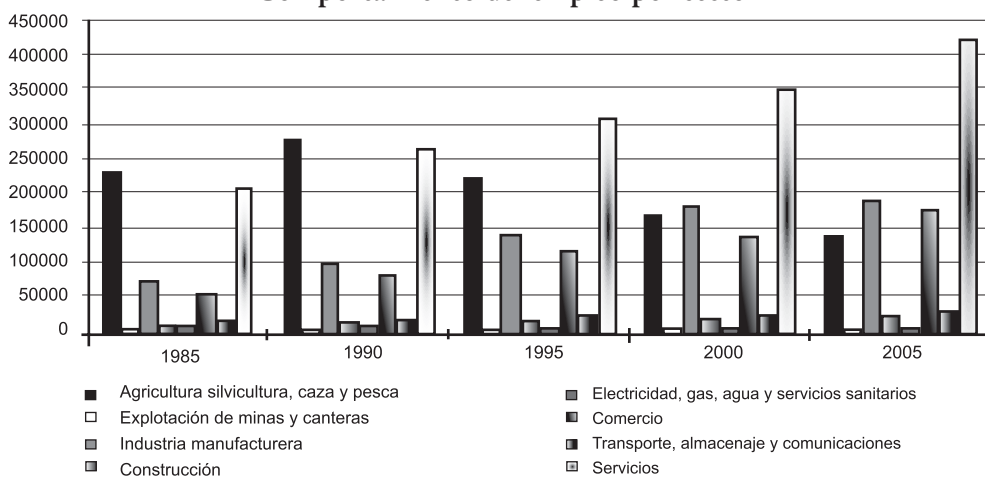
café, a pesar de su enorme peso en la economía y añeja y probada capacidad de incidencia política<sup>24</sup> y de haber llegado a ser el principal empleador, perdió progresivamente incidencia, siendo uno de los más golpeados en términos de utilidades, empleo, y mercados. Al mismo tiempo su organización gremial se manifestaba poco flexible y abierta a los cambios, situación que, ha experimentado un importante cambio positivo en el último quinquenio con la aplicación de una nueva estrategia centrada en los cafés gourmet. La gráfica 4 documenta la caída dramática del empleo en el sector agricultura, silvicultura, caza y pesca, precisamente a inicios de los noventa. Los empleos perdidos provienen claramente de la caficultura.

Para el 2006, Guatemala exportaba el 20% del café a Starbuks, 30% de lo que esa empresa mundial compra en todo el mundo. De acuerdo con el excomisionado adjunto para la competitividad, Manuel Seidner, el 70% del café que se exporta ahora es de calidad: “los crecimientos de la producción se dan ahora en el occidente, mientras que ha desaparecido el café de la costa. El café es un caso de alta competitividad, los caficultores se concentraron en su agenda propia de competitividad, posicionando nuestro café como un café de calidad y se olvidaron de pedir subsidios y bonos en el tiempo de los precios bajos”<sup>25</sup>.

En el caso de la industria tradicional, encontramos que, aunque ha conservado esencialmente su capacidad de lobby y eficacia política (que les permite aparecer recurrentemente en la toma de decisiones a lo largo de las dos décadas consideradas), dicha capacidad se explica, en gran parte, por el grado de institucionalidad alcanzado por los mayores grupos industriales nacionales, por cierto ubicados en el departamento de Guatemala (con sus respectivos grupos financieros) ahora con un importante peso en el PIB. Cuentan con representación en instituciones estatales estratégicas como la Junta Monetaria, el Instituto Guatemalteco del Seguro Social IGSS, la Comisión Nacional de Salarios, entre otros; sin contar su sólida presencia en todo el andamiaje público-privado que se ha venido constituyendo en la última década alrededor del asunto de la competitividad. Se trata especialmente de las industrias de bebidas, alimentos, cemento, avicultura productos farmacéuticos, aceites y grasas, alcoholes y algunas pocas más de las 70 gremiales existentes en el año 2007.

Este asunto es motivo de visiones divergentes, particularmente es el caso de los comerciantes. Para el ex presidente de la Cámara de Comercio, Edgardo Wagner, el Mecomún produjo el fenómeno de centralización de las industrias en el departamento de Guatemala<sup>26</sup>. En su opinión,

Gráfica 4  
Comportamiento del empleo por sector



Fuente: Banco de Guatemala, 2006.

<sup>24</sup> Para más información sobre disposiciones fiscales en los ochenta y noventa, puede verse Valdez y Palencia, 1998.

<sup>25</sup> Entrevista en Moneda no. 74., mayo del 2006, disponible en: [monedani.terra.com/moneda/noticias/mnd26009.htm](http://monedani.terra.com/moneda/noticias/mnd26009.htm)

<sup>26</sup> En 1979, dado el hecho, el Congreso aprobó la Ley de Descentralización Industrial.

“la ley fue arreglada, (ésta) decía exceptuando el Departamento de Guatemala, pero...tacharon Departamento y quedó ‘exceptuando Guatemala’ como si fuera la ciudad de Guatemala. Entonces tuvimos el grandísimo problema de que excepto unas pocas, todas se crearon alrededor de la ciudad, y con el desarrollo del área metropolitana, prácticamente quedan en el área de la ciudad”<sup>27</sup>.

En ese proceso de cambios institucionales internos, un trabajo pionero y realmente novedoso en el sector privado es el que ha realizado la Cámara de Comercio de Guatemala-, CCG, en materia de transparencia, para lo cual ha creado un Código de Ética, realizado en alianza con el Centro para la Responsabilidad Social Empresarial, CENTRARSE, un importante trabajo de concientización y de apoyo a las empresas afiliadas para que establezcan en sus negocios los estándares buscados en la materia<sup>28</sup>.

La industria tradicional no presenta un dinamismo significativo, medido en términos de estadísticas para los veinte últimos años<sup>29</sup>, aunque algunos giros específicos se han expandido incluso fuera del país, aliándose a grupos mundiales; son los casos del comercio a detalle, o del cemento, la cerveza, alimentos y otros pocos más. Algunos de ellos han logrado incluso constituirse en empresas que venden patentes internacionales, como el caso ejemplar de Pollo Campero y su expansión a Norteamérica, Europa y recientemente Asia. En todo caso, aunque sin aparentes cambios dramáticos, han venido mejorando su institucionalidad, sofisticando sus estrategias e incorporando, como los otros sectores, teorías sobre la competitividad sistémica<sup>30</sup>.

En este proceso de transición, es importante distinguir las opiniones de los gremios, las de los líderes de opinión de un sector y las ideas establecidas en un documento complejo como la agenda nacional o las establecidas en la estrategia gremial. Normalmente, la interiorización sobre un tema o el conocimiento o protagonismo para definir una estrategia no son parte del activismo de las membresías en sentido amplio. Pequeños grupos, general y persistentemente activos, que se rotan en las directivas, lideran los temas y los oficializan.

Con estrategias más consensuadas entre sus agremiados y con organizaciones más representativas, la mayoría de gremios empresariales ha venido formulando sus respectivas estrategias de largo plazo con una importante influencia de las ideas y la acción de centros de pensamiento regionales como los ya mencionados, pero también apoyándose en centros de investigación nacionales dejando atrás mucho del empirismo e individualismo que caracterizaba su funcionamiento. En ese contexto, el CACIF como organización cúpula, también ha venido produciendo una adecuación conceptual, como puede leerse en sus dos documentos mayores de carácter público: Plan de Desarrollo Económico y Social 2000-2003 (2000), y el Plan de Desarrollo Económico y Social 2004-2007 (2003). Especialmente en este último, se avanza en una perspectiva basada en la teoría de la competitividad sistémica ya mencionada, pero incluye además, sin explicitarlo, la perspectiva del Instituto Alemán para el Desarrollo. Sin embargo, ese proceso de adecuación no pudo evitar la salida, de la Cámara de Comercio de su seno en el 2005.

<sup>27</sup> Entrevista realizada el día 16 de mayo del 2007.

<sup>28</sup> Pero el trabajo además, los ha llevado a ser parte de otras alianzas para promover la auditoría social sobre el trabajo que realizan los gobiernos, e incluso para vigilar el proceso de elección de autoridades como el Contralor General, todo lo cual se constituye en una novedad en materia de las funciones que generalmente han realizado en el país las asociaciones gremiales, abriendo un amplio campo de posibilidades para contribuir técnicamente con el desarrollo de mejores instituciones públicas; pero además, si estos esfuerzos se institucionalizan, abren la posibilidad de sedimentar una cultura de transparencia en la acción privada y el claro entendimiento de que para que la corrupción se produzca, se necesitan dos partes.

<sup>29</sup> Aunque el nuevo sistema de contabilidad nacional con base en el año 2001, eleva su peso en el PIB con respecto al sistema anterior, no lo hace en la medida necesaria para que la afirmación anterior deje de tener sustento.

<sup>30</sup> A diferencia de otras instituciones, a mayo del 2007, la Cámara de Industria no poseía un centro de documentación al servicio público aunque sí cuenta con un proyecto para crearlo según se informó.



También ocurre lo mismo con la Cámara de Industria a partir de su X Congreso Crecimiento con inversión: propuesta integral de competitividad hacia el desarrollo sostenible. Quinquenio 2004-2008, cuando oficializa la misma teoría cuyo núcleo conceptual supone el involucramiento de todos los actores de un país. En este momento, puede afirmarse que no hay una sola institución gremial que no tenga una estrategia de largo plazo, y que no forme parte de los múltiples mecanismos de coordinación público-privado que se han venido construyendo intensamente en la última década. Podemos afirmar que, a la luz de lo establecido en los documentos gremiales, los liderazgos empresariales han evolucionado hacia entendimientos más complejos de los efectos y necesidades de hacer negocios de manera no solamente exitosa, sino sustentable. Sin embargo, junto a ello, es motivo de preocupación la generalización de opiniones adversas al sindicalismo, figura social que o es de plano ignorada en los documentos o se les menciona como una figura que está establecida en la legislación nacional. En las entrevistas realizadas a directivos gremiales, encontramos el predominio de la perspectiva que defiende que los trabajadores pueden reivindicar y negociar de manera individual sus derechos y que el sindicalismo es una figura obsoleta. Esto es contrario a las experiencias de desarrollo internacional en democracia.

De acuerdo con el Estudio Económico y Memoria de Labores del Banco de Guatemala, al informar sobre el comportamiento de la actividad económica nacional de 1993: “la estrategia de políticas adoptada (se entiende que por el gobierno) contribuyó a obtener resultados macroeconómicos positivos, la cual con algunos ajustes, contribuyó a neutralizar los factores negativos que emergieron como consecuencia de la situación política que afectó al país a finales de mayo y principios de junio de 1993. La inestabilidad política de

dicho periodo afectó a todos los sectores de la economía al generar incertidumbre en los agentes económicos (1994: 25)<sup>31</sup>. Lo que no menciona el informe del Banco de Guatemala es la insólita alianza que congregó a los más diversos sectores del país para impedir que los autores del autogolpe se consolidaran en el poder, lo que de haberlo hecho podría haber implicado una debacle en la economía. Esa alianza incluyó de manera notable a las organizaciones empresariales, sindicales y algunas fuerzas políticas y sentó un precedente de respeto a la Constitución, pese a las controversias y dificultades que derivarían en una escisión. El potencial del acuerdo social no tiene sustituto, aunque es más compleja su gestión, pero para tenerlo, las sociedades deben tener amplias formas de hacerse representar<sup>32</sup>.

Se puede afirmar que no hemos encontrado procesos exhaustivos de consulta de documentos tan complejos como la agenda de marras entre los gremios, pero las ha habido y diversas. No podemos hablar de una Agenda nacional que sea resultado de una interiorización de ella por parte de otros sectores que no sea el Gobierno central, particularmente sus funcionarios vinculados a medios empresariales, lo cual ha sido recurrente en los gobiernos de la última década y, naturalmente en las cámaras y asociaciones, aunque entre éstas también hay diferencias de respaldo activo. Por ejemplo, la Federación de la pequeña y mediana empresa, FEPYME el hecho del integrarse al directorio del CACIF<sup>33</sup> a inicios del siglo XXI y contar con un asiento le permitió a la organización cúpula dejar de ser considerada la organización de la gran empresa. Aunque la mayor cantidad de empleo proviene de las Mypimes y la organización aglutina al mayor número de empresas, ese peso no corresponde con su capacidad de incidencia; la naturaleza de los impactos de la globalización los está afectando de una manera notablemente

<sup>31</sup> Los miembros de la Junta Monetaria que suscriben el informe son: Willy Zapata, Presidente; María Antonieta Bonilla, Vicepresidenta; Richard Aitkenhead, Ministro de Finanzas; Luis Arturo del Valle, Ministro por el MAGA; Fanny de Estrada, Ministra de Comercio Exterior; Jaime Camhi Capón, por el CACIF; Álvaro Delgado, por los bancos privados; y Alfonso Portillo, por el Congreso de la República.

<sup>32</sup> Un detallado registro de ese proceso se encuentra en Valdez 2004. Esa interpretación puede ser contrastada con la que formula Rachel M. McCleary (1999), en Imponiendo la democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado.

<sup>33</sup> Según se informa en su página web, la institución cuenta con “8 cámaras, más de 120 gremiales, y 60,000 empresarios” que emplean a más de dos millones de personas. Disponible en [www.cacif.org.gt](http://www.cacif.org.gt)

diferente a lo que viven los otros sectores. Los incentivos logrados como resultado de su acción político-gremial, son incomparablemente menos importantes que los logrados por las grandes cámaras y sectores económicos. La creación del Viceministerio de la micro, pequeña, y mediana empresa en el año 2001, es uno de ellos, hecho que fue precedido de los acuerdos gubernativos para el fomento de la microempresa en los años 1987 y 1994, entre otros.

### 2.3 Competencia, cambio gremial y nuevas instituciones públicas

En el sector de las grandes empresas industriales y de los servicios, vienen habiendo importantes novedades con implicaciones para la economía y la política. Varios de los más grandes grupos financieros del mundo están en Guatemala y Centroamérica: General Motors y su división financiera al comprar al Banco de Centroamérica BAC; el canadiense Scotiabank, el Banco de Comercio de El Salvador primero, y luego la Corporación Interfin, el mayor grupo financiero privado de Costa Rica. Citigroup, que lo hizo con Bancos Cuscatlán Internacional y con el Banco Uno; y el Hong Kong and Shanghai Bank, HSBC, el tercer mayor grupo financiero del mundo, que compró al principal banco de Centroamérica y Panamá, Banitsmo. Ese entorno precipitó un proceso de compras y ventas en Guatemala, que había empezado alrededor de 1992 y se profundizó en el 2002, con la nueva Ley de Bancos, que entre muchos otros nuevos requisitos obligó a las instituciones financieras a cumplir exigencias derivadas de los acuerdos de Basilea. Una de ellas, la obligación de elevar de manera importante el encaje bancario.

La quiebra de los bancos Empresarial, Metropolitano, Promotor, Banoro y del Ejército absorbidos en medio de la crítica por el Crédito Hipotecario Nacional y, en los últimos años la del Banco del Café y Banco de Comercio, son dramáticas evidencias de una banca nacional que surgió y creció en medio de una muy laxa regulación que facilitó en múltiples ocasiones

préstamos vinculados que favorecieron empresas e inversionistas. Desde años atrás, especialistas venían advirtiendo de los riesgos, especialmente el de la insuficiencia del capital frente a las obligaciones con los depositantes.

Los años 2005, 2006 y 2007 representan un vuelco en la tenencia de los capitales bancarios y una concentración agudizada, pero el fenómeno continuó el año siguiente. Adicionalmente a los fenómenos de modernización y arribo de los mayores grupos mundiales en el mundo de las finanzas, la crisis de los bancos del Café, y Comercio, acelera las compras y fusiones o absorciones, como se les dice a las operaciones. El Banco G&T Continental compró Banex y posee el 20%; Banrural, un banco mixto público privado, controla el 18%; Banco Agromercantil que se fusionó con Corpobanco, el 7%; Citicorp, que desde el 2006 es socio mayoritario de Cuscatlán y de Banco Uno, tiene el 7%; Bancor, compró en el 2007 a ISCI, y alcanza el 6%; Banco Industrial compró al Banco de Occidente, para lo cual se apoyó en un préstamo por US 40 millones que le otorgó el Banco Centroamérica de Integración Económica BCIE, y posee un 23% de los depósitos. De acuerdo con la revista especializada en negocios, América Economía (febrero 2006:14), “Aunque el término utilizado es una “fusión por absorción”, se trató más bien de una acción de compra del Banco de Occidente”. Por su parte, Diego Pulido, gerente general del Banco Industrial dijo en esos días: “No se puede subsistir en un mercado donde los monstruos grandes vienen a competir con nosotros”, sin hacer operaciones de esa naturaleza.

Dados esos movimientos, más del 80% de los depósitos se concentra en seis grupos (datos a febrero del 2007) y con ello el mapa de los actores individuales y colectivos más influyentes acelera su cambio en el tamaño de las fortunas y el volumen y calidad del personal que implican, la composición en los directorios de las grandes empresas relacionadas generalmente con los grupos financieros, así como en los procedimientos para su integración: –antes únicamente por familiares

y con fuerte incidencia de criterios de esa índole. Estos cambios tienen implicaciones en las vinculaciones internacionales y la conformación de los holdings y participación en foros muy selectivos donde se analiza e incide en la política regional centroamericana y también más allá. En ese contexto, y en contraste, es notable el atraso y relativo estancamiento que denotan las instituciones de integración centroamericanas.

Estos cambios se han venido presentando en diversos ámbitos. A continuación, mencionaremos unos pocos ejemplos, los más notables por la magnitud de las empresas y su relativa exposición pública. Empezaremos por Cementos Progreso que tiene una asociación con la suiza Holcim, la más grande del mundo en el negocio<sup>34</sup>. En la industria de alimentos, la fusión de la exitosa empresa Pan Europa (exportadora a más de 20 países y proveedora de McDonald's) con la mexicana Bimbo, la principal industria del sector en América latina y una de las mayores del mundo. Con respecto a las bebidas, se encuentra el caso del grupo Pepsi con la participación del gigante cervecero holandés AmBev, posibilitando con ello su expansión a Centroamérica y el rompimiento del monopolio de la cerveza en el país. En el polémico ámbito de la industria extractiva, la venida de empresas especialmente de origen canadiense y de otros países, para retomar con socios locales la explotación de níquel, oro y petróleo, entre otros. Y en el comercio al detalle, es conocido que la estadounidense Wall Mart (en la región conocida como Wall Mart Centroamérica) es ya dueña de la mayoría de acciones de lo que durante casi tres cuartos de siglo se conoció como Supermercados Paiz, luego La Fragua y más tarde Central American Retail Holding Company, CARHCO, que incluía capital guatemalteco, costarricense y holandés proveniente de Ahold, una de las tres más grandes del mundo, y cuyas acciones fueron compradas por la primera.

---

<sup>34</sup> Sus propias virtudes como empresa de estándares mundiales, una alianza con el mayor fabricante del mundo, su control del mercado local y su capacidad de endeudamiento con la banca le permitirá invertir US 350 millones, en la que posiblemente será la más grande inversión realizada en el país por un único sector, buscando abrir una nueva planta. El 20% de esa inversión proviene de Holcim. Esta empresa cementera ha tenido desde el inicio del surgimiento del Banco Industrial en los años sesenta, una relación estrecha con dicha institución. Varias familias accionistas de Cementos Progreso lo son también del Banco Industrial y de G&T Continental y sus respectivos grupos financieros.

Asistimos en América Latina y Guatemala, a un desvanecimiento de lo que hasta recientemente en algunos medios académicos se ha denominado oligarquía para aludir a un exclusivo conglomerado social intrincadamente vinculado por cerrados lazos familiares culturales y económicos con muy alta incidencia política. Las oligarquías nacionales no son funcionales con la globalización, el más poderoso instrumento para su disgregación.

Simultáneamente a la consolidación de aquellos grupos de "capital familiar" que han logrado trascender al siglo XXI con amplias posibilidades, la importancia del origen familiar para los negocios ha venido disminuyendo en la medida en que la apertura se produce. Hay otros parámetros que inciden en forma determinante en el destino de las inversiones; la rentabilidad está cada vez más asociada a la innovación y adaptación y capacidad de materializar alianzas estratégicas, pero los socios extranjeros dependen con frecuencia, por otra parte, de los vínculos y las influencias políticas de sus pares nacionales.

Como hemos visto muy rápidamente, estos nuevos fenómenos se están manifestando en todos los sectores económicos con distinta intensidad. En el caso de los ocurridos en la banca, tienen implicaciones sobre otros sectores relacionados con ella, toda vez que varios de los grandes grupos ahora conformados tienen su origen, en su mayoría, en la década de los sesenta con todo lo que precipitó el Mercado Común Centroamericano y los respectivos incentivos otorgados.

No obstante, muchos de los cambios que el sector privado ha tenido obedecen a su propia visión y acciones oportunas de respuesta, tal la perspectiva de José Pivaral. Para él, el sector privado ha tratado de ser coherente y de aprender y pone como ejemplo el surgimiento de la Comisión Nacional

Coordinadora de Exportaciones (CONAPEX)<sup>35</sup> y el de AGEXPORT: “Cuando vimos por dónde podía desarrollarse el país, se vio que no era en los mismos productos de exportación. Entonces se generó AGEXPORT y CONAPEX, donde gobierno y cámaras discuten cómo hacer crecer las exportaciones. Hoy, las no tradicionales son más importantes que las tradicionales. Y la generación de mano de obra es exponencial.” afirma. Otro ejemplo se da en el sector forestal en crecimiento, recordando las recomendaciones de Michel Porter, sobre la vocación del país en esa materia y los esfuerzos que se realizan reforestando miles de caballerías a través del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

El asunto de la modernización plena requiere la creación de condiciones políticas para los acuerdos entre todos los sectores. Por ello, para Pivaral, dirigente de la Asociación Bancaria de Guatemala: “Lo que nos hace falta es lo que los holandeses y españoles nos están sugiriendo: que nos hablemos y estemos conscientes todos de las grandes políticas nacionales, y que todos las apoyemos”

Lo cierto es que los cambios en el pensamiento de los líderes y los colectivos se expresan en las agendas e institucionalidad interna de las organizaciones gremiales y en los que experimentan las instituciones estatales; pero, ciertamente, éste ha sido un proceso de influencias de doble vía en el que ha mediado tanto el acuerdo como el conflicto y ambas circunstancias han empujado cambios progresivos o regresivos en la intención

de contar con instituciones públicas y privadas para el desarrollo. Un estudio a fondo de estos fenómenos es parte de una tarea pendiente en el país para construir una historia contemporánea del desarrollo económico que simultáneamente dé cuenta de las manifestaciones en la esfera pública y gubernamental porque esto permitirá comprender más cabalmente la naturaleza del modelo de desarrollo que se viene intentando implantar.

En ese proceso de cambios institucionales, son especialmente relevantes: la creación en 1986, durante el gobierno de Vinicio Cerezo, del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), el de la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX) y la Ventanilla única de exportaciones, que serían el marco inicial de un conjunto de instancias en dirección a contar con una institucionalidad de apoyo al sector privado.

A pesar del ambiente de fuertes tensiones que se vivió entre el sector privado y el gobierno, que incluso derivaría en 1987 en un llamado a un huelga general por parte del CACIF y la mayoría de instituciones del empresariado organizado parcialmente efectivo, así como las múltiples iniciativas de inconstitucionalidad que se presentarían contra la política fiscal de la administración demócrata cristiana, el liderazgo empresarial logró sentar las bases de lo indispensable para poder empezar a trabajar por una agenda que se planteara la cuestión de las exportaciones como centro<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Fue creado en junio de 1986 mediante acuerdo Gubernativo No. 367-86. Lo integran los Ministros de Economía, Finanzas Públicas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas y, Presidentes de: Banco de Guatemala, Cámara Empresarial, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Turismo, Federación de Cooperativas -CONFECOOP-, Unión Nacional Agropecuaria -UNAGRO-, Asociación de Azucareros de Guatemala -AZASGUA- y Cámara de Finanzas.

<sup>36</sup> En la propuesta de gobierno de Vinicio Cerezo, se incluyó e hizo público, antes de las elecciones, que en materia de ingresos fiscales se harían “modificaciones al impuesto sobre la renta en forma progresiva; reevaluación de inmuebles para fines catastrales; implantación del impuesto selectivo al consumo para bienes suntuarios nacionales e importados; incremento de la recaudación fiscal a través del control sobre la evasión fiscal (y) reforma agraria integral” (Valdez y Palencia, 1998: 125). Para el tema de la evasión se contrató en 1986 a la empresa suiza *Société Gènerallè de Surveillance* -SGS, la misma que fue contratada con fines similares en el gobierno de Oscar Berger-, para auditar el comercio internacional desde las aduanas, tema que sería uno de los de mayor conflicto en 1987, cuando el gobierno ante la presión, rescinde el contrato. En el libro *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*, de los autores citados, se hace un estudio minucioso de estas controversias especialmente alrededor de la política fiscal durante el gobierno demócrata-cristiano, pero también de las acaecidas en los gobiernos militares de Ríos Montt, Mejía Vítores, y de los civiles Ramiro De León Carpio, Jorge Serrano y Álvaro Arzú.

En unos períodos más que en otros, la controversia entre los sectores público y privado y el uso intensivo de los recursos de inconstitucionalidad contra las decisiones del Ejecutivo y del Congreso, especialmente en materia fiscal, ha caracterizado las dos décadas pasadas, haciendo más difícil y largo el proceso de creación de una cultura de cooperación, justamente en la línea inversa en la que fueron y han ido los países que han salido del subdesarrollo. Una constante, que ha sido documentada en diversas investigaciones ese entorno precipitó un proceso de compras y ventas en Guatemala, que había empezado alrededor de 1992 y se profundizó en el 2002, con la nueva Ley de Bancos, que entre muchos otros nuevos requisitos obligó a las instituciones financieras a cumplir exigencias derivadas de los acuerdos de Basilea. Una de ellas, la obligación de elevar de manera importante el encaje bancario, citadas en este estudio, es la presencia de líderes empresariales en cargos públicos de su interés; independientemente, que asuman los puestos por vínculos directos con los nuevos presidentes o “delegados informalmente” por sus gremios, lo cual no ha impedido los conflictos y que cobren vida fenómenos diversos como el de empresarios que al asumir sus funciones de gobierno, lleguen a entrar en conflicto con su propio sector.

Volviendo a la cuestión de la institucionalidad para la competitividad y la necesidad de contar con mecanismos de concertación, la creación de CONAPEX y la de la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX) serían el marco inicial de un conjunto de instancias dirigidas a contar con un andamiaje de apoyo al sector privado, proceso que se ha hecho social y financieramente costoso por la falta de consenso y el litigio recurrente.

Otras instancias funcionalmente necesarias para el modelo de exportaciones que han sido creadas son la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales (CONEI), cuya función es ser el foro asesor de CONAPEX, pero

también del Ministerio de Economía en materia de negociaciones internacionales. Este ministerio, crítico en el modelo, ha venido experimentando múltiples cambios para ajustarse a las demandas que tomarían forma total a raíz de las aprobaciones las agendas centroamericana y nacional para la competitividad, a partir de 1999. En esa estrategia, los empresarios organizados se hicieron representar por la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), instancia creada en 1994 por CACIF y que con el apoyo de la Cámara Empresarial se convirtió en un mecanismo técnico-político de coordinación de los intereses intergremiales teniendo a su cargo las negociaciones con Estados Unidos que llevaron a la firma del tratado comercial en el 2005. CONAPEX es un primer nivel de coordinación entre los sectores público y privado. Su objetivo principal es proponer la política nacional de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones y velar por su instrumentación y ejecución. Este foro mixto facilita el diálogo entre los sectores público y privado para los consensos sobre comercio exterior. Iniciativas como la Ley de Fomento a la actividad exportadora y de maquila, la Ley de zonas francas, el Programa de agregados comerciales, inversión y turismo (PACIT) y la Ventanilla única para las exportaciones son en buena parte un resultado de su existencia.

CONAPEX es un primer nivel de coordinación entre los sectores público y privado. Su objetivo principal es proponer la política nacional de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones y velar por su instrumentación y ejecución. Este foro mixto facilita el diálogo entre los dos sectores (público y privado) para los consensos sobre comercio exterior. Iniciativas como la Ley de Fomento a la Actividad Exportadora y de Maquila, la Ley de Zonas Francas, el Programa de Agregados Comerciales Inversión y turismo (PACIT) y la Ventanilla única para las exportaciones son en buena parte un resultado de su existencia<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> La Ventanilla única para las exportaciones ha constituido un instrumento clave en el proceso de apertura comercial, es una dependencia del Ministerio de Economía en coordinación con las distintas delegaciones del sector público y privado. Fue creada mediante Acuerdo Gubernativo No. 790-86, de fecha 28 de octubre de 1986 e inició operaciones el 2 de marzo de 1987.

Otro nivel de coordinación entre los sectores privado y público es la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX). Fue creada en forma simultánea con CONAPEX, como entidad coordinadora de la instrumentación y ejecución de políticas de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, el turismo, las inversiones y de las decisiones del Consejo<sup>38</sup>.

Resulta evidente que una de las instituciones del sector público que más cambios ha tenido es el Ministerio de Economía, en donde, con la participación del Consejo, se ha creado o han fortalecido dependencias como la Dirección General de Comercio Exterior DIGECOMEX, y la Dirección de Política Industrial (PI)<sup>39</sup>.

## 2.4 La trilogía azúcar, turismo y no tradicionales

### 2.4.1 Criterios del análisis

Para este primer acercamiento al tema, los tres subsectores mencionados atienden los siguientes criterios y su manifestación en los últimos veinte años: 1. Peso creciente en el PIB; 2. Complejidad de los procesos de transformación de la institucionalidad gremial interna y capacidad de eficacia política; 3. Posesión de una estrategia de largo plazo vinculada al desarrollo sostenible y condición de ser considerados uno de los “motores del desarrollo”, según diagnósticos de diversas instituciones nacionales e internacionales. En el caso del Turismo, es documentable su mayor presencia en el PIB, un subsector que comparado con el de los no tradicionales no

destaca necesariamente por su eficacia política, pero se ha venido caracterizando por un discurso remozado, prácticas empresariales y gremiales distintas a las tradicionalmente conocidas y una dependencia significativamente menor de la cooperación internacional en términos financieros y técnicos para desarrollar sus procesos de cambio, notorios en el despliegue del turismo comunitario. Diagnósticos y proyecciones sobre el futuro del país (por ejemplo los relativos a los “motores del desarrollo”), califican al sector como uno de los de mayor futuro y potencial para un proceso auténticamente sustentable dada su naturaleza, fuerte dependencia de las comunidades y capacidad de derrama. El azúcar que forma parte de los productos tradicionales reúne los tres criterios con la singularidad de haber logrado una transición exitosa yendo mucho más allá al haber logrado implantar el más ambicioso programa de RSE del país y la región centroamericana.

En la dinámica del análisis como se puede observar, realizamos una combinación de criterios. Esta forma de abordaje de los fenómenos nos permite un análisis multinivel: por una parte, con el primer criterio (PIB) tenemos una radiografía de las dinámicas económicas agregadas producidas en dos décadas, para lo cual podemos emplear un método de carácter diacrónico.

Los criterios segundo y tercero están muy vinculados. El segundo (cambios en la institucionalidad) nos permite poner de relieve la capacidad creciente/decreciente que tiene una institución de empujar una agenda mediante procedimientos: formales (a través de las instituciones estatales en las que tiene

<sup>38</sup> Está integrada por representantes al más alto nivel técnico y ejecutivo de las autoridades que integran CONAPEX, como también por los Directores de la Ventanilla única para las exportaciones, Política Industrial, Comercio Exterior, Dirección General de Aduanas, Coordinador del Comité de funcionarios enlace del PACIT, quienes fungen como asesores en la Comisión.

<sup>39</sup> Entre las instituciones del sector privado estrechamente vinculadas con el andamiaje ya descrito y que se ha venido articulando alrededor de la Agenda Nacional de Competitividad, es muy importante mencionar a la Fundación para el Desarrollo de Guatemala FUNDESA, creada en 1984, y cuya función es contribuir a la producción de ideas y de estrategias de trabajo para el desarrollo del país y del sector privado. Con el objetivo de lograr que FUNDESA sea, como se dice en su página web, no únicamente un “Do Tank”, sino además, un “Think Thank”, sus directivos acordaron en el 2004, atendiendo a las prioridades establecidas en el Encuentro Nacional de Empresarios ENADE, que se realiza todos los años, crear el Centro de Iniciativa Empresariales CIE, el cual adelanta una compleja agenda que incluye temas como educación, regularización de la propiedad, investigación aplicada sobre los índices internacionalmente utilizados para medir la competitividad, (incluido un estudio sobre el IDH), el estudio y preparación de nuevas iniciativas en áreas como la reforma previsional, y las leyes del Mercado de Valores y de Seguros, entre otros temas. Disponible en [www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)

presencia o ante las cuales gestiona el ejercicio de sus derechos); e informales (básicamente a través de su capacidad de vetar acciones o disposiciones que se producen en el sistema político a partir del poder que les da el control de la inversión o la desinversión, con sus impactos en el empleo, en los ingresos tributarios y en la política monetaria, entre otros). Esa capacidad puede verse traducida en diversas formas de política pública (de inversión, tributarias, laborales, monetarias entre otras) con implicaciones legales; en la capacidad de colocar representantes en el gobierno central y/o comisiones de interés estratégico; y, eventualmente, en la capacidad de aportar en mayor o menor medida a la redistribución del ingreso vía el salario y el empleo. Nos referimos a su eficacia política. Por eficacia, entendemos aquí la capacidad de una fuerza social para conseguir razonablemente unos objetivos o resultados esperados y buscados, en donde la consideración de los costos/beneficios medidos en términos monetarios, es secundaria.

La institucionalización de una organización es un proceso que se manifiesta en diversas formas: una de ellas es la repetición estable de rutinas organizativas que se convierten en cultura de trabajo aceptada –pero además reconocida– por los integrantes de un conglomerado y eventualmente transmitida de una generación a otra. No obstante, la permanencia en una institución en la que se está voluntariamente, supone ciertos incentivos y la búsqueda del cumplimiento de objetivos cuyo logro es percibido en asociación a la organización en cuestión; en ese proceso, se van produciendo condiciones de institucionalización.

Justamente, crear un marco más estable a los intercambios económicos es lo que han venido institucionalizando las organizaciones empresariales que son objeto de nuestra consideración, como veremos a lo largo del texto. Hoy día, estar fuera de un gremio supone costos adicionales; la eficacia política es justamente el principal atractivo para la

agremiación, y posiblemente uno de los principales indicadores de la institucionalización. Ésta supone un potencial a diversa escala para reducir incertidumbre cuando los gobiernos o las dinámicas del comercio internacional desatan su volubilidad. Incluso en el mundo de la llamada informalidad, se ha venido documentando la existencia de formas no tradicionales de asociación<sup>40</sup>. Pero la asociación no excluye sino supone también el conflicto, porque en su interior con frecuencia compiten intereses contrapuestos, como hemos visto a lo largo de la historia y recientemente, en el 2005, la separación de la Cámara de Comercio del CACIF.

El segundo criterio que abordamos, se refiere también a las novedades gremiales con potencial impacto en el peso de la vida económica, destacando las nuevas tendencias y posibilidades, así como un nuevo estilo de hacer empresarialidad involucrando a muchísimas micro y pequeñas empresas y documentando la frescura de una generación de empresarios con estilos renovados. En este criterio, hay una combinación de peso del subsector económico con capacidades institucionales. El tercero se concentra en el análisis de los cambios de pensamiento sucedidos en una institución, enfatizando aquellos que están más directamente relacionados con sus planes estratégicos emanados o no de sus congresos, asambleas y otros como resultado de la influencia de tendencias externas y de su entorno, pero que se caracterizan por ser momentos de cambio significativo y generalmente se expresan en sus visiones institucionales. El consenso con sus matices, y con ciertas diferencias prácticas como lo veremos en cada caso, gira en la práctica aceptación general de la competitividad sistémica como el gran marco conceptual del que se desprenden las agendas gremiales y las políticas públicas que se reclaman en su búsqueda de un entorno propicio para la expansión de las actividades e intereses económicos que representan.

---

<sup>40</sup> Véase por ejemplo, *Informality. Exit and exclusion*. Guillermo E. Perry y otros (2007).

#### 2.4.2 Un nuevo perfil de la economía guatemalteca en transición<sup>41</sup>

Volviendo a las actividades económicas que, por su perfil en los medios y el peso en la economía, ocupan la mayor atención de los estudios, en el de los exportadores no tradicionales, tanto en sus procesos productivos como en sus formas de organización y representación. AGEXPORT (fundada en 1982) ha podido desarrollar una importante presencia en términos de sus capacidades productivas, de empleo, de exportación, de organización de pequeños y medianos productores, con una muy sofisticada organización en los rubros agrícolas de consumo gourmet y de tejidos y vestuario, aunque no son los únicos.

En este caso, una alianza estable, de largo plazo, particularmente con USAID, ha incidido en su configuración y definición; así como en la del entorno de instituciones estatales que giran alrededor de esta actividad, al punto que algunas dependencias de la administración pública central se han adaptado a sus necesidades<sup>42</sup>. Su peso específico dio lugar a que en la organización cúpula, CACIF, se creara un asiento en el directorio, a la par del que tienen las cámaras de Industria, Agro, y tuvo hasta el 2005 la Cámara de Comercio. El surgimiento y posterior expansión del sector tiene varios orígenes. La iniciativa Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Trade and Partnership Act) de los Estados Unidos a inicios del 2000, y el acceso a los beneficios del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) de la Unión Europea; y desde 1989, a nivel nacional, incentivos legales muy importantes, especialmente los contenidos en la Ley de Maquilas, con ocasión de las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales<sup>43</sup>.

Otro ejemplo de transformación gremial en todos los ámbitos, se observa en la agroindustria del azúcar: tanto en sus procesos productivos, inversión en investigación y desarrollo (alcanzando estándares internacionales), capacidad de exportación a través de una central de mayoreo con tecnología de punta, sofisticado mercadeo internacional, control del mercado local, y sofisticadas políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), como por su moderna organización de agremiados, actualmente concentrada en 11 ingenios. Se observa una enorme coherencia en sus estrategias y una extraordinaria presencia en vastas zonas del país, especialmente en los departamentos de Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez y Santa Rosa, y más recientemente, en las Verapaces. La expansión de algunas de las empresas es ya internacional hacia Centroamérica y América del Sur.

Así como en el caso del café, que vio su historia asociada a una compleja legislación y regulación, la industria del azúcar, también por diversos intereses del gobierno de turno y la propia complejidad del producto, fue normada por un Consejo Regulador que lidiaba recurrentes disputas por el mercado y los precios entre finqueros productores de caña y los ingenios alrededor del complejo tema de las cuotas internas y externas. Ahora este gremio, posicionado como el segundo exportador en América Latina, poseedor de un extraordinario centro de Investigación, modelo para América Latina (CENGICAÑA) ha estado preparándose para incursionar –ya lo hace– en el negocio que está cambiando el mercado del edulcorante y previsiblemente será el nuevo campo de disputa entre los grandes productores y consumidores de la caña y sus diversos productos: el etanol.

<sup>41</sup> Esta sección está claramente incompleta. Por razones de espacio, no son considerados otros sectores productivos como el cooperativismo, para mencionar uno. En la versión amplia entregada al INDH en el 2007 se realizan consideraciones sobre ese y otros sectores.

<sup>42</sup> Después de la Cámara de Industria, es el gremio que más presencia ha tenido en posiciones de gobierno central prácticamente desde el gobierno de Ramiro de León Carpio, particularmente en los ministerios de Economía, Agricultura Ganadería y Alimentación, y también una fuerte incidencia en instancias como PRONACOM y otros foros en los que se debaten las políticas más globales de temas especialmente sensitivos a las exportaciones, como la políticas cambiarias, tal el caso de la Junta Monetaria, aprovechando un mecanismo de rotación al interior del CACIF, que generalmente ha estado predeterminado.

<sup>43</sup> En medio de opiniones encontradas por los ingresos que dejan de percibirse, la Ley fue reformada en diciembre del 2004 en la línea de reforzar varias ventajas fiscales, para compensar, se dijo, la pérdida de competitividad de las exportaciones con respecto a otros países centroamericanos.



### 2.4.3 Estadísticas de los tres subsectores

#### Azúcar

La gráfica 5 documenta la consistente presencia de la agroindustria azucarera en el PIB durante el período 1985-2006 y explica por qué tiene un asiento en el directorio de la cúpula empresarial. En promedio, el sector por sí solo ha representado más del 3%.

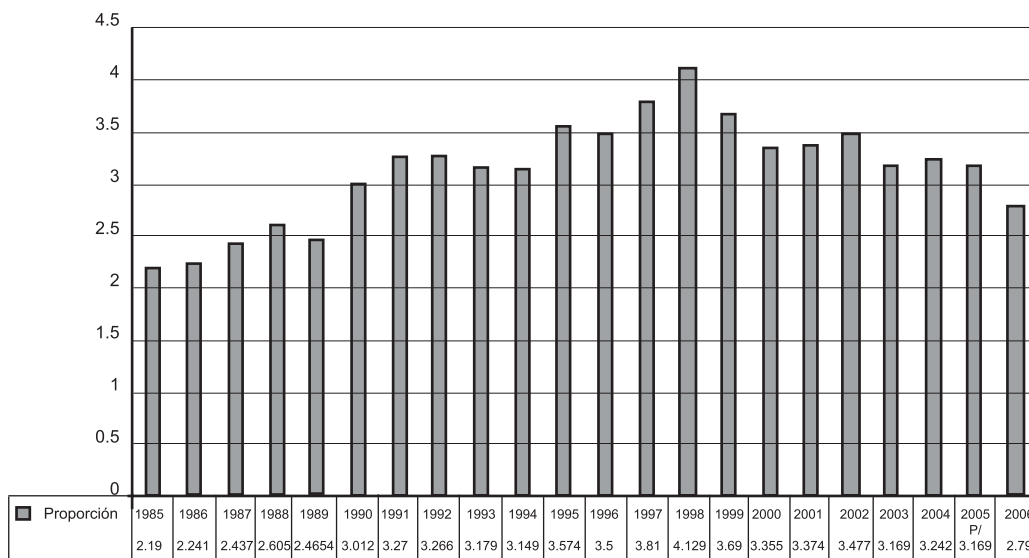
La estrategia actual de la Asociación de Azucareros se resume en un concepto completo que incluye cuatro grandes componentes: ASAZGUA como el mecanismo de coordinación política y gremial, en donde se establecen las grandes políticas (para fijación de precios y otros acuerdos cruciales); el Centro de investigaciones de la industria de la caña que ha contribuido a expandir la producción y mejorar el medio ambiente; la sofisticada

terminal de embarques, Expogranel; y el brazo social Fundazúcar, instituido en 1995<sup>44</sup>. Un tema polémico ha sido el de precios subsidiados.

Algunos estudios como CEPAL<sup>45</sup> concluyen que hay un subsidio del consumidor local al precio de venta en el extranjero, en tanto los azucareros por su parte, argumentan que la composición de costos no permite llegar a esa conclusión<sup>46</sup>. De acuerdo con los autores, “un análisis inicial de los datos de costos medios de producción, precios mundiales de compra y precios al consumidor final de azúcar, sugieren la presencia de niveles bajos de rentabilidad de las ventas de azúcar cruda al exterior, los cuales serían compensados con la alta rentabilidad de las ventas de azúcar refinada en el mercado interno (Shetemul, 2004b; Roney, 2004)”<sup>47</sup>. Falta conocer estadísticas más recientes. Los autores resumen su argumentación en el cuadro 1.

Gráfica 5

Relación entre el valor bruto de la producción de caña de azúcar y el PIB 1985-2006 (Base 1958)



Fuente: Banco de Guatemala, 2006.

<sup>44</sup> Un estudio detallado sobre FUNDAZUCAR se encuentra en Valdez, 2007.

<sup>45</sup> Antonio Romero y Carlos E. González, Condiciones generales de competencia en Guatemala. En Revista CEPAL no. 52, México, mayo del 2006. Serie Estudios y Perspectivas.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Para Romero y González (2006:26), “esta transferencia de ingresos de los consumidores locales a la industria azucarera explica los esfuerzos de ésta por proteger el mercado interno por medio de tasas arancelarias altas, cuotas limitadas de importación y otras barreras de entrada. En efecto, el país protege a los productores domésticos de azúcar mediante políticas de restricción de las importaciones de manera de garantizar precios por arriba del mercado mundial. El mercado interno está protegido con un arancel *ad valorem* del 20%”.

De acuerdo con su autodescripción, Fundazúcar articula y establece alianzas estratégicas con entidades de gobierno, ONG y otras entidades de base: “factores que le permiten ser hoy una de las organizaciones no gubernamentales más eficaces...en el país y América Latina”. Su ámbito de acción incluye los departamentos de Santa Rosa, Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu. La región cuenta con 56 municipios e incluye una población de 1,800,000 personas. Su trabajo incorpora también una amplia agenda de las áreas de educación, salud, programas de desarrollo municipal participativo entre otros<sup>48</sup>.

### Turismo

Su ubicación dentro de la Agenda Nacional de Competitividad (ANC, 2005-2015) como uno de los cuatro clusters fundamentales en la estrategia de desarrollo nacional, se explica por su paso de una actividad relativamente discreta en la década anterior, a una posición con mayor perfil. Para los líderes del gremio, el turismo está vinculado a la búsqueda de un nuevo eje articulador del desarrollo económico y social para Guatemala. La ANC habla directamente de la importancia de la “estabilización y modernización del INGUAT”

(p.105) afirmación que refleja la importancia de cambios en la institución a cargo de la actividad turística. El turismo fue declarado como prioridad nacional por el gobierno de Oscar Berger (2004-2008).

La dinámica que ha presentado este sector en los últimos años, lo ha convertido en la principal industria en cuanto a la generación de divisas al país y un claro ejemplo de su potencial de desarrollo del tejido social empresarial hacia el interior. Si bien las remesas familiares constituyen en la actualidad el primer rubro de ingresos de divisas, es un factor coyuntural externo y no es saludable que la economía de un país dependa en gran medida de este ingreso. En la perspectiva de los empresarios del gremio, el turismo es un generador extraordinario de empleo que puede contribuir a evitar la migración de los guatemaltecos de sus comunidades a la ciudad, y fundamentalmente al exterior, con las consecuencias que esta migración conlleva. La actividad emplea de forma directa a casi 100,000 guatemaltecos y en forma indirecta genera oportunidades para innumerables actividades, destacando, entre otras, el comercio en general y los productos artesanales (PRONACOM 2005:104).

**Cuadro 1**  
**Guatemala: comparación del costo medio de producción, precios mundiales y domésticos al consumidor final del azúcar (precio por libra, en dólares)**

Tipo de azúcar	Costo medio de producción	Precio medio mundial 2004	Precios internos al final
Azúcar de caña cruda (exportación).	0,07 - 0,12	0,08	
Azúcar de caña refinada	0,11 - 0,14	0,10	0, 24

Fuente: Mitchell, 2004; Banco de Guatemala, 2005; SIECA, 2004; Haley, 2003.

<sup>48</sup> El informe de labores 2005 da cuenta de la magnitud de su trabajo: el documento informa que 158 consejos comunitarios de desarrollo fueron fortalecidos en su organización y participación. Más de 6,000 docentes tuvieron cursos de capacitación y más de 60,000 consultas fueron atendidas en los centros de salud administrados por la institución. Fundazúcar, Informe de labores 2005. Guatemala 2006.

**Cuadro 2**  
**Situación competitiva de Centroamérica**

Producto turístico	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua
Ambiental	Alto	Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Playas	Alto	Moderado	Alto	Moderado	Moderado
Volcanes	Alto	Alto	Bajo	Moderado	Moderado
Bosque lluvioso	Alto	Moderado	Bajo	Alto	Moderado
Comunidades indígenas	Bajo	Bajo	Moderado	Alto	Moderado
Sitios Arqueológicos	Bajo	Bajo	Moderado	Alto	Bajo
Herencia arquitectónica y colonial	Moderado	Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Agricultura tradicional	Alto	Bajo	Moderado	Alto	Alto

Fuente: *Central America as business platform for Japanese investors*. INCAE-CLACDS. 2004.

El pronóstico de la OMT para el año 2020 es de 1,600 millones de llegadas. Este crecimiento y la proyección señalada expresan de manera palpable la importancia de la actividad turística en el mundo<sup>49</sup>. Para la ex presidenta de la Cámara de Turismo (CAMTUR), Sandra Muralles, la actividad turística constituye un gran generador de riqueza con derrama, un abanico de oportunidades, un promotor de calidad de vida y una enorme red de organización comunitaria, además de lo obvio que se refiere al desarrollo de nueva infraestructura y logística del país. De acuerdo con la Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible 2004-2014, propuesta por CAMTUR, pendiente de aprobación por INGUAT se conceptualiza al turismo como un eje transversal del desarrollo, entendiendo que eso requiere una transformación integral de las entidades involucradas y una intensa gestión de procesos encadenados.

En la base conceptual está el entendimiento de esa actividad como una que va mucho más allá del mero movimiento de visitantes. Una visión empresarial tan agresiva supone un trabajo de coordinación entre lo público y lo privado, particularmente por la vulnerabilidad del sector en asuntos como la

seguridad, en su sentido más amplio. Es un tema particularmente relevante para la institucionalidad gremial y la estatal relacionada con el desarrollo y la competitividad. Los empresarios del sector cuestionan la idoneidad del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) por la enorme inestabilidad de los funcionarios, la politización de la entidad, la ausencia de continuidad y el cortoplacismo. Según cálculos de CAMTUR, Muralles señala que la duración promedio de un Director, para un período referido, en dicha institución es de ¡9 meses! Los señalamientos de los empresarios asociados a la cámara se centran particularmente en la Ley Orgánica del INGUAT. Consideran que su organización, estructura, legislación, formas de operar y controles no son adecuados para los retos que la competitividad turística internacional demanda para la promoción y desarrollo de un destino. El desarrollo sostenible y una estrategia de mercadeo coherente, con visión de largo plazo y orientada a los principales mercados emisores a nivel mundial para posicionar a Guatemala como un destino turístico de calidad, exigen políticas públicas claras en un marco de continuidad y estrictos controles.

<sup>49</sup> Entrevista realizada el día 5 de mayo del 2007.

Un enorme potencial del turismo, el cual muy probablemente no lo tiene ninguna otra actividad económica, es su capacidad de derrame. El turista es un portador de divisas, derrama desde que llega hasta que se va y lo hace por donde pasa. Su divisa no se queda exclusivamente en las empresas directamente vinculadas al sector. CAMTUR surge “como todas las cámaras- dentro de un concepto elitista. Por muchos años fue integrada y dirigida predominantemente por el sector hotelero y algunos Operadores de turismo receptivo. Su larga lucha en solitario, la convicción de la importancia del turismo para favorecer el desarrollo económico y social del país, la reiterada suma de errores en la conducción y manejo de las políticas emanadas del INGUAT y por ende la urgencia de promover cambios radicales y sostenidos a dicha institución, nos hace tomar la decisión de convertir a CAMTUR en una cámara mucho más representativa, incluyente, plural y multiétnica”, afirma Muralles. De acuerdo con sus estadísticas, la Cámara pasó de tener unas 125 empresas asociadas de manera directa en el año 2003, a más de 250 para el 2007, lo cual representa 1395 socios indirectos-. Hoy cuenta con 10 filiales en el interior de la república: Petén, Sacatepéquez, Tecpán, Sololá, Retalhuleu, Esquipulas, Las Verapaces, Monte Rico y la Regional de occidente

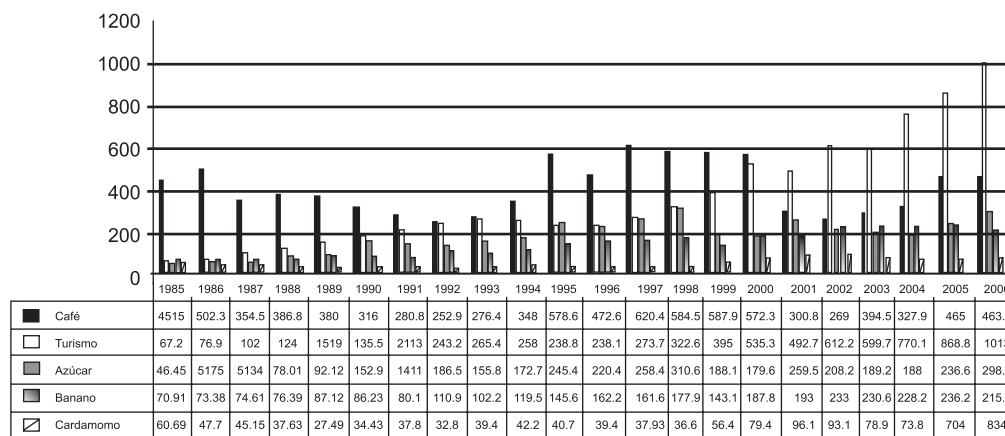
que aglutina a Quetzaltenango, Huehuetenango, San Marcos y Totonicapán.

Como parte de su concepción y respaldo a los procesos de descentralización de su organización, ha realizado congresos en las siguientes regiones: ciudad de Guatemala, 2004; Takalik Abaj, Retalhuleu, 2005; Tecpán, Chimaltenango, 2006; y Esquipulas, Chiquimula, 2007. El mérito de la Cámara, según sus dirigentes se encuentra en que con un aparato burocrático mínimo, los socios de las filiales son activos protagonistas de la organización y del diseño de las políticas. (Ver gráfica 6).

En el pasado reciente, el turismo que llegaba a Guatemala compraba de manera predominante un producto “empaquetado”; en este concepto la derrama se quedaba fundamentalmente en las empresas directamente vinculadas al sector. Hoy eso está cambiando, sigue viniendo el turista que consume ese tipo de producto, pero está creciendo el mercado de turistas que busca un producto diferenciado, orientado a una experiencia más auténtica, convivencia con las comunidades receptoras, conocimiento de la gastronomía local, vivencias a su propio ritmo y más personalizadas<sup>50</sup>.

Gráfica 6

Relación entre el valor bruto de la producción de caña de azúcar y el PIB 1985-2006 (Base 1958)



Fuente: Banco de Guatemala, 2006.

<sup>50</sup> Finalmente, debe destacarse también que el turismo en materia de integración regional ha venido trabajando bajo la marca Centroamérica, tan pequeña tan grande, Las empresas aglutinadas en la Federación de Cámaras Centroamericanas de Turismo “FEDECATUR- (desde Belice a Panamá) han realizado mercadeo conjunto en Europa, presentándose de tal forma los siete países en los stands de las principales ferias de turismo a nivel mundial. El sector turismo está conformado en un 90 % por Mipymes turísticas.

## No tradicionales

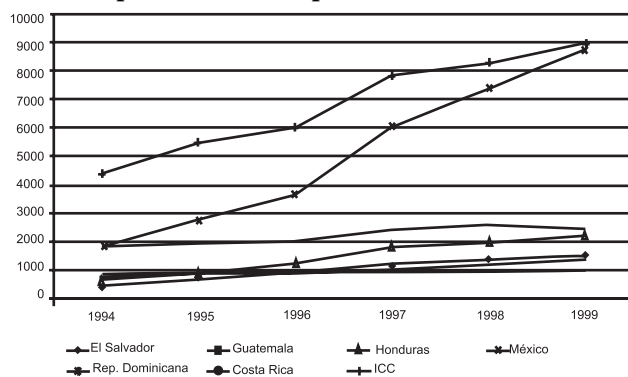
Cuando se sabe que Guatemala tiene uno de los primeros lugares mundiales en la producción de arveja china, brucas y brócoli; y que nadie exporta más oca a Estados Unidos que los guatemaltecos, se comprende por qué los productos no tradicionales marcan un antes y un después en nuestra historia económica. También ha sido en ese sector, vulnerable como lo es la maquila, en donde lo largo del tiempo, unas 200,000 personas han trabajado y perdido sus empleos y difícilmente pueden ser aprovechados sus conocimientos, lo cual los lleva a sub-emplearse o instalarse, en el mejor de los casos, en otras actividades económicas. Derivado de un conjunto de fenómenos, entre los cuales resalta primero, la suscripción del tratado comercial entre México, Canadá y EUA, en 1993; y luego los fatídicos sucesos naturales de 1998 y 1999 (especialmente el Huracán Mitch con su cauda inmensa de pérdidas), a solicitud de Centroamérica, y un muy importante trabajo lobby, en el año 2000 el gobierno de Estados Unidos acuerda la llamada Nueva Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Ley sobre Asociación Comercial de la cuenca del Caribe) mediante la cual se amplía el universo de productos beneficiados. A la lista original de productos elegibles para contar con ventajas de exportación se sumaron entre otros, el calzado, derivados del petróleo y atún enlatado; así también manufacturas como relojes y piezas de relojes que

habían sido excluidas en la legislación anterior. El nuevo acuerdo buscó dar trato equivalente al que tienen los productos mexicanos conforme el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

La gráfica 7 da idea del impacto del NAFTA en las importaciones estadounidenses y las exportaciones mexicanas a EUA en el rubro de ropa confeccionada justamente a partir de 1994, y explica el fuerte cabildeo que debieron realizar los países centroamericanos y además los caribeños, para lograr nuevos incentivos, especialmente para aquellos productos que no habían sido incluidos en 1984.

El nuevo acuerdo estableció facilidades especiales incluyendo exenciones impositivas y de cuotas a los países de la región para poder acceder al mercado de vestuario, las telas, los hilos y las artesanías. En el año 2000, la entonces Representante Comercial de Estados Unidos, Charle Barshefsky, al pronunciar su discurso saludando el acuerdo de Ampliación de ICC afirmó: “La Iniciativa para la Cuenca del Caribe merece un reconocimiento enorme. Si recordamos el establecimiento de la iniciativa a principios de la década del ochenta, vemos un ambiente completamente diferente al actual. Eran años de violencia y convulsión. Esto por supuesto se debía a una serie de causas; pero casi todos los observadores y gobiernos coincidían en que las mismas tenían su raíz en las realidades económicas de la época”<sup>51</sup>.

Gráfica 7  
ICC: Importaciones/Exportaciones México/EUA



Fuente: Banco de Guatemala, 2000.

<sup>51</sup> Charlene Barshefsky, Representante Comercial de EE.UU., ante la Conferencia sobre Mejoramiento de la CBI: oportunidades para los países de la Cuenca del Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 11 de septiembre de 2000. Tomado de: <http://bogota.usembassy.gov/wwwse504.shtml>.

Como parte de la creación de condiciones para facilitar las exportaciones, desde 1990, con participación del sector privado fue creado COMBES-IM, la agencia de carga que maneja importaciones y exportaciones. Además, como ya se indicó, se dio vida al Consejo Nacional para la Promoción de Exportaciones CONAPEX, integrado por los ministerios de Agricultura, Finanzas, Economía, Relaciones Exteriores y el Banco de Guatemala.

Contando desde su inicio con un fuerte respaldo financiero, técnico y político de USAID, como ningún otro gremio, AGEXPORT ha tenido a lo largo de su historia varios nombres. Primero, en 1981, se denominó Asociación Guatemalteca de Exportadores AGEX. Poco después, en 1982, se constituye con el nombre de Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales GEXPRONT, adscrita a la Cámara de Industria, siendo nombrado presidente el señor Eduardo Sperisen. En 1992, adopta el nombre de AGEXPRONT, al dársele el carácter de Asociación manteniendo hasta 1997, dicha adscripción y lograr poco después, una silla en el directorio del CACIF. Finalmente, en el 2006 adopta el nombre actual<sup>52</sup>.

A diferencia de otras organizaciones gremiales con estilos más arraigados, AGEXPORT aprovechando el apoyo internacional y el incentivo de sus desafíos como entidad naciente, empezó a buscar asesoría para definir un modelo más complejo que incorporara la idea simple, pero poderosa de convertir a Guatemala en un país exportador. El sector pronto comprendió que una meta de tal magnitud, requería entender y transformar aquellos obstáculos del entorno que dificultaban esa posibilidad.

En la base de todo lo que hace la asociación, está el concepto de los encadenamientos productivos, lo cual forma parte de un modelo de desarrollo rural. La producción de vegetales, frutas y verduras se asienta en pequeña propiedad, lo cual se vuelve una ventaja. El brócoli por ejemplo, debe producirse en pequeños espacios. Con ello, se aprovecha la estructura de propiedad que hay en el país y el trabajo familiar que lo supone<sup>53</sup>.

La creciente sofisticación de los métodos de trabajo de la Asociación la llevaron a incorporar el Balance Score Card para definición de objetivos estratégicos y la medición de los índices de desempeño. Con un método general único, los objetivos se vuelven comunes para todos, pero los indicadores son propios: primero de cada producto, luego de cada sector y finalmente, de toda la organización. La pretensión de AGEXPORT es que los no tradicionales lleguen a representar el 30 % del PIB. En la línea de trabajo por el elevamiento de las capacidades de los exportadores, para el primer cuatrimestre del 2007, 55,000 personas habían sido capacitadas en comercio exterior a través de la escuela de negocios que tiene la asociación y que involucra como docentes de manera voluntaria a empresarios experimentados.

El modelo de AGEXPORT tiene además dos características. A diferencia de la industria del azúcar, AGEXPORT no tiene un programa de RSE –aunque algunas de las empresas asociadas los tienen-. Para Fanny de Estrada, “la tarea de nosotros es enseñarle a los grupos a pescar, a producir con calidad y a exportar, es volverlos empresarios exportadores. Nuestra responsabilidad social empresarial es hacer eso”, redondea. Y en cuanto a las organizaciones de trabajadores, similarmente como opinan los otros gremios

<sup>52</sup> En un artículo de la revista *Export Data*, dedicado a la celebración de los 25 años de su fundación, el autor recuerda que en el contexto de la crisis regional de los años ochenta, dos grupos de empresarios tomaron la iniciativa; el primero, entre los que se contaba con el Lic. Alfonso Pimentel Rodríguez, se acercó a las empresas Industria Centroamericana de Vidrio S.A., Alimentos Kern’s de Guatemala y Kellog de Centroamérica, se concentró en la creación de las bases de la AGEX que nacería en 1981. El otro grupo (no se mencionan nombres) integrado por “exportadores de productos no tradicionales Mimbres SA, Industria Exportadora de Alimentos SA, Cervecería Centroamericana y otras”, se avocó especialmente a la creación de una comercializadora que estimulara las nuevas exportaciones. La nota agrega que la nueva institución tuvo el apoyo de la Cámara de Industria, particularmente durante la presidencia del señor Juan Arturo Gutiérrez. (*Export Data*, abril del 2007).

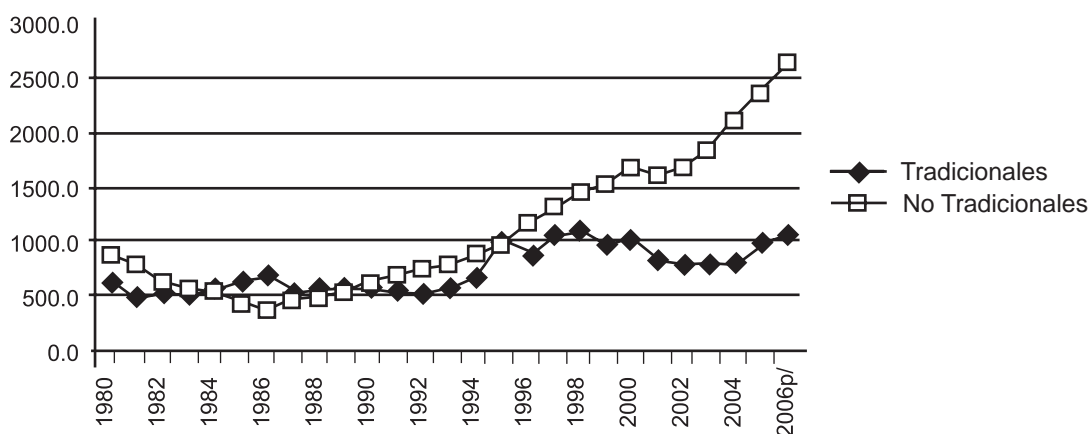
<sup>53</sup> De acuerdo con información obtenida en la entrevista realizada en el segundo trimestre 2007, se ha probado producir en extensiones grandes, pero no se han obtenido los altos estándares de calidad que sí se logran en las condiciones de propiedad del altiplano guatemalteco. Por ello, el país tiene en varios de estos cultivos estándares mundiales (brócoli, arveja china y ocra, entre otros).

considerados en este estudio cuando se les pregunta si es sostenible un modelo que no incluye a los trabajadores representados en organizaciones sindicales, (de manera implícita porque ninguno lo hace explícitamente), en su opinión, “El problema del movimiento sindical en Guatemala es que se inmovilizó, se quedó parado en las circunstancias de hace 50 ó 40 años. No vieron que el mundo se movía....Las empresas para sobrevivir tienen que moverse, los sindicatos no lo hicieron”<sup>54</sup>.

Las siguientes gráficas muestran estadísticas que resumen las tendencias de la economía guatemalteca y el notable crecimiento de los productos no tradicionales.

La gráfica 8 permite, por una parte, observar los efectos del conflicto armado interno especialmente entre 1980 y 1982 (el país tuvo crecimiento negativo esos años); por otra, deja ver el moderado crecimiento de los productos tradicionales y los valores similares al comparar 2006 con los que se tuvieron una década atrás. Además, se observa la curva de los no tradicionales con un crecimiento sostenido desde la segunda mitad de los años ochenta, aunque su dinamismo y valor total se redujo entre el 2000 y el 2003. Como se conoce, la legislación que incentivó notablemente al sector fue aprobada en mayo de 1989 bajo el nombre de Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Dto. 29-1989)<sup>55</sup>

**Gráfica 8**  
**Evolución del valor de las exportaciones (FOB) de los productos tradicionales y no tradicionales (1980-2006)**  
**(en millones de US dólares)**



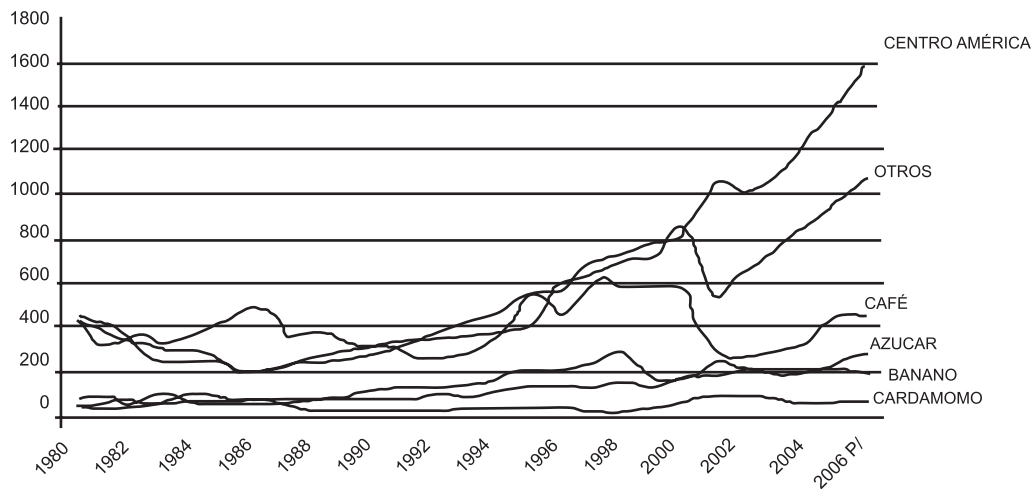
Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas del Banco de Guatemala, 2006.

\* Productos tradicionales: café, banano, cardamomo, azúcar. Productos no tradicionales: incluye exportaciones a Centroamérica.

<sup>54</sup> Todas las citas de Fanny de Estrada provienen de la entrevista ya identificada.

<sup>55</sup> En esa legislación, destaca una larga lista de exoneraciones (establecidas para diez años) del Impuesto sobre la renta, Impuesto al valor agregado, exoneración de derechos de internación, (derechos arancelarios e IVA) a maquinaria y equipo, importación de materias primas, productos semi-elaborados, productos intermedios, materiales, envases, empaques y etiquetas, fuel oil, bunker, gas butano propano y otros. Declarada de urgencia nacional su reforma, la Ley fue modificada en diciembre del 2004, ampliando las ventajas originales. (Dto. 38-2004).

Gráfica 9  
Exportaciones (FOB)  
Años 1985-2006



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas del Banco de Guatemala, 2006.

La AGEXPORT ha venido desarrollando su estrategia con el paso de los años, propiciando las condiciones en su entorno para construir un apoyo más fuerte de las instituciones del gobierno central. Conjuntamente con el CIEN, en el 2004 produjo el estudio Políticas públicas para fomentar las exportaciones. Partiendo de las premisas: “Guatemala no está generando la riqueza necesaria para mejorar el nivel de vida de sus habitantes”; se propusieron crear una política de desarrollo basada en que el comercio exterior es “lo más conveniente para economías pequeñas como la nuestra”; “el gobierno debe asumir el reto del crecimiento económico sostenible”, y que “AGEXPORT quiere contribuir al desarrollo económico y social en forma sustentable”, los autores definen un conjunto de políticas cuyo impulso aseguran, deberá permitir hacer competitivas las exportaciones nacionales<sup>56</sup>. Como en los otros casos ya referidos, AGEXPORT y CIEN hablan de la competitividad sistémica como modelo. Se preguntan los autores: ¿Qué tipo de estructura organizacional, conjunto de normas sociales,

límites, y formas de funcionamiento del mercado, relación entre Estado y sociedad, y condiciones generadoras de eficiencia productiva, son necesarias para que se desarrolle la competitividad de las empresas?

La forma tradicional de responder a esta pregunta ha sido a través de la imitación de los ‘países exitosos’. Sin embargo, se reconoce que “dicha estrategia depende de cuán replicables sean los factores básicos en los cuales descansan esos casos exitosos” (p.17). Independientemente de los incentivos fiscales, asunto respecto del cual este sector ha tenido un trato especial, en el documento en discusión, en el capítulo dedicado a la política laboral, la principal observación que se realiza a la legislación nacional, es que no permite un mercado laboral dinámico, que no incentiva la inversión y la competencia. También se indica que “el derecho laboral guatemalteco establece la tutelaridad como una forma de compensar una desigualdad económica, otorgando a cambio protección jurídica preferente; limitando la

<sup>56</sup> Las políticas son: fiscal, laboral, financiera, cambiaria, de infraestructura y servicios, de transporte, y de desburocratización de procesos e impulso a la calidad.

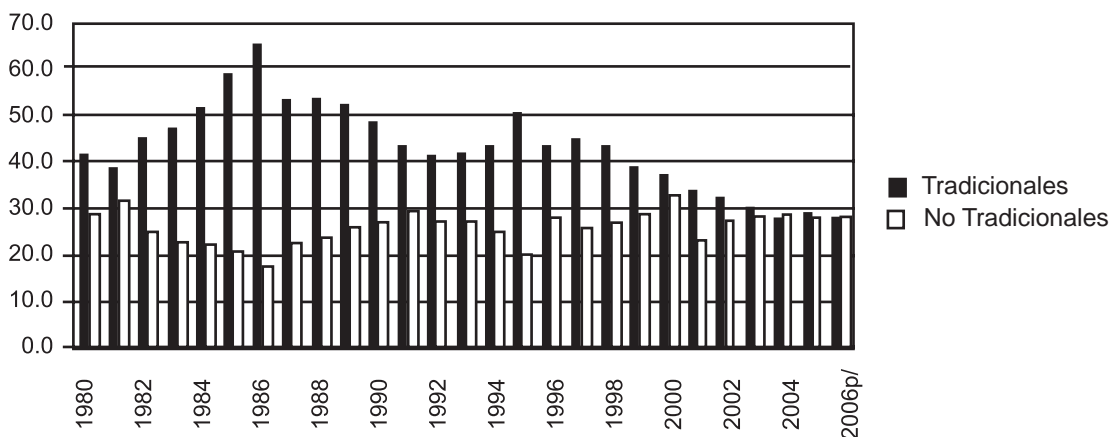


autonomía de la voluntad, tanto de empleados como empleadores” (p. 9).

Partiendo de la afirmación de que “La desconfianza mutua que existe entre los diferentes actores del mercado laboral (sindicatos, cámaras de empresarios y Ministerio de Trabajo), crea una barrera invisible que no nos permite ser más productivos” (p.10), los autores prescriben privilegiar la mediación arbitrada entre los involucrados, mencionando el ejemplo del Código de Conducta de VESTEX. En este caso, el sector cuenta desde 1996, un programa de certificación laboral y su propio mecanismo de resolución alterna de conflictos laborales. Toda la propuesta de AGEXPORT-CIEN está basada en la idea general de que la actual legislación laboral debe ser revisada y avanzar hacia un modelo flexible basado en pago asociado a la productividad.

Debemos reiterar que en esas materias existe mucha homogeneidad de opinión en los diversos gremios, tanto alrededor de la teoría que reivindican, (competitividad sistémica) como de las acciones de política específicas que deben llevarse adelante. Finalmente, hay que decir que AGEXPORT es sin duda el sector que presenta las mayores novedades en materia de economía, especialmente en los campos del vestuario y los nuevos productos agrícolas. Ha venido diversificándose hacia giros que, aunque no tienen todavía un peso significativo en el conjunto de la economía, contribuyen a dibujar los rasgos de la nueva economía del país. Mencionamos tres: El surgimiento de los call centers, y las empresas dedicadas a la creación de software. Softex es la comisión, como se llama en la jerga del sector de los no tradicionales a las gremiales, especializada en la temática de desarrollo de software y sus aplicaciones<sup>57</sup>.

**Gráfica 10**  
**Estructura de la participación de los productos tradicionales y no tradicionales en las exportaciones (FOB)\***

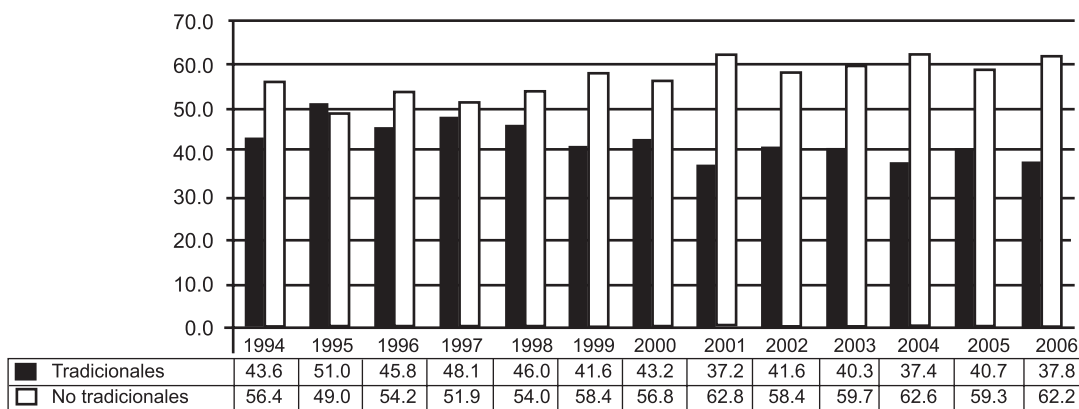


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco de Guatemala, 2006.

\* Productos tradicionales: café, banano, cardamomo, azúcar. Productos no tradicionales: no incluye exportaciones a Centroamérica.

<sup>57</sup> De acuerdo con la información disponible, se encuentra conformado por más de 200 empresas, ciertamente pequeñas, la mayoría de ellas localizada en la ciudad capital ofreciendo servicios de *outsourcing*, integración, desarrollo a la medida, sistemas de ERP (planificación de recursos), CRM (para gestión de relaciones con los clientes), BPM (gestión de procesos) y soluciones diversas para banca, *retail utilities*, manufactura y recursos humanos, entre otros y el tercero, el de los servicios profesionales, para lo cual han creado una comisión de trabajo que reunirá a ingenieros, arquitectos y médicos, en su fase inicial, presentándose en su conjunto, un futuro prometedor.

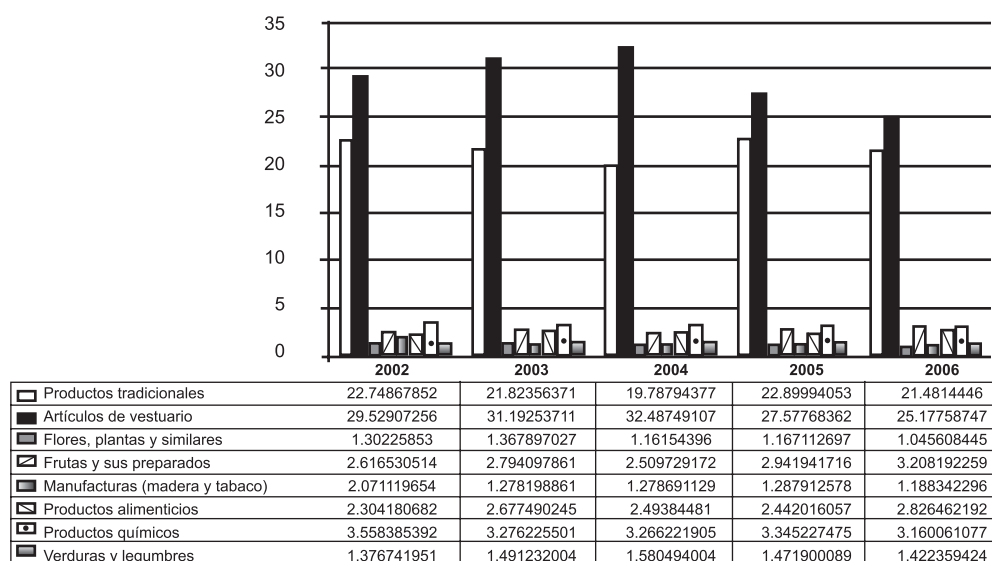
**Gráfica 11**  
**Participación de los productos tradicionales\* y no tradicionales en las exportaciones (FOB)**  
**Comercio del territorio aduanero (1994-2006)**



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas del Banco de Guatemala, 2006.

\* Los productos tradicionales son café, banano, cardamomo, azúcar y petróleo. Los productos no tradicionales incluyen exportaciones a Centroamérica y otros productos.

**Gráfica 12**  
**Estructura de la participación de los productos tradicionales y otros productos en las exportaciones (FOB)**



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas del Banco de Guatemala, 2006.

## 3. Desarrollo: el potencial de la nueva empresa<sup>58</sup>

### 3.1 Responsabilidad social empresarial y desarrollo

Cuando el Secretario de la ONU, Kofi Annan, dio el campanazo de apertura de las operaciones de la bolsa de valores de Nueva York el 27 de abril del 2006, quedó claro el interés que Naciones Unidas le asignaba al asunto de la responsabilidad corporativa, buscando involucrar más intensamente al mundo de las finanzas mundiales y a las grandes corporaciones, exhortándolas a adherirse a los principios para la inversión responsable que suponen una plena conciliación entre productividad, rentabilidad medio ambiente e intereses sociales: “Hoy es cada vez más claro que los objetivos de las Naciones Unidas –paz, seguridad, desarrollo– van de la mano con la prosperidad y el crecimiento de los mercados. Si las sociedades fallan, los mercados fallan”, dijo Annan en Wall Street. “En señal de que el paso que damos hoy es realmente significativo, los líderes de algunas de las más grandes e influyentes instituciones de inversión en el mundo se han unido a nosotros”, concluía<sup>59</sup>. De lo que se trata es de las nuevas funciones que vienen tomando para sí primero, las grandes corporaciones globales, y progresivamente y a un ritmo desigual, las grandes empresas locales en su nueva visión de sus responsabilidades para con sus entornos sociales en su sentido amplio, planteándose incursionar explícitamente, incluso, en el diseño y ejecución de políticas públicas.

### 3.2 El asunto de la ciudadanía corporativa

Para Deborah Landesman, la ciudadanía corporativa es el proceso de identificación, análisis y respuesta “a las responsabilidades sociales, políticas y económicas de una empresa, según su política legal y pública, las expectativas de los actores involucrados que fluyen de sus valores corporativos y su estrategia de negocio”. Ella encuentra que “alinear” las contribuciones caritativas de las empresas con los objetivos del negocio para maximizar y apalancar los recursos disponibles, “permite construir alianzas de largo plazo con las comunidades”<sup>60</sup>.

Con definiciones de este tipo, pero sobre todo con las estrategias de las grandes corporaciones internacionales y locales en marcha alrededor de la RSE, van quedando atrás las viejas separaciones de lo público y lo privado y las atribuciones funcionales que las acompañaron, abriéndose toda una gama de nuevas posibilidades de contribución al desarrollo. Así también, potenciales consecuencias para la autonomía de los gobiernos, especialmente en aquellos países y comunidades en donde las instituciones públicas son débiles frente a los intereses privados, por lo que su debate debe ser parte de la agenda del país, toda vez que es parte de una tendencia internacional que todo indica que llegó para quedarse.

<sup>58</sup> Un tratamiento sistemático de este tema puede encontrarse en Valdez, 2007.

<sup>59</sup> Disponible en: [www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=6772](http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=6772).

<sup>60</sup> En *Cómo construir alianzas efectivas entre empresas y ONG*, junio 2003. Disponible en: [www.alianzas.org/archivos/documentos/LANDESMAN%20Ong.pdf](http://www.alianzas.org/archivos/documentos/LANDESMAN%20Ong.pdf)

Una rápida revisión de la bibliografía especializada en el tema, así como múltiples acontecimientos alrededor del mundo, documentan el aumento de la importancia que en las agendas internacionales está teniendo el tema de la responsabilidad social de las empresas. La RSE, ciertamente, es un asunto que bajo otros nombres surgió desde hace varias décadas; su abordaje sistemático es, sin embargo, muy reciente en América Latina y todavía es una materia casi exclusiva de la grandes empresas. Mientras en el subcontinente sigue siendo un asunto sobre todo manejado por redes privadas, en Europa ya ha sido suscrita una declaración que da nacimiento a lo que se está llamando Alianza europea para la RSE. El involucramiento de los organismos internacionales también es reciente. El más notable es Global Compact, un esfuerzo que ha encabezado Naciones Unidas y un número todavía limitado de grupos empresariales globales, con el objetivo de promover un código básico que incluye 10 asuntos.

### 3.3 La iniciativa de RSE en Guatemala

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, se hizo mención a la importancia de que “el desarrollo de la competitividad en Guatemala debiera basarse en el surgimiento de un creciente porcentaje de empresarios imbuidos de los principios de la responsabilidad social empresarial”, en su concepción amplia incluye los ámbitos sociales y laborales pero también el ambiental, yendo más allá del ámbito interno de la empresa. La aplicación de una perspectiva tal, se sostuvo “es congruente con una visión de la competitividad que favorece el desarrollo humano, (y) que amplía

las libertades de las personas” (PNUD, 2003: 134). En Guatemala, un esfuerzo pionero en la materia es el que lleva adelante el Centro para la acción de la responsabilidad social empresarial en Guatemala, CentraRSE, la cual se describe como “una organización privada, autónoma, de carácter asociativo, apolítico, no lucrativo y extragremial que tiene como objetivo generar una actitud de cambio en las empresas que operan en el país, para que implementen conscientemente, prácticas de responsabilidad social empresarial (RSE)”. El origen de CentraRSE se encuentra en un esfuerzo conjunto iniciado en 1998 entre el Banco Mundial y el Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala<sup>61</sup> para conformar un comité con empresarios “de reconocida carrera exitosa y liderazgo”, para abordar el tema de RSE en el país. La institución se creó en enero del año 2003, y afiliaba 60 empresas para mayo del año 2007, número que se ha venido incrementando.

De acuerdo con lo establecido en sus documentos, parte de su proceso de conocimiento del tema fue identificar la relación entre pobreza, mercado y competitividad, así como contar con una definición propia de RSE. Desde su perspectiva, la acción empresarial entiende que sus stakeholders, o interesados incluyen a un mundo que va más allá de sus clientes y proveedores, visualizándose como activos partícipes tanto del desarrollo local, como nacional mediante su activa incidencia en la determinación de políticas públicas. Existen múltiples definiciones para lo que es un stakeholder: “son todos los grupos sin cuyo apoyo la organización podría dejar de existir”, y no únicamente hacia los accionistas (stockholders). Y también: “cualquier grupo

---

<sup>61</sup> Para más información sobre el Consejo de Organizaciones Privadas de Guatemala, ver Valdez, 2003, página 90 y siguientes.

o individuo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de la empresa” (en Valdez 2007:56). Para CentraRSE es: “Hacer negocios basados en principios ético y apegados a la ley. La empresa (no el empresario) tiene un rol ante la sociedad, ante el entorno en el cual opera. La decisión de hacer estos negocios rentables, de forma ética y basados en la legalidad es realmente estratégica, ya que con esto se generará: Mayor productividad: a través de mejores condiciones para el cliente interno que conduce a mejor retención de talentos y por ende menores índices de rotación; Lealtad del cliente: satisfaciendo sus necesidades, empezando por proveerle un

lugar donde pueda transmitir sus necesidades y quejas. Además de calidad y precio, los clientes empiezan a demandar información de las condiciones de producción y las certificaciones que tiene el producto, entre otras; y Acceso a mercados: por cumplimiento de estándares y certificaciones exigidas por actores externos, incluyendo consumidores. Credibilidad: la empresa que es respetuosa de las personas, comunidades, medio ambiente y la sociedad en su conjunto proyecta una reputación que le garantiza mayor sostenibilidad en el tiempo, reduciendo riesgos, anticipándose a situaciones que pueden afectar la empresa, mayor agilidad para reaccionar y adaptarse y generando confianza”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> La RSE no es una cultura de la filantropía, no se busca que las empresas se conviertan en obras de beneficencia, ya que éstas están hechas para ser rentables. Esto implica que las empresas adopten una postura activa y responsable en torno al impacto de sus operaciones. Esta cultura es una forma de hacer negocios que le garantiza mayor sostenibilidad a lo largo del tiempo a la empresa y crecimiento económico. Con el objetivo de contar con instrumentos objetivos, la institución cuenta con una batería de encuestas que cada empresa rellena libre y voluntariamente respondiendo las preguntas que tienen que ver con cada una de las dimensiones de la pirámide. Así mismo, CentraRSE realiza labores de divulgación y de sensibilización entre empresas nacionales, y participa activamente de redes centroamericanas, latinoamericanas y mundiales con el objetivo de generalizar las prácticas ya indicadas, todo lo cual se inscribe dentro de lo que ahora se viene conociendo como ciudadanía corporativa. CentraRSE es representante en Guatemala del Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible, (*World Business Council for Sustainable Development*), y de acuerdo con su página web, también forma parte de la red de instituciones de Responsabilidad Social Empresarial de América Empresa. Disponible en: [www.centraRSE](http://www.centraRSE)

Parte de las empresas asociadas a CENTRARSE (2007)

<p>Amanco Aseguradora General Avícola Villalobos Bancafé Bayer Cabcorp Carbox, S.A. Cementos Progreso Cemusda Cendis Codaca Comnet, S.A. Compañía Guatemalteca de Níquel CPS Logistics El Periódico Finca Candelaria Grupo Cobán Grupo Solid GSI Hidroeléctrica Rio Las Vacas Indesa Industria de Hamburguesas, S.A. (McDonald's) Ingenio La Unión</p>	<p>Ingenio San Diego Kimberly Clark Koramsa La Fragua Microsoft Guatemala Montana Exploradora Nuestro Diario, S.A. Olmeca, S.A. Pantaleón Pollo Campero Puerto Quetzal Power (PQP LLC) Procalidad Productos del Aire Promoagro Roberto Cervantes, Cemusda Cendis Codaca Comnet, S.A. Compañía Guatemalteca de Níquel CPS Logistics El Periódico Finca Candelaria Grupo Cobán Grupo Solid GSI</p>	<p>Asociación de Artesanos Ixiles la Unión tzalbal, Nebaj-Quiché Asociación de Mujeres Tejedoras con Tiente Natural LEMA CEIS –COINOM R.L. CESIDE Empresa Campesina Asociativa -ECA- Santa Elena Estancia Agroindustria S. A. --LESTANSA-FUNDACIÓN EL CENTAVO Fundación PROPETEN Tacasa Telefónica Unión Fenosa Asociación de Agricultores en Desarrollo Comunitad Maya 9 de enero –ASOGRIME- Horticultores Unidos de Chirijuyú MAYACERT Hidroeléctrica Rio Las Vacas</p>	<p>La Fragua Microsoft Guatemala Montana Exploradora Nuestro Diario, S.A. Olmeca, S.A. Pantaleón Pollo Campero Puerto Quetzal Power (PQP LLC) Procalidad Productos del Aire Servicios SGS de Guatemala Shell Siemens Siglo XXI Silo Central Soluciones Web Sovereign Ventures, S.A Spectrum Industria de Hamburguesas, S.A. (McDonald's) Ingenio La Unión Ingenio San Diego Kimberly Clark Koramsa (dejó de operar) Indesa</p>
--	--	---	--

Fuente: Disponible en: [www.centraRSE](http://www.centraRSE)

## 4. Hacer viable el modelo

El modelo que el liderazgo empresarial y otros actores sociales vienen buscando implantar para darle viabilidad al desarrollo del país, se conoce como sistémico. El énfasis se ha puesto alrededor del término competitividad para explicar que éste puede ser un desencadenante del desarrollo a condición de que sea integralmente gestionado y concebido como lo que es: una forma de movilización social para el desarrollo en la cual todos podrán ganar, donde habría crecimiento y desarrollo; desarrollo y reparto.

A continuación, unas recomendaciones abreviadas por razones de espacio que se derivan del análisis realizado a lo largo del texto y que se proponen como coherentes con el modelo documentado como teoría sistémica de la competitividad (ESC). Las ideas que siguen se fundamentan en y citan recurrentemente a Klaus Esser, del Instituto Alemán para el Desarrollo, quien como ya se refirió antes, es junto a sus colegas alemanes, W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer Stamer, uno de los coautores de dicha teoría. En torno a la materia, a medios empresariales en Guatemala, Esser señala:

El carácter sistémico del modelo. Hacer sustentable el modelo de competitividad sistémica implica entender y asumir su complejidad. De lo contrario, derivará en un enfoque técnico o especificado a la parte meramente empresarial. En cuanto al nivel meta, se debe crear un estado de ánimo; una identificación con una visión compartida. Es el que se materializaría en la Agenda Nacional Compartida en donde sólo marginalmente aparecen los Acuerdos de Paz a pesar de que se enuncian en varias partes de esta propuesta. En cuanto al nivel meso, donde el Estado y los actores sociales

desarrollan actividades de innovación y políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la economía y de la sociedad entera, -y entre cuyos impedimentos para desarrollarlo cita como el primero la baja carga tributaria-

Esser encuentra la capacidad de gestión política como crítica, al punto de calificarla como “determinante central de la competencia”. Esas capacidades suponen un Estado efectivo. Un Estado efectivo implica la existencia de instituciones y una burocracia profesional. Coherencia con el modelo implica la adopción de fuertes medidas en esos ámbitos, particularmente una nueva Ley de Servicio Civil y la reconstrucción del daño causado a la institucionalidad durante los años que primó la visión neoliberal en el mundo y en este país, y materializar el pacto fiscal pero también un pacto para el desarrollo que lleve a las empresas una nueva filosofía. La RSE puede ser un camino a seguir con la condición que la perspectiva interiorice que sin sociedad organizada el modelo fallará tarde o temprano los grandes grupos que han establecido arreglos internos por sus economías de escala (pagos arriba de los mínimos u otros). En ese esquema, las micro y pequeñas empresas tienen otra lógica de gobierno de sus empresas. Aquí, el sindicato no es ni legalmente obligatorio, ni económicamente racional. Pero sí tiene un entorno social<sup>63</sup>.

Complejidad. Supone e incluye un proceso político-social entre todos los protagonistas, que comprende y se hace cargo de las asimetrías que generan las economías de mercado, en cuya dinámica las políticas técnicas y las tecnologías son únicamente una parte. Las asimetrías emanan del

<sup>63</sup> Sin embargo, en la gran empresa los sindicatos vienen desapareciendo. En la industria del azúcar, por ejemplo, únicamente hay un ingenio, Palo Gordo, con organización sindical. Para un estudio de este sector, vea Valdez, 2007.

propio sistema<sup>64</sup>. En la “Viabilidad de un pacto fiscal en Guatemala para los empresarios y la sociedad civil”, sostuvimos que si el modelo previsto en la Agenda nacional para la competitividad: “excluye la participación de los trabajadores, o la contempla de manera formal, tarde o temprano se revertirá en términos de falencia de una cultura de cooperación profunda entre capital y trabajo, lo que equivale a la imposibilidad de convertir a las empresas en centros de convergencia de intereses e incluso de perspectivas de vida” (Valdez, 2000: 69).

Construir un equilibrio de poder supone determinadas calidades de los participantes, una de ellas la de representación social real. ¿Cómo resolverá este país las demandas de un modelo que supone la organización social y la cooperación, si además de los múltiples fenómenos de caos social la economía informal supera el 75%? Una conclusión es que están agotadas las limitadas y posiblemente tímidas medidas dirigidas a la “formalización”. El modelo sistémico debe hacerse cargo de incorporar en su teoría y acción pública y privada a ese inmenso mundo de los que dignamente salen cada día a emplear su talento, distinguiendo las calidades de ese complejo mundo en donde con frecuencia las fronteras de lo “legal/ilegal/” son borrosas, pero también ociosas. Allí están además, grandes reservas morales para combatir las formas diversas del crimen organizado y sobre todo, contener el deterioro de la vida en las zonas precarias crecientemente ganadas por pandillas violentas.

Estado coordinador. En la perspectiva de Esser, el Estado no debe tener solamente la función de facilitador y coordinador: “... su tarea principal es la integración del sistema nacional económico<sup>65</sup>. El Estado debe contribuir mucho más que antes a la erradicación de la pobreza, mediante reformas estructurales, especialmente en el sector agrario, programas de combate directo contra la pobreza, el fomento de la organización de los sectores populares (cursivas nuestras) y el mejoramiento específico de las condiciones de crecimiento, la competitividad y la industrialización (1993:17)<sup>66</sup>.

Visiones de país. En el estudio del Banco Mundial Internacional Idea y otros (2004), “Las visiones de país importan después de examinar las formas en que una serie de países (entre ellos Chile) habían ido construyendo sus acuerdos nacionales se estableció un conjunto de “experiencias exitosas de desarrollo”, una de ellas, la séptima, establece que “es necesario considerar las diversas capacidades de los participantes en el diálogo social (representación, cohesión interna, capacidades técnicas)”. Es fundamental que las condiciones de participación sean equitativas con el fin de preservar la confianza de los actores, aunque también es necesario contar con instrumentos para apoyar a los participantes más débiles (2004: 13)<sup>67</sup>. La lección 12: dice que los acuerdos políticos son más firmes y viables cuando están acompañados de acuerdos vinculantes para la ciudadanía representada por las organizaciones sociales. La lección 14 (2004:15) señala:

<sup>64</sup> En una perspectiva neoestructuralista, “La propiedad privada del capital limita el espectro de resultados que pueden obtenerse del proceso democrático. En cualquier economía capitalista, el Estado sin importar quien ocupe su cima, quién haya elegido a tal ocupante y con qué intenciones, está restringido por el hecho de que las decisiones económicas cruciales, las que afectan al empleo y la inversión, son una prerrogativa privada” (Prseworsky, en Valdez, 2000: 15-16).

<sup>65</sup> “Además, en vista de las tendencias de globalización, el margen de acción de los actores del Estado nacional debe ser desarrollado e incrementado más rápidamente que hasta ahora” (1993:10).

<sup>66</sup> A fin de lograr avances significativos en productividad, lo cual parece que sólo es posible con una economía orientada al mercado mundial –es indispensable exponer las empresas a un presión competitiva que puedan resistir si se esfuerzan por modernizar y especializar y, al mismo tiempo, fomentar la capacidad competitiva internacional de la economía a través de medidas estatales destinadas a desarrollar la ventaja competitiva nacional. En este contexto, adquiere gran importancia el desarrollo de las estructuras en el plano situado ente las condiciones microeconómicas y los microactores (mesonivel). La estructuración del mesoespacio debe estar acompañada por la unificación de fuerzas mediante una cooperación más estrecha entre los diferentes niveles político-administrativos, las asociaciones empresariales, los sindicatos y el rápidamente creciente sector terciario. Se trata de desarrollar relaciones de compromiso y estrechas redes comunicacionales entre los actores, el potencial de negociación nacional y, finalmente, el control complejo (1993: 17).

<sup>67</sup> Continúa Esser: “Implicaciones de política: si algunos actores carecen de la capacidad técnica para unirse al diálogo, serán necesario generar esa capacidad. Si algunos actores carecen de organización y representación a nivel nacional, dicha representación debe fortalecerse”. (1993: 13).



“...en particular en los países relativamente menos desarrollados, la existencia de una sociedad civil organizada es algo fuera de lo común, sobre todo entre los grupos con menos poder económico. En cualquier encuentro espontáneo de la dirigencia de las organizaciones sociales de un país, aquellos que ya de por sí tienen el mayor poder económico, tienden a estar sobre representados.”

La enorme debilidad de los acuerdos adoptados en el país tiene dos ángulos; el primero es la débil y asimétrica representatividad de los sectores sociales. Una sociedad civil que se mueve en una borrosa frontera cercana al activismo político. Esto no permite el desarrollo de formas de mediación auténticas y diferenciadas de los grupos partidistas, con una lógica de cooperación /competencia muy diferente<sup>68</sup>. La segunda es un asunto de técnica.

Todos los esfuerzos se han dirigido a concentrar las energías en obtener los consensos sobre los contenidos, en tanto ha habido un frágil diseño para ir gestando los compromisos siguiendo un proceso definido en el que se invierte tantos o más recursos que los usados en la fase de acuerdos temáticos. Pero, además, la gran debilidad de nuevo, el limitado tejido organizado restringe la calidad, durabilidad y garantía de cumplimiento. ¿Quién habla en nombre de los empleados en un país sin sindicatos?, ¿quién lo hace en nombre de los “informales”, una colosal fuerza social, económica y en primer lugar humana? ¿Están debidamente representadas las microempresas, las empresas sociales? ¿Quién garantiza a lo largo del tiempo que los acuerdos se implantarán?, etcétera<sup>69</sup>.

Modelo integral y pactos. En el año 2000, en el marco de los esfuerzos por lograr un pacto en lo fiscal, sostuvimos que, sin duda alguna, ese acuerdo había que concretarlo, y de manera urgente; pero además, debíamos ir progresivamente hacia algo más integral –y ciertamente más difícil–: un pacto para el desarrollo. Nos preguntamos entonces y ahora, de nuevo: “¿cuánta dinámica de desarrollo con distribución sin origen fiscal puede desencadenar el pacto fiscal”? Con base en experiencias internacionales podemos afirmar que los arreglos estratégicos entre todos los actores de una empresa, de grupos de empresas y eventualmente giros completos de empresas es la mejor vía para darle viabilidad a la unidad productiva; sectores enteros lo hacen con un modelo sistémico a escala regional. El pacto fiscal atiende otras necesidades urgentísimas pero también básicas. En tiempos de prosperidad y en tiempos de dificultades, la representación de los intereses de la parte laboral se garantiza tanto en la vía individual como colectiva. Dadas determinadas circunstancias, un sindicato puede ser tanto un medio para la flexibilidad o la rigidez para los planes de una empresa de hacerse competitiva<sup>70</sup>.

Posiblemente el Código Laboral está deviniendo en obsoleto –como otras leyes, incluida la Constitución Política de la República y sus debilitadas capacidades tributarias-, y deban ser adecuados a los tiempos, en particular en el tema de la flexibilidad. Lo que debe asegurarse, y es un asunto mayor, es cómo se evitará que el resultado neto de una reforma de tal índole no derive en pérdida de derechos ya de suyo limitados, sobre todo a la luz de la extensa lista de empresas que incumplen los derechos básicos, pero que, por

<sup>68</sup> Obsérvese cuántos de los facilitadores de la iniciativa Visión de país, participantes en su calidad de miembros de la sociedad civil, al año siguiente de presentada la propuesta y las grandes políticas, se involucraron en diversas organizaciones político partidistas y se hicieron incluso, candidatos a diversos cargos.

<sup>69</sup> Un abordaje sistemático de estos asuntos puede encontrarse en La Fascinación por la Moncloa. Del pacto entre élites al acuerdo social, Valdez, INGEP-URL 2009.

<sup>70</sup> Pueden encontrarse en Fuentes (2004), ideas sobre un pacto para la competitividad que no excluye al Pacto Fiscal.

ejemplo en el caso de la industria de la maquila la magnitud de los escándalos ocurridos han incluido el desmantelamiento clandestino de las instalaciones y ninguna disposición a encarar legalmente su comportamiento<sup>71</sup>.

Mercado dirigido. ¿Estado duro o blando? Nos parece que existen puntos de conexión conceptual entre las propuestas de Esser y las de Wade, el autorizado estudioso de la economía del este asiático (autor de *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*, entre otros). Para él, la diferencia entre lo ocurrido en el este de Asia y la experiencia de otros lugares no estriba en el descubrimiento de instrumentos de política industrial desconocidos en otros lugares. Lo que ante todo hace original sus esfuerzos es: “la atención congruente y coordinada a los problemas y las oportunidades de industrias particulares, en el marco de una perspectiva de largo plazo de la evolución económica, y un Estado lo bastante duro no sólo para producir efectos considerables sobre la economía sino también para controlar

la dirección de los efectos, lo cual es más difícil” (Wade, 1999: 446).

Viabilidad. Darle viabilidad a un modelo sistémico inspirado y nutrido en la participación social y su carácter multiétnico, supone, en el caso de Guatemala, y dada la situación general atender el muy corto plazo: detener el deterioro de las instituciones de seguridad y justicia; definir sin confusión las prioridades y ser consecuentes con ella en todos los momentos de la gestión pública y los procesos políticos parlamentarios; ganar la opinión pública para dotar de legitimidad democrática a las administraciones, y aplicar con disciplina las acciones que impidan que se pierda mucho más el control de las calles y los barrios, deteniendo el deterioro de las instituciones policiales. Debemos repetir, de nuevo, que sin apoyos sociales una lucha de tal magnitud habrá de librarla en solitario el gobierno de turno con el delicado riesgo de un desgaste apresurado. Si este modelo no funciona, o no es viable, los autoritarismos de ayer y de hoy, tendrán vía libre y el problema del desarrollo no tendrá cauces civilizados.

---

<sup>71</sup> Recuérdese entre muchos otros, el escándalo ocurrido con la empresa maquiladora Fribo S.A. en el 2007. En ese caso, fue la presión internacional ejercida por la cadena de ropa en Estados Unidos Kohl's, hacia su proveedor, la que a su vez fue presionada por grupos civiles que velan por los derechos laborales en terceros países, lo que permitió establecer las anomalías y la intervención del Ministerio de Trabajo, y no los controles gremiales ni los institucionales del Estado. VESTEX informó que la empresa no estaba asociada a la gremial.

## Referencias bibliográficas

---

- AGEXPORT-CIEN (2004). Políticas públicas para el impulso de la competitividad de las exportaciones. Guatemala.
- AGEXPORT (2007). Export Data. La revista del comercio exterior. Abril, 174.
- Asociación Nacional del Café. Informes y memorias. Varios años. Guatemala
- Asociación de Azucareros de Guatemala. Informes y memorias. Varios años. Guatemala.
- Banco de Guatemala. Memorias e informes de labores. Varios años.
- Banco Mundial (2005). Idea Internacional, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2002). Instituciones para los mercados. Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Washington.
- CACIF (2000). Plan de desarrollo económico y social 2000-2003. Resumen ejecutivo mimeografiado. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2003) Plan de desarrollo económico y social 2004-2007. Resumen ejecutivo. mimeografiado. Guatemala.
- Cámara de Industria. Memorias e informes. Varios años. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2003) Crecimiento con inversión: propuesta integral de competitividad hacia el desarrollo sostenible. Quinquenio 2004-2008. X congreso. Guatemala.
- Cámara de Turismo. Memorias e informes. Varios años. Guatemala
- CentraRSE (s.f.). Perfil del Centro para la Responsabilidad Social Empresarial. Banco de Casos y Banco de Proyectos. Guatemala. Disponible en :[www.centrase.org](http://www.centrase.org).
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible -CLACDS/INCAE-, y Harvard Institute por International Development- HIID- (1999). Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región. Alajuela, Costa Rica.
- Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala, Programa Nacional de Competitividad y Banco Mundial. Responsabilidad social empresarial, Centroamérica. Notas de diseminación, varios números y años. Guatemala.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN- (2004). Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2004-2007. Guatemala.
- CEPAL (2006) Retos de la política fiscal en América Central. Instituto centroamericano de estudios fiscales-ICEFI.
- Esser, Klaus (1985). Producción-distribución: Un equilibrio necesario. Concertación política para un modelo económico. Teoría y política económica. Nueva Sociedad No. 79, Caracas. Resumen disponible en: [www.nuso.org/revista.php?n=79](http://www.nuso.org/revista.php?n=79)
- \_\_\_\_\_ (1993). América Latina. Industrialización sin visión. Nueva Sociedad No. 127. Caracas.

- \_\_\_\_\_ (1997). Elementos de una estrategia en Guatemala para un crecimiento basado en las exportaciones. Instituto Alemán de Desarrollo. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1998). Recomendaciones político-económicas e institucionales para construir las ventajas competitivas en Guatemala. Guatemala.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hilebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996). Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política, en Revista de la CEPAL, No. 59 Santiago de Chile.
- Fundación Fredrich Ebert (2004). Competitividad sistémica en América Central: nuevo enfoque para el análisis y la búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos de los países de la región. Nehemías Obed, editor. Managua, Nicaragua.
- Fundazúcar. Planes estratégicos y otros documentos. Varios años. Guatemala.
- Grupo Promotor del Diálogo Fiscal-GPDF (2008). Propuesta de modernización fiscal en Guatemala, presentada al Consejo nacional para el cumplimiento de los acuerdos de paz (CNAP)
- INCAE-CLACDS (2004). Central America as business platform for japanese investors.
- Marshall, Alfred (1979). Obras escogidas. México, Fondo de cultura económica.
- Ministerio de Economía (1997). Agenda nacional de competitividad. Guatemala.
- O’Kean, José Ma. (1991) Empresario y entorno económico. Bilbao, Ediciones Deusto.
- \_\_\_\_\_ (2000) La teoría económica de la función empresarial: el mercado de empresarios. Ciencias Sociales. Madrid, Alianza Editorial.
- PNUD (1990) Concepto y medición del desarrollo humano. Informe mundial de desarrollo humano. Nueva York: Oxford University Press
- PNUD (2003). Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala.
- PNUD (2008). Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe nacional de desarrollo humano 2007/08.
- Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi (2007). Informality, Exit and exclusion. World Bank, Latin American and Caribbean Studies. Washington.
- Porter, Michel (1999). Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones. Bilbao. Ediciones Deusto.
- Programa Nacional de Competitividad-PRONACOM (2005). Agenda nacional de competitividad 2005-2015. Guatemala.
- Przeworski, Adam (1995). Democracia y mercado. Cambridge, University Press.
- Romero Antonio y Carlos E. González (2006). Condiciones generales de competencia en Guatemala. En Revista de la CEPAL, No. 52, mayo del 2006. Serie estudios y perspectivas. México. Disponible en: <http://www.eclac.cl/mexico/competencia/documentos/index.htm>.
- Schmitter, Phillipe y Wolfgang Streek (1981). The organization of business interests. Documento para discusión, International Institute of Management. Berlin.
- Schumpeter, Joseph. A (1944). Teoría del desenvolvimiento económico. México, Fondo de cultura económica.

Tirado, Ricardo, coordinador (1994) *Empresarios ante la globalización*. Universidad nacional autónoma de México, Instituto de investigaciones sociales y honorable Cámara de diputados. México.

Valdez, J. Fernando y Myra Palencia Prado (1998). *Los dominios del poder. La encrucijada tributaria*. Guatemala, FLACSO

Valdez, J. Fernando, Iván Monzón y William Godnick (2006). "War and peace: the ongoing business revolution in Guatemala" en Jessica Banfield, Canan Gündüz y Nick Killick, eds. *Local business, local peace: the peacebuilding potential of the domestic private sector*. United Kingdom.

Valdez, J. Fernando (2004). *El ocaso de un liderazgo. Las elites empresariales tras un nuevo protagonismo*. Guatemala. FLACSO. 1a. reimpresión.

\_\_\_\_\_ (2007). *Política empresa y cambio social. El potencial de la responsabilidad social empresarial*. Guatemala, F&G Editores.

\_\_\_\_\_ (2009). *La fascinación por la Moncloa. Del pacto entre élites al acuerdo social. Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala*. INGEP-URL. Guatemala.

Wade, Robert (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México. Fondo de cultura Económica.

Wagner, Regina (2001). *Historia del Café de Guatemala*. Bogotá, Villegas, Editores

\_\_\_\_\_ (2005) *Historia del azúcar*. (Versión electrónica en proceso). Guatemala.

Yasha, Deborah J. (1997). *Demanding democracy. Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870-1950*. Stanford CA, Stanford University Press.

Zariategui, Jesús María (2002). *Alfred Marshall y la teoría económica del empresario*. Universidad de Valladolid. Valladolid.