

Economía de Captura en Guatemala: **Desigualdad, excedentes y poder**



Harald Waxenecker

Economía de Captura en Guatemala: **Desigualdad, excedentes y poder**



Economía de Captura en Guatemala: Desigualdad, excedentes y poder

Autor: Harald Waxenecker

Segunda edición

Guatemala, 2020

Primera edición: Guatemala, 2019



www.paraisodesigual.gt

[Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) /paraisodesigual

Diseño y diagramación:

Litografía Impresa

Agradecimientos

A Oxfam en Guatemala por la confianza y el largo aliento en la realización de este estudio. En especial a Susanne Gauster y Daniel Perera por su entusiasmo y las revisiones exhaustivas y críticas del texto en sus múltiples fases de avances y retrocesos.

A César Sánchez, Roody Réserve, Saira Barrera y Armando Álvarez de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador por su asesoría científica y los diálogos críticos.

A Plaza Pública (PzP) por el acceso a los datos.

A Paraíso Desigual y al Instituto Guatemalteco de Economistas por su interés en el estudio.

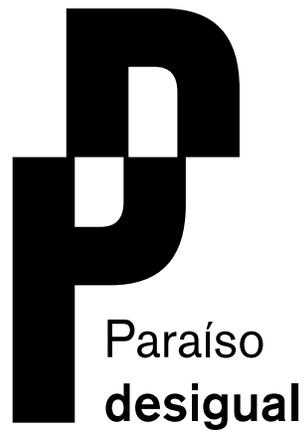
A Enrique Naveda por la edición de la presente versión.

El autor

Harald Waxenecker. Licenciado en historia de la Universidad de La Habana (Cuba) y Master of Arts in Latin American Studies de la Universidad de Viena (Austria). Se ha especializado en el análisis de redes de poder y ha publicado diversos estudios en Centroamérica. Recientes publicaciones: *Élites políticas y económicas en El Salvador – ¿captura de Estado?* (hbs, 2017); *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala* (FMM / CICIG, 2019); *Redes de poder político-económico en Honduras* (hbs, 2019); y *Comisiones Paralelas: mecanismos de cooptación e la justicia* (FMM, 2020).

INDICE

¿Y cuál es el problema? Concentración y captura de excedentes en los mercados público-privados guatemaltecos	3
1. Introducción	7
2. Apuntes sobre la economía de Guatemala	8
2.1 ¿Cómo ha evolucionado la economía y cómo se estructura?	8
2.2 ¿Cómo se generan y distribuyen los excedentes?	11
3. Economía de captura	19
3.1 ¿Qué es y cómo se ha entendido?	19
3.2 ¿Cómo la analizamos?	22
4. ¿Quién captura los mercados público-privados?	26
4.1 El mercado de infraestructura	26
4.1.1 Captura del mercado centralizado de construcción	39
4.1.2 Captura de eventos especiales del mercado de construcción	41
4.1.3 Captura del mercado descentralizado de construcción	45
4.1.4 En resumidas cuentas	48
4.2 ¿Cómo es la economía de captura en otros mercados público-privados?	53
4.2.1 El mercado público-privado de salud	57
4.2.2 El mercado público-privado de alimentos	63
4.2.3 El mercado público-privado de transporte y combustibles	67
4.2.4 El mercado público-privado de seguridad y armamento	71
5. Conclusiones	75
Bibliografía	83
Anexos	89



¿Y cuál es el problema? Concentración y captura de excedentes en los mercados público-privados guatemaltecos

La estructura económica en Guatemala es extremadamente desigual. El excedente de explotación —una de las cuatro categorías en las que el Banco de Guatemala divide la distribución del Producto Interno Bruto (PIB), y que se refiere a las ganancias netas de las empresas— no sólo ha aumentado en proporción a la remuneración salarial y los impuestos, sino que además se encuentra muy concentrado. En un extremo, el 3 % de las empresas (empresas grandes) captan el 65 % del excedente de explotación. Y, en el otro extremo,

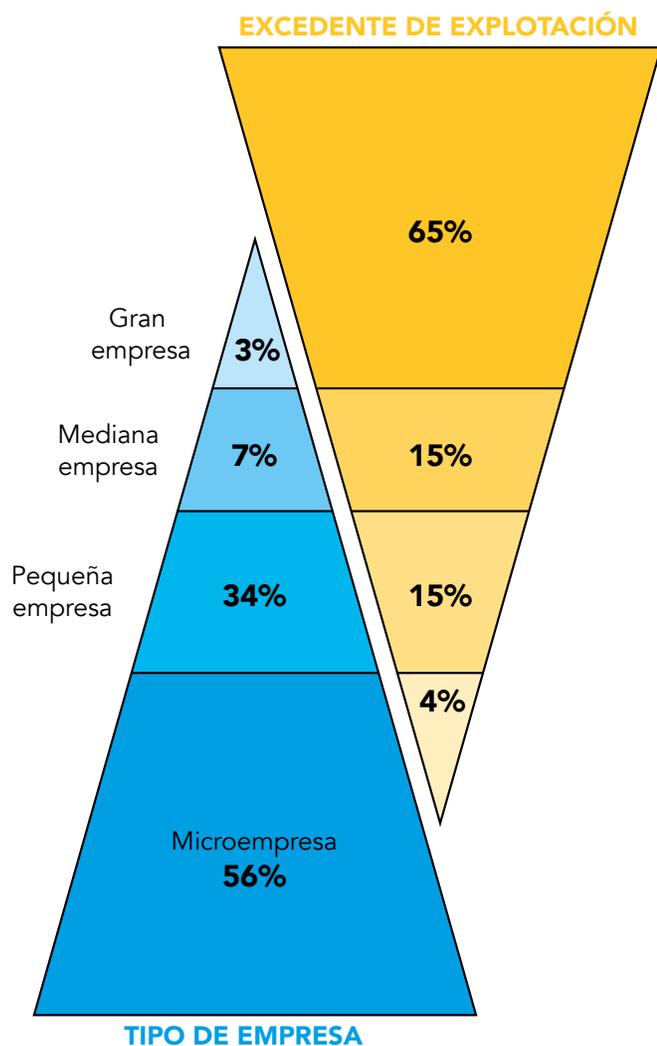
el 56 % de las empresas (las microempresas) solo absorben el 4 %. Se trata de una distribución de riqueza extremadamente desigual.

La concentración de riqueza genera desigualdad de poder, que a su vez genera las condiciones para la captura del estado (CdE) y la economía de captura.

Estos conceptos abordan con complejidad cómo los poderes económicos influyen en el Estado para manipular y moldear las políticas públicas, normas jurídicas y regulaciones institucionales en beneficio propio. Este beneficio propio se expresa en la capacidad de capturar ganancias o excedentes extraordinarios a través de medios indebidos. ¿Indebidos? Sí, hay zonas grises que van de lo legal a lo ilegal, de lo formal a lo informal, y de lo abierto y transparente a lo secreto y oculto.

Uno de los ámbitos emblemáticos de la economía de captura es la contratación estatal de bienes, servicios y obras. Este mercado reúne a compradores públicos y proveedores privados y es muy susceptible de dar lugar a mecanismos extraordinarios de influencia, que distorsionan la normatividad institucional y la competencia económica.

¿Cómo contribuye este mercado público-privado a la concentración y captura de excedentes? ¿Las fortalece o las disminuye? El presente estudio analiza más de 298 mil



contratos estatales adjudicados a empresas privadas entre 2004 y 2017 en los rubros de construcción, salud, transporte, alimentación y seguridad. El monto de estos contratos supera los Q102 mil millones.

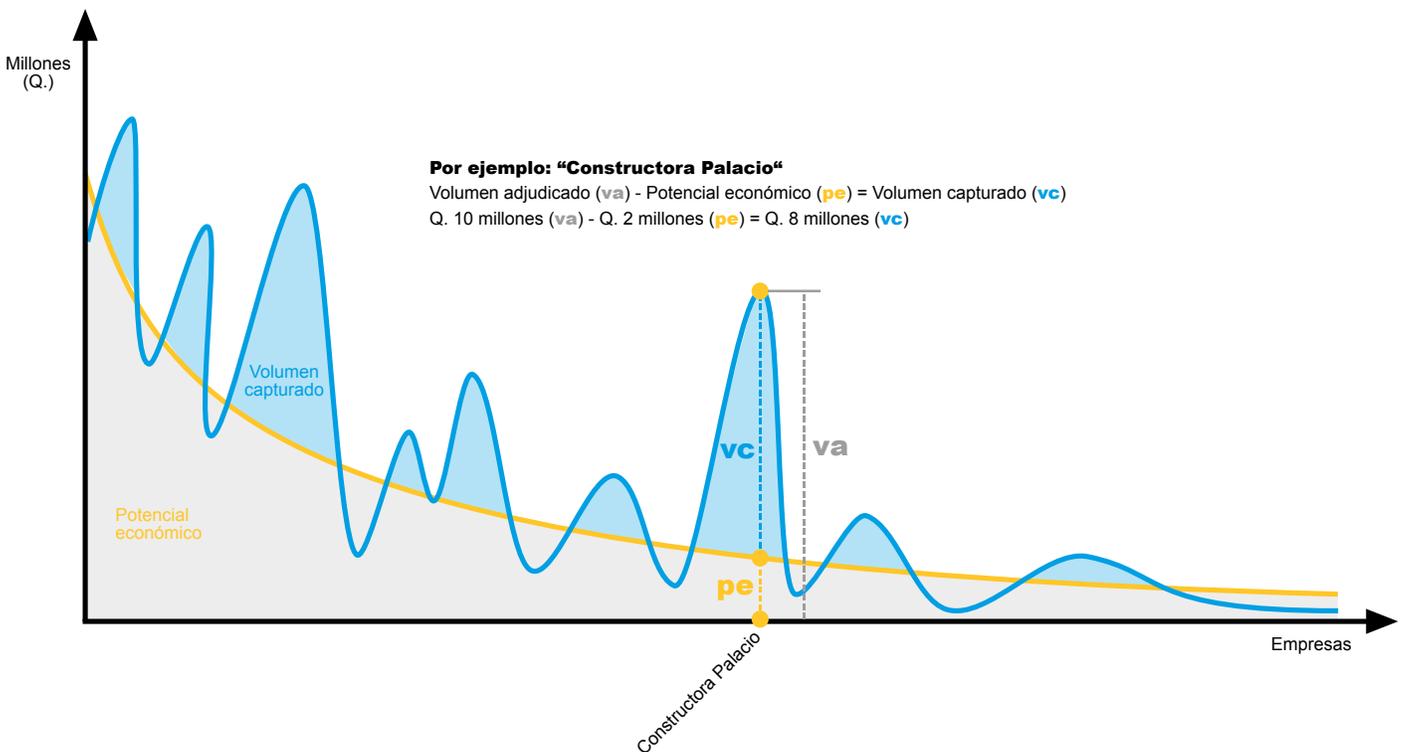
Los mercados público-privados de bienes, obras y servicios constituyen un complejo entramado relacional. En ellos se producen intercambios entre instituciones compradoras y empresas contratistas. El intercambio en estos mercados implica tanto recursos como relaciones. La capacidad competitiva relacional (capital social) es importante para tener éxito económico (Burt, 2000, y Coleman, 1990). En un sistema económico competitivo la posición relacional es proporcional al éxito económico.

El análisis de redes sociales (SNA, por sus siglas en inglés) ofrece herramientas para analizar e interpretar entramados relacionales (redes) y

aporta mediciones de centralidad global de los actores: cohesión (closure) e intermediación (betweenness). Estas mediciones de centralidad global, que representan el capital social, permiten calcular el potencial económico de los actores privados que participan en los cinco segmentos analizados del mercado público-privado.

El presente estudio contrasta este valor esperado de éxito económico de las diferentes empresas con los contratos que el Estado les adjudicó. Al sumar las diferencias halladas, se calcula el volumen capturado en los mercados público-privados y, por ende, el excedente extraordinario.

El volumen capturado expresa el monto de los contratos obtenidos gracias a influencias que no tienen que ver con las reglas de libre competencia económica. Ascende a



más de Q50,8 mil millones en un mercado total de Q102,7 mil millones. Es decir, casi el 50 % de estos fondos públicos forman parte de la economía de captura. El excedente extraordinario es el volumen capturado menos el potencial económico. Lo componen dos factores: los sobornos a los funcionarios públicos, que también conoceremos como “incentivo monetario comercial” (ICM), y la ganancia adicional de las empresas por el incremento indebido del volumen de negocios. A esta ganancia indebida la llamaremos “excedente de captura” (EC).

En los mercados público-privados se han generado excedentes extraordinarios por más de Q19,5 mil millones en Guatemala entre 2004 y 2017. Específicamente a través de las adjudicaciones de compras y contrataciones de obras, bienes y servicios del Estado. Se distribuyen así: casi Q9,3 mil millones para sobornar a funcionarios públicos y Q10,2 mil millones en excedente de captura para empresas.

El incentivo comercial monetario casi diezma el impacto de la inversión estatal en los mercados analizados: ha supuesto una merma del 9 % en promedio. Su consecuencia: infraestructura vial defectuosa, servicios deficientes de salud y niveles epidémicos de desnutrición e inseguridad, entre otras. El ICM deterioró el factorial de valor agregado (-0,32 %) y la rentabilidad aproximada (-0,18 %) y el consumo intermedio se redujo unos Q660 millones, cada año, entre 2004 y 2017, en los sectores económicos analizados. Todo ello entorpece el crecimiento y la competitividad de la economía guatemalteca.

Decir lo contrario carece de base empírica.

El excedente de captura produce desigualdad: más de 119 mil contratos fueron capturados por el 9 % de las empresas, unas 919 captoras. El 66 % del excedente de captura se concentra en el segmento de empresas grandes. Gracias a mecanismos extraordinarios de influencia indebida un reducido número de empresas privadas consolidan su fuerza y una estructura que reproduce las desigualdades de poder.

Los excedentes extraordinarios provienen de recursos estatales pero los obtienen las empresas captoras. Ellas reciben todo el dinero y lo reparten. Los excedentes pueden provenir de sobrevalorar las obras, bienes y servicios; de reducir su calidad final; y pueden generarse en detrimento de la ganancia propia de las empresas contratistas. En Guatemala la economía de captura, que llega hasta la actualidad, se sostiene gracias a un equilibrio entre sobornos y excedentes de captura, pues tanto los actores públicos como los privados tienen que ganar, y lo hacen en cantidades semejantes.

Los excedentes extraordinarios cumplen también una función política: perpetúan las estructuras de poder y les garantizan impunidad. El financiamiento electoral ilícito, la influencia política indebida y el sostenimiento de estructuras de impunidad, como el control de cortes, son elementos estructurales de la economía de captura. El poder político que se perpetúa gracias a la economía de captura distorsiona la democracia y el sistema electoral. Hasta la expulsión de la Cicig, en

septiembre de 2019, el de la impunidad era seguramente el más disputado entre los pilares que sostienen la economía de captura.

Por todo esto, los mercados público-privados no democratizan la economía nacional. Se rigen por la competencia desleal o ilegal, y desalientan el emprendimiento. No existe igualdad de oportunidades para el desarrollo empresarial. El éxito económico depende de la influencia política.

1. Introducción

Desde los años ochenta, Guatemala vive una compleja transición: tras varias décadas de gobierno militar, se fundó la etapa democrática actual. Los hitos políticos fueron el primer gobierno civil electo en 1986 y la paz de 1996, que llegó tras 36 años de conflicto armado interno y dio paso a la liberalización económica. Pero también el autogolpe de 1993, la volatilidad propia del sistema político, la crisis de 2015 y la persistente disputa institucional alrededor de la corrupción y la impunidad.

Es un proceso multívoco que contiene ciclos no agotados de transformación: la reforma de la administración pública y las económicas, la reconversión militar, las fluctuaciones político-partidarias y las reformas judiciales. Todo ello está permeado de poder.

En los noventa se discutió el papel del Estado en las economías, pero se reflexionó poco sobre la influencia de los actores económicos en el Estado durante procesos de transición. El concepto de Captura del Estado (CdE) vino a abordar estas complejidades ya que hace hincapié en el análisis de poderes económicos que manipulan la formación de políticas públicas, normas jurídicas y regulaciones institucionales en beneficio propio.

La economía de captura describe cómo diversos actores y factores de poder confluyen para moldear la transición. En particular, analiza la capacidad y los mecanismos para generar excedentes extraordinarios al margen de la

ética pública y de la competencia, además de cómo delimita las transformaciones económicas y políticas, y se (re)crea en el “nuevo modelo”.

Estamos ante un campo de desigualdades de poder. No solamente socioeconómicas y políticas, sino también de información y conocimiento. Hay una asimetría entre lo que se sabe públicamente (conocimiento ortodoxo) y lo que sabe únicamente un círculo privilegiado (conocimiento criptodoxo). Este último campo excluye a las mayorías, que desconocen los mecanismos y entramados (legales e ilegales) con los que se gestan poder, riqueza e impunidad. Es un dispositivo con el que algunos actores pueden ejercer poder sobre otros. Moldea las formas de realización de poder al tiempo que oculta su misma existencia. Es así un dispositivo productivo y normalizado: productivo, porque da forma y contenido a los ciclos reproductivos del poder, y normalizado, porque se convierte en una regularidad sistémica.

El desafío consiste en interpretar el fenómeno de economía de captura en la actualidad, basándose en información pública y en enfoques teórico-metódicos que evidencien los ciclos reproductivos de la desigualdad de poder y riqueza.

2. Apuntes sobre la economía de Guatemala

► 2.1 ¿Cómo ha evolucionado la economía y cómo se estructura?

El Banco de Guatemala ha elaborado dos diferentes estructuras del PIB¹ sobre los años base 1958 y 2001². La comparación de las dos estructuras del PIB refleja “el cambio experimentado por la economía

guatemalteca durante los cuarenta y tres años de diferencia entre ambas bases” (Banco de Guatemala, 2007: 62). Resaltan algunas transformaciones estructurales de la economía, como la reducción del peso de la

Tabla 1. PIB por actividad económica (1958–2001)

Actividades económicas	Estructura porcentual	
	1958	2001
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22,6	13,9
Explotación de minas y canteras	0,5	0,7
Industrias manufactureras (2001: incluye maquila)	13,0	19,7
Suministro de electricidad y captación de agua	3,9	2,6
Construcción de mercado	2,1	3,9
Comercio al por mayor y al por menor	24,7	12,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,1	5,3
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	5,0	4,0
Alquiler de vivienda de mercado	4,6	10,2
Administración pública y defensa	7,7	7,4
Otros servicios de mercado	5,8	14,1
Subtotal Valor Agregado	100,0	94,7
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	0,0	-2,3
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	0,0	7,6
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0	100,0

Fuente: Banco de Guatemala, 2007: 63

¹Hasta 2006, los cálculos de las principales variables de las cuentas nacionales se sustentaron, básicamente, en la metodología contenida en el Manual de Cuentas Nacionales 1953, revisión 2, las cuales tienen como base la estructura productiva de 1958. [...] Con la finalidad de que dichos cálculos reflejen la estructura productiva actual del país, desde 1997 el Banco de Guatemala realiza esfuerzos encaminados a que las cuentas nacionales se compilen de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 —SCN93— recomendado internacionalmente y que se cuente con un año base actualizado (2001) para medir la actividad económica” (Banco de Guatemala, 2007: 15).

De acuerdo al Banco de Guatemala (2007: 13), el valor agregado “es el pago a los factores productivos que intervienen en la actividad económica del país” y el Producto Interno Bruto “está dado por la suma del valor agregado de todas las unidades de producción, más la parte de los impuestos menos las subvenciones sobre los productos”.

²El Banco de Guatemala (2007: 62) hace hincapié en la adaptación de “las 143 actividades económicas de la base 2001 a las once calculadas en la base 1958.”

agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca³; el incremento de la importancia de las industrias manufactureras y de otros servicios privados en el mercado⁴; y la merma de la actividad comercial y de transporte en relación al PIB⁵.

La economía guatemalteca se caracteriza por un cambio de la matriz productiva hacia la terciarización⁶ y por un mayor balance negativo en el comercio exterior. Los datos descalifican la idea de que la industria nacional creciera como producto de la política de sustitución de importaciones. Asimismo, refutan que se redujera la dependencia de la periferia con respecto al centro⁷. El análisis comparativo de la demanda final de bienes y servicios de los años

1958 y 2001 "muestra las diferencias importantes en la participación de las exportaciones y las importaciones en la economía, lo cual se explica principalmente por la incorporación de la maquila y de las zonas francas en el comercio exterior" (Banco de Guatemala, 2007: 64).

Grosso modo, esa dinámica económica se profundiza en el nuevo milenio (ver tabla 3): en términos relativos decrece el valor agregado del sector agrícola y del mercado inmobiliario, mientras los sectores de energía, construcción y la administración pública, mantienen una participación porcentual estable (si bien muestran un crecimiento real importante).

Tabla 2. PIB por el enfoque del gasto (1958–2001)

Componentes	Estructura en %	
	1958	2001
Gastos en consumo de las personas e instituciones privadas sin fines de lucro	78,2	83,4
Gastos en consumo del gobierno central	9,7	10,1
Formación bruta de capital fijo	11,6	18,3
Variación de existencias	1,8	1,4
Exportación de bienes y servicios	16,8	28,2
Menos: Importaciones de bienes y servicios	-18,1	-41,3
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0	100,0

Fuente: Banco de Guatemala, 2007: 64

³En el rubro agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, la base 1958 "daba importancia a productos que en la actualidad han perdido relevancia, tal es el caso del algodón, chicle, té de limón, citronela, entre otros. En lo referente a la cobertura, la nueva base [2001] permite medir los cultivos no tradicionales en forma desagregada, lo que ayuda a realizar un mejor análisis en el comportamiento de dichos productos que han tomado gran importancia en los últimos años" (Banco de Guatemala, 2007: 67).

⁴El valor agregado del sector industria elaborado por la metodología de la base 1958 indica que este sector tiene una participación dentro del total de la economía del 13.0%. Con la implementación de la nueva base de cálculo, la participación de las actividades industriales se incrementa a 19.7% sobre el total de las actividades económicas medidas. El cambio registrado en la participación del sector manufactura [...] es resultado de la mejora en la medición de las distintas actividades económicas industriales" (Banco de Guatemala, 2007: 68).

⁵En ambos rubros (transporte y comercio) se modificó la metodología de medición (ver Banco de Guatemala, 2007: 68-69).

⁶Fenómeno que describe el cambio de la importancia relativa de las actividades agrícolas por actividades de producción de servicios y la transformación de bienes, cuyo peso en la base 1958 no era significativo" (Banco de Guatemala, 2007: 66).

⁷En las décadas posteriores a la mitad del siglo XX, "el estudio de la relación centro-periferia se centró en el análisis del deterioro de los términos de intercambio que se producía en los países de la periferia en relación a los países del centro. Este deterioro consistía en la pérdida persistente del valor de los bienes exportados por los países periféricos —especializados en la producción de materias primas y productos básicos— respecto de sus importaciones provenientes de los países del centro, cuyo contenido tecnológico era mayor y cuyo valor agregado aumentaba en el tiempo. [...] El análisis centro periferia ha adquirido un renovado interés por parte de la academia, que busca explicar los cambios que se han registrado en el contexto económico, incluyendo el concepto de semiperiferia [...] las economías periféricas no pueden retener las mejoras de la productividad que se fuga a través del comercio y el endeudamiento. La producción interna, lejos de ser determinada por el mercado interno, viene marcada por las necesidades del sector exterior." (Sánchez/Martínez, 2014: 10-11)

El crecimiento mayor (real y relativo) se registra en el comercio. Casi la cuarta parte del valor agregado se produce en 2017 mediante la compraventa de bienes. La minería también crece, y tiene su mayor repunte entre 2012 y 2015. Y los sectores de logística y comunicación y financiero experimentan un crecimiento (real y relativo) constante durante los últimos 15 años.

Todo ello en medio de un creciente intercambio comercial internacional, caracterizado por una brecha negativa, también de tendencia creciente (ver tabla 4).

Tabla 3. Producto interno bruto medido por el origen de la producción: 2006–2017
(en millones de quetzales)

Actividades económicas	2006		2012		2015		2017*	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.890,3	11,3 %	41.657,8	10,6 %	51.160,9	10,5 %	55.888,1	10,1 %
Explotación de minas y canteras	3.269,1	1,4 %	8.604,2	2,2 %	8.620,1	1,8 %	6.487,0	1,2 %
Industrias manufactureras	43.044,3	18,7 %	75.472,7	19,1 %	90.298,5	18,5 %	100.028,9	18,0 %
Suministro de electricidad y captación de agua	5.800,5	2,5 %	8.736,3	2,2 %	11.526,9	2,4 %	13.061,2	2,4 %
Construcción de mercado	11.812,2	5,1 %	16.446,1	4,2 %	18.963,7	3,9 %	20.830,6	3,7 %
Comercio al por mayor y al por menor	33.877,3	14,7 %	73.792,7	18,7 %	105.531,3	21,6 %	135.602,0	24,4 %
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15.179,7	6,6 %	30.515,0	7,7 %	37.064,8	7,6 %	41.096,4	7,4 %
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	6.506,4	2,8 %	12.953,7	3,3 %	16.608,8	3,4 %	18.290,6	3,3 %
Alquiler de vivienda de mercado	22.286,0	9,7 %	31.712,8	8,0 %	35.454,3	7,3 %	38.120,8	6,9 %
Otros servicios de mercado	35.670,8	15,5 %	53.832,2	13,6 %	63.445,9	13,0 %	70.427,0	12,7 %
Administración pública y defensa	14.754,4	6,4 %	28.458,9	7,2 %	36.731,7	7,5 %	41.732,2	7,5 %
Subtotal Valor Agregado	218.091,0	94,9 %	382.182,5	96,8 %	475.406,9	97,4 %	541.564,8	97,5 %
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente —SIFMI—	-5.618,7	-2,4 %	-11.591,4	-2,9 %	-14.388,7	-2,9 %	-15.596,6	-2,8 %
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	17.363,7	7,6 %	24.131,9	6,1 %	27.110,0	5,6 %	29.680,7	5,3 %
PRODUCTO INTERNO BRUTO	229.836,0	100,0 %	394.723,0	100,0 %	488.128,2	100,0 %	555.648,9	100,0 %

* Datos preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

Tabla 4. Producto interno bruto medido por el destino del gasto: 2001–2017
(en millones de quetzales)

Componentes	2001	2006	2012	2015	2017*
Gastos en consumo de las personas e instituciones privadas sin fines de lucro	122.599,4	201.705,6	339.236,0	414.863,6	479.517,0
Gastos en consumo del gobierno central	14.781,5	19.237,2	40.844,9	50.618,7	53.910,5
Formación bruta de capital fijo	26.905,7	46.214,7	58.379,5	64.875,4	68.392,8
Variación de existencias	1.988,9	1.646,6	649,6	1.630,6	-1.357,1
Exportación de bienes y servicios	41.458,7	57.302,1	98.162,5	103.290,1	104.439,8
Menos: Importaciones de bienes y servicios	-60.756,4	-96.270,2	-142.549,4	-147.150,2	-149.254,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	146.977,8	229.836,0	394.723,1	488.128,2	555.648,9

* Datos preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

Al tiempo que se transforma la estructura productiva mutan los actores económicos predominantes: la red económica hegemónica, los actores transnacionalizados, el capital externo y también las redes político-económicas ilícitas y otras expresiones de capitales ilícitos⁸.

▶ 2.2 ¿Cómo se generan y distribuyen los excedentes?

El PIB es la suma del valor agregado de la producción nacional (ver Banco de Guatemala, 2007: 13). El PIB supone el conjunto de las remuneraciones de las personas asalariadas⁹, más los impuestos (restando las subvenciones estatales)¹⁰, más el excedente bruto de explotación y los ingresos mixtos.

El excedente es el plusvalor neto de una actividad económica; pero hay que diferenciar:

Excedente bruto de explotación: De la producción total se restan “los factores trabajo (remuneración de los asalariados), capital

(consumo de capital fijo) y el gobierno (impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones). El saldo contable se denomina excedente de explotación cuando la naturaleza de la empresa es una sociedad [...] Se asimila como la ganancia o beneficio de las sociedades por su participación en la actividad productiva” (Banco de Guatemala, 2007: 11, 13).

Ingreso mixto (bruto): Es “el saldo asignado a las empresas no constituidas en sociedad cuyos dueños son los hogares, en las cuales los propietarios o miembros del mismo

⁸Ver Waxenecker, 2018

⁹“...comprende todos los pagos de sueldos y salarios efectuados por los productores residentes a sus trabajadores en dinero y en especie, así como los desembolsos a la seguridad social, cajas privadas de pensiones, a las empresas de seguros y regímenes análogos, y subsidios familiares a favor de sus trabajadores” (Banco de Guatemala, 2007: 7).

¹⁰“...son los pagos obligatorios que las unidades productivas hacen a las unidades del gobierno. Se desagregan en impuestos sobre los productos por pagar sobre los bienes y servicios cuando éstos se producen, suministran, venden, transfieren o disponen; y otros impuestos sobre la producción, que comprenden todos los impuestos, excepto los que gravan los productos, que recaen sobre las empresas por el hecho de dedicarse a la actividad productiva. No incluyen los impuestos sobre los beneficios u otras rentas percibidas por las sociedades” (Banco de Guatemala, 2007: 7).

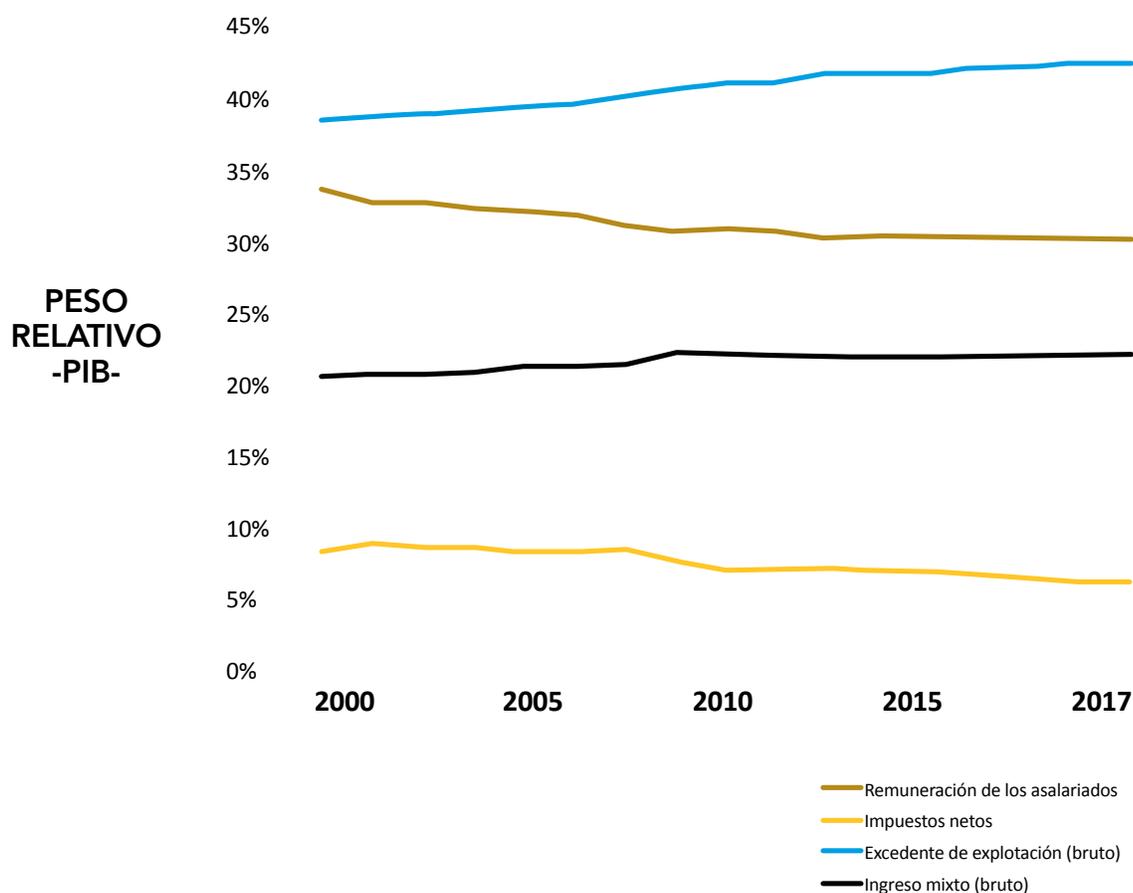
hogar pueden contribuir con mano de obra no remunerada. El saldo se denomina así porque contiene implícitamente un elemento de remuneración por el trabajo efectuado por el propietario u otros miembros del hogar, que no puede ser identificado separadamente de su ingreso como empresario” (Banco de Guatemala, 2007: 13).

En el siglo XXI, el plusvalor de la economía guatemalteca es creciente (ver tablas 3 y 4), pero su distribución muestra tendencias variables. El ingreso mixto —la base económica para una

gran mayoría de la población—registra un leve incremento relativo y real. La remuneración del trabajo decrece en comparación, y el excedente de explotación se dispara en términos absolutos y relativos. También menguan relativamente los impuestos. En términos keynesianos significa que la función redistributiva del sector público está en franco retroceso desde principios del nuevo milenio: la distribución del valor generado es cada vez más desigual (figura 1).

Dos consideraciones más. Uno: sin duda, el trabajo genera riqueza en Guatemala.

Figura 1. Tendencia de la estructura relativa de distribución del ingreso/PIB (Año 2001–2017)



Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala¹¹.

¹¹Esta gráfica se basa en los datos consolidados del PIB por distribución del ingreso del Banco de Guatemala. Los demás cálculos de distribución se basan en datos detallados del mismo Banco de Guatemala: “Cuenta de producción por Actividades Económicas, en millones de quetzales de cada año” del Banco de Guatemala (disponible en www.banguat.gob.gt: Estadísticas Macroeconómicas-Actividad Económica-Producto Interno Bruto Anual-Cuentas Anuales-Formato Excel años 2001–2012).

En promedio, el 61 % del volumen total de la producción de mercado (2001–2017) corresponde al valor agregado. Este valor agregado se distribuye entre remuneraciones, impuestos, ingresos mixto y excedente. Dos: el excedente es producto de la actividad económica de empresas privadas constituidas en sociedad. Por tanto, el análisis de la distribución del excedente requiere delimitarlo a la producción de mercado.

El excedente puede medirse en relación al valor agregado (factorial) y en relación a la

producción total (rentabilidad aproximada)¹². El factorial de valor agregado indica que el excedente absorbe aproximadamente la mitad del valor agregado, con una tendencia creciente. Si el excedente es la ganancia de las empresas, el 50 % del valor producido corresponde en promedio a las personas propietarias de las sociedades mercantiles. La rentabilidad aproximada refleja que el excedente de explotación equivale más o menos al 30 % de la producción total del mercado. Ambos indicadores señalan una gran concentración del valor agregado de la producción de mercado.

Tabla 5. Producción de mercado: total, valor agregado, excedente: 2001–2017
(en millones de quetzales)

Año	Producción total de mercado	Valor agregado de mercado	Excedente de la producción de mercado	Factorial de Valor Agregado	Rentabilidad aproximada
2001	219.882,0	128.438,4	59.494,3	46 %	27 %
2002	242.275,2	141.201,8	66.077,3	47 %	27 %
2003	259.044,8	151.474,3	70.816,1	47 %	27 %
2004	284.082,8	166.779,6	78.317,0	47 %	28 %
2005	310.039,6	183.458,8	85.991,7	47 %	28 %
2006	344.339,6	203.336,6	95.863,1	47 %	28 %
2007	389.792,1	231.682,0	111.348,3	48 %	29 %
2008	445.409,2	265.282,7	127.382,2	48 %	29 %
2009	449.113,0	276.090,2	134.241,0	49 %	30 %
2010	484.092,0	297.440,4	145.415,1	49 %	30 %
2011	538.904,2	331.816,8	164.038,4	49 %	30 %
2012	570.603,6	353.723,6	174.957,8	49 %	31 %
2013	610.046,4	379.656,7	187.836,0	49 %	31 %
2014	650.122,8	407.480,5	202.448,5	50 %	31 %
2015	694.600,1	438.675,3	218.270,0	50 %	31 %
2016	738.833,8	469.845,4	234.322,4	50 %	32 %
2017	781.191,8	499.832,5	248.614,8	50 %	32 %

Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala (2001-2012) y proyección (2013-2017)¹³.

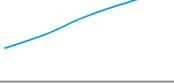
¹²El factorial del valor agregado mide el porcentaje que ocupa la ganancia (el excedente) en proporción al total del valor agregado. Por otra parte, la rentabilidad se refiere al porcentaje que ocupa el excedente en proporción a la producción total.

¹³Los datos estadísticos disponibles son: producción nacional (2001-2012), valor agregado (2001-2017) y excedente de explotación (2001-2012). Los datos de la producción nacional y del excedente (2013–2017) se proyectaron mediante regresión múltiple ($y = \alpha + \beta_1 * x_1 + \beta_2 * x_2$).

El análisis de la generación y distribución del valor agregado de la sociedad es importante, especialmente por la acumulación elevada y concentrada del excedente de explotación. Esta concentración de riqueza genera desigualdad de poder y esta disparidad crea condiciones para la captura del Estado. Por eso se hará

hincapié en el excedente bruto de explotación y, por tanto, en los actores económicos constituidos en sociedad. La capacidad de generar excedente extraordinario es una de las características propias de los poderes predominantes en el ámbito económico según el enfoque de economía de captura.

Figura 2. Evolución del excedente por sector económico (2001–2017)

	2001 millones	%		2017 millones	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	6.562,4	25%		18.381,5	24%
Explotación de minas y canteras	513,9	32%		2.935,1	36%
Industrias manufactureras	12.095,6	15%		41.632,2	18%
Suministro de electricidad y captación de agua	3.105,8	52%		10.700,1	52%
Construcción de mercado	1.663,7	15%		6.129,9	16%
Comercio	7.259,3	26%		65.582,8	41%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.894,0	38%		29.040,7	41%
Intermediación financiera y seguros	2.160,6	36%		12.241,0	45%
Sector inmobiliario	13.152,8	84%		33.314,6	82%
Servicios privados	8.086,2	24%		28.656,9	27%

El 100 % de cada sector corresponde a la producción total de mercado correspondiente. El porcentaje indica el peso relativo del excedente en relación a la producción total de 2001 y 2017, respectivamente.
Elaboración propia.

Los sectores económicos del mercado nacional muestran comportamientos variables (figura 2). El inmobiliario resalta con excedente superior al 80 % de la producción¹⁴. Podría decirse que tiene características de usura. Sigue con un 52 % (2017) otro sector muy concentrado: el de la electricidad y el agua. La intermediación financiera, el comercio y el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, muestran excedentes superiores al 40 % de la producción de cada uno de estos sectores. Luego destaca la explotación de minas y canteras con un 36 % (2017) de excedente¹⁵. Los servicios privados y el sector de agricultura y silvicultura generan respectivamente un 27 % y 24 % de excedente de la producción. Las

industrias manufactureras y la construcción de mercado dejan en promedio entre el 18 % y el 16 % de excedente.

En esta dinámica influyen factores diversos. Hay sectores económicos con una mayor demanda de fuerza de trabajo para su producción (construcción, algunas industrias: P.ej. textiles), y también hay sectores con una mayor participación de empresas no constituidas en sociedad (agricultura y silvicultura, la industria alimenticia y algunos servicios. P.ej. hoteles y restaurantes). Es decir, en el peso del excedente intervienen tanto la naturaleza productiva del propio sector como la estructura de propiedad que lo sostiene.

Tabla 6. Número de empresas y locales en actividad por naturaleza jurídica y tramo de personal ocupado (2001)

Naturaleza jurídica	1 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 19 personas	20 a 49 personas	50 a 99 personas	más de 99 personas	TOTAL
Propietario individual	189.072	6.433	2.962	954	151	90	199.662
Sociedad sin personería jurídica	2.209	298	184	68	16	10	2.785
Sociedad colectiva	149	39	42	25	6	3	264
Sociedad en comandita	16	2	1	3	1	1	24
Sociedad de responsabilidad limitada	298	78	81	71	20	27	575
Sociedad Anónima	7.039	2.160	2.479	1.849	613	699	14.839
Asociaciones sin fines de lucro	538	183	317	163	33	21	1.255
Cooperativa	142	53	40	23	7	6	271
TOTAL	199.463	9.246	6.106	3.156	847	857	219.675

Elaboración propia con datos de PRONAME.

¹⁴Se sumaron los rubros de "alquiler de mercado" y "alquiler para uso final propio"

¹⁵Entre 2010 y 2012, el sector minero alcanzó su auge de producción total. El excedente fue superior al 50 % de la producción total durante estos años.

La estructura de propiedad influye en la distribución del excedente. En 2001 el Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (DINEL)¹⁶ contabilizó 219.675 empresas y sus locales¹⁷.

El 86 % de las empresas son de propiedad individual y ocupan a un máximo de cinco personas, por lo que tienen características de emprendimientos familiares. El 7 % de las empresas está constituido como sociedad anónima.

Esa tendencia se sostiene en el tiempo. En 2011, son 195,220 empresas. El 89.9 % emplean hasta cinco trabajadores, y solo el 2.3 % a veinte o más. Nueve de cada diez pertenecen a propietarios individuales, y ocho de cada cien son sociedades anónimas. Le siguen las asociaciones sin fines de lucro, con 0.9 %. “En el tramo de 1 a 5 trabajadores, la propiedad individual representa el 94.6 % de las empresas y sus locales y en los tramos de 6 a 9 y 10 a 19 trabajadores, predomina tanto la propiedad individual como la sociedad anónima. En el tramo de 20 a 49 trabajadores, la mayor participación corresponde a sociedades anónimas, con 58.9 %” (Red Nacional de Grupos Gestores, 2012: 6–7).

En 2015, el informe del Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala del Ministerio de Economía aplica una nueva clasificación de empresas: la microempresa emplea entre 1 y 10 personas y tiene una venta anual que corresponde a un máximo de 190 salarios mínimos mensuales de actividades no

agrícolas; la pequeña empresa tiene entre 11 y 80 empleados y un volumen de venta entre 191 y 3.700 salarios mínimos; la mediana empresa tiene entre 81 y 200 empleados y ventas por un valor de 3.701 a 15.420 salarios mínimos; y se considera gran empresa cuando excede uno de estos valores. “Para 2015, [...] 372,779 empresas están activas y reportan ventas; 54,303 están en la categoría de personas individuales que prestan servicios profesionales [...] De las 372,779, el 88.73 % son microempresas; el 9.76 % son pequeñas empresas; 1.08 % medianas empresas; y el restante 0.43 % son grandes empresas” (MINECO, s/f: 6–9).

“Las empresas activas, en conjunto con los servicios que prestan los profesionales, reportaron ventas anuales por sus bienes o servicios de Q500,213,307,681.11 durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015. En estas ventas se destaca el peso económico que tiene la grande empresa [...] Generaron en ventas Q325 mil millones; seguida de la mediana empresa con Q76.6 mil millones; muy cerca de esta le sigue la pequeña empresa con Q76.3 mil millones; y por último la microempresa que vendió Q22.3 mil millones” (MINECO, s/f: 20).

En primer lugar, es importante resaltar la continuidad en el tiempo de la estructura de tamaño de las unidades económicas: en ambos años referenciales (2001 y 2015), alrededor del 90 % de las empresas tiene menos de diez personas trabajadoras, mientras aproximadamente el 1 % ocupa los rangos superiores.

¹⁶Es un esfuerzo conjunto del Banco de Guatemala y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Los datos se consultaron en la Unidad de Acceso a Información del INE.

¹⁷Este dato excluye locales censados en los mercados y los puestos callejeros, así como locales de entidades gubernamentales.

Tabla 7. Datos de actores económicos registrados en Guatemala (2015)

Clasificación	Total de registros	Registros activos	Venta total (2015)	Venta promedio por empresa
Microempresa	746.286	330.752	22.302.106.125,11	67.428,48
Pequeña empresa	36.398	36.398	76.315.164.376,00	2.096.685,65
Mediana empresa	4.027	4.027	76.560.261.447,00	19.011.736,14
Gran empresa	1.602	1.602	325.035.775.733,00	202.893.742,65
TOTAL	788.313	372.779	500.213.307.681,11	

Elaboración propia con datos de MINECO.

Tabla 8. Datos comparativos de la estructura de tamaño de las empresas (2001, 2015)

2001			2015		
Clasificación	Cantidad	Porcentaje	Clasificación	Cantidad	Porcentaje
1 a 5 personas	199.463	90,8 %	microempresa (1 a 10 personas)	330.752	88,7 %
6 a 9 personas	9.246	4,2 %	pequeña empresa (11 a 80 personas)	36.398	9,8 %
10 a 19 personas	6.106	2,8 %			
20 a 49 personas	3.156	1,4 %	mediana empresa (81 a 200 personas)	4.027	1,1 %
50 a 99 personas	847	0,4 %	gran empresa (más de 200 personas)	1.602	0,4 %
más de 99 personas	857	0,4 %			
TOTAL	219.675	100,0 %	TOTAL	372.779	100,0 %

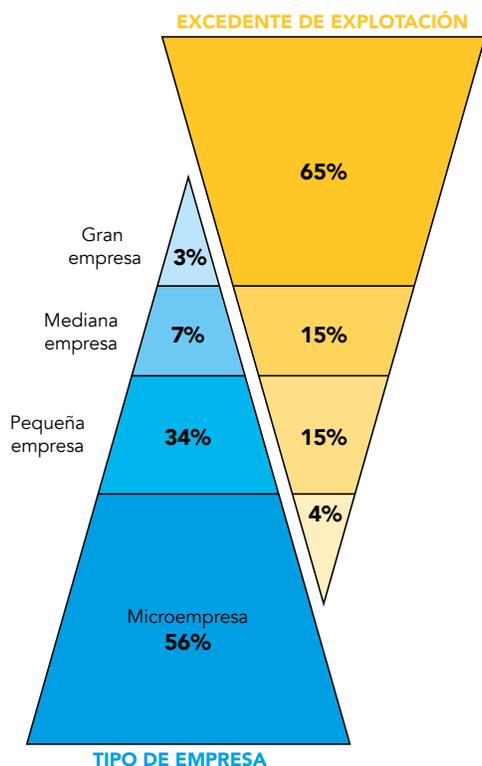
Elaboración propia con datos de PRONAME y MINECO.

Se asume que los datos más recientes (2015) representan bien la estructura de la economía guatemalteca del siglo XXI. La distribución del excedente de explotación se presenta más compleja, porque requiere separar a los agentes económicos constituidos en sociedad (que generan excedente de explotación) de los agentes económicos no constituidos en sociedad (que generan ingreso mixto bruto). Hay 318,941 agentes económicos no están constituidos en sociedad y 53,838 son sociedades mercantiles: 30 mil microempresas, 18 mil empresas pequeñas, 3 mil empresas medianas y más de mil empresas grandes.

Así, nos queda una distribución piramidal de las sociedades mercantiles: 56 % microempresas, 34 % pequeñas empresas, 7 % medianas empresas y 3 % grandes empresas.

Los datos de 2015 también evidencian una curva exponencial en el volumen promedio de ventas anuales. La distribución también es piramidal, pero invertida: el 4 % del excedente para las microempresas, el 15 % para las pequeñas, el 15 % para las medianas y el 65 % para las grandes. La concentración es grande: el 3 % de las empresas recibe el 65 % del excedente de la producción nacional.

Figura 3. Esquema piramidal de distribución del excedente de explotación de la economía



Elaboración propia.

Los sectores con la mayor brecha entre microempresa y gran empresa son el inmobiliario; el de transporte, almacenamiento y comunicaciones; el de agricultura, silvicultura, cazapesca; el de comercio; y el de construcción.

Este esquema resume cómo se han distribuido los excedentes de explotación durante los últimos 15 años, el periodo analizado en los siguientes capítulos. La capacidad de generar de excedente por parte de las sociedades mercantiles es considerable y es sin duda uno de los mecanismos de apropiación y concentración del valor producido por el trabajo. Esta estructura incide directamente en las desigualdades de poder. Ahora bien, el enfoque de economía de captura analiza los mecanismos alternos¹⁸ de generación de excedentes extraordinarios, que a su vez alteran esta normalidad desigual.

Tabla 9. Distribución estimada del excedente de explotación por actividad económica y tipo de empresa (2015)

Actividad económica	Excedente total	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	16.775,92	747,96	2.559,42	2.567,64	10.900,90
Explotación de minas y canteras	4.935,83	220,06	753,04	755,45	3.207,27
Industrias manufactureras	37.394,51	1.667,24	5.705,10	5.723,42	24.298,74
Suministro de electricidad y captación de agua	9.364,20	417,50	1.428,65	1.433,24	6.084,80
Construcción de mercado	5.625,12	250,80	858,20	860,95	3.655,17
Comercio al por mayor y al por menor	50.386,44	2.246,49	7.687,22	7.711,91	32.740,82
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	26.105,16	1.163,90	3.982,74	3.995,53	16.962,98
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	11.075,94	493,82	1.689,80	1.695,23	7.197,08
Alquiler de vivienda de mercado	30.985,02	1.381,47	4.727,24	4.742,42	20.133,89
Servicios privados	25.621,8	1.142,35	3.909,00	3.921,56	16.648,93
TOTAL	218.269,96	9.731,61	33.300,41	33.407,36	141.830,59
Distribución porcentual	100%	4%	15%	15%	65%

Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

¹⁸La economía de captura se expresa de acuerdo a Hellman y Kaufmann (2001) en forma de venta de decretos gubernamentales a intereses privados, el manejo inadecuado de los fondos públicos o la venta de decisiones judiciales en casos comerciales. Se trata de factores de poder (indebido) que alteran la normalidad competitiva.

3. Economía de captura

▶ 3.1 ¿Qué es y cómo se ha entendido?

El concepto “economía de captura” proviene del enfoque de captura del Estado (CdE), que indaga sobre la capacidad de agentes económicos para alterar las políticas públicas, las normas jurídicas y las regulaciones institucionales en beneficio propio.

La captura del Estado comprende al menos tres esferas: la economía de captura, la captura de la política y los mecanismos de impunidad. Y suele suceder en momentos de transición de sociedades, en los que poderosos individuos, instituciones, compañías o grupos, desde dentro o fuera del país, utilizan mecanismos legales e ilegales para dar forma a las políticas nacionales, el entorno normativo y la economía para beneficiar sus intereses privados (Transparencia Internacional, 2009: 43). Se moldean reglas subyacentes que distorsionan el sistema político y el sistema económico, cuyos efectos profundizan y reproducen las desigualdades de poder.

Generalmente, los estudios sobre corrupción tienden a enfocarse en el Estado. El análisis de captura del Estado subraya la influencia de los agentes económicos en estas reglas subyacentes. La *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS) es una encuesta a agentes económicos creada para explorar las características de las empresas y sus relaciones con el Estado. Analiza el tipo de “servicios” por los que pagan las empresas. En 1999, BEEPS ofreció por primera vez la oportunidad de explorar empíricamente los

métodos y mecanismos mediante los cuales las empresas buscan influir o capturar el Estado:

En un nuevo enfoque para medir variables típicamente “subjetivas”, BEEPS [...] evalúa cuantitativamente la gobernabilidad desde la perspectiva de aproximadamente 3.000 empresas en 20 países. La desagregación de la medición de la gobernabilidad y la corrupción sugiere empíricamente la importancia de la gran corrupción en algunos países, manifestada en la captura del Estado por parte del sector corporativo —a través de la “compra” de decretos y legislación—, y por la manipulación en las adquisiciones (Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman, 2000).

El índice compuesto de captura del Estado de Hellman, Jones y Kaufmann (2000) la mide a partir de la captura legislativa (venta de votos parlamentarios y de decretos gubernamentales a favor de intereses privados), la captura del banco central (manejo inadecuado de fondos del Banco Central), la captura legal (venta de decisiones judiciales en casos penales y comerciales) y el financiamiento electoral no-transparente (contribuciones ilícitas pagadas por intereses privados a partidos políticos y campañas electorales). Además, la encuesta incluye la contratación clientelar —definida como funcionarios públicos que contratan a sus amigos y familiares para cargos oficiales— y los sobornos pagados a funcionarios públicos para evitar impuestos y regulaciones.

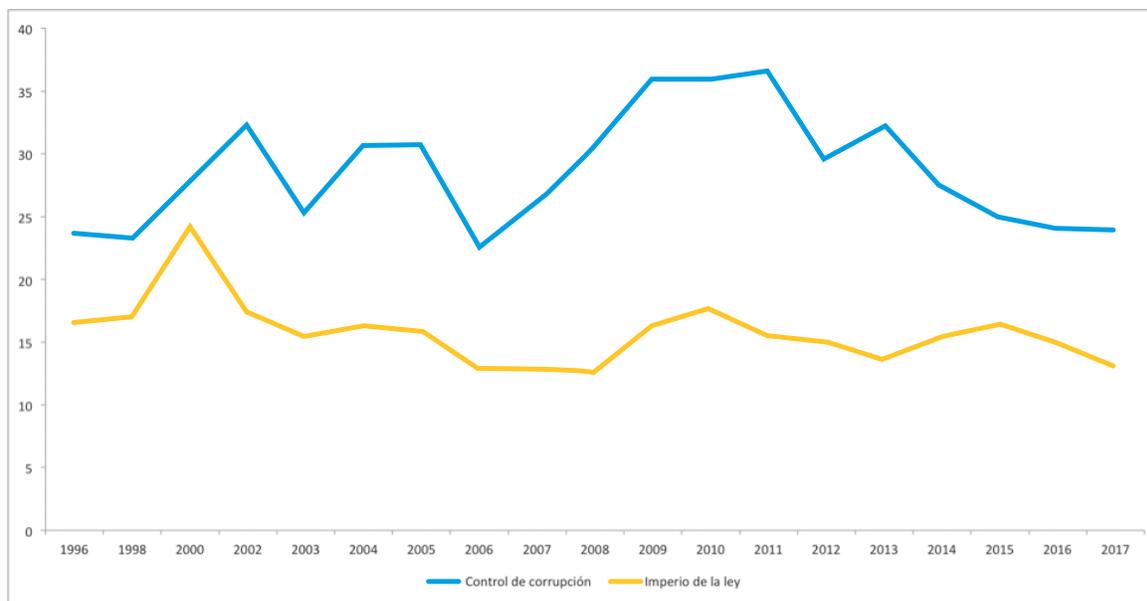
Otro instrumento de medición son los *Worldwide Governance Indicators* (WGI), elaborados por Daniel Kaufmann y Aart Kraay, que evalúan indicadores de voz y transparencia; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad regulatoria; imperio de la ley; y control de la corrupción¹⁹. En general, Guatemala se ubica en rankings bajos en todos los indicadores en relación a los 215 países analizados; y muestra tendencias negativas en lo referido a Estado de derecho y control de la corrupción.

Todos estos autores destacan los efectos negativos de la captura del Estado. Deteriora la certeza jurídica para la actividad empresarial²⁰ y reduce el crecimiento económico y la inversión²¹. Por ende, el argumento de que la lucha contra

la corrupción perjudica a la economía es falso y negligente. También en el caso guatemalteco.

No todas las empresas tienen la capacidad de captura y, seguramente, no todas las que la tienen, la usan. No existe una caracterización específica de las empresas captoras — es decir, aquellas que tienen y utilizan su capacidad de influencia extraordinaria—, pero sí hay consenso en que parten de mejores condiciones para generar excedentes extraordinarios y maximizar sus rentas; especialmente donde las interrelaciones entre lo público y lo privado han sido alteradas durante largo tiempo. También Hellman, Geraint y Kaufmann (2000) afirman que las ventas y ganancias de las empresas captoras son sustancialmente mayores que las de las demás.

Figura 4. World Governance Indicators (WGI), 1996-2017



Elaboración propia con datos de <http://info.worldbank.org/governance/wgi>

¹⁹Daniel Kaufmann, Natural Resource Governance Institute (NRGI) and Brookings Institution / Aart Kraay, World Bank Development Research Group. Estos indicadores agregados combinan las opiniones de un gran número de encuestas a empresas, ciudadanos y expertos en países industriales y en desarrollo. Se basan en más de 30 fuentes de datos, producidas por una variedad de institutos de encuesta, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado.

Ver: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

²⁰“La diferencia clave entre transacciones corruptas y no corruptas es que las transacciones corruptas no representan un acuerdo legalmente ejecutable entre el funcionario y la firma. Como resultado, la corrupción es con frecuencia una fuente de incertidumbre sustancial para la empresa” (Hellman, et al., 2000).

²¹“En los países estudiados, la tasa promedio de crecimiento de ventas para todas las empresas en países de alta captura es solo del 11.1 % en comparación con el 21.4 % en países de baja captura, a pesar de las ganancias específicas de las empresas captoras. La tasa de crecimiento de la inversión muestra un patrón similar” (Hellman, Geraint y Kaufmann, 2000).

El enfoque de economía de captura trata, pues, de mecanismos extraordinarios que reproducen ventajas y excedentes extraordinarios para agentes económicos que juegan al margen de las reglas establecidas de competencia económica. En otras palabras, se ocupa de cómo determinados actores económicos utilizan influencias indebidas para agenciarse beneficios económicos extraordinarios²². Sin embargo, hasta ahora no existen investigaciones empíricas que analicen el volumen propio de los excedentes extraordinarios generados por la economía de captura.

Ahora bien, ¿en qué tipo de interacción público-privada se podrían producir concretamente estos beneficios económicos indebidos? Hay cuatro áreas principales en las que se puede materializar la economía de captura: i) en los aportes tributarios y no-tributarios de agentes privados al Estado; ii) en la externalización de bienes y servicios estatales a favor de agentes privados; iii) en la contratación de deuda pública con entidades privadas y iv) en la contratación estatal de obras, bienes y servicios a agentes privados.

En este sentido, la economía de captura se caracteriza por agentes que obtienen un éxito económico que no corresponde a la regularidad del comportamiento competitivo de su entorno. Su éxito no se basa en ventajas competitivas propias, sino en mecanismos

extraordinarios de influencia sobre el Estado. Por tanto, el comportamiento económico irregular es un indicador de la propia economía de captura. Ese es un elemento metódico fundamental de este trabajo.

En este ensayo se abordará exclusivamente el cuarto inciso: las contrataciones estatales. Es un análisis a posteriori de 298.927 licitaciones públicas de los mercados público-privados de infraestructura, salud, alimentos, transporte y seguridad entre 2004 y 2017 en Guatemala. Queda el desafío de investigar las demás áreas.

En estos mercados, el excedente extraordinario se compone de dos factores: el incentivo comercial monetario²³—las comisiones ilegales o sobornos— a los funcionarios públicos y la ganancia adicional de los agentes privados por el incremento indebido del volumen de negocios. Este excedente de captura es la ganancia que proviene del volumen capturado del mercado.

En todo caso, una economía de captura solo se sostendrá mientras ambos réditos extraordinarios sean positivos²⁴. Según Hellman, Geraint y Kaufmann (2000), la generación de estos excedentes extraordinarios solo es posible una vez que se ha alcanzado un umbral sombrío de la Captura del Estado dentro de un país determinado. Por tanto, es una confluencia sistémica de acumulación, pero también es un equilibrio frágil y no exento de contradicciones.

²²Hellman, Geraint y Kaufmann (2000) abordan la captura y sobornos. La captura se refiere a los esfuerzos de las empresas para influir en el contenido de la legislación, las normas, las leyes, los decretos o los reglamentos a través de pagos no oficiales de actores privados a funcionarios públicos. Los sobornos se refieren especialmente a la corrupción de alto nivel en la contratación pública que se define como pagos no oficiales de actores privados a funcionarios públicos para obtener contratos gubernamentales. Con la captura, las empresas buscan extraer rentas del estado distorsionando las reglas básicas del juego para su propio beneficio. Con sobornos, las empresas buscan extraer rentas sesgando la implementación de la política gubernamental en su propio beneficio.

²³Se nombra como incentivo comercial monetario (ICM) en los casos judicializados de alto impacto en Guatemala.

²⁴La acumulación indebida se perfecciona cuando los funcionarios son los propietarios (in)directos de las empresas, o viceversa, pues el excedente extraordinario se acumula en un solo actor particular.

▶ 3.2 ¿Cómo la analizamos?

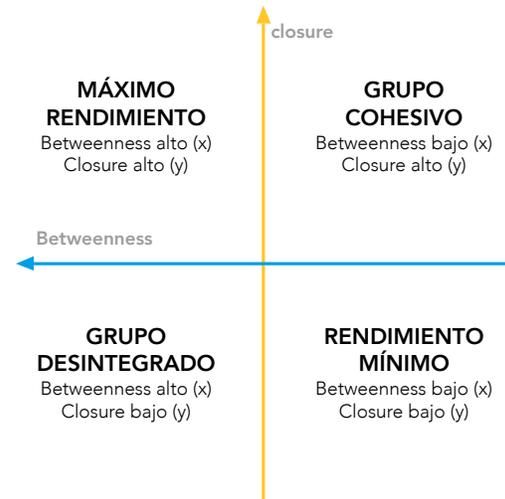
La sociedad puede ser vista como un mercado, en el que las personas intercambian recursos en función de sus intereses. Para este intercambio se necesitan también relaciones. La metáfora del capital social (Burt, 2000: 2) sostiene que una buena posición relacional es importante para el éxito y, por tanto, puede ser un activo en sí mismo. El capital social es un concepto de ubicación en complejos entramados relacionales. Este capital social es productivo y posibilita el alcance de determinadas finalidades (Coleman, 1990) y, a la vez, genera y reproduce desigualdad (Bourdieu, 2015).

En análisis de redes sociales²⁵ se estudia precisamente la posición relacional de actores, expresada en diferentes mediciones de centralidad: un nodo es localmente central, cuando tiene un alto número de conexiones [grado o *degree*²⁶] con otros nodos en su entorno inmediato. Y un nodo es globalmente central, cuando ocupa una posición estratégica [intermediación²⁷ / cohesión²⁸] en la estructura global de la red (Scott, [1991] 2013: 83). Burt (2000) concreta el análisis metódico de capital social, aplicando la medición de intermediación²⁹ y cohesión³⁰ a casos empíricos. Este autor argumenta que la fuente principal de capital social a lo interno de una red, es la posición de intermediario (brokerage). Es decir, una alta capacidad de intermediación produce tendencialmente mejores resultados

(por ejemplo, ingresos) para los nodos. La cercanía genera cohesión (y regularmente también jerarquía) en un segmento de la red global, pero constituye al mismo tiempo límites de interconexión hacia otros segmentos. En este sentido, la cercanía puede ser crítica en la realización del valor encerrado en vacíos estructurales, de modo que el rendimiento social es más alto en redes con segmentos cohesivos (con alta cercanía interna) que se interconectan a través de contactos no redundantes (con alto índice de intermediación).

En relación al rendimiento y la (re)producción de capital social, Burt (2000: 30) integra intermediación y cohesión de la siguiente manera³¹:

Figura 5. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y)



Elaboración propia, basado en Burt (2000)

²⁵En esencia, las redes son un conjunto cualquiera de nodos interconectados y el objetivo principal de social network analysis es descubrir e interpretar patrones relacionales entre estos nodos sociales (Nooy/Mrvar/Batagelj, 2011: 5).

²⁶Es la suma de relaciones de un nodo y es un indicador simple de centralidad. El degree aplica en una red con relaciones no dirigidas. En una red dirigida se diferencia entre all-degree, in-degree y out-degree.

²⁷Es una medición particular para cada uno de los nodos de la red, calculando en términos relativos cuántas veces sirve de intermediario en las rutas entre todos los nodos. Un alto grado de intermediación puede significar una posición de bróker en la red global.

²⁸Esta medición se fundamenta en relaciones trianguladas y refleja el grado de la conectividad (weighted all degree) por participar en estructuras cerradas en una red. Cercanía significa una fuerte conectividad en el entorno inmediato.

²⁹Son los nodos con capacidad de intermediación (brokerage), entrelazando vacíos estructurales (structural holes) en la red. Estos intermediarios tienen, según Burt (2000), ventajas competitivas expresadas en mayor acceso, agilidad, control y adaptabilidad a los flujos de recursos.

³⁰Son los nodos que participan en entramados relacionales cerrados, obteniendo las ventajas de estabilidad, confianza, regularidad, etc. Estos nodos tienen fuertes conexiones.

³¹En el caso del "grupo cohesivo", Burt (2000) habla de un grupo interconectado que contiene (solamente) una visión, habilidad o recurso. Ello se refleja en su alto grado de closure y bajo grado de betweenness. En el caso del "grupo desintegrado" se refiere a un conjunto fraccionado que contiene varias visiones, habilidades o recursos. Ello se expresa en su alto grado de betweenness y bajo grado de closure. El campo de "rendimiento mínimo" tiene pocas interconexiones (bajos índices de closure y betweenness). El campo de "rendimiento máximo" tiene interconexiones complejas (altos índices de closure y betweenness). Este campo contiene ventajas de interconexión entre múltiples visiones, habilidades y recursos.

Este enfoque teórico-metódico se puede aplicar a los mercados público-privados en Guatemala. Se analizarán las posiciones relacionales y los flujos de recursos entre Estado y empresas en la adjudicación de contratos de bienes, obras y servicios en los periodos gubernamentales de Berger, Colom, Pérez Molina y Morales. Las bases de datos provienen del portal de Guatecompras (disponible en el Laberinto de Poder, de Plaza Pública) y contiene las adjudicaciones entre el 19 de julio de 2004 y el 6 de abril de 2017. De esta base se seleccionaron 298.927 contratos de los mercados público-privados de infraestructura, salud, alimentación, transporte y seguridad sobre un valor global de más de Q102 mil millones.

Tabla 10. Segmento de mercado, contratos y montos adjudicados (2004–2017)

Segmento de mercado	Contratos	Monto (millones)
Infraestructura	59.478	78.167,56
Salud	208.464	11.877,99
Alimentos	14.897	3.270,65
Transporte	13.583	6.555,92
Seguridad	2.505	2.905,29
Total	298.927	102.777,42

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Son más de diez mil empresas contratistas y más de 1.200 instituciones compradoras³² las que han intervenido en estos mercados, y han conformado un complejo entramado relacional mediante los más de 298 mil contratos en el periodo analizado.

En general, el conjunto de adjudicaciones es el resultado de relaciones políticas, institucionales y económicas, y permite un análisis a posteriori. En términos metódicos, cada adjudicación

genera una relación entre dos actores, y, por tanto, el grado (degree) expresa directamente el número de contratos adjudicados por una entidad compradora a un proveedor.

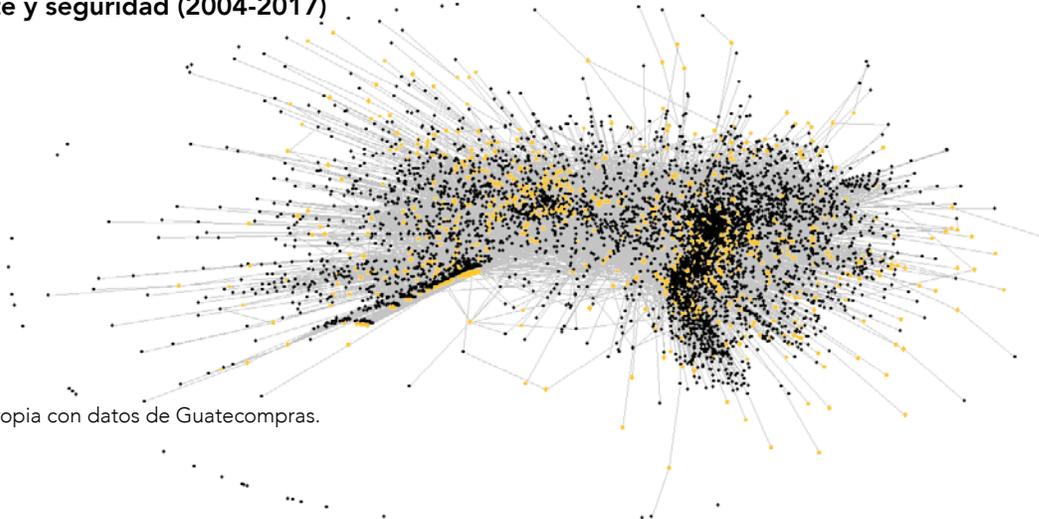
Tiene dos implicaciones: uno, refleja la capacidad relacional de un determinado nodo, y dos, es muestra de éxito en el mercado.

Uno, la capacidad relacional. Como se ha dicho, el grado es la cantidad de relaciones directas de un nodo y refleja su centralidad local. En cambio, las mediciones de centralidad global no dependen únicamente del propio nodo, sino de la estructura general de la red relacional y de la posición del nodo en este entramado complejo. Cohesión (closure) significa en este ensayo que determinadas empresas comparten relaciones con las mismas entidades compradoras³³. Es decir, un indicador alto expresa un entorno cerrado y compartido, que puede reflejar especialización, arraigo o cercanía geográfica en un mercado competitivo. No obstante, en la praxis de la economía de captura se ha observado la utilización de estructuras o grupos empresariales que fingen competencia entre sí, mientras se alternan adjudicaciones previamente negociadas. Se trata de acuerdos subyacentes que generan relaciones cerradas (closure), y excluyen a otros ofertantes y distorsionan la competencia. La intermediación (betweenness) mide la capacidad para mediar entre subestructuras de la red relacional, asumiendo una posición de puente estructural o bróker. Un indicador alto expresa una posición exclusiva que interconecta fragmentos separados de un entramado complejo. Es una ventaja relacional en un mercado competitivo, porque alcanza a ofertar

³²Las instituciones compradoras son instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, así como organizaciones no gubernamentales que han intervenido directamente en los procesos de licitación de recursos públicos.

³³En términos metódicos, la base de datos es una 2-mode matrix, compuesta por entidades compradoras y proveedores. Para calcular cercanía, esta matriz se convierte en una 1-mode matrix, que interrelaciona a los proveedores a partir de entidades compradoras en común. Eso permite el cálculo de relaciones trianguladas y del weighted all degree.

Figura 6. Red de los mercados público-privados de construcción, salud, alimentación, transporte y seguridad (2004-2017)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

con éxito en segmentos diversos. Aunque la praxis señala que esta posición puede deberse también a una posición monopólica en el mercado o a mecanismos de influencia de alto nivel en un sistema económico distorsionado.

Dos, el éxito en el mercado de adjudicaciones.

Pero, ¿qué se puede entender por éxito? Desde el punto de vista de las entidades compradoras, un alto número de adjudicaciones refleja una elevada capacidad presupuestaria y de ejecución; mientras desde la perspectiva de un proveedor el éxito se manifiesta en un alto número de licitaciones ganadas. Este éxito debe traducirse en valor económico: no importa tanto la cantidad de contratos sino la suma monetaria de lo adjudicado. El éxito económico es un interés compartido entre actores político-institucionales y actores privados en una situación de economía de captura, porque incrementa la posibilidad de réditos económicos extraordinarios para ambos. Se genera una interdependencia de intereses en función de incrementos presupuestarios, y no del bienestar común. En este ensayo se utilizan los campos de indicadores relacionales de Burt y se asume

que el máximo rendimiento relacional también debe traducirse en el máximo rendimiento económico en el mercado. Pero también que los mecanismos de economía de captura alteran la normalidad competitiva de correlación directa entre capital social y éxito económico. Así, la economía de captura alude a la influencia extraordinaria —no de mercado, sino política (capital político)— para generar excedentes extraordinarios. Por tanto, un comportamiento extraordinario —es decir, que no corresponde a la correlación normal entre capital social (relacional) y éxito económico— es un indicador para revelar influencias extraordinarias. El análisis se basa en un modelo matemático.

Paso 1: Se clasifican los actores privados (proveedores) de acuerdo a su correlación entre los indicadores de cohesión e intermediación. Los diagramas de dispersión muestran a los proveedores en forma de nodos en los cuatro campos relacionales definidos por Burt (2000).

Paso 2: Se calcula el potencial económico basado en los indicadores relacionales: mediante una regresión múltiple³⁴ se proyecta la correlación matemática entre capital social

³⁴La regresión múltiple establece la relación entre variables independientes (explicativas) y una variable dependiente (explicada). En este caso, las variables independientes son los indicadores de intermediación (x1) y cercanía (x2), y la variable dependiente es el monto adjudicado a cada empresa. La correlación entre variables independientes y la variable dependiente produce coeficientes (alpha y beta) que permiten calcular el valor dependiente normalizado (y) de cada actor privado, mediante la fórmula: $y = \alpha + \beta_1 * x_1 + \beta_2 * x_2$. Este valor corresponde al potencial económico competitivo de acuerdo al conjunto de variables de capital social (cercanía e intermediación).

y capital económico (=potencial económico competitivo). Los diagramas que comparan montos adjudicados y proyección de potencial económico reflejan la disparidad entre este potencial económico y el éxito real de cada actor privado. Una diferencia grande (superior a Q.5 millones) indica influencias extraordinarias que no tienen que ver con los principios de la competencia. Es decir, se calcula el potencial económico de las empresas captoras de acuerdo a su capital

social y la diferencia corresponde al volumen capturado del mercado (volumen adjudicado – potencial económico = volumen capturado).

Paso 3: Se calcula el impacto real y relativo de los actores con comportamiento extraordinario, sumando cantidades de contratos y montos adjudicados. Este cálculo es la base para estimar el excedente extraordinario con datos empíricos.

Figura 7. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y)

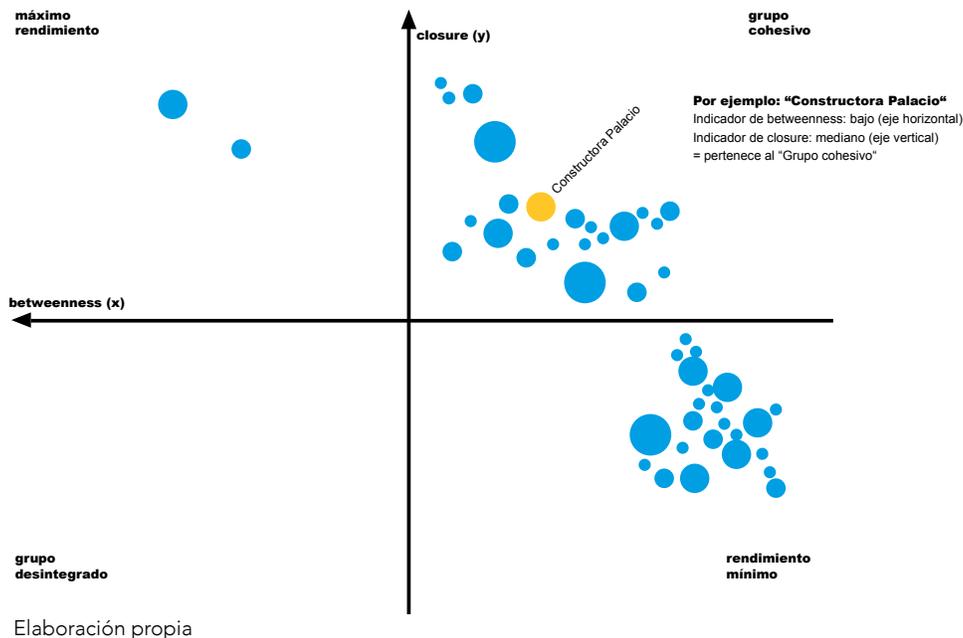
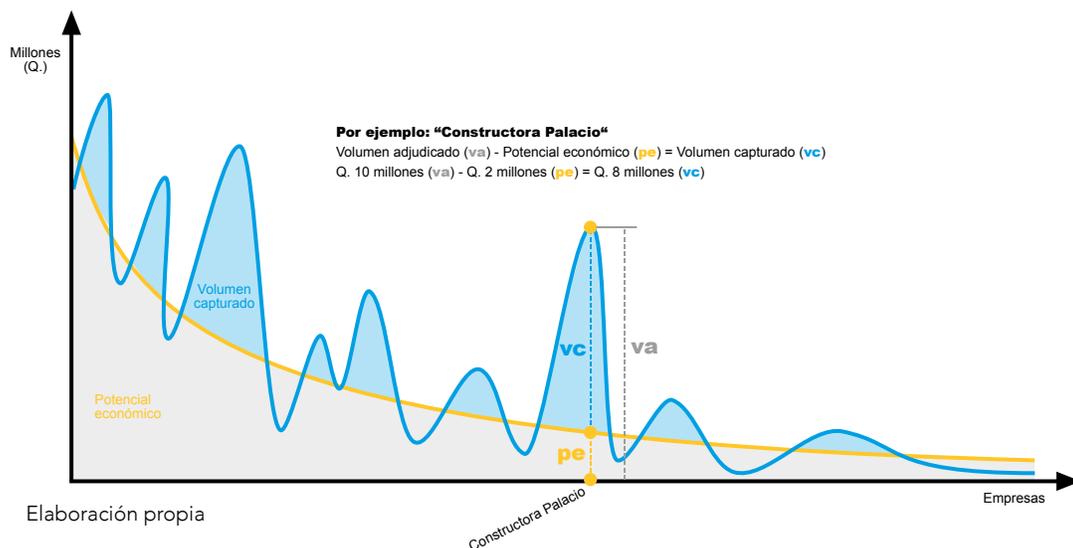


Figura 8. Diagrama comparativo entre montos adjudicados y potencial económico



4. ¿Quién captura los mercados público-privados?

▶ 4.1 El mercado de infraestructura

El mercado público-privado de la construcción lo dinamizan principalmente el gobierno central (ministerios, fondos nacionales³⁵ y fideicomisos), el Sistema de Consejos de Desarrollo (Sicode) y las municipalidades del país.

Barrientos y Figueroa (en Icefi, 2015: 27) hacen hincapié en cómo este mercado adoptó un modelo en el que casi toda la inversión pública en infraestructura se ejecuta contratando agentes privados desde la década de 1990. El mercado de infraestructura es el más voluminoso, con 59.478 contratos y 78.167,6 millones. Asimismo, la descentralización ha trasladado activos políticos y económicos a entidades regionales y locales, y en este sistema se pueden diferenciar dos etapas:

i) Durante los gobiernos de GANA y UNE³⁶, las adjudicaciones de los Consejos departamentales de desarrollo (Codede) se operaron a través de organizaciones no

gubernamentales (ONG). Lo que elevó el número de entidades compradoras durante ambos periodos: 513³⁷ y 673, respectivamente. Durante el primer cuatrienio, 109 ONG licitaron obras de construcción por un monto de Q1.990 millones. Durante el segundo, se incrementó a 247 y Q8,345,8 millones.

ii) En las dos administraciones siguientes (PP y FCN-Nación), las municipalidades ejecutaron las licitaciones de los Codede, por lo que el número de compradoras se redujo: PP (481) y FCN (365)³⁸. En efecto, cuando se prohíbe que las ONG participen en las licitaciones de obras de construcción los montos adjudicados por las municipalidades se incrementan inmediatamente: se puede observar con claridad en el periodo de PP, cuando 338 gobiernos locales licitaron más de Q12,272 millones en obra gris. Esto corresponde a un incremento del 65 % en relación al presupuesto del periodo gubernamental anterior.

Tabla 11. Licitaciones de la categoría de construcción (2004–2017)

Periodo gubernamental	Contratos	Monto	Entidades compradoras	Entidades contratistas
GANa*	13.203	14.799.361.968,87	513	2.372
UNE	23.612	35.621.664.624,37	673	2.846
PP	18.750	24.211.269.629,54	481	2.352
FCN**	3.913	3.535.264.146,45	365	846
Total	59.478	78.167.560.369,23	843	4.869

* Efectivamente, la base de datos de Guatecompras tiene su primer registro el 31 de enero de 2005

** Del 15 de enero de 2016 al 6 de abril de 2017

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

³⁵Resaltan los siguientes: Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Fondo de Desarrollo Guatemalteco (FODES), Fondo Vial (FOVIAL), Fondo de Conservación Vial (COVIAL) y Fondo Social de Solidaridad (FSS).

³⁶Entre el 19 de julio de 2004 y el 14 de enero de 2012, las adjudicaciones se operaron a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).

³⁷La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) coordina el SISCODE a nivel nacional. Durante el periodo de GANA, la SCEP aún tuvo una participación importante en las licitaciones de obras locales: 158 contratos sobre más de Q245 millones.

³⁸En este registro también influye el periodo corto de análisis y la poca eficiencia de la gestión gubernamental.

Tabla 12. Tipo de entidades compradoras de construcciones (2004–2017)

Tipo de entidades compradoras	GANA		UNE		PP		FCN	
	Número	Monto (millones)						
Ministerios	9	3.553,8	11	8.775,2	11	6.453,1	3	358,7
Fondos nacionales y fideicomisos	11	4.429,3	14	8.189,8	12	4.217,4	6	58,9
Municipalidades	295	3.213,9	323	7.434,9	338	12.272,7	333	2.909,3
Organizaciones no gubernamentales	109	1.990,0	247	8.345,8	39	72,0	4	14,8
Otras entidades	89	1.612,4	78	2.875,9	81	1.196,1	19	193,6
Total	513	14.799,4	673	35.621,6	481	24.211,3	365	3.535,3

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Las reformas que se tradujeron en variaciones del número de compradores y de la distribución de los recursos disponibles trajeron cambios también en el número de contratistas³⁹: el mercado era agresivo y alojaba una disputa abierta (ver Icefi, 2015, y Waxenecker, 2015).

Pese a las variaciones y la competencia, este mercado conserva una característica común entre 2004 y 2017: la ausencia casi total de empresas con alto grado de intermediación. En otras palabras, muy pocas empresas constructoras tienen un alto rendimiento competitivo o una participación diversificada en diferentes segmentos de un mercado de más de Q.78 mil millones. Prácticamente, la actuación se reduce a los campos de grupos cohesivos y de rendimiento mínimo. En ellos se materializa la captura.

³⁹La reducción marcada para el periodo gubernamental de FCN-Nación es influida por: i) la base de datos del periodo de FCN-Nación abarca únicamente los años 2016 y 2017; el nivel de ejecución (especialmente del MICIVI) se redujo drásticamente; y iii) el impacto de casos judicializados del entorno de la adjudicación de contratos de obra gris. Sin embargo, es necesario analizar este fenómeno con más profundidad a finales del periodo del actual gobierno (2020).

GANA (2004–2008)

Figura 9. Contratos de construcción durante el periodo gubernamental de GANA (2004–2008)⁴⁰

Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) del periodo gubernamental de GANA: 2.372 empresas contratistas

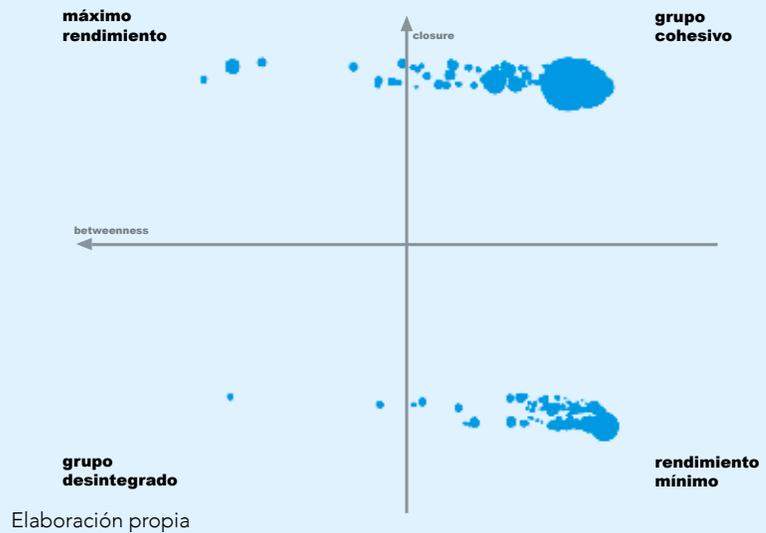


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: grupo cohesivo (911 empresas contratistas)

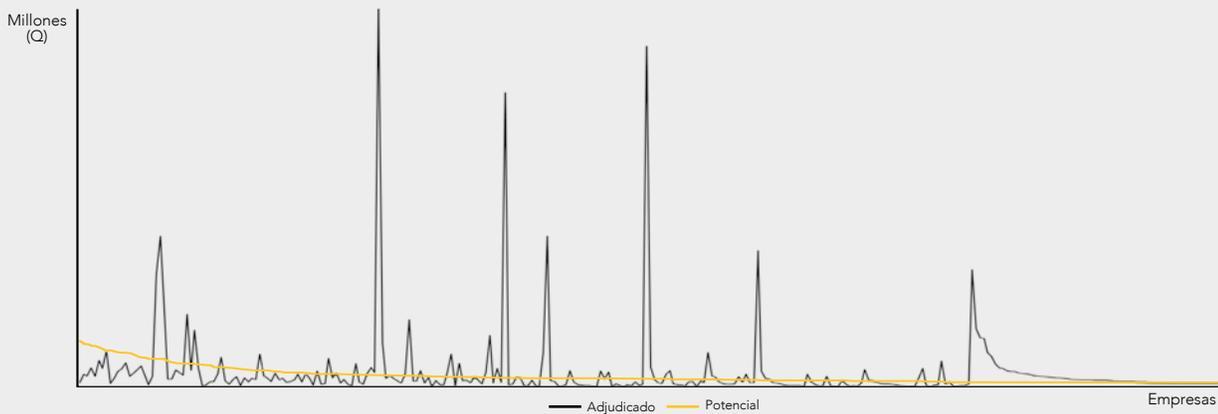
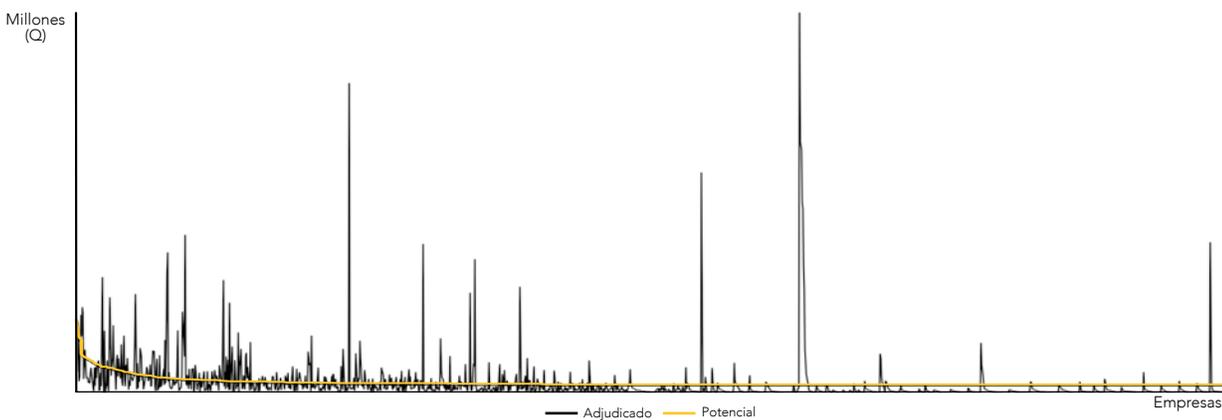


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo (1.450 empresas contratistas)



⁴⁰Los periodos gubernamentales inician el 14 de enero y culminan cuatro años después. Los análisis de los contratos adjudicados se rigen por las fechas exactas. Los análisis cualitativos posteriores tomarán en cuenta los cuatro años efectivos del ejercicio gubernamental: GANA (2004–2007), UNE (2008–2011), PP (2012–2015, incluyendo el gobierno transitorio) y FCN-Nación (2016 en adelante).

Algunos diagramas contienen leves ajustes de escala para una mejor visualización. Estos ajustes no influyen en los cálculos.

Suma de empresas captoras del mercado de construcción: GANA

Periodo		GANA
Total en el periodo	Empresas contratistas	2.372
Grupo cohesivo	Empresas captoras	66
	Porcentaje	2,8 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	130
	Porcentaje	5,5 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	196
	Porcentaje	8,3 %

Suma de contratos afectados por empresas captoras en el mercado de construcción: GANA

Periodo		GANA
Total en el periodo	Contratos	13.203
Grupo cohesivo	Contratos afectados	453
	Porcentaje	3,4 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	3.158
	Porcentaje	23,9 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	3.611
	Porcentaje	27,3 %

Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: volumen capturado (GANA)

Periodos gubernamentales		GANA	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	14.799,36	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	720,34	4,9 %
	Volumen capturado del mercado	4.166,09	28,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	4.886,43	33,0%
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	823,46	5,6 %
	Volumen capturado del mercado	3.114,11	21,0 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	3.937,56	26,6%
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	1.543,79	10,4%
	Volumen capturado del mercado	7.280,20	49,2%
	Valor adjudicado a las empresas captoras	8.823,99	59,6%

UNE (2008–2012)

Figura 10. Contratos de construcción durante el periodo gubernamental de UNE (2008–2012)

Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) del periodo gubernamental de UNE: 2.846 empresas contratistas

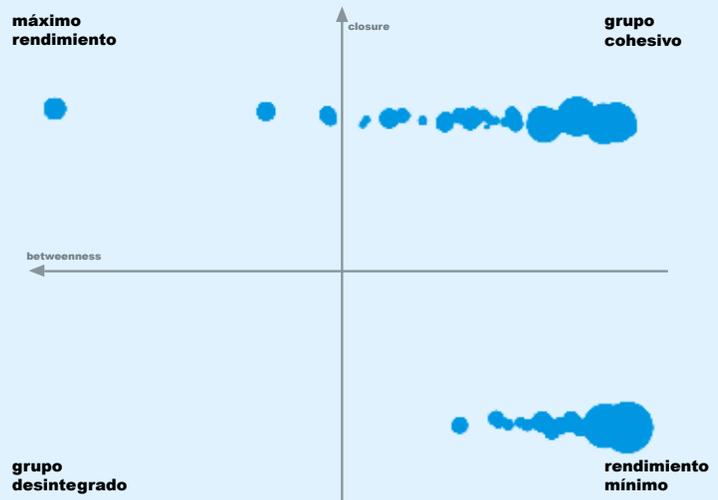


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: grupo cohesivo (1.029 empresas contratistas)

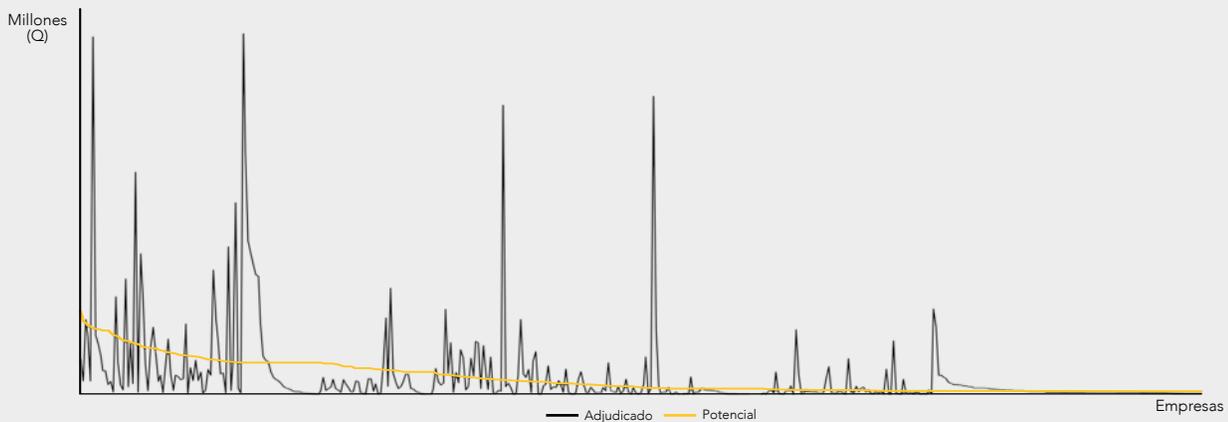
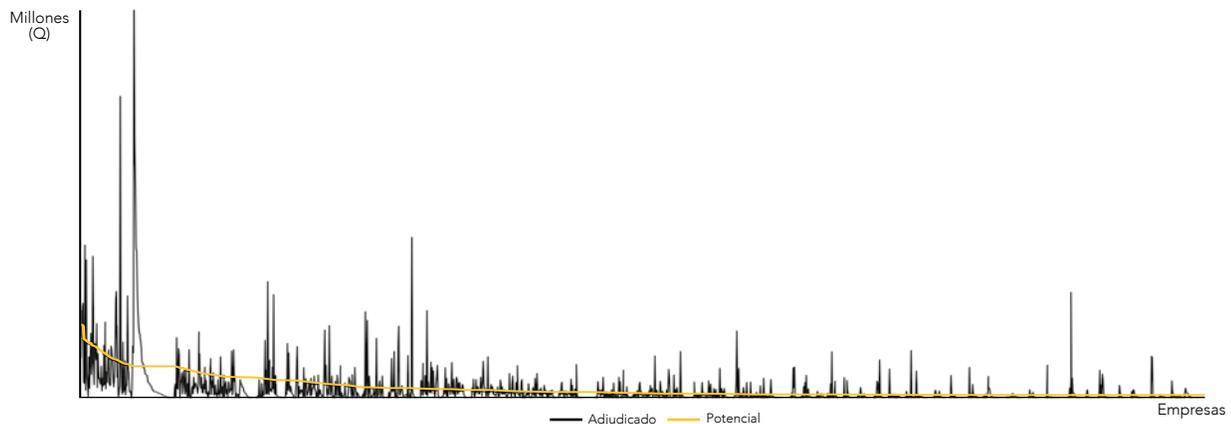


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo (1.813 empresas contratistas)



Suma de empresas captoras del mercado de construcción: UNE

Periodo		UNE
Total en el periodo	Empresas contratistas	2.846
Grupo cohesivo	Empresas captoras	104
	Porcentaje	3,7 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	244
	Porcentaje	8,6 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	348
	Porcentaje	12,2 %

Suma de contratos afectados por empresas captoras en el mercado de construcción: UNE

Periodo		UNE
Total en el periodo	Contratos	23.612
Grupo cohesivo	Contratos afectados	1.816
	Porcentaje	7,7 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	7.188
	Porcentaje	30,4 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	9.004
	Porcentaje	38,1 %

Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: volumen capturado (UNE)

Periodos gubernamentales		UNE	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	35.621,66	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	2.897,10	8,1 %
	Volumen capturado del mercado	7.809,60	21,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	10.706,70	30,1 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	3.571,93	10,0 %
	Volumen capturado del mercado	9.250,81	26,0 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	12.822,73	36,0 %
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	6.469,03	18,2 %
	Volumen capturado del mercado	17.060,40	47,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	23.529,43	66,1 %

PP (2012–2016)

Figura 11. Contratos de construcción durante el periodo gubernamental de PP (2012–2016)

Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) del periodo gubernamental de PP: 2.352 empresas contratistas

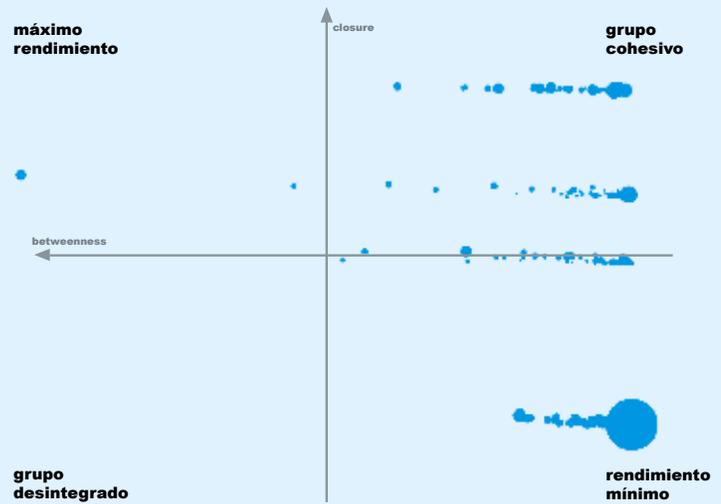


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: grupo cohesivo (673 empresas contratistas)

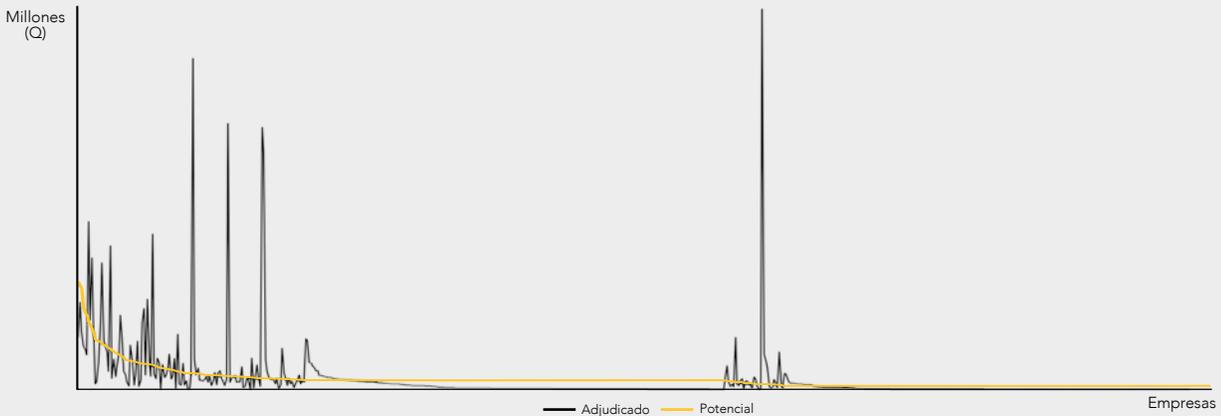
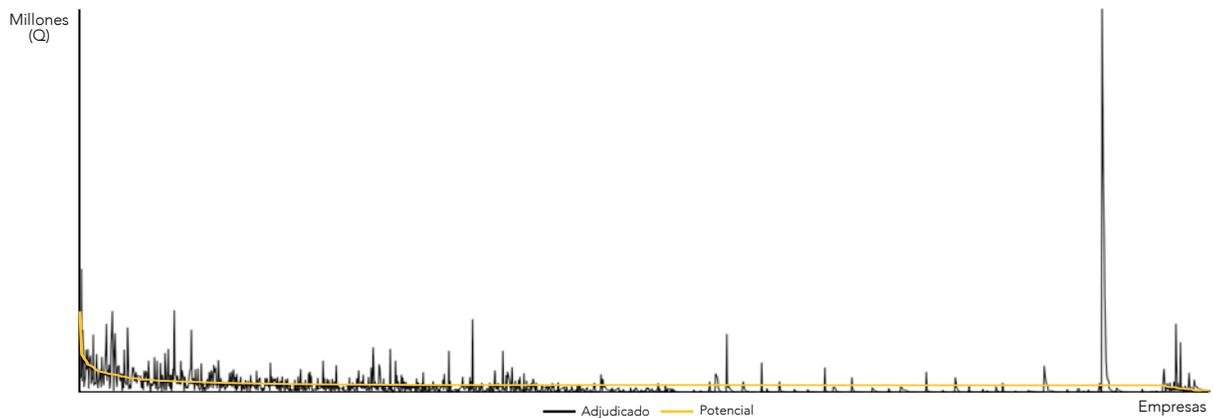


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo (1.677 empresas contratistas)



Suma de empresas captoras del mercado de construcción: PP

Periodo		PP
Total en el periodo	Empresas contratistas	2.352
Grupo cohesivo	Empresas captoras	53
	Porcentaje	2,3 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	231
	Porcentaje	9,8 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	284
	Porcentaje	12,1%

Suma de contratos afectados por empresas captoras en el mercado de construcción: PP

Periodo		PP
Total en el periodo	Contratos	18.750
Grupo cohesivo	Contratos afectados	833
	Porcentaje	4,4 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	6.674
	Porcentaje	35,6 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	7.507
	Porcentaje	40,0 %

Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: volumen capturado (PP)

Periodos gubernamentales		PP	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	24.211,27	100 %
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	809,33	3,3 %
	Volumen capturado del mercado	2.417,24	10,0 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	3.226,58	13,3 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	3.308,66	13,7 %
	Volumen capturado del mercado	9.324,99	38,5 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	12.633,65	52,2 %
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	4.118,00	17,0%
	Volumen capturado del mercado	11.742,23	48,5%
	Valor adjudicado a las empresas captoras	15.860,23	65,5%

FCN (2016–2017)

Figura 12. Contratos de construcción durante el periodo gubernamental de FCN (2016-2017)⁴¹

Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) del periodo gubernamental de FCN: 846 empresas contratistas

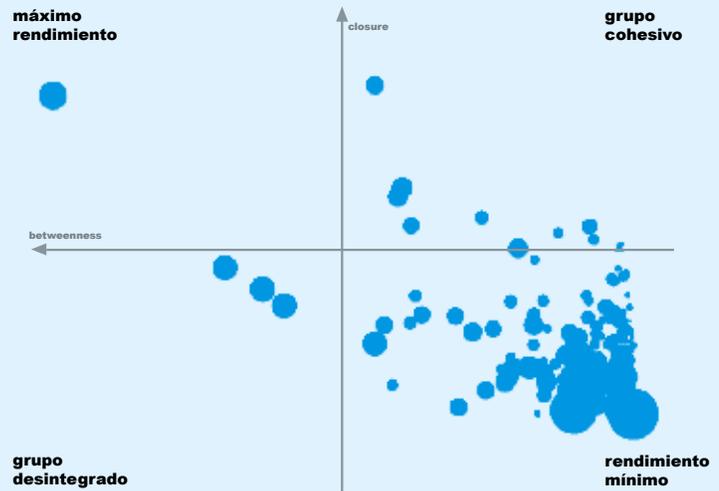


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y la proyección de potencial económico: grupo cohesivo (11 empresas contratistas)

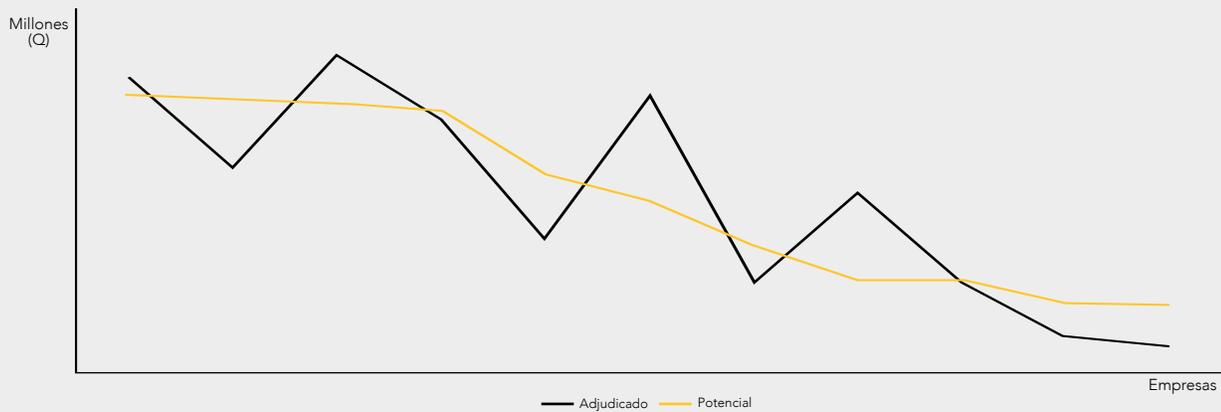
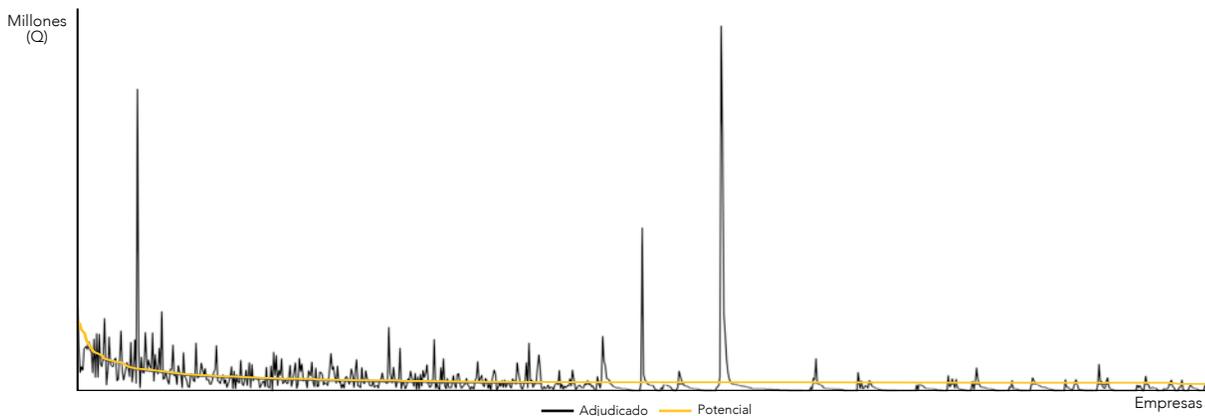


Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo (831 empresas contratistas)



⁴¹El análisis de las relaciones público-privadas se realiza entre el 14 de enero de 2016 y el 06 de abril de 2017.

Suma de empresas captoras del mercado de construcción: FCN

Periodo		FCN
Total en el periodo	Empresas contratistas	846
Grupo cohesivo	Empresas captoras	4
	Porcentaje	0,5 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	114
	Porcentaje	13,5 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	118
	Porcentaje	13,9 %

Suma de contratos afectados por empresas captoras en el mercado de construcción: FCN

Periodo		FCN
Total en el periodo	Contratos	3.913
Grupo cohesivo	Contratos afectados	114
	Porcentaje	2,9 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	1.001
	Porcentaje	25,6 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	1.115
	Porcentaje	28,5 %

Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: volumen capturado (FCN)

Periodo gubernamental		FCN	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	3.535,26	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	55,80	1,6 %
	Volumen capturado del mercado	17,72	0,5 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	73,51	2,1 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	558,04	15,8 %
	Volumen capturado del mercado	1.104,27	31,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	1.662,31	47,0%
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	613,84	17,4%
	Volumen capturado del mercado	1.121,99	31,7 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	1.735,83	49,1%

En suma, la economía de captura puede haber implicado unos 21 mil contratos de construcción y casi Q50 mil millones entre 2004 y 2017. Es decir, el 35 % de todos los contratos y el 63,9 % del monto global, distribuidos entre un reducido número de empresas captoras (entre el 5 % y el 13 %). El volumen capturado del mercado asciende a Q37,2 mil millones, el 47,6 % del total adjudicado durante los cuatro periodos gubernamentales (Q78,1 mil millones).

Tabla 13. Suma de empresas captoras (construcción): 2004-2017

Periodo		GAN A	UNE	PP	FCN
Total en el periodo	Empresas contratistas	2.372	2.846	2.352	846
Grupo cohesivo	Empresas captoras	66	104	53	4
	Porcentaje	2,8 %	3,7 %	2,3 %	0,5 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	130	244	231	114
	Porcentaje	5,5 %	8,6 %	9,8 %	13,5 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	196	348	284	118
	Porcentaje	8,3 %	12,2 %	12,1 %	13,9 %

Elaboración propia

Lo característico de los cuatro periodos es el número reducido de empresas que tienen la capacidad de maniobra de mecanismos de influencia extraordinaria: 196 empresas (8 %) durante GANA, 348 empresas (12 %) durante UNE, 284 empresas (8 %) durante PP y 119 empresas (14 %) durante el primer año de FCN. Algunas se mantienen vigentes durante más de uno o dos periodos. Así, la cifra de empresas captoras es de 165 en el grupo cohesivo y 505 en el campo de rendimiento mínimo: 670 empresas forman parte de la economía de captura de la infraestructura, según los cálculos.

Tabla 14. Suma de contratos afectados por empresas captoras (construcción): 2004-2017

Periodo		GAN A	UNE	PP	FCN	Suma
Total en el periodo	Contratos	13.203	23.612	18.750	3.913	59.478
Grupo cohesivo	Contratos afectados	453	1.816	833	114	3.216
	Porcentaje	3,4 %	7,7 %	4,4 %	2,9 %	5,4 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	3.158	7.188	6.674	1.001	18.021
	Porcentaje	23,9 %	30,4 %	35,6 %	25,6 %	30,3 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	3.611	9.004	7.507	1.115	21.237
	Porcentaje	27,3 %	38,1 %	40,0 %	28,5 %	35,7 %

Elaboración propia

En los cuatro periodos gubernamentales se han adjudicado un total 59,478 contratos de construcción. El grupo cohesivo suma 3,216 contratos, mientras el campo de rendimiento mínimo, 18,021. En total, 21,237 contratos capturados, el 35.7 % del mercado: 27 % de los del tiempo de la GANA; 38 % durante la UNE; 40 % de los del PP; y durante el primer año del FCN, el 28 %.

Tabla 15. Suma de valor adjudicado y valor capturado (construcción): 2004–2017

Periodos gubernamentales		GANA	UNE	PP	FCN	Suma	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	14.799,36	35.621,66	24.211,27	3.535,26	78.167,56	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	720,34	2.897,10	809,33	55,80	4.482,57	5,7 %
	Volumen capturado del mercado	4.166,09	7.809,60	2.417,24	17,72	14.410,65	18,4 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	4.886,43	10.706,70	3.226,58	73,51	18.893,22	24,2 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	823,46	3.571,93	3.308,66	558,04	8.262,09	10,6 %
	Volumen capturado del mercado	3.114,11	9.250,81	9.324,99	1.104,27	22.794,17	29,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	3.937,56	12.822,73	12.633,65	1.662,31	31.056,26	39,7 %
Resumende la captura	Potencial económico competitivo	1.543,79	6.469,03	4.118,00	613,84	12.744,66	16,3 %
	Volumen capturado del mercado	7.280,20	17.060,40	11.742,23	1.121,99	37.204,81	47,6 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	8.823,99	23.529,43	15.860,23	1.735,83	49.949,47	63,9 %

Elaboración propia

Entre 2004 y 2017, las adjudicaciones superan los Q78 mil millones. Q49,9 mil millones corresponden a lo recibido por unas 670 empresas captoras, aunque el potencial relacional de estas empresas solo explicaría Q12,7 mil millones. La diferencia, Q37,2 mil millones, es el valor capturado y la base para calcular el excedente extraordinario. Hay que resaltar que un reducido número de agentes privados ha tenido la capacidad de capturar aproximadamente el 47 % del volumen total del mercado. La tendencia del volumen capturado es parecida en todos los gobiernos, salvo en el

primer año de FCN: el 49,2 % durante GANA, el 47,9 % durante UNE, el 48,5 % durante PP y el 31,7 % en la administración de Jimmy Morales.

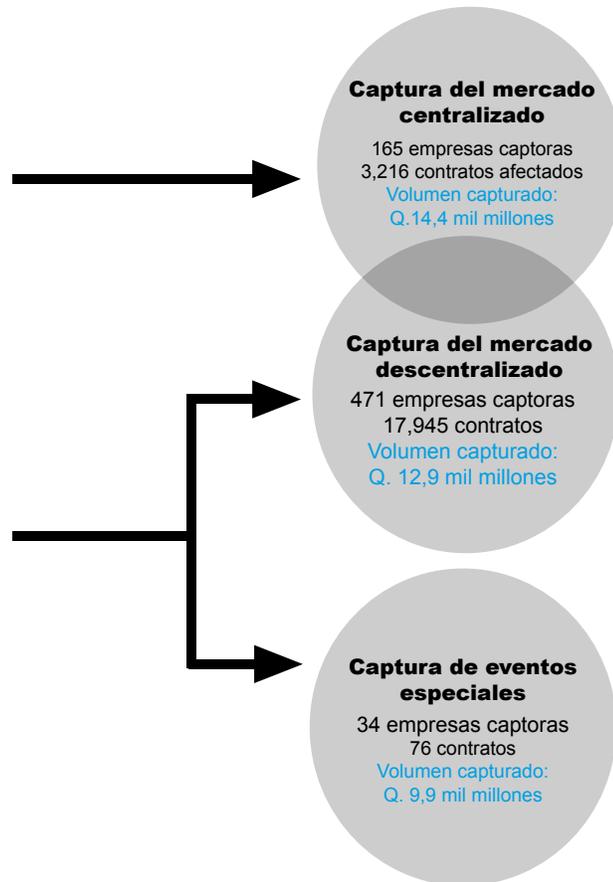
El comportamiento de estos agentes privados permite identificar tres fenómenos: la captura del mercado centralizado, que corresponde al campo relacional del grupo cohesivo; la captura de eventos especiales, que abarca una franja del campo de rendimiento mínimo; y la captura del mercado descentralizado, que abarca el mayor número de contratos del campo de rendimiento mínimo.

Figura 13. Esquema de segmentos del mercado de obra gris

Comportamiento relacional de agentes económicos en el mercado de construcción (2004 - 2017)
Diagrama de dispersión de betweenness (x) y closure (y)



Fenómenos específicos de este mercado
(segmentos de mercado)



Elaboración propia.

4.1.1 Captura del mercado centralizado de construcción

Este fenómeno comprende al grupo cohesivo. Los agentes privados pertenecen al entorno del entramado hegemónico⁴² y en parte también a un sector más reciente que ha acumulado poder mediante contrataciones públicas.

En este segmento se encuentran precisamente empresas enjuiciadas por el *Caso Construcción*⁴³ y *Corrupción*. El caso trata de “una especie de ‘ventanilla especial’ para los constructores, lo cual hacía que —una vez depositado el dinero— el engranaje gubernamental operase en su beneficio, pagándoles deuda de arrastre y/o nuevos proyectos. Este esquema paralelo era el que movía las decisiones sobre cómo y a quién le pagaba el MICIVI. El grupo de empresas de la construcción que entraron a este esquema, alteraba también el sistema de competencia en ese sector de la economía para acceder de forma transparente a la ejecución de obra pública. Así, las que no entraban al sistema de pago de sobornos estaban en una real desventaja frente a aquellas que habían entregado cantidades millonarias para asegurar los desembolsos del MICIVI.”⁴⁴ El incentivo comercial monetario⁴⁵ —la comisión o soborno— se movía entre el 5 % y el 15 %: “la estructura criminal liderada por el entonces

Ministro de Comunicaciones, Alejandro Jorge Sinibaldi Aparicio, gestionaba cobros ilegales a cambio de realizar los desembolsos a las entidades contratistas. Estos cobros, según se ha documentado en la investigación, consistían en porcentajes que iban desde el 5 al 15 %.”⁴⁶

En el caso Cooptación de Estado hay 53 personas ligadas a proceso: “los exgobernantes Otto Fernando Pérez Molina e Ingrid Roxana Baldetti Elías, así como empresarios, contratistas⁴⁷ y otros exfuncionarios, sindicados de liderar una estructura criminal que capturó a varias instituciones claves del Estado guatemalteco con el fin de enriquecerse de manera ilícita.”⁴⁸ Los integrantes de la estructura criminal “tenían la instrucción de tramitar una comisión de por lo menos el 10 % [...] Controlaban la gestión en pos de obtener dineros para la estructura en función de la posición jerárquica, normalmente 60 % para Presidente y Vicepresidenta y 40 % para los restantes partícipes. [...] En las diligencias de investigación se han identificado al menos 450 contratos dentro de instituciones del Estado que fueron diligenciados por esta estructura criminal. [...] Se determinó que el monto de ICM asciende por lo menos a Q500 MILLONES.”⁴⁹

⁴²En su mayoría son empresas con sede en la ciudad capital, pero también se encuentran actores empresariales regionales de Zacapa, Petén, Alta Verapaz, Jutiapa, Chiquimula, Jalapa, Escuintla, Izabal, El Progreso, Quetzaltenango y Quiché. Además, en este segmento, las empresas afiliadas a la Asociación Guatemalteca de Contratistas de la Construcción (AGCC) y la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) juegan un rol importante.

⁴³Asfaltos de Guatemala S.A. (ASFALGUA), Compañía Constructora de Obras Civiles S.A. (COCISA), Construcciones y Diseño S.A. (CODISA), Constructora Jireh S.A., Servicios Calificados de la Construcción S.A. (SERDELCO), Constructora Nacional S.A. (CONASA), M&C Construcciones S.A., Constructora de Ingeniería Civil, Supervisión y Asesoría S.A. (CISA) y Pavimentos de Guatemala S.A.

⁴⁴<http://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>

⁴⁵El término incentivo comercial monetario (ICM) fue utilizado por la estructura del caso Cooptación de Estado. Se adopta el término en este ensayo para referirse a los porcentajes y montos de los intercambios ilícitos. Es la base para estimar los excedentes extraordinarios.

⁴⁶<http://www.cicig.org/comunicados-2018/com-008-caso-odebrecht-fase-1/>

⁴⁷Carlos Gabriel Guerra Villeda acusado por asociación ilícita, cohecho activo y financiamiento electoral ilícito, y Julio Alejandro Quinto Tobar, Alberto Rafael De León Escobar, Álvaro Mayorga Girón y Marco Antonio Recinos Sandoval acusados por financiamiento electoral ilícito.

⁴⁸<http://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-ligan-a-proceso-a-exgobernantes-y-otros-51-sindicados/>

⁴⁹<http://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

Según el modelo analítico, no se trata de un fenómeno exclusivo del periodo gubernamental del Partido Patriota: existe un continuum fenomenológico en el mercado centralizado de construcción, al menos desde 2004: la economía de captura ha afectado el 66 % del valor de los contratos del propio grupo cohesivo en el gobierno de Óscar Berger (GANA), el 70 % en el gobierno de Álvaro Colom (UNE), el 57 % durante el gobierno de Otto Pérez Molina (PP), y el 56 % en el primer año del gobierno de Jimmy Morales (FCN)⁵⁰. La captura del mercado centralizado ha venido perfeccionándose, aunque los casos judicializados han significado un momento de ruptura. Si bien el número de contratos y los montos afectados se han reducido desde 2015, el comportamiento relacional del mercado

público-privado señala la perpetuación de ciertos actores y prácticas no competitivas. Los datos empíricos conocidos coinciden por los previstos por el modelo analítico y confirman su validez. En el caso Construcción y Corrupción el incentivo comercial monetario se mueve entre 5 % y 15 %, mientras en el caso Cooptación de Estado se fija en 10 % de los contratos. En este sentido, el escenario más bajo implica un 5 % del monto total destinado al excedente extraordinario; y el escenario más alto involucra la suma de ambos: el 25 %. En términos metódicos se aplicará el porcentaje promedio de ambos escenarios (15 %) sobre el volumen capturado del mercado, y se asumirá como una constante en el periodo temporal analizado. El total estimado es de Q2.161 millones entre 2004 y 2017.

Tabla 16. Estimación del ICM del campo relacional cohesivo: mercado centralizado (2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN	Suma
Volumen capturado del mercado	4.166,09	7.809,60	2.417,24	17,72	14.410,65
Media de ICM	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %
ICM estimado	624,91	1.171,44	362,59	2,66	2.161,60

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.

El excedente de captura —la ganancia adicional por el incremento indebido del volumen de negocios— se calcula a partir de la rentabilidad aproximada del sector de construcción. El excedente de captura de los agentes privados suma un total de Q2.429,7 millones en los periodos gubernamentales analizados. El EC se concentra en 165 empresas contratistas.

⁵⁰El valor total de los contratos adjudicados en el grupo cohesivo por periodo gubernamental es: GANA (Q7.436 millones), UNE (Q15.292 millones), PP (Q5.676 millones) y FCN (Q130 millones).

Tabla 17. Estimación del EC del campo relacional cohesivo: mercado centralizado (2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN	Suma
Volumen capturado del mercado	4.166,09	7.809,60	2.417,24	17,72	14.410,65
Rentabilidad aproximada	18,0 %	16,5 %	16,2 %	15,9 %	16,9 %
Excedente de Captura	747,87	1.287,52	391,54	2,81	2.429,74

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.
Elaboración propia.

La estimación del excedente extraordinario acumulado, suma de incentivos comerciales monetarios y el excedente de captura, asciende a Q4,591,3 millones.

Tabla 18. Estimación del excedente extraordinario del mercado centralizado (2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN	Suma
ICM estimado	624,91	1.171,44	362,59	2,66	2.161,60
Excedente de Captura	747,87	1.287,52	391,54	2,81	2.429,74
Excedente extraordinario (acumulado)	1.372,79	2.458,96	754,13	5,47	4.591,34

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.
Elaboración propia.

4.1.2 Captura de eventos especiales del mercado de construcción

Se trata de contratistas que han ganado contratos voluminosos pese a su reducida importancia relacional. Es una franja comprimida en el campo relacional de rendimiento mínimo, donde hay empresas que sostienen relaciones muy exclusivas en función de contratos extraordinarios: 11 empresas con 17 contratos por Q1.197 millones entre 2004 y 2007; 13 empresas con 34 contratos por Q3.797 millones entre 2008 y 2011; 10 empresas con 18 contratos por Q5.123 millones entre 2012 y 2015; y 5 empresas con 7 contratos por Q336 millones entre 2016 y 2017. Es un fenómeno continuado, aunque susceptible a mermar tras el caso Odebrecht.

Tabla 19. Sistematización de eventos especiales entre 2004–2017

Período	Empresas	Contratos afectados	Monto adjudicado
GANA	11	17	1.197.882.564,61
UNE	13	34	3.797.698.397,40
PP	10	18	5.123.783.241,40
FCN	5	7	336.558.280,18
Total	(34)*	76	10.455.922.483,59

* Existen empresas con participación en diferentes gestiones gubernamentales y, por esa razón, no se trata de una simple suma de las empresas por periodo.
Elaboración propia.

Se trata del segmento de mayor concentración en el mercado de infraestructura y entre las empresas sobresale precisamente la Constructora Norberto Odebrecht S.A.: un solo contrato por un monto de más de Q3.000 millones. El caso Odebrecht es reflejo de un entramado de influencia y soborno en 12 países —Guatemala incluida— que distorsiona la competencia para agenciarse de estos contratos onerosos. También otras empresas de este segmento de mercado son investigadas judicialmente: SIGMA Constructores S.A., HW Contractors S.A. y el consorcio empresarial de Solel Boneh.

Precisamente, la exclusividad relacional y el elevado volumen de adjudicación hacen que este segmento de mercado sea muy susceptible a mecanismos de economía de captura. Los casos judicializados señalan que las ventajas competitivas propias de las empresas tienen menor peso en los procesos de adjudicación que su influencia extraordinaria mediante entramados político-económicos nacionales o internacionales. Por tanto, casi todo el valor adjudicado de este segmento de mercado corresponde al volumen capturado⁵¹ : aproximadamente Q9,9 mil millones entre 2004 y 2017.

Tabla 20. Valor adjudicado y valor capturado del segmento de eventos especiales

Rubros	GANAN	UNE	PP	FCN	Suma
Potencial económico competitivo	44,29	419,58	90,39	14,63	568,88
Volumen capturado del mercado	1.153,60	3.378,12	5.033,39	321,93	9.887,04
Valor adjudicado a las empresas captoras	1.197,88	3.797,70	5.123,78	336,56	10.455,92

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.

Elaboración propia.

Estos eventos especiales abarcan la institucionalidad central. No solo al Organismo Ejecutivo (en la fase operativa), sino también al Legislativo (cuando aprueba el presupuesto o los préstamos). Por ahora, la primera fase de investigación de caso Odebrecht involucra una negociación directa entre el Ministro de Comunicaciones y la empresa: “En su declaración el Colaborador 1 señala que Alejandro Sinibaldi pidió un porcentaje del 7.5 % del monto del proyecto. Sinibaldi indicó quiénes serían los beneficiarios de los pagos ilícitos. Odebrecht accedió.”⁵² Un total de Q225,6 millones de enriquecimiento ilícito y financiamiento electoral ilícito.⁵³ Este dato (7,5 %) es la base para proyectar el ICM para el periodo analizado.

⁵¹Por ejemplo, la adjudicación de un contrato por más de Q3.000 millones es equivalente a una apuesta por el todo o nada. Es decir, la empresa tiene dos opciones: ganar o perder la licitación. Por ello, al obtener este tipo de contratos mediante influencias indebidas, prácticamente la totalidad del monto adjudicado corresponde a un negocio capturado.

⁵²<http://www.cicig.org/comunicados-2018/com-008-caso-odebrecht-fase-1/>

⁵³“Sinibaldi le indicó al directivo de Odebrecht que debía depositar a Manuel Baldizón la cantidad de 3 millones de dólares, provenientes de los sobornos pactados. Baldizón le indicó al delegado de Odebrecht en Guatemala que estaba en campaña presidencial, que sería el próximo Presidente de la República y que las empresas que le estaban ayudando, entre ellas “Odebrecht”, debían apoyar también a la campaña.”

<http://www.cicig.org/comunicados-2018/com-008-caso-odebrecht-fase-1/>

Tabla 21. Estimación del ICM y EC de eventos especiales (2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN	Suma
Volumen capturado del mercado	1.153,60	3.378,12	5.033,39	321,93	9.887,04
Media de ICM	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %
ICM estimado	86,52	253,36	377,50	24,14	741,53
Rentabilidad aproximada	18,0 %	16,5 %	16,2 %	15,9 %	16,5 %
Excedente de Captura	207,09	556,93	815,30	51,10	1.630,42

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.
Elaboración propia.

La suma del incentivo comercial monetario y del excedente de captura supera los Q2.371 millones.

Tabla 22. Estimación del excedente extraordinario de eventos especiales (2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN	Suma
ICM estimado	86,52	253,36	377,50	24,14	741,53
Excedente de Captura	207,09	556,93	815,30	51,10	1.630,42
Excedente extraordinario (acumulado)	293,61	810,29	1.192,81	75,25	2.371,95

Elaboración propia.

RECUADRO: Diplomacia y negocio

En el caso de la Carretera CA-09 Norte entre Guatemala y El Rancho se observa otra forma condicionada de licitación y adjudicación. Esta obra en etapas se basa en convenios de cooperación⁵⁴ entre la República de China (Taiwán) y Guatemala. Según las bases de licitación solo pueden participar empresas de Taiwán⁵⁵. El proceso abarca los últimos cinco gobiernos guatemaltecos, desde el FRG. La empresa Overseas Engineering & Construction Co. Ltda. S.A. (OECC) ha recibido al menos dos contratos por más de Q1,500⁵⁶ millones. Esta modalidad restrictiva⁵⁷ se inscribe en las complejidades de las relaciones diplomáticas con el gobierno de Taiwán, influidas por los estrechos lazos con los gobiernos militares guatemaltecos y las articulaciones anticomunistas en el marco del reconocimiento internacional de aquel país por Guatemala (desde 1960).

El mismo historial complejo se observa en el caso de Israel. La empresa Solel Boneh —de origen israelí— también figura entre las empresas más exitosas del mercado de infraestructura en Guatemala⁵⁸. En el caso Corrupción y Construcción, MP y CICIG allanaron la empresa el 14 de agosto de 2018 y al menos tres de sus representantes legales⁵⁹ son requeridos judicialmente por los presuntos delitos de lavado de dinero, cohecho activo y financiamiento electoral ilícito.

⁵⁴Entre otros:

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de China (Taiwán) y el Gobierno de la República de Guatemala para la "Ampliación de la Carretera CA-09 Norte, tramo Guatemala-El Rancho, Sub-tramo del Km. 18.8 al Km. 30.1", suscrito en la ciudad de Taipéi el 16 de agosto de 2005
Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de China (Taiwán), de conformidad con la Carta de Intención en Materia de Cooperación, la que fue signada en la ciudad de Taipéi, Taiwán, el veinte de junio del año dos mil siete

⁵⁵Entre otros:

Licitación pública internacional restringida No. DGC-006-2008-C "Rehabilitación y ampliación de la carretera CA-9 Norte, tramo: Guatemala-El Rancho, sub-tramo II Agua Caliente-Sanarate (km. 30+100 al km. 57+000)": "Los Documentos de Licitación se proporcionarán a las personas individuales y/o jurídicas originarias del país Donante..."

<http://www.guatecompras.gt/concursos/files/177/884634%40Anuncio.pdf>

<http://www.guatecompras.gt/concursos/files/177/884634%40Bases%20de%20Licitacion%20Tramo%20II%20Agua%20Caliente%20Sanarate.pdf>

Bases para la licitación internacional restringida No. DGC-005-2014-C "Construcción carretera CA-9 Norte, tramo: Guatemala-El Rancho (km 57+000 al km 84+450)":

"Los Documentos de Licitación se proporcionarán a las personas individuales y/o jurídicas originarias del país Donante..."

"...tengan capacidad y experiencia en trabajos similares..."

"...contar con una experiencia mínima comprobable de dos (2) proyectos ejecutados con características constructivas similares..."

"...se requerirá que el Oferente extranjero que haya trabajado en Guatemala en proyectos similares deberá estar inscrito en el Registro de Precalificados de obras adscrito al Ministerio..."

http://www.guatecompras.gt/concursos/files/669/3341259%40Terminos%20de%20Referencia_1.pdf

⁵⁶Esta cifra está basada en la base de datos inicial. Una consulta en el portal de Guatecompras (08 de junio de 2018) muestra dos registros de OECC y un monto superior: 1. OVERSEAS ENGINEERING & CONSTRUCTION CO. (GUA), S. A. (Nit: 91658721): un contrato sobre Q940.9 millones en 2016. 2. OVERSEAS ENGINEERING & CONSTRUCTION CO. LTDA., SOCIEDAD ANONIMA (Nit: 34778233): tres contratos diferentes sobre Q128.7 millones (2008), Q410 mil (2009) y Q613.0 millones (2010).

⁵⁷La Contraloría General de Cuentas de Guatemala ha presentado —según Prensa Libre— una querrela en relación a los contratos con OECC: "Las anomalías están contenidas en una denuncia que la Contraloría General de Cuentas (CGC) presentó el mes pasado al Ministerio Público (MP), que tiene a su cargo la investigación. Las dudas se refieren a la adjudicación de la construcción a una empresa no originaria de Taiwán [...], una rebaja del monto del contrato, la no existencia en el Registro de Precalificados de la ganadora y al plazo de publicación de ofertas."

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/en-riesgo-trabajos-en-ruta-al-atlantico>

⁵⁸SBI International Holdings AG (Nit: 3422305) ha obtenido recientemente un contrato en 2016 (Q93 millones), cuatro contratos en 2017 (Q190 millones) y cinco contratos en 2018 (Q900 millones). Consulta en portal de Guatecompras: 09 de junio de 2018.

⁵⁹Los señalados son Yoseph Ahimas, Ariel Aharon Saharabani y Gabriel Adrián Gluschancoff. Las tres personas aparecen en el portal de Guatecompras como representantes legales de Solel Boneh FTN, Sociedad Anónima, Solel Boneh Guatemala, Sociedad Anónima y SBI International Holdings AG.

4.1.3 Captura del mercado descentralizado de construcción

El mercado descentralizado es otro segmento del campo de rendimiento mínimo. Tiene un número elevado de contratistas y adjudicaciones. Más del 70 % de las empresas que pertenecen a este campo tiene su sede fuera del departamento de Guatemala y ejecuta obras del sistema de consejos de desarrollo y las municipalidades. Estas empresas —con algunos contratistas del grupo cohesivo— dominan el mercado descentralizado, con un volumen capturado de Q12,9 mil millones entre 2004 y 2017.

Tabla 23. Valor adjudicado y valor capturado del segmento del mercado descentralizado

Rubros	GANÁ	UNE	PP	FCN	Suma
Potencial económico competitivo	779,17	3.152,35	3.218,27	543,41	7.693,21
Volumen capturado del mercado	1.960,51	5.872,68	4.291,59	782,34	12.907,13
Valor adjudicado a las empresas captoras	2.739,68	9.025,03	7.509,87	1.325,75	20.600,33

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.

Elaboración propia.

Los casos judicializados en Huehuetenango, Totonicapán y Quiché⁶⁰ apuntan a cómo se manipulan las licitaciones o adjudicaciones de contratos de obra pública locales, con aparente legalidad⁶¹. En estos casos del periodo de la UNE, se denuncia cómo las relaciones políticas de entramados empresariales distorsionaron el mercado público-privado a nivel regional y el éxito económico de actores privados. La CICIG se refiere a este fenómeno como “RPEI de carácter regional”.

En Corrupción Municipalidades Huehuetenango y Totonicapán, la constructora Kelly pagó comisiones por 2.319.504,96 a

funcionarios municipales y organizaciones no gubernamentales: el 9,2 % de los contratos que Kelly obtuvo en 2008 y 2009. En Fraude a Chicamán, 8.386.195,16 sirvieron para sobornar a “...integrantes de la estructura criminal, entre ellos Emilenne Mazariegos, su mamá Patricia Mazariegos, su conviviente José Fernando Siliézar Mena, y familiares del alcalde de Chicamán, Roberto Candelario Gamarro, entre otros. [...] Para la ejecución de las obras, el alcalde de Chicamán, Roberto Candelario Gamarro, contrata a la ONG Asociación Pro Desarrollo Nacional —APRODEN— cuya representante legal era la señora Ana Patricia Mazariegos, mamá de Emilenne Mazariegos.”⁶²

⁶⁰En referencia a los casos denominados “Corrupción en Occidente” y “Fraude a Chicamán”.

⁶¹“Para la ejecución de las obras, el alcalde de Chicamán, Roberto Candelario Gamarro, contrata a la ONG Asociación Pro Desarrollo Nacional —APRODEN— cuya representante legal era la señora Ana Patricia Mazariegos, mamá de Emilenne Mazariegos. [...] Armando Ramírez Velasco, propietario de Diseño y Construcción Ramírez, simuló presentar ofertas para la licitación publicada por parte de la ONG APRODEN.”

<http://www.cicig.org/casos/caso-fraude-a-chicaman/>

“En todas las licitaciones y/o cotizaciones adjudicadas se observó claramente la manipulación de los concursos para favorecer a la Constructora Kelly. Como parte del acuerdo previo entre los integrantes de la estructura participan otras entidades como oferentes ficticios que siempre se repetían: Constructora Martínez, propiedad de Gerónimo Martínez —actual alcalde de Huehuetenango—; Constructora L.G. propiedad de Lázaro Gómez y Constructora Gómez, propiedad de Esteban Ramón Martínez Gómez; entidades todas vinculadas entre sí y con Héctor Leonel Castillo Gómez —representante de Constructora Kelly.”

<https://www.mp.gob.gt/noticias/2017/10/25/caso-corrupcion-en-occidente-mp-cicig-desarticulan-red-en-huehuetenango-y-totonicapan/>

⁶²<http://www.cicig.org/casos/caso-fraude-a-chicaman/>

Esta cantidad corresponde al 52,8 % del total destinado a obras públicas (Q14.731.988,99).

Corrupción en Quetzaltenango evidencia “una estructura criminal organizada, integrada por funcionarios municipales (alcalde y miembros del Concejo municipal y el jefe de la oficina de planeación); empresarios y otros particulares que actuaban de forma planificada para que se otorgaran de manera fraudulenta al menos 122 contratos municipales a cambio de grandes sumas de dinero, las cuales llegaban al 40 % del valor del contrato.”⁶³

En estos casos, los porcentajes de soborno van de 9,2 % a 52,8 %. El porcentaje medio (31 %) está en el rango de la normalidad, de acuerdo a

un estudio sobre redes de poder en Petén—⁶⁴. Otros casos judicializados lo confirman: el del ex alcalde de Chinautla, Edgar Arnoldo Medrano Menéndez⁶⁵, el del ex alcalde de La Antigua Guatemala, Adolfo Vivar Marroquín⁶⁶, y el de los ex diputados Mario Israel Rivera Cabrera⁶⁷, Luis Adolfo Chávez Pérez y Mirza Judith Arreaga⁶⁸, entre otros.

El ICM del periodo es particularmente alto, y se debe a que aquí la economía de captura implica un sistema piramidal desde lo local hasta lo central de la administración pública, pasando por el eslabón esencial del Legislativo: las diputaciones distritales.

Tabla 24. Estimación de ICM y EC del mercado descentralizado (2004–2017)

Rubros	GANÁ	UNE	PP	FCN	Suma
Volumen capturado del mercado	1.960,51	5.872,68	4.291,59	782,34	12.907,13
Media de ICM	31 %	31 %	31 %	31 %	31 %
ICM estimado	607,76	1.820,53	1.330,39	242,53	4.001,21
Rentabilidad aproximada	18,0 %	16,5 %	16,2 %	15,9 %	16,6 %
Excedente de Captura	351,94	968,19	695,15	124,19	2.139,46

Elaboración propia.

⁶³<https://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-en-quetzaltenango/>

⁶⁴Las obras generalmente son sobrevaloradas y deben ser ejecutadas con un presupuesto menor, muchas veces en detrimento de la calidad e integridad del proyecto, para cumplir con las cuotas asignadas a cada actor que interviene en el negocio. “a través de esas empresas se va una gran cantidad de dinero de las Munis. Así como no está llegando a hacer ese trabajo [carretera en un municipio del departamento] que estoy contando es porque todavía no está de acuerdo que le descuentaran el 20 %. (...) La constructora sólo 20 % está soltando, pero el Consejo de Desarrollo quería otro 30 o 40 %. O sea que le asignan un proyecto a la constructora, pero se quedan con un porcentaje.” (Sin autor, 2011: 130)

⁶⁵“Por medio de acciones fraudulentas se adjudicaban contratos millonarios para su red de empresas, los cuales les generan beneficios a todos sus integrantes. Ese dinero, inyectado a dichas empresas, era utilizado para beneficios personales y mantenerse como un grupo de poder político-económico en el municipio de Chinautla.”

<http://www.cicig.org/casos/com-43-a-juicio-exalcalde-arnoldo-medrano/>

⁶⁶“Las investigaciones de la Fiscalía contra el Lavado de Dinero del MP y la CICIG establecieron que Vivar Marroquín junto con los otros sindicados formaron una estructura para sustraer los recursos de la comuna a través de la creación de 11 empresas “de cartón” (del 2008 al 2012), varias de éstas dedicadas a la construcción y a las cuales se les adjudicaba proyectos sobrevalorados.”

<http://www.cicig.org/casos/juzgado-confirma-delitos-y-prision-preventiva-al-alcalde-de-la-antigua-guatemala/>

⁶⁷“Se le señala de poseer cinco casas construidas de manera ostentosa en Escuintla, Santa Cruz del Quiché y la capital, las cuales están valoradas en el mercado a precios altos. También posee cinco vehículos de lujo y una cuenta bancaria de Q9.194,969.17. Con su salario que pudo haber percibido durante 9 años como diputado no llegaría a dicha cantidad. Presuntamente podría haber cometido los delitos de enriquecimiento ilícito y lavado de dinero.”

<http://www.cicig.org/casos/antejuicios-contra-cuatro-diputados-y-alcalde-de-chinautla/>

⁶⁸“En junio de 2015 fueron denunciados por el ministro de Desarrollo Social, Edgar Leonel Rodríguez Lara, por presiones que recibió de los dos parlamentarios para que otorgara varios contratos al Fondo de Desarrollo Social (FODES), que según ellos les permitiría recibir varios millones para sus actividades de 2014, de acuerdo a las conversaciones que fueron grabadas por el ministro y que aportó para la investigación.”

<http://www.cicig.org/casos/antejuicios-contra-cuatro-diputados-y-alcalde-de-chinautla/>

Por su parte, el excedente de captura de los actores económicos suma Q2,622 millones, concentrada en unas 471 empresas contratistas.

Tabla 25. Estimación del excedente extraordinario del mercado descentralizado (2004–2017)

Rubros	GANÁ	UNE	PP	FCN	Suma
ICM estimado	607,76	1.820,53	1.330,39	242,53	4.001,21
Excedente de Captura	351,94	968,19	695,15	124,19	2.139,46
Excedente extraordinario (acumulado)	959,70	2.788,72	2.025,54	366,71	6.140,67

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.
Elaboración propia.

Existe un continuum fenomenológico importante hasta el presente. El valor adjudicado a las empresas captoras del mercado descentralizado representó el 19 % del total durante la gestión de la GANA, y no paró de crecer después: 25 % con la UNE, 31 %, con el PP, y el 38 % durante el primer año de FCN.

La distorsión perpetua de los mercados descentralizados va de la mano con la perpetuación de estructuras políticas locales y regionales. “Las RPEI han constituido estructuras complejas en torno a algunos diputados distritales y que incluyen a alcaldes, empresas constructoras, oenegés y operadores/intermediarios locales que permiten que el diputado pueda mantener una base política y financiera en torno a su persona [...] Por conducto de estas estructuras se financian muchas de las campañas distritales y municipales. Además, [...] muchos de estos grupos han tendido a relacionarse con estructuras propiamente criminales, particularmente del narcotráfico en zonas fronterizas.” (CICIG, 2015: 19, 44).

4.1.4 En resumidas cuentas

El mercado público-privado de construcción es muy atractivo por su volumen (más de Q78 mil millones entre 2004 y 2017) y se lo disputa un elevado número de contratistas. No obstante, la conducta competitiva de los actores privados excluye casi por completo el rendimiento máximo y los grupos desintegrados de este mercado diverso.

Lo rigen dos dinámicas principales: i) La articulación de redes empresariales nacionales e internacionales con capacidad de influencia de arriba abajo, que distorsionan el mercado desde los niveles más altos de la institucionalidad central y generan excedentes extraordinarios en beneficio particular. En esta dinámica se inscribe la captura del mercado centralizado y de los eventos especiales. ii) La conformación de entramados empresariales con influencia de abajo arriba, que distorsionan las adjudicaciones locales y articulan redes de poder en lo regional. El nivel de continuidad de este fenómeno es más notorio en la actualidad.

La diferencia entre estos fenómenos no responde a la distinción entre actores económicos tradicionales y emergentes; y tampoco concuerda con la separación entre prácticas legales de los primeros e ilegales de los segundos. Lo que podemos asegurar es que la economía de captura está condicionada tanto por actores del bloque económico

hegemónico⁶⁹ como por actores del entorno del poder militar extrainstitucional y de la criminalidad organizada⁷⁰, que usan prácticas ilegales en los conductos aparentemente formales. Todos se sostienen mutuamente en una compleja dinámica de complementariedad y competencia.

Los datos muestran asimismo que hay continuidad en el periodo investigado. El mercado centralizado y los eventos especiales se han resentido con la judicialización de casos de corrupción, pero el mercado descentralizado sigue totalmente cautivo de las RPEI regionales.

El modelo analítico permite identificar el volumen y el valor de las licitaciones potencialmente distorsionadas, estimando los excedentes extraordinarios generados mediante mecanismos de captura.

El excedente extraordinario asciende a un aproximado de Q13,1 mil millones entre 2004 y 2017. Esta suma proviene de tres segmentos particulares del mercado público-privado de infraestructura: la captura del mercado centralizado (Q4.591 millones), la captura de eventos especiales (Q2.371 millones) y la captura del mercado descentralizado (Q6.140 millones).

⁶⁹Terminología utilizada por Casaús Arzú (2000) en el caso guatemalteco y Paniagua (2002) en el caso salvadoreño. Casaús Arzú enfatiza en las relaciones familiares, "analizando de forma especial a aquellas familias que por su importancia en el proceso productivo del momento, por su influencia económica y política, por su capacidad de reproducción y para establecer extensos y exitosos enlaces matrimoniales pudieron reproducir su linaje y lograr que su estirpe sobreviviera hasta nuestros días, como parte integrante del bloque en el poder" (2000: 47-48). Paniagua argumenta, que el bloque económico hegemónico se configura a partir de un conjunto de relaciones familiares y del control sobre empresas insignia de la economía nacional. Estas características otorgan al bloque una proyección de unidad y de destino común.

⁷⁰"Durante las últimas dos décadas se conformó un mercado extenso, descentralizado y agresivamente competitivo alrededor de la obra pública, que dio lugar al surgimiento de un sector emergente de contratistas que disputan cuotas de poder a la élite económica tradicional" (Waxenecker, 2015: 25).

Tabla 26. Resumen de cálculo del porcentaje medio del incentivo comercial monetario (ICM)

Segmento de mercado	Caso judicializado	Incentivo comercial monetario (ICM)	Media del ICM
Captura del mercado centralizado	Construcción y Corrupción	5 %-15 %	15%
	Cooptación de Estado	10 %	
Captura de eventos especiales	Caso Odebrecht	7,5 %	7,5%
Captura del mercado descentralizado	Corrupción en Occidente	9,2 %	31%
	Fraude a Chicamán	52,8 %	
	Corrupción en Quetzaltenango	hasta el 40 %	

Elaboración propia con fuentes diversas sobre casos judicializados.

Tabla 27. Excedente extraordinario acumulado en el periodo 2004- 2017

Rubros	GANAN	UNE	PP	FCN	Suma
Mercado centralizado					
ICM estimado	624,91	1.171,44	362,59	2,66	2.161,60
Excedente de Captura	747,87	1.287,52	391,54	2,81	2.429,74
Excedente extraordinario (acumulado)	1.372,79	2.458,96	754,13	5,47	4.591,34
Eventos especiales					
ICM estimado	86,52	253,36	377,50	24,14	741,53
Excedente de Captura	207,09	556,93	815,30	51,10	1.630,42
Excedente extraordinario (acumulado)	293,61	810,29	1.192,81	75,25	2.371,95
Mercado descentralizado					
ICM estimado	607,76	1.820,53	1.330,39	242,53	4.001,21
Excedente de Captura	351,94	968,19	695,15	124,19	2.139,46
Excedente extraordinario (acumulado)	959,70	2.788,72	2.025,54	366,71	6.140,67
Total acumulado					
ICM estimado	1.319,19	3.245,33	2.070,48	269,33	6.904,33
Excedente de Captura	1.306,90	2.812,64	1.901,99	178,10	6.199,63
Excedente extraordinario (acumulado)	2.626,09	6.057,97	3.972,48	447,43	13.103,96

* Los datos de FCN solamente abarcan el primer año de su gestión, desde enero de 2016 a abril de 2017.
Elaboración propia.

En general, el excedente extraordinario (ICM + EC) del mercado de infraestructura guarda equilibrio: el ICM y el EC del periodo suman Q6,9 mil millones y Q6,2 mil millones, respectivamente. Esto es importante porque el sistema de economía de captura se sostiene sobre el reparto del beneficio indebido para agentes privados y públicos. El impacto de los casos judicializados a partir de 2015 evidencia cierta reducción del fenómeno, pero no hay indicios de que el sistema de captura esté desmoronándose: los niveles de beneficios son altos, equilibrados y constantes. Estos excedentes extraordinarios pueden verse como el motor que sigue sosteniendo la economía de captura en la desigualdad de poder y recursos. La concentración de poder sostiene su reproducción.

Ahora, la cuestión radica en la distribución de este excedente extraordinario y su impacto sobre la economía en su conjunto:

a) El impacto del ICM:

El incentivo comercial monetario es la principal motivación de los engranajes públicos-políticos. Es un excedente oculto en las contabilidades y en las estadísticas económicas. El sector de construcción produjo Q365 mil millones entre 2004 y 2017⁷¹, con una rentabilidad aproximada del sector que se ubica en 16,8 % (un excedente bruto de explotación de más de Q61 mil millones).

Tabla 28. Datos nacionales del sector de construcción en el periodo 2004–2017

Sector construcción	GANA	UNE	PP	FCN*	Total
Producción total del sector	83.716,37	109.336,35	131.490,06	40.798,62	365.341,40
Excedente de explotación del sector	15.028,30	18.025,60	21.298,60	7.039,90	61.392,40
Rentabilidad aproximada	18,0%	16,5%	16,2%	17,3%	16,8%

* Datos hasta el primer trimestre de 2017

Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

El incentivo monetario comercial representa un flujo adicional de recursos en beneficio de actores particulares. Por tanto, esta ganancia extraordinaria incrementa el excedente total que ha producido el sector. La suma del excedente de explotación (Q61,4 mil millones) y del ICM (Q6,9 mil millones) resulta en un excedente acumulado de casi Q68,3 mil millones del sector de construcción de mercado entre 2004 y 2017.

Tabla 29. Impacto del ICM sobre la rentabilidad aproximada del sector de construcción (en millones de Quetzales, 2004–2017)

Rubros	GANA	UNE	PP	FCN*	Suma
Excedente de explotación – construcción de mercado	15.028,30	18.025,60	21.298,60	7.039,90	61.392,40
ICM – mercado público-privado de infraestructura	1.319,19	3.245,33	2.070,48	269,33	6.904,33
Excedente acumulado	16.347,49	21.270,93	23.369,08	7.309,23	68.296,73
Rentabilidad aproximada en sistema de captura	19,5%	19,5%	17,8%	17,9%	18,7%
Incremento de puntos porcentuales	1,6%	3,0%	1,6%	0,7%	1,9%

* Datos hasta el primer trimestre de 2017

Elaboración propia.

El impacto sobre la producción nacional de la construcción de mercado es considerable. Las distorsiones del mercado público-privado incrementan su rentabilidad por casi dos puntos porcentuales, en forma sostenida. El incremento porcentual menor durante el primer año de gobierno de FCN evidencia que, pese al impacto de los procesos judiciales, la economía de captura se mantiene viva y la inversión estatal se sigue desviando mediante sobornos.

⁷¹Tomando en cuenta solamente el primer trimestre del año 2017, coincidiendo en términos temporales con el periodo analizado de las contrataciones en Guatecompras

En este sentido, la perpetuidad de la economía de captura —y de actores y factores de poder que la sostienen— sigue siendo un problema sistémico en Guatemala, que acentúa las desigualdades de poder e impacta de manera negativa en el consumo intermedio entre diversos sectores económicos y sobre la calidad de la inversión estatal.

b) El impacto del EC:

El excedente de captura es la principal motivación de los actores privados. El EC representa una ganancia extraordinaria para las empresas captoras, generado mediante mecanismos de influencia extraordinaria en la interacción público-privada. Esta dinámica determina la distribución de las adjudicaciones de construcción y, por ende, la del volumen del mercado y quién se queda con el excedente de captura. El resultado es la concentración del 50% del valor adjudicado en el 3% de las empresas. Es el segmento de empresas con un volumen de negocios mayor a Q90 millones. Entre 2004 y 2017 se adjudicaron más de Q38,7 mil millones a 160 empresas. El 60% del monto adjudicado (Q23,2 mil millones) es volumen capturado, y el 92 % de las empresas que obtuvieron contratos son captoras (147).

El segundo segmento —empresas con un volumen de negocios entre Q.25 y 90 millones— incluye a 473 empresas (10 %). 251

son captoras que se adjudicaron el 27% del total del mercado (Q21,4 mil millones). 9,6 mil millones corresponden a volumen capturado.

El tercer segmento —empresas con un volumen de negocios entre Q2 y 25 millones— incluye a 1.959 empresas (40 %). 272 son captoras que se adjudicaron el 21% del total del mercado. 16,3 mil millones corresponden al volumen capturado.

El último segmento —empresas con un volumen menor a Q2 millones— encierra 2.277 empresas (47 %). Estas empresas se adjudicaron el 2 % del total del mercado público-privado (Q1,7 mil millones). Este segmento no participa en la dinámica de economía de captura.

En conclusión, la concentración de montos adjudicados y de excedentes es muy alta, y la economía de captura la potencia. Este fenómeno responde en gran medida al impacto del volumen capturado: la gran empresa captura Q23,2 mil millones (el 60% del monto total

Tabla 30. Impacto sobre la estructura de distribución del volumen y excedente (2004–2017)

Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado		Volumen capturado		Excedente de Captura (aproximado)	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual	Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	160	3 %	147	92 %	38.753,34	50 %	23.162,23	60 %	3.859,64	62 %
25–90 millones	473	10 %	251	53 %	21.414,94	27 %	9.564,62	45 %	1.593,80	26 %
2–25 millones	1.959	40 %	272	14 %	16.279,33	21 %	4.477,97	28 %	746,19	12 %
< 2 millones	2.277	47 %	0	0 %	1.719,95	2 %	–	0 %	–	0 %
Totales	4.869	100%	670	14%	78.167,56	100%	37.204,81	48%	6.199,63	100%

Elaboración propia.

adjudicado) y la mediana empresa captura Q9,6 mil millones (el 45% del monto total adjudicado).

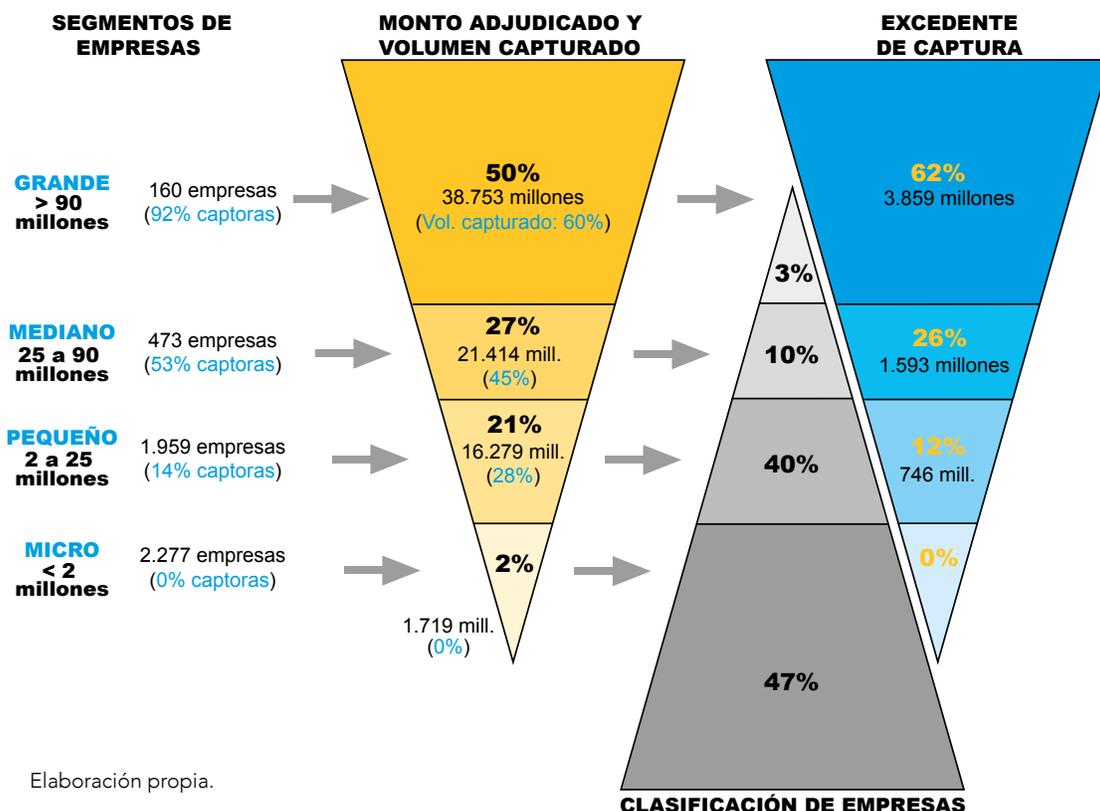
La estructura de desigualdad de valores adjudicados tiene una correlación directa con el volumen capturado y, por ende, se acentúa la estructura desigual de distribución del excedente. En primer lugar, el 3 % de empresas es capaz de apropiarse del 62 % del excedente de captura y, en segundo lugar, el 10 % de las empresas logra captar el 26 % de este excedente. En otras palabras, la capacidad de influencia extraordinaria es proporcional con el éxito económico.

En conjunto, estos dos segmentos (grande y mediano, que representan el 13 % de las empresas) se adjudican el 77 % del valor

del mercado y se apropian del 88 % del excedente de captura. No es casualidad que estos dos segmentos estén participando tan ampliamente en la dinámica de economía de captura: allí se encuentran los principales actores que se disputan, por un lado, el mercado centralizado y los eventos especiales, y, por otro lado, el mercado descentralizado.

La participación es mucho menor en los dos segmentos más bajos de empresas. El segmento pequeño de empresas corresponde sobre todo a entornos regionales. Aunque las pequeñas y micro empresas prácticamente no tienen capacidad de 'competir' en las dinámicas de la economía de captura, no significa que no puedan ser partícipes de andamiajes locales de corrupción.

Figura 14. Esquema piramidal de impacto de economía de captura en el mercado de construcción



► 4.2 ¿Cómo es la economía de captura en otros mercados público-privados?

En el caso del mercado público-privado de salud se conocen el caso Negociantes de la Salud y el caso IGSS-Pisa y IGSS-Chiquimula⁷². La información disponible muestra que se trata de un mercado no transparente, con asimetrías de información y de poder de negociación.

En el caso Negociantes de la Salud se ha establecido “una estructura criminal integrada por funcionarios y empleados del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), así como de particulares, cuyo fin era favorecer a determinados proveedores de medicamentos a cambio de ‘comisiones’”. Esta estructura — conformada por proveedores, operadores y funcionarios públicos⁷³ — incurrió “de manera periódica en irregularidades funcionales e ilicitudes para favorecer determinados proveedores a cambio del cobro de ‘comisiones’ improcedentes, comprometiendo con ello los recursos estatales, distorsionando la legitimidad de los procesos contractuales.” En esta estructura, los operadores “figuran también como proveedores [...] con el objetivo de obtener millonarios beneficios a partir de la influencia que ejercen en las autoridades institucionales y de la información privilegiada con que cuentan [...] Reciben las comisiones de parte de los proveedores y se encargan de distribuirlas entre los ‘funcionarios periféricos’

y/o ‘centrales’ según el porcentaje previamente pactado con ellos.”⁷⁴ Se desconoce en este caso la magnitud del porcentaje del ICM.

En resumen, “la investigación sobre corrupción dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, evidenció que funcionarios y empleados públicos se involucraban en irregularidades para favorecer a determinados proveedores particulares a cambio del cobro de “comisiones” comprometiendo con ello los recursos estatales; distorsionando la legitimidad de los procesos contractuales; generando un posible enriquecimiento ilícito para sí; y sobre todo, causando un serio detrimento a la idoneidad del servicio que debería prestarse a los usuarios de la seguridad social en Guatemala, con lo cual se estaría comprometiendo su salud e incluso su vida.”⁷⁵

Por su parte, el caso IGSS-Pisa implica la adjudicación fraudulenta de un contrato de más de Q116 millones a la Droguería PISA: “Otto Fernando Molina Stalling, quien fungía como asesor del IGSS, junto a Herbert Rodolfo García-Granados Reyes, se comprometió con directivos de la droguería PISA a lograr que la adjudicación del contrato se aprobara a su favor, el cual ascendía a la suma de Q116.227.035 millones. A través de interceptaciones telefónicas se

⁷²Asimismo, Jack Irving Cohen está implicado en el caso Cooptación de Estado por financiamiento electoral ilícito (ver: <http://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-ligan-a-proceso-a-exgobernantes-y-otros-51-sindicados/>)

⁷³Los funcionarios centrales “...tienen acceso a información privilegiada en torno a los procesos de adquisición institucional. Mantienen contacto con los “operadores” y directamente con algunos “proveedores” para acordar la manipulación —mediante acciones u omisiones— de los procesos de adquisición a fin de favorecer indebidamente el interés de determinado “proveedor”, para lo cual cobran determinado porcentaje —al cual denominan “comisión”, “talacha”, “premio”, “papeles”, “negocio”, “mandado”, “sillas”, “banacas”, “diplomas”, “pastel” o “sobres” entre otros términos—”

<http://www.cicig.org/casos/desarticulan-red-de-corrupcion-en-el-igss-negociantes-de-la-salud/>

⁷⁴<http://www.cicig.org/casos/desarticulan-red-de-corrupcion-en-el-igss-negociantes-de-la-salud/>

⁷⁵<https://www.cicig.org/casos/capturas-y-antejuicio-en-caso-negociantes-de-la-salud/>

determinó que presuntamente se cobró a PISA entre el 15 % y el 16 % de comisión.”^{76,77}

El caso Seguridad y Transporte refiere a ilegalidades en el sector de la seguridad privada: “Durante el año 2008 y 2009 (período que abarca la investigación inicial), personeros de la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) propusieron implementar un sistema de seguridad para el transporte público TRANSURBANO a funcionarios de la Administración del gobierno de Álvaro Colom. Este sistema de seguridad incluiría un subsidio de parte del gobierno a la AEAU. [...] Aprovechando la creación del subsidio de seguridad, un grupo de personas conformado por transportistas y por empresarios del ámbito de la seguridad privada, habrían logrado obtener del Estado más de ochenta millones de quetzales para impulsar el Proyecto de Seguridad en el Transporte Público. [...] Una vez asignados los recursos del gobierno nacional al subsidio a la seguridad en el transporte público, personeros de la AEAU y la empresa de seguridad Protección Metropolitana S.A. suscribieron, de manera unilateral y sin acudir a la Ley de Contrataciones del Estado, varios contratos para la prestación del servicio de seguridad (esto incluía la subcontratación de otras empresas de seguridad⁷⁸). La

investigación evidencia que, para tener el control del funcionamiento del negocio, la estructura criminal se conformó por personeros de la AEAU y Protección Metropolitana S.A. quienes abrieron cuentas de depósitos monetarios desde donde se manejaban los recursos económicos. [...] Es de hacer notar que el Estado de Guatemala asignó para este proyecto la cantidad de Q80,119,000.00, de los cuales la investigación determina hasta el momento una sustracción de Q17,700,000.00 por parte de la estructura criminal.”⁷⁹ El ICM de este caso asciende al 22,1 por ciento.

El caso Transurbano, el caso Patrullas y el caso Maskana tienen relación con el sector de transportes y combustibles. Concretamente, en el caso Transurbano “se pudo establecer que el artificio (mecanismo fraudulento) para engañar a la administración pública consistió en evitar la injerencia de actores y procedimientos que pudieran entorpecer u obstaculizar el propósito criminal: lograr la aprobación del Acuerdo Gubernativo 103-2009 y con ello la erogación de los recursos. De esta manera, el Acuerdo Gubernativo fue la llave que permitió la asignación financiera a la AEAU de 35 millones de dólares, sin mayores controles. Es decir, los responsables de la guardia y custodia del patrimonio estatal utilizaron una serie de artificios para defraudar

⁷⁶<https://www.cicig.org/casos/capturan-a-presidente-y-directivos-del-igss-por-contrato-irregular/>

⁷⁷El 26 de septiembre de 2018, las siguientes personas fueron condenados por fraude: Juan de Dios de la Cruz Rodríguez López (expresidente del IGSS), Julio Roberto Suárez Guerra (exintegrante Junta Directiva), Julio Amparo Lotan Garzona (exintegrante Junta Directiva), Max Erwin Quirin Schoder (exintegrante Junta Directiva), Álvaro Manolo Dubón González (subgerente administrativo), Doris Elubia González Salazar (exintegrante Junta de Licitación), Mayra Lissbeth Gómez Suárez (exintegrante Junta de Licitación), Alba Maritza Maldonado Gamboa (exintegrante Junta de Licitación), Delia Haydee Castañón Guerra (exintegrante Junta de Licitación) y Carmen Yadira Gil Quiñónez (exintegrante Junta de Licitación). Asimismo, Otto Fernando Molina Stalling (exasesor del IGSS) fue condenado por cobro ilegal de comisiones. Ver: <https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/condenan-a-integrantes-junta-directiva-y-licitacion-caso-igss-pisa/>

⁷⁸Las siguientes empresas fueron allanadas en el curso de la investigación: Protección Metropolitana, S.A.; Security Professional Systems, Sociedad Anónima/Seguridad y Sistemas.; Seguridad, Control y Vigilancia, S.A.; Protección Élite De Guatemala/Seguridad y Protección Total S.A.; e Investigaciones y Seguridad Profesional I.S.P.

⁷⁹<https://www.cicig.org/casos/caso-seguridad-y-transporte/>

al Estado y con ello a los agremiados de la AEAU y a la sociedad en general. El Acuerdo traslada toda la responsabilidad de la ejecución de los fondos a la AEAU. [...] Un mes antes de la firma del Acuerdo Gubernativo, la AEAU se organizó para acaparar el financiamiento del sistema prepago. En marzo del 2009, miembros de la Junta Directiva de la AEAU crearon cuatro sociedades anónimas con el fin de captar los recursos que se destinarían al sistema prepago. Las acciones de la AEAU se hicieron de forma paralela al establecimiento del Acuerdo Gubernativo 103-2009, a lo interno del gobierno, firmado en abril. Las cuatro sociedades anónimas tienen misma fecha de creación, misma notaria (Ana Elizabeth Mancur Milián) y mismo propósito, las cuales fueron: Expansión Corporativa Mileniun, S.A; Tendencias Modernas Latinoamericanas, S.A; Rutas Metropolitanas de Transporte, S.A; Concesionarios de Transporte, S.A. [...] A partir del 10 de febrero del 2010, la AEAU realizó diversas transferencias internacionales en concepto de pago de maquinaria, las cuales suman 171 millones de quetzales. [...] La AEAU recibió los productos importados, los cuales vienen amparados por facturas emitidas por la empresa All Mercantillia, mismas que suman la cantidad de 142 millones de quetzales. Esto implica una diferencia de 29 millones de quetzales entre lo transferido y lo facturado.”⁸⁰ Solo esa operación señala un ICM del 17 %.

Las operaciones financieras se realizaron a nivel internacional⁸¹, pero “existen retornos de dinero hacia el sistema bancario guatemalteco a

través de GTC Bank, procedentes de la entidad All Mercantillia, alrededor de Q.9,566,318. Los beneficiarios de dichas transferencias son los señores Javier Arzú Tinoco por Q.5,631,318.00; y Juan Luis Rodríguez y la empresa Logimpex por Q.1,967,500.00. El estudio de la trazabilidad del depósito realizado a Juan Luis Rodríguez determinó que el beneficiario final de dicha transferencia fue el señor Gustavo Alejos...”⁸²

En el caso Patrullas “...se capturó al ex Subdirector de la Dirección General de Apoyo y Logística de la Policía Nacional Civil (PNC), Héctor Florentino Rodríguez Heredia, además de ex jefes, ex asesores y particulares, sindicados de defraudar el presupuesto de la institución. [...] Esta estructura criminal operó en la PNC para desviar los fondos aparentando invertirlos en adquisición de bienes y servicios particularmente para auto patrullas (reparaciones mecánicas); contratación de obras y servicios para sub estaciones (reparaciones, remozamientos, remodelaciones) las cuales fueron realizadas por personal de la PNC; y la adjudicación de un evento de cotización de repuestos para patrullas por más de 12 millones de quetzales adjudicado de forma fraudulenta.”⁸³ En este caso se desconoce el porcentaje del ICM.

El caso Maskana se refiere a la adjudicación fraudulenta en la compra de combustibles para la Policía Nacional Civil (PNC) por un monto de Q39,4 millones.⁸⁴ Se desconocen los montos del ICM.

⁸⁰<https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/com-015-caso-transurbano-etapa-i/>

⁸¹“La Fiscalía Especial Contra la Impunidad ha solicitado desde el año pasado [2017] asistencias internacionales al Reino Unido, Brasil y Malta.”

<https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/com-015-caso-transurbano-etapa-i/>

⁸²<https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/com-015-caso-transurbano-etapa-i/>

⁸³<https://www.cicig.org/casos/capturas-por-fraude-a-la-policia-nacional-civil/>

⁸⁴En este caso son acusados Raúl Velásquez, exministro de Gobernación; José Aníbal Hernández Nova, exasesor del Ministerio de Gobernación; Baltazar Gómez Barrios, exdirector de la PNC; y Héctor Israel Lapoyeu López, exsubdirector general de Apoyo Logístico de la institución policial. Ver detalles: <https://www.cicig.org/casos/condenan-a-ex-asesor-del-ministerio-de-gobernacion/>

<https://www.cicig.org/casos/captura-en-caso-maskana/>

Otros casos judicializados refieren al sector de alimentos, y abarcan dos segmentos diferenciados de la economía guatemalteca: por un lado, la industria de alimentos y, por otro lado, los restaurantes.

En 2014, el “Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) suscribió el contrato para la compra de granos básicos con El Bodegón por Q492.3 millones en 2014, sin sujetarse a licitación ni cotización. Esto debido a que se amparó en el Estado de Calamidad decretado por el Ejecutivo, a causa de los efectos del fenómeno de El Niño. Los granos básicos serían distribuidos a familias en situación de pobreza extrema mediante 1.5 millones de cupones [...] La Fiscalía de Delitos Económicos del Ministerio Público (MP) determinó que la empresa El Bodegón le vendió al Ministerio de Agricultura granos básicos de contrabando. El maíz descartado en México —no apto siquiera para el consumo animal, en palabras de la fiscal general Thelma Aldana— fue distribuido a beneficiarios Pacto Hambre Cero...”⁸⁵. Este caso representa el segmento de la industria de alimentos. La información disponible apunta a un ICM del 16 %⁸⁶

En el caso Estado como botín: Registro General de la Propiedad se registra la compra fraudulenta de desayunos: “Se contrataron los servicios del restaurante ‘Fulanos y Menganos’ para que brindara un desayuno. Por estos servicios se pagaron Q90 mil a la representante legal, Joam María Ponce Sánchez. Para el

montaje (sillas, fundas y vajillas) se contrató a la empresa ‘El Rincón del Chef’, aunque la contratación con ‘Fulanos y Menganos’ ya incluía el montaje para el desayuno, por lo que se paga dos veces el mismo servicio. Se pagó Q51,978.60 a la representante de la empresa, Esperanza Josefina Castellanos Solís.”⁸⁷ Es un caso de alto impacto, pues, involucra a familiares del presidente Jimmy Morales y, además, corresponde al segmento de restaurantes.

Tabla 31. Promedio de ICM de casos de alto impacto

Casos	ICM
IGSS-Pisa	15–16 %
Seguridad y Transporte	22,1 %
Transurbano	17 %
Pacto Hambre Cero	16 %
Promedio	17,5%

Elaboración propia.

Tomando en cuenta los datos de estos casos de alto impacto se asume una media del 17,5 % de ICM aplicable al conjunto de licitaciones afectadas por mecanismos de economía de captura en los mercados público-privados de salud, alimentos, transportes y combustibles, y seguridad. Es sin duda alguna un dato conservador para la estimación de los sobornos.

⁸⁵<https://elperiodico.com.gt/nacion/2016/09/28/mp-el-maga-pago-q248-millones-por-maiz-no-pto-ni-para-consumo-animal/>

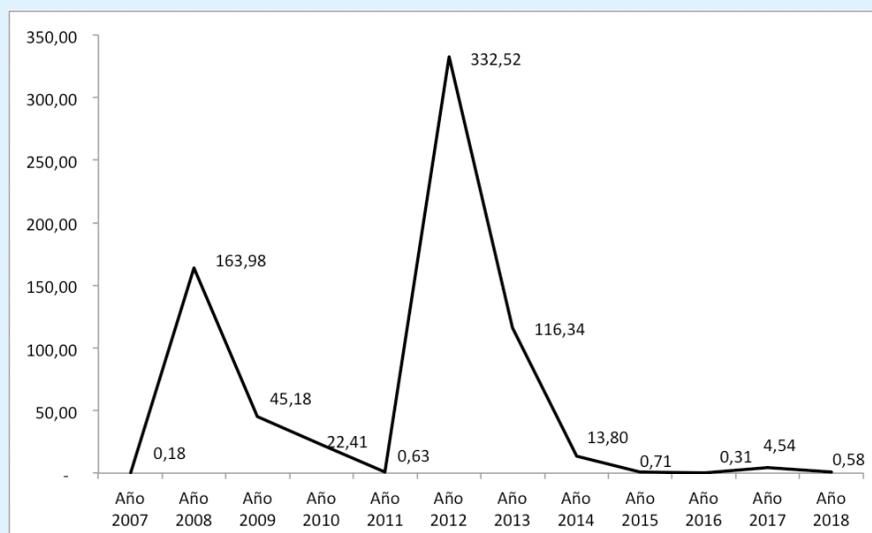
⁸⁶“El contrato con El Bodegón fue rescindido en mayo de 2015, cuando el MAGA le había pagado Q248 millones. De acuerdo con análisis financieros, el MP estableció que la estructura obtuvo beneficios económicos por Q40.5 millones. El Bodegón trianguló Q18 millones por medio de ocho empresas que terminaron en cuentas de Jonathan Chévez, el testaferro de Otto Pérez y Roxana Baldetti.”

⁸⁷<https://www.cicig.org/casos/capturan-a-exregistradora-de-la-propiedad-y-a-otras-21-personas/>

RECUADRO: La dualidad de la Industria Militar⁸⁸

Una particularidad interesante es la Industria Militar como proveedora del propio Estado y, al mismo tiempo, como compradora estatal. La Industria Militar ha vendido a otras instituciones estatales por un total de Q701 millones entre 2007 y 2018⁸⁹:

Figura 15. Montos adjudicados a Industria Militar: 2007–2018 (en millones de Quetzales)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

La relación Estado-Estado no es necesariamente una contradicción en sí misma, al no ser por las irregularidades e ilegalidades del caso "Negocios en la Industria Militar": "El grupo criminal estaba integrado por los coroneles José Alfredo Cotzajay Chajón, Jorge Arturo Vega Chávez, Carlos Geovani Mejía Girón y Byron Manuel Santos Galindo, quienes para cometer varios ilícitos contrataron al Mayor retirado Rolando Enrique Hernández González, como "representante de ventas" de la Industria Militar. El Mayor Hernández González recibió en el período comprendido entre los años 2008 al 2011, veintitrés millones cuatrocientos dos mil doscientos treinta y ocho quetzales (Q23.402.238.00), proveniente de ganancias por comisiones establecidas en ventas de la Industria Militar, las que estuvieron plagadas de irregularidades. Asimismo, del resultado de las investigaciones realizadas, surge que los empresarios que tuvieron relación comercial con la Industria Militar durante ese período, debían pagar al jefe de esta institución y al jefe del Departamento Financiero sumas de dinero para poder obtener contratos o trabajos. Se logró establecer preliminarmente que los militares señalados recibieron mediante cheques la cantidad de Q919,330.83 como cobro por la adjudicación de esos contratos.⁹⁰

4.2.1 El mercado público-privado de salud

"El sistema de salud en Guatemala está conformado por tres grandes subsectores: privado lucrativo, privado no lucrativo y público. [...] Alrededor del 65–70 % del total de los medicamentos en Guatemala son adquiridos por consumidores privados y el 35–30 % restante, por el mercado institucional" (ProChile, 2011: 12). Este apartado analiza el mercado público-privado de la salud, integrado por entidades centrales y descentralizadas del sistema de salud pública y proveedores privados. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social son las principales entidades compradoras. Las compras se subdividen en diferentes áreas administrativas: administración central, hospitales nacionales y regionales y áreas de salud, entre otros.

⁸⁸Es una dependencia adscrita al Ministerio de Defensa de Guatemala

⁸⁹Información de Guatecompras; fecha de consulta: 21 de octubre de 2018

⁹⁰<https://www.cicig.org/casos/caso-negocios-en-la-industria-militar/>

Tabla 32. Número de entidades compradoras y contratistas del mercado público-privado de salud (2004–2017)

Periodo gubernamental	Entidades compradoras	Entidades contratistas	Cantidad de contratos	Volumen del mercado (millones de Quetzales)
GANA (2004–2008)*	98	835	6.997	1.310.525.434,13
UNE (2008–2012)	206	2.742	66.210	4.770.760.473,00
PP (2012–2016)	264	2.600	134.678	8.328.765.363,01
FCN-Nación (2016–2017)**	177	1.492	84.815	2.983.429.057,71

* Durante este periodo aún no se registraron todas las transacciones en la base de datos de Guatecompras.

** Del 15 de enero de 2016 al 6 de abril de 2017

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

“Salud e insumos hospitalarios” es el rubro principal de adquisiciones, e incluye medicamentos y toda clase de materiales necesarios para la atención sanitaria. El IGSS y el MSPAS registraron el 76,4 % y el 63,2 % de las contrataciones bajo este renglón. Por tanto, se delimitará el análisis a la categoría “Salud e insumos hospitalarios”. Esta base de datos se compone de la siguiente manera:

Tabla 33. Contratos y montos de la categoría “Salud e insumos hospitalarios” (2004–2017)

Periodo gubernamental	Contratos	Monto
GANA	4.886	913.829.610,15
UNE	50.016	3.446.683.319,88
PP	92.709	5.270.136.987,71
FCN	60.853	2.247.341.400,89
Total	208.464	11.877.991.318,63

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

En el mercado de salud la modalidad de contratación que predomina es la compra directa⁹¹ : el 89,8 %. Solo el 3,5 % se hizo mediante licitación. Casi el 90 % se amparó en el mecanismo que impide evadir cotizaciones y licitaciones siempre y cuando los montos estén entre Q.10 mil y Q.90 mil. Precisamente, una característica fundamental de la dinámica de las compras es el fraccionamiento: i) la compra fraccionada —paralela, dispersa y descoordinada— del mismo producto por parte de diferentes entidades compradoras del sistema de salud pública; y ii) el fraccionamiento de los eventos mismos para utilizar la modalidad de compra directa (menor a Q.90 mil). Además, el fraccionamiento es menos transparente. Los contratos abiertos (CA) ofrecerían en teoría una alternativa⁹² . “La primera vez que se lo introduce como mecanismo para agregar la compra de las tres instituciones principales⁹³ del sector público es en 1996⁹⁴. Los primeros dos años [la] coordinación y gestión administrativa del

⁹¹No se cuenta con información sobre las modalidades de contratación durante el periodo gubernamental de GANA (4.886 contratos). En el periodo de UNE no hay información sobre las modalidades de contratación para 8.227 contratos.

⁹²El Contrato Abierto [CA] es una modalidad de compras utilizada en Guatemala para llevar a cabo la compra agregada de medicamentos para las entidades principales que proveen servicios de salud en el sector público. El Contrato Abierto permite unificar y consolidar procesos de compra mientras que las solicitudes individuales de adquisiciones se siguen manteniendo descentralizadas sin que la información se agregue a nivel central ni para la planificación ni para la compra o monitoreo de la distribución y acceso efectivo de la población a los medicamentos.” (Banco Mundial, 2012: 4)

⁹³Además del MSPAS e IGGS, el Ministerio de Defensa es calificado como entidad pública que provee a gran escala servicios de salud pública

⁹⁴“Durante la década de los 90, la reforma de salud impulsada responde a los procesos de modernización en los que el Estado adquiere su carácter subsidiario o neoliberal. con esto, las políticas de salud tienen un sentido de compensación y asistencia social, focalizando las acciones hacia la población materno-infantil, promueven una mayor participación de entidades privadas en la salud, cobros y recuperación de costos, y la disminución paulatina de la participación del Estado en el financiamiento del sistema de salud” (Hernández Mack, 2010: 52).

CA se tercerizó y la llevó una empresa privada (Swiss Purchasing Company – SWIPCO). En el año 2000 se hace un nuevo proceso de adquisición en el que se introducen modificaciones al modus operandi [...] con el Ministerio de Finanzas a cargo de la coordinación y gestión administrativa [...] La realización de un nuevo proceso en el año 2005 se da en el contexto de una actualización de la ley de contrataciones y en esta ocasión se da [una] serie de procesos legales y problemas que demoran la firma de los contratos y que generan una serie de críticas y cuestionamiento al proceso en general...” (Banco Mundial, 2012: 2–4). Entre 2005 y 2012 se firmaron otros contratos abiertos, pero “desde entonces se aprobaron acuerdos que han ido ampliando el plazo de los mismos.”⁹⁵ En 2017 había doce contratos abiertos vigentes: cinco de 2005, cuatro de 2008, uno de 2010, dos de 2011 y uno de 2012. El 60 % de los insumos más consumidos no tenían contrato abierto vigente.⁹⁶

Otra problemática que caracteriza este mercado público-privado son las prórrogas y objeciones para sostener las distorsiones competitivas en el marco de las compras directas. Existen esfuerzos por transformar esta dinámica⁹⁷ pero también estructuras y redes “que incurrieron de manera periódica en irregularidades funcionales e ilicitudes para favorecer determinados proveedores a cambio del cobro de ‘comisiones’ improcedentes, comprometiendo con ello los recursos estatales, distorsionando la legitimidad de los procesos contractuales.”⁹⁸

En estas condiciones, el mercado se caracteriza por tener pocas empresas con un alto rendimiento competitivo y muchas en los campos cohesivo y de rendimiento mínimo.

Tabla 34. Compras por modalidad de contratación (2004–2017)

Modalidad	No. de contratos	Porcentaje	Monto
Compra Directa con Oferta Electrónica (Art. 43 LCE Inciso b)	187.169	89,8 %	6.229.830.286
Cotización (Art. 38 LCE)	7.274	3,5 %	886.364.882
Licitación Pública (Art. 17 LCE)	459	0,2 %	2.537.976.861
Procedimientos Regulados por el artículo 44 LCE (Casos de Excepción)	299	0,1 %	611.326.318
Negociaciones entre Entidades Públicas (Art. 2 LCE)	74	0,04 %	13.617.672
Adquisición Directa por Ausencia de Oferta (Art. 32 LCE)	7	0,003 %	969.543
Convenios y Tratados Internacionales (Art. 1 LCE)	59	0,03 %	12.791.842
Otras modalidades	4	0,002 %	527.155
Sin categoría	13.119	6,3 %	1.584.586.761
TOTAL	208.464	100,0 %	11.877.991.319

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

⁹⁵Quintela Babio, Carmen: 48 precios para un ibuprofeno; Plaza Pública, 26 de junio de 2017.

Disponible: <https://www.plazapublica.com.gt/content/48-precios-para-un-ibuprofeno>

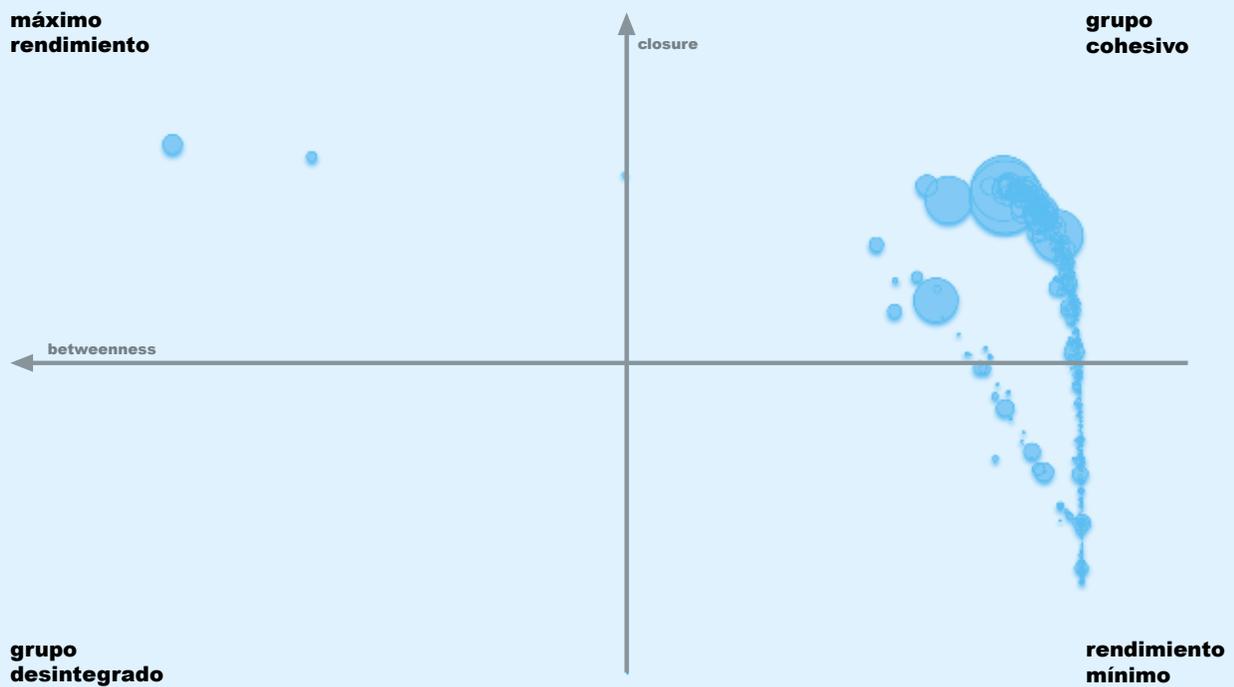
⁹⁶Ver: <http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/FUNSCHPresentacion.pdf>

⁹⁷En mayo de 2016, se firmó un convenio entre MSPAS, Ministerio de Finanzas (MINFIN) y Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). El objetivo era optimizar la compra y contratación a costo óptimo de medicamentos, equipo médico-quirúrgico y servicios no personales que garantice su disponibilidad en los hospitales seleccionados y fortalezca la transparencia en la cadena de abastecimiento. Un punto central es el perfeccionamiento del modelo de gestión de inventarios en los hospitales, consolidando los listados de insumos para compras no-fraccionadas.

Ver: <http://fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/FUNSCHPresentacion.pdf>

⁹⁸<http://www.cicig.org/casos/desarticulan-red-de-corrupcion-en-el-igss-negociantes-de-la-salud/>

Figura 16. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) entre 2004 y 2017: 1.221 empresas contratistas



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Figura 17. Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo y grupo cohesivo (1.218 empresas contratistas)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

La dinámica de economía de captura puede haber involucrado a unos 91 mil contratos sobre un valor total de Q8,4 mil millones entre 2004 y 2017. Es decir, el 44 % de todos los contratos y el 71 % del monto global los operaron 75 empresas captoras (6,1 %). El volumen capturado asciende a casi Q6,2 mil millones (el 52,1 % de lo adjudicado durante los cuatro periodos gubernamentales).

Tabla 35. Suma de empresas captoras (salud)

CATEGORÍAS		2004–2017
Total en el periodo	Empresas contratistas	1.221
Grupo cohesivo	Empresas captoras	48
	Porcentaje	3,9 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	27
	Porcentaje	2,2 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	75
	Porcentaje	6,1%

Elaboración propia

Tabla 36. Suma contratos afectados por empresas captoras (salud)

CATEGORÍAS		2004–2017
Total en el periodo	Contratos	208.464
Grupo cohesivo	Contratos afectados	90.704
	Porcentaje	43,5 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	1.010
	Porcentaje	0,5 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	91.714
	Porcentaje	44,0%

Elaboración propia

Tabla 37. Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: valor adjudicado (salud)

CATEGORÍAS		2004–2017	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	11.877,99	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	2.152,22	18,1 %
	Volumen capturado del mercado	5.605,82	47,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	7.758,04	65,3%
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	95,25	0,8 %
	Volumen capturado del mercado	586,19	4,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	681,44	5,7%
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	2.247,47	18,9 %
	Volumen capturado del mercado	6.192,01	52,1 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	8.439,48	71,1%

Elaboración propia

El cálculo del excedente extraordinario se compone de la siguiente manera: i) el ICM promedio se estableció en 17,5 %, tomando en cuenta los casos judicializados; ii) el excedente de captura se calcula a partir del rendimiento aproximado por sector⁹⁹. En este mercado intervienen la industria manufacturera (la química) y el comercio, como proveedores directos de medicamentos e insumos. No hay datos sobre la participación de los dos sectores en el mercado público-privado, pero la estructura de importación de medicamentos señala que el 55 % proviene de entidades comerciales y el 45 % de entidades industriales.¹⁰⁰

Tabla 38. Excedente extraordinario acumulado en el periodo 2004–2017

Rubros	2004–2017
Valor total adjudicado	11.877,99
Volumen capturado del mercado	6.192,01
ICM estimado	1.083,60
Excedente de captura	1.685,78
Excedente extraordinario	2.769,38

Elaboración propia

En suma, el excedente extraordinario se estima en Q2,769 millones entre 2004 y 2017. Es un cálculo global para los dos principales campos relacionales.

Tabla 39. Impacto de economía de captura sobre la estructura de distribución (2004–2017)

Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado		Volumen capturado		Excedente de captura	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual	Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	24	2 %	22	92 %	6.960,24	59 %	5.074,32	73 %	1.381,48	82 %
25–90 millones	55	5 %	22	40 %	2.916,18	25 %	804,29	28 %	218,97	13 %
2–25 millones	218	18 %	31	14 %	1.744,28	15 %	313,41	18 %	85,32	5 %
< 2 millones	924	76 %	–	0 %	257,29	2 %	–	0 %	–	0 %
Totales	1.221	100 %	75	6 %	11.877,99	100 %	6.192,01	52 %	1.685,78	100 %

Elaboración propia

⁹⁹La rentabilidad aproximada de la industria manufacturera es del 16,5 % y del comercio de 36 %.

¹⁰⁰Al menos, el 55 % de los medicamentos fue importado en 2010 (ProChile, 2011).

4.2.2 El mercado público-privado de alimentos

Este segmento de mercado incluye variados suministros de alimentos; tanto de la industria de alimentos como del sector de restaurantes. En total, la base de datos contiene 14.897 contratos con el valor de Q3,270 millones. Este mercado se compone por 317 entidades estatales compradoras. Las principales entidades pertenecen a la administración central, pero también intervienen entidades locales, sobre todo, las municipalidades.

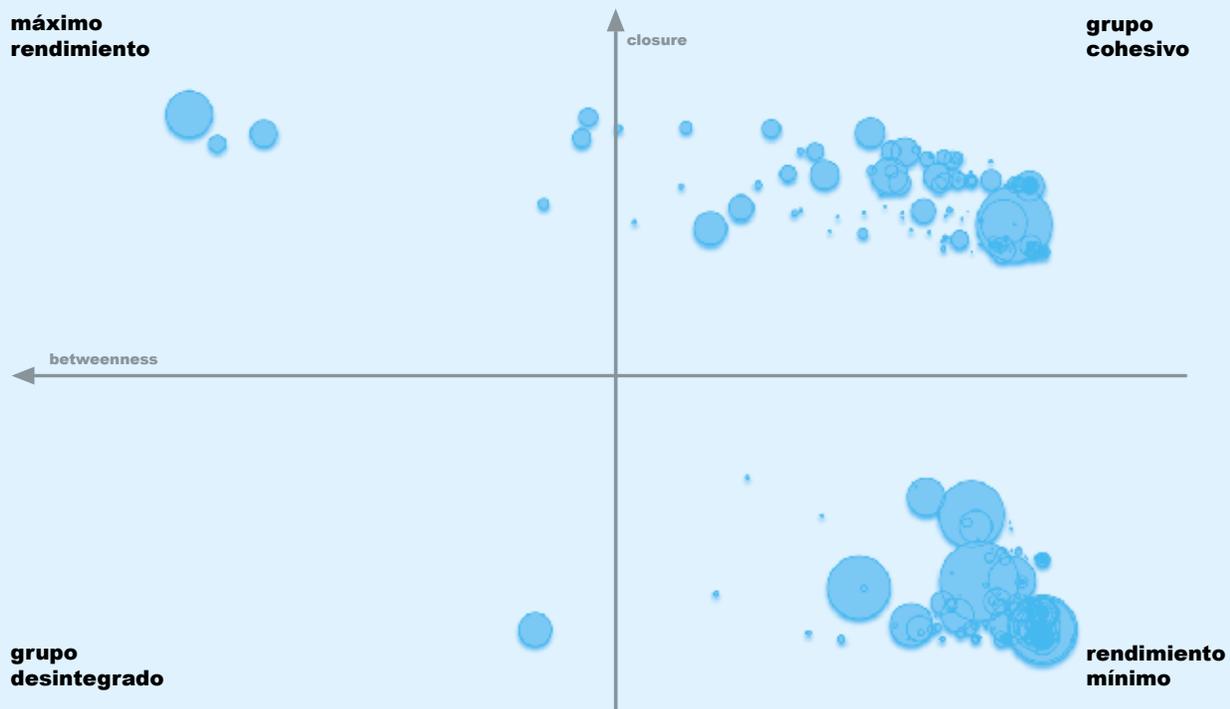
Tabla 40. Principales entidades compradoras del mercado público-privado de alimentos

Entidades compradoras	Contratos	Monto (Q.)
MINGOB	390	828.522.057,36
MAGA	151	396.512.983,41
FONADES	2	259.147.280,70
MSPAS	5.796	249.310.734,22
IGSS	4.624	218.548.913,67
MINFIN	98	185.266.379,67
FONAPAZ	70	143.719.418,19
MIDES	43	143.196.911,08
CIPREDA	75	116.012.096,41
CCAS	18	59.277.065,35
SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA	284	56.911.542,16
CDAG	53	53.824.165,80
SOSEP	25	39.335.366,06
IRTRA	962	37.909.743,87
SAAS	34	26.780.281,53
CONRED	74	22.742.276,45
EPQ	30	20.154.832,10
MUNICIPALIDAD DE COBÁN, ALTA VERAPAZ	6	17.366.108,50
MINDEF	56	17.132.213,40
MUNICIPALIDAD DE NEBAJ, QUICHÉ	8	16.126.817,00
MICUDE	33	15.073.314,82
MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN TUTUAPA, SAN MARCOS	9	12.812.616,00
SITRAMINFIN	3	11.991.616,00
MINEDUC	202	11.345.389,07
GUARDIA PRESIDENCIAL.	16	10.281.000,14

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

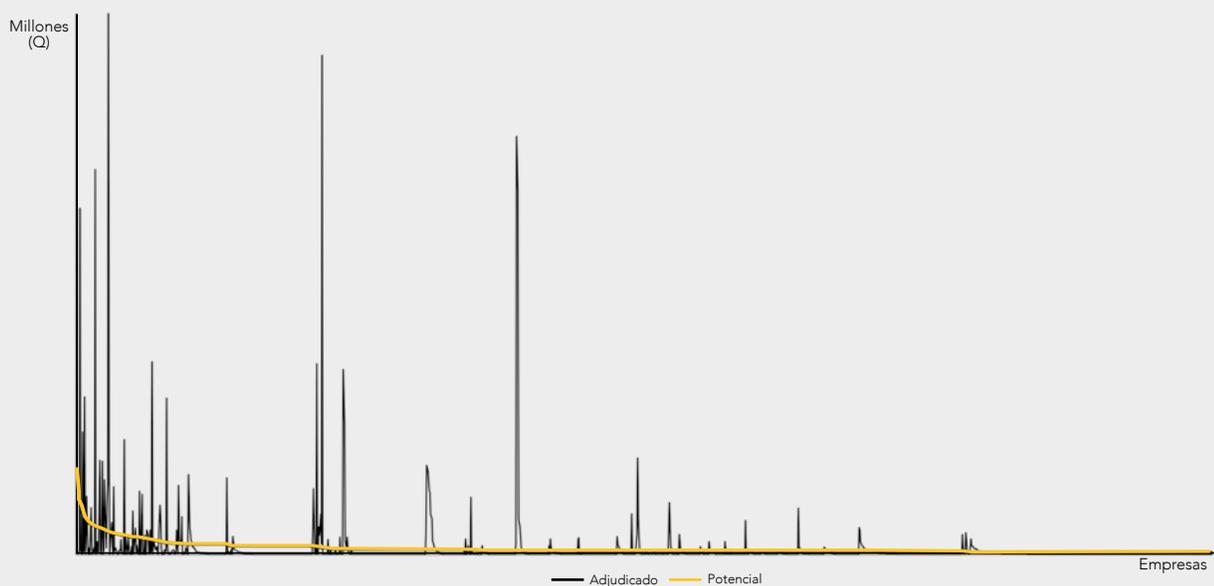
En el mercado participan 1.534 empresas, cuyo comportamiento se concentra en los campos relaciones cohesivo y mínimo. Hay pocas excepciones. Las empresas del campo de rendimiento máximo representan una estructura oligopólica.

Figura 18. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) entre 2004 y 2017: 1.534 empresas contratistas



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Figura 19. Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo y grupo cohesivo (1.527 empresas contratistas)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

En suma, la dinámica de economía de captura involucró, según el análisis, 3.089 contratos, con un valor de Q2.370 millones entre 2004 y 2017. Es decir, el 20,7 % de todos los contratos y el 72 % del monto global fueron operados por 69 empresas captoras (4,5 %). El volumen capturado del mercado asciende a casi Q2.093 millones, el 64 % del total adjudicado durante los cuatro periodos gubernamentales (Q3.270 millones).

Tabla 41. Suma de empresas captoras (alimentos)

CATEGORÍAS		2004-2017
Total en el periodo	Empresas contratistas	1.534
Grupo cohesivo	Empresas captoras	20
	Porcentaje	1,3 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	49
	Porcentaje	3,2 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	69
	Porcentaje	4,5%

Elaboración propia.

Tabla 42. Suma contratos afectados por empresas captoras (alimentos)

CATEGORÍAS		2004-2017
Total en el periodo	Contratos	14.897
Grupo cohesivo	Contratos afectados	2.623
	Porcentaje	17,6 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	466
	Porcentaje	3,1 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	3.089
	Porcentaje	20,7%

Elaboración propia.

Tabla 43. Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: valor adjudicado (alimentos)

CATEGORÍAS		2004-2017	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	3.270,65	100%
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	90,96	2,8 %
	Volumen capturado del mercado	517,11	15,8 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	608,07	18,6%
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	186,62	5,7 %
	Volumen capturado del mercado	1.576,08	48,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	1.762,70	53,9%
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	277,58	8,5 %
	Volumen capturado del mercado	2.093,19	64,0 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	2.370,77	72,5%

Elaboración propia.

El cálculo del excedente extraordinario se compone así: i) se estableció el ICM promedio en 17,5 %, tomando en cuenta los casos judicializados; ii) el excedente de captura se calcula a partir del rendimiento aproximado de los sectores de la industria alimenticia y los restaurantes¹⁰¹. En el mercado de alimentos intervienen la industria manufacturera (la alimenticia) y el sector de servicios privados (hoteles y restaurantes), como proveedores directos. No hay datos sobre la participación porcentual de los dos sectores en el mercado. Se asume una participación igualitaria. El excedente extraordinario del mercado público-privado de alimentos asciende a Q813 millones entre 2004 y 2017.

Tabla 44. Excedente extraordinario acumulado en el periodo 2004–2017

Rubros	2004–2017
Valor total adjudicado	3.270,65
Volumen capturado del mercado	2.093,19
ICM estimado	366,31
Excedente de captura	447,42
Excedente extraordinario	813,73

Elaboración propia.

Tabla 45. Impacto de la economía de captura en la estructura de distribución (2004–2017)

Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado		Volumen capturado		Excedente de captura	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual	Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	6	0,4 %	6	100 %	949,19	29 %	906,53	96 %	193,77	43 %
25–90 millones	23	1,5 %	21	91 %	960,67	29 %	735,35	77 %	157,18	35 %
2–25 millones	145	9,5 %	42	29 %	1.040,28	32 %	451,31	43 %	96,47	22 %
< 2 millones	1.360	88,7 %	–	0 %	320,51	10 %	–	0 %	–	0 %
Totales	1.534	100,0 %	69	4 %	3.270,65	100 %	2.093,19	64 %	447,42	100 %

Elaboración propia.

¹⁰¹La rentabilidad aproximada de la industria manufacturera es del 16,5 % y del sector de servicios privados de 26,3 %.

4.2.3 El mercado público-privado de transporte y combustibles

Este segmento de mercado incluye compras de vehículos, combustibles y lubricantes, contratación de servicios de transporte de carga y de personas, compras de repuestos, y contratación de servicios de reparaciones y mantenimiento, entre otros. En total, la base de datos contiene 13.583 contratos sobre un monto total de Q6.555 millones entre 2004 y 2017.

Este mercado se compone por 570 entidades compradoras: del gobierno central, de entidades descentralizadas y también de organizaciones no gubernamentales¹⁰².

Tabla 46. Principales entidades compradoras del mercado público-privado de alimentos

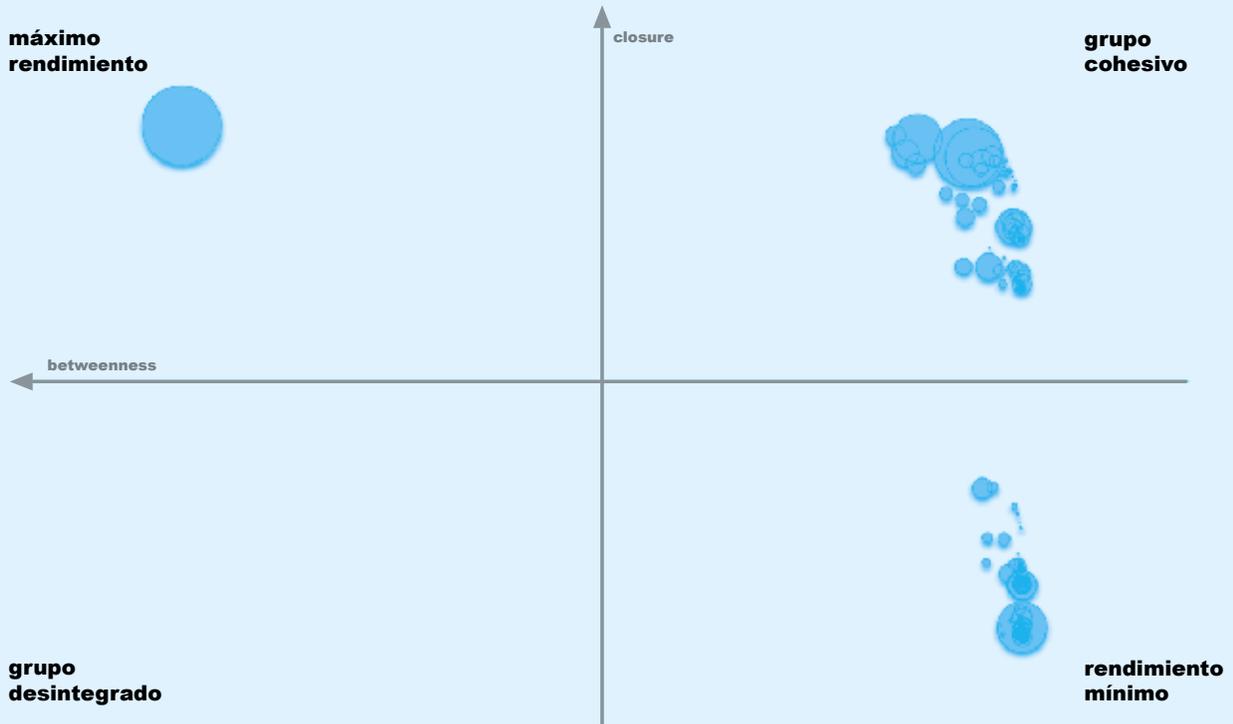
Entidades compradoras	Contratos	Monto (Q.)
MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	544	1.122.248.053,00
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN	917	1.114.593.338,30
EMPRESA PORTUARIA NACIONAL SANTO TOMAS DE CASTILLA — EMPORNAC —	254	501.069.619,52
MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA	388	481.277.243,36
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	3.524	436.885.711,87
EMPRESA PORTUARIA QUETZAL — EPQ —	99	166.380.575,78
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS	62	127.945.763,66
INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN — INDE—	109	119.698.343,69
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA — IICA —	9	109.894.275,00
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL —IGSS—	333	103.371.450,94
CENTRO DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA PRE INVERSION AGRICOLA — CIPREDA —	69	102.568.585,42
ORGANISMO JUDICIAL	94	80.461.911,09
MINISTERIO DE EDUCACION	1.198	73.555.322,27
MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL	51	67.108.422,21
MINISTERIO PUBLICO	35	56.889.257,77
SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA —SAT—	179	50.673.348,86
FIDEICOMISO DE APOYO A LA PLANIFICACION URBANA	10	48.217.467,02
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA —USAC—	405	47.712.688,41
MUNICIPALIDAD DE QUETZALTENANGO, QUETZALTENANGO	39	47.155.295,49
MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	46	39.655.770,57
MUNICIPALIDAD DE MIXCO, GUATEMALA	73	38.871.969,64
SECRETARIA DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD DE LA PRESIDENCIA — SAASP —	73	38.145.605,38
MUNICIPALIDAD DE VI LLA NUEVA, GUATEMALA	81	37.373.521,69
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION	99	36.086.154,58
CREDITO HIPOTECARIO NACIONAL — CHN —	34	33.903.507,59
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	119	32.358.849,87
BANCO DE GUATEMALA	36	28.074.936,92
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA —EMPAGUA—	55	26.217.958,18
MUNICIPALIDAD DE SANTA CATARINA PINULA, GUATEMALA	35	26.055.149,54
MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO IXTATAN, HUEHUETENANGO	47	23.182.966,24

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Este mercado se compone por 1.680 empresas proveedoras, cuyo relaciones las sitúan en los campos de cohesión y rendimiento mínimo. Solamente una empresa tiene rendimiento alto, debido a su capacidad relacional en distintos segmentos del propio mercado. Esta posición, aunado al elevado éxito económico, indica una posición que se asemeja a un monopolio.

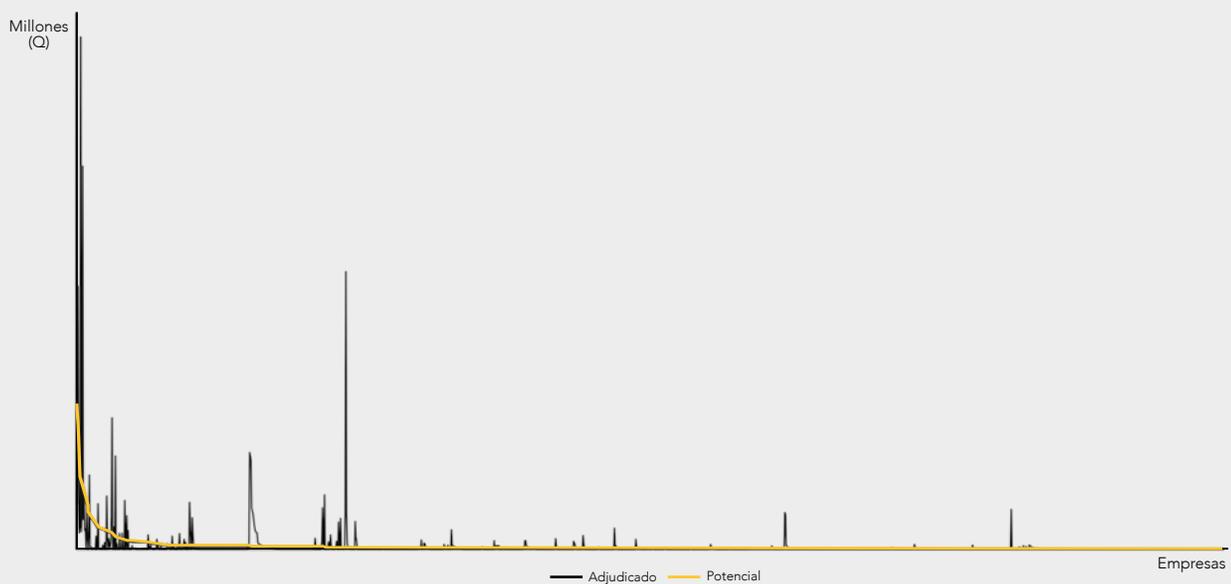
¹⁰²El impacto de las ONG se registra especialmente entre 2004 y 2011, cuando éstas operaron las licitaciones del Sistema de Consejos Desarrollo en los departamentos.

Figura 20. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) entre 2004 y 2017: 1.680 empresas contratistas



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Figura 21. Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo y grupo cohesivo (1.679 empresas contratistas)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

En suma, la dinámica de economía de captura involucra 3.256 contratos por un valor total de Q4,155 millones entre 2004 y 2017. El 24 % de todos los contratos y el 63 % del monto global los operaron 73 empresas captoras (4,3 %). El volumen capturado del mercado asciende a casi Q3.387 millones, casi el 52 % del total adjudicado durante los cuatro periodos gubernamentales (Q6.555 millones).

Tabla 47. Suma de empresas captoras (transporte)

Periodo		2004–2017
Total en el periodo	Empresas contratistas	1.680
Grupo cohesivo	Empresas captoras	20
	Porcentaje	1,2 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	53
	Porcentaje	3,2 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	73
	Porcentaje	4,3%

Elaboración propia.

Tabla 48. Suma contratos afectados por empresas captoras (transporte)

CATEGORÍAS		2004–2017
Total en el periodo	Contratos	13.583
Grupo cohesivo	Contratos afectados	2.600
	Porcentaje	19,1 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	656
	Porcentaje	4,8 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	3.256
	Porcentaje	24,0%

Elaboración propia.

Tabla 49. Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: valor adjudicado (transporte)

CATEGORÍAS		2004–2017	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	6.555,92	100%
CE-cohesivo	Potencial económico competitivo	574,71	8,8 %
	Volumen capturado del mercado	1.715,62	26,2 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	2.290,33	34,9%
CE-mínimo	Potencial económico competitivo	193,75	3,0 %
	Volumen capturado del mercado	1.671,54	25,5 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	1.865,29	28,5%
Resumende la captura	Potencial económico competitivo	768,46	11,7 %
	Volumen capturado del mercado	3.387,16	51,7 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	4.155,62	63,4%

Tabla 50. Excedente extraordinario acumulado en el periodo 2004–2017

Rubros	2004 – 2017
Valor total adjudicado	6.555,92
Volumen capturado del mercado	3.387,16
ICM estimado	592,75
Excedente de captura	1.354,86
Excedente extraordinario	1.947,62

Elaboración propia.

El cálculo del excedente extraordinario se compone así: i) el ICM promedio del 17,5 % y ii) el rendimiento aproximado del sector de transportes (40 %). En suma, el excedente extraordinario del periodo asciende a Q1.947 millones.

Tabla 51. Impacto de la economía de captura en la estructura de distribución (2004–2017)

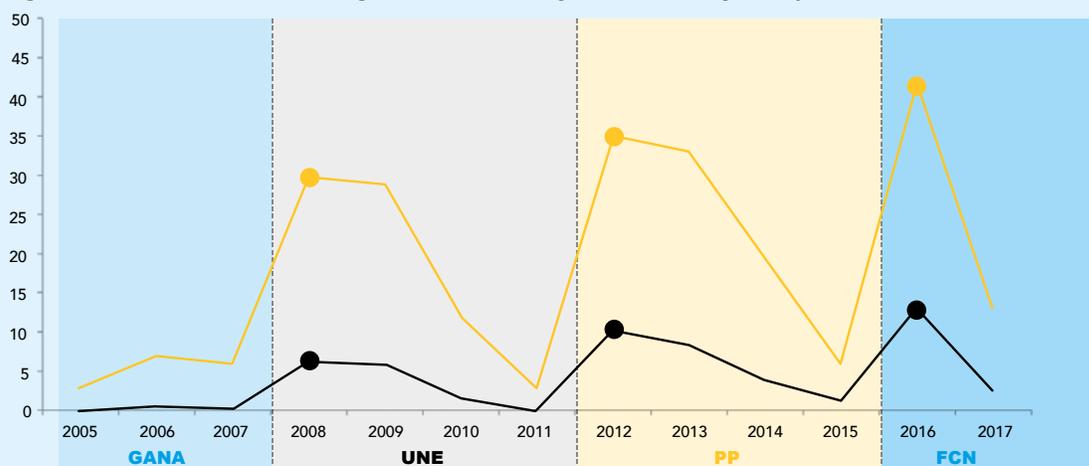
Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado	Estructura porcentual	Volumen capturado		Excedente de captura	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto		Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	12	0,7 %	10	83 %	3.435,13	52 %	2.073,30	60 %	829,32	61 %
25–90 millones	32	1,9 %	25	78 %	1.437,68	22 %	920,06	64 %	368,02	27 %
2–25 millones	184	11,0 %	38	21 %	1.219,04	19 %	393,80	32 %	157,52	12 %
< 2 millones	1.452	86,4 %	–	0 %	464,07	7 %	–	0 %	–	0 %
Totales	1.680	100,0 %	73	4 %	6.555,92	100 %	3.387,16	52 %	1.354,86	100 %

Elaboración propia.

RECUADRO: El pick-up nuevo del alcalde

Hay una particularidad en la dinámica de las compras de vehículos, específicamente por parte de las municipalidades: el pick-up nuevo —de marca Toyota— parece ser un símbolo de estatus social para los alcaldes recién electos. Las compras de las municipalidades tienen un comportamiento cíclico: al inicio de cada periodo gubernamental se dispara el número de contratos entre gobiernos locales y Cofiño Stahl y Compañía S.A. Aproximadamente el 20 % de las autoridades locales electas estrena su pick-up en los dos primeros años de su gestión. Cofiño Stahl y Compañía S.A. tiene el virtual monopolio en este mercado específico.

Figura 22. Transacciones entre gobiernos locales y Cofiño Stahl y Compañía S.A. (2005–2017)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

4.2.4 El mercado público-privado de seguridad y armamento

Este mercado público-privado incluye contratación de servicios de seguridad y vigilancia, compra e instalación de sistemas, equipos y accesorios de seguridad, contratación de soporte técnico, compra de armas, municiones y equipamiento personal, blindajes... La base de datos contiene 2.505 contratos sobre un total de Q2.905 millones entre 2004 y 2017.

En este mercado participan 150 compradores del gobierno central, de entidades descentralizadas y de entidades no gubernamentales.

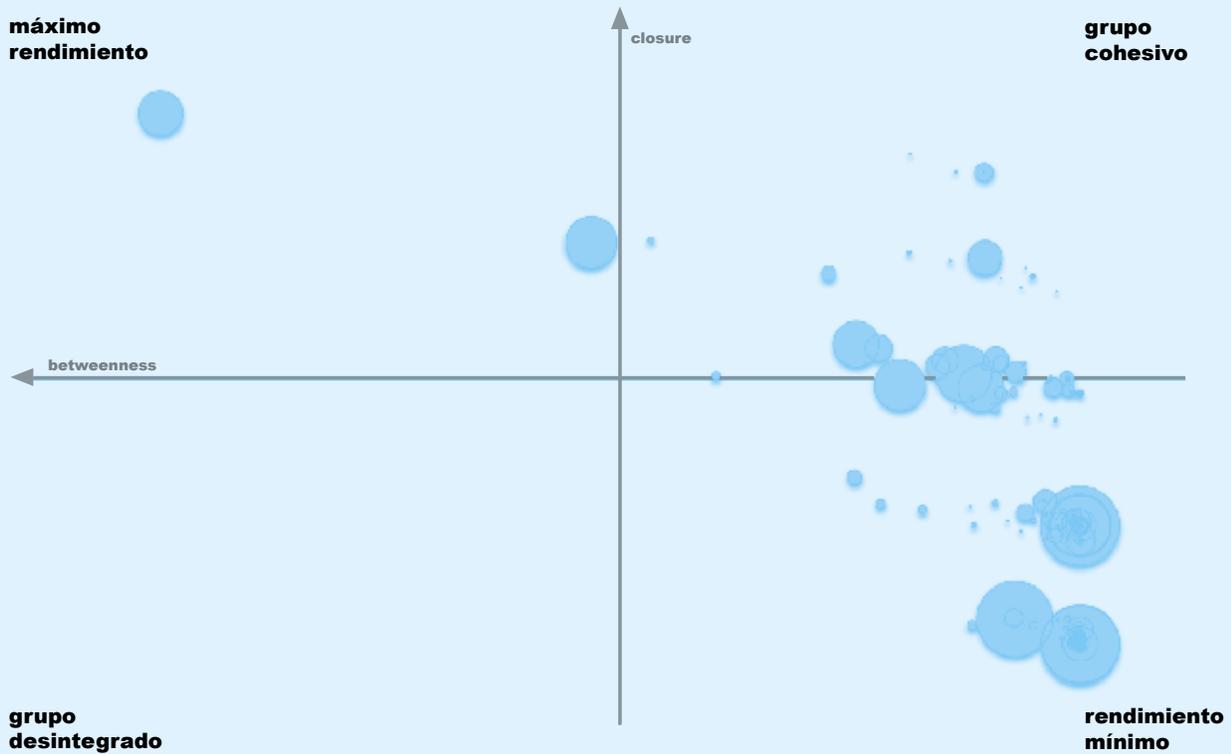
Tabla 52. Principales entidades compradoras del mercado público-privado de seguridad

Entidad compradora	Contratos	Monto (Q.)
MINISTERIO DE GOBERNACION	270	867.813.442,51
ASOCIACION DE EMPRESAS DE AUTOBUSES URBANOS	6	408.000.000,00
MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL	15	273.892.200,84
INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACION —INDE—	31	200.662.137,24
REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS —RENAP—	6	108.630.880,00
EMPRESA PORTUARIA NACIONAL SANTO TOMAS DE CASTILLA —EMPORNAC—	24	94.423.292,85
CREDITO HIPOTECARIO NACIONAL —CHN—	22	94.178.483,57
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL —IGSS—	221	81.888.593,35
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	34	73.727.248,70
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	630	66.304.773,70
SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA —SAT—	32	59.609.196,81
INSTITUTO TECNICO DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD —INTECAP—	63	53.698.583,53
MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	105	48.598.501,20
CONFEDERACION DEPORTIVA AUTONOMA DE GUATEMALA —CDAG—	18	33.067.785,16
MINISTERIO DE EDUCACION	24	28.999.029,05
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS FORENSES DE GUATEMALA	23	27.125.687,34
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO, FONADES	19	24.774.272,77
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA —USAC—	130	16.838.382,38
BANCO DE GUATEMALA	49	16.778.780,32
REGISTRO DE INFORMACION CATASTRAL	20	16.454.177,00
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	21	15.128.834,22
EMPRESA PORTUARIA QUETZAL —EPO—	17	14.905.625,94
MINISTERIO DE ECONOMIA	26	14.065.282,90
MINISTERIO PUBLICO	14	13.741.778,10
MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA	48	12.950.553,54
CONGRESO DE LA REPUBLICA	31	12.350.492,91
SECRETARIA DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD DE LA PRESIDENCIA —SAASP—	22	11.853.459,74
INSTITUTO NACIONAL DE BOSQUES —INAB—	18	10.481.932,50
ASOCIACION CIVIL DULCE REFUGIO	2	10.426.434,31
SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA	25	10.382.882,92

Elaboración propia con datos de Guatecompras.

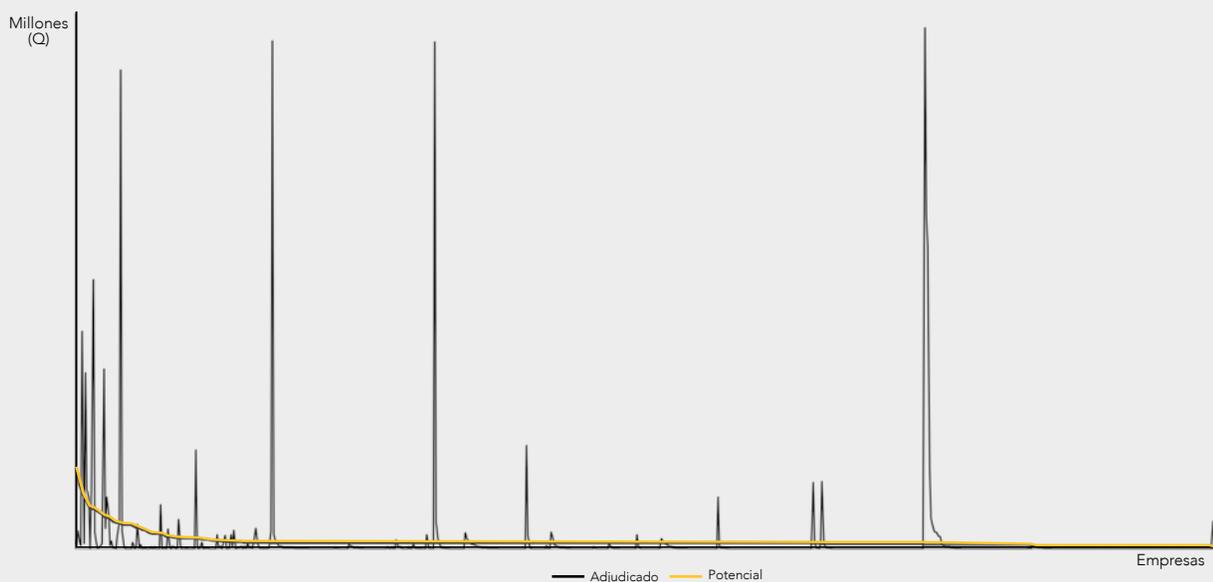
El mercado público-privado de seguridad se compone por 748 empresas. Dos empresas tienen un comportamiento de rendimiento máximo, mientras la gran mayoría tiende hacia un comportamiento relacional mínimo.

Figura 23. Diagrama de dispersión de intermediación (x) y cohesión (y) entre 2004 y 2017: 748 empresas contratistas



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

Figura 24. Diagrama comparativo entre montos adjudicados y proyección de potencial económico: rendimiento mínimo y grupo cohesivo (746 empresas contratistas)



Elaboración propia con datos de Guatecompras.

En suma, la dinámica de economía de captura involucra 594 contratos por un valor total de Q2.236 millones entre 2004 y 2017. Es decir, el 23,7 % de todos los contratos y el 77 % del monto global los operaron 32 empresas captoras (4,3 %). El volumen capturado asciende a casi Q2.003 millones, el 69 % de lo adjudicado durante los cuatro periodos gubernamentales (Q3.270 millones).

Tabla 53. Suma de empresas captoras (seguridad)

Periodo		2004 –2017
Total en el periodo	Empresas contratistas	748
Grupo cohesivo	Empresas captoras	7
	Porcentaje	0,9 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	25
	Porcentaje	3,3 %
Resumen de la captura	Total de empresas contratistas involucradas	32
	Porcentaje	4,3%

Elaboración propia.

Tabla 54. Suma contratos afectados por empresas captoras (seguridad)

Periodo		2004 –2017
Total en el periodo	Contratos	2.505
Grupo cohesivo	Contratos afectados	407
	Porcentaje	16,2 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	187
	Porcentaje	7,5 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	594
	Porcentaje	23,7 %

Elaboración propia.

Tabla 55. Suma de impacto real y relativo de influencias extraordinarias: valor adjudicado (seguridad)

Periodos gubernamentales		2004–2017	Porcentaje
Total en el periodo	Valor adjudicado	2.905,29	100 %
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	110,28	3,8 %
	Volumen capturado del mercado	262,60	9,0 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	372,88	12,8 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	123,59	4,3 %
	Volumen capturado del mercado	1.740,45	59,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	1.864,03	64,2 %
Resumen de la captura	Potencial económico competitivo	233,87	8,0 %
	Volumen capturado del mercado	2.003,04	68,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	2.236,91	77,0 %

Elaboración propia.

El cálculo del excedente extraordinario se compone por: i) el ICM promedio del 17,5 % y ii) del rendimiento aproximado del sector de servicios privados (26,3 %).

Tabla 56. Excedente extraordinario acumulado en el periodo 2004–2017

Rubros	2004–2017
Valor total adjudicado	2.905,29
Volumen capturado del mercado	2.003,04
ICM estimado	350,53
Excedente de captura	525,80
Excedente extraordinario	876,33

Elaboración propia.

El excedente extraordinario del mercado público-privado de seguridad suma un total de Q876 millones en el periodo analizado.

Tabla 57. Impacto de la economía de captura en la estructura de distribución (2004–2017)

Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado		Volumen capturado		Excedente de captura	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual	Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	10	1,3 %	9	90 %	1.784,81	61 %	1.581,84	89 %	415,23	79 %
25–90 millones	12	1,6 %	10	83 %	519,84	18 %	306,52	59 %	80,46	15 %
2–25 millones	66	8,8 %	13	20 %	432,95	15 %	114,69	26 %	30,11	6 %
< 2 millones	660	88,2 %	–	0 %	167,69	6 %	–	0 %	–	0 %
Totales	748	100,0 %	32	4 %	2.905,29	100 %	2.003,04	69 %	525,80	100 %

Elaboración propia.

5. Conclusiones

La economía de captura trata de la apropiación indebida de excedentes extraordinarios por medio de mecanismos de influencia en el marco de la captura del Estado. Estos mecanismos extraordinarios —lícitos e ilícitos, formales e informales, abiertos y secretos— generan beneficios indebidos al margen de las reglas establecidas de competencia económica. En los mercados público-privados de Guatemala, entre 2004 y 2017 se han generado excedentes extraordinarios por más de Q19,5 mil millones.

Este excedente extraordinario e indebido se compone por un estimado de casi Q9,3 mil millones en sobornos o incentivo comercial monetario para funcionarios públicos y Q10,2 mil millones en excedente de captura para agentes privados.

El excedente extraordinario se calcula a partir del volumen capturado de estos mercados público-privados, que asciende a más de Q50,8 mil millones, en un mercado de Q102,7 mil millones. Es decir, casi el 50 %

del volumen del mercado público-privado forma parte de la economía de captura.

Cuatro consideraciones importantes:

Uno. No están disponibles los datos necesarios para analizar periodos gubernamentales anteriores: FRG (2000–2004) y PAN (1996–2000). Sin duda, durante estos se consolidaron las bases de la economía de captura, pues cobijaron y perpetuaron estructuras de poder que dieron forma y contenido a las distorsiones de los sistemas económico y político. Solamente se analizó el primer año de gobierno de FCN-Nación (enero de 2016 a abril de 2017). Los resultados indican que pese al impacto de casos judicializados desde 2015 existe un continuum de economía de captura hasta la actualidad.

Dos. El continuum se sostiene entre otros factores en el equilibrio entre sobornos y excedente de captura. La economía de captura necesita beneficios para actores públicos y privados si se quiere sostener. Así, el excedente

Tabla 58. Valor adjudicado, volumen capturado y cálculo de excedente extraordinario de los mercados público-privados (2004–2017)

Rubros	Infraestructura	Salud	Alimentos	Transporte	Seguridad	Total
Valor total adjudicado	78.167,56	11.877,99	3.270,65	6.555,92	2.905,29	102.777,42
Volumen capturado del mercado	37.204,81	6.192,01	2.093,19	3.387,16	2.003,05	50.880,22
ICM estimado	6.904,33	1.083,60	366,31	592,75	350,53	9.297,52
Excedente de captura	6.199,63	1.685,78	447,42	1.354,86	525,80	10.213,49
Excedente extraordinario	13.103,96	2.769,38	813,73	1.947,61	876,33	19.511,01

Elaboración propia.

de captura se materializa en la capacidad de capturar un alto porcentaje del volumen de los mercados; y el ICM representa el costo político de esta captura. En un sistema de captura avanzada se difuminan estos contornos, pues los actores actúan indistintamente en lo político y lo económico (y también en lo abiertamente criminal). En Guatemala, esta captura avanzada se puede observar a todo nivel, pero se hace más evidente en los espacios político-económicos regionales.

Tres. El origen del excedente extraordinario es el Estado, pero sus formas de materialización son difusas. Puede provenir de la sobrevaloración de obras, bienes y servicios. De esta manera, el propio incremento presupuestario asume el costo del excedente extraordinario. También puede resultar del detrimento de la calidad de la ejecución, al reducir la inversión real para costear el excedente extraordinario. Esta tiene un impacto negativo sobre el consumo intermedio o las remuneraciones. Asimismo, el excedente extraordinario puede generarse en detrimento de la ganancia propia de las empresas contratistas. Su límite está contenido en el propio equilibrio entre soborno y excedente de captura. En todo caso, el excedente

extraordinario proviene de recursos estatales, pero es generado por las empresas captoras. Los actores económicos reciben todos los recursos y reparten estos excedentes indebidos.

Cuatro. El excedente extraordinario tiene además una función política: perpetúa las estructuras de poder y las dota de impunidad. El financiamiento electoral ilícito, la influencia política indebida y el sostenimiento de estructuras de impunidad son elementos estructurales del continuum de la economía de captura¹⁰³. La perpetuidad del poder político que sirve y se sirve de la economía de captura distorsiona la democracia y el sistema electoral, y propicia la (auto)reproducción política. Hasta la expulsión de la Cicig en 2019, la impunidad era quizá el elemento más disputado para sostener el sistema de economía de captura.

Ahora bien, ¿cómo impacta el excedente extraordinario sobre la estructura económica en Guatemala?

a) Incentivo comercial monetario (soborno)

El ICM es una parte del excedente extraordinario que genera la economía de captura. Es una forma oculta del excedente, que retorna de los actores económicos hacia los actores políticos.

¹⁰³Algunos ejemplos:

1. En la campaña electoral del año 2015, "se identificó financiamiento proveniente de las entidades de cartón controladas por Alejandro Sinibaldi. El dinero era canalizado luego para realizar los gastos de campaña. En esta modalidad se lograron detectar gastos al menos por Q. 12 millones."

Fuente: <http://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>

2. Declaración de José Luis Agüero: "Recibo otra instrucción, en la cual me llama su asistente personal [de Alejandro Sinibaldi]. Me dicen que me va a llamar Rodrigo Arenas, del Movimiento Cívico Nacional, para que a cuenta del 15 por ciento nosotros le demos Q1.5 millones en tres pagos. Efectivamente en enero recibo la llamada del señor Rodrigo Arenas. Me pasa un recibo de Q500 mil, y nosotros pagamos esos Q500 mil a cuenta del 15 por ciento."

Fuente: <https://www.prenslibre.com/guatemala/justicia/allanan-instalaciones-de-movimiento-civico-nacional-por-caso-de-corrupcion>

3. Bufete de la impunidad: La jueza Sierra de Stalling benefició a varios acusados de La Línea —una estructura de defraudación aduanera— con medidas sustitutivas. En la investigación "se estableció a través de interceptaciones telefónicas que la decisión favorable a los intereses de Francisco Javier Ortiz Arriaga, Miguel Ángel Lemus Aldana, Salvador Estuardo González Álvarez, pudo responder a una negociación ilegal entre éstos y la jueza Sierra de Stalling, gestionada por Luis Alberto Mendizábal Barrutia y personas cercanas a él, a cambio de dinero." Se trata de "una estructura criminal integrada por abogados que operan en el sistema de justicia ofreciendo a sus usuarios servicios ilegales, con la promesa de utilizar todas sus influencias y conexiones con funcionarios judiciales para garantizar resultados favorables a cambio de una prestación económica."

Fuente: <https://www.cicig.org/casos/comunicado-de-prensa-016-antejuicio-contra-jueza-marta-sierra-de-stalling-y-estructura-criminal-de-bufete-de-impunidad/>

No contabilizada en las estadísticas económicas y, generalmente, se legaliza a través de complejas estructuras de lavado de activos¹⁰⁴.

El ICM es además un capital sumamente suntuoso, especulativo y perverso. Por ejemplo, en el caso Construcción y Corrupción se expone que Manuel Baldizón ha comprado entre 2012 y 2015 al menos 48 bienes muebles, 18 bienes inmuebles, siete transportes acuáticos y cuatro transportes aéreos. También fincas ganaderas y agrícolas, casas y apartamentos en lugares de alta plusvalía, inversiones millonarias en mejoras de infraestructura a casas, transporte aéreo (helicópteros y avión), transporte marítimo (lanchas y yates), vehículos de lujo, maquinaria para la construcción y para la agricultura, colecciones de arte, piezas decorativas de alto valor (como importación de alfombras persas y adornos de Indonesia).¹⁰⁵

También el caso de la cúpula del PP es emblemático: Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti recibieron beneficios de todo tipo. Desde el pago de servicios públicos, arrendamientos, gastos de tarjetas de crédito, compra de pasajes, ropa, joyas, enseres, electrodomésticos, muebles para residencias y oficinas, hasta la compra de aviones, helicópteros, vehículos, motocicletas, lanchas, terrenos, casas, fincas, bodegas, oficinas y villas, pasando por los gastos de remodelación, decoración y mantenimientos.¹⁰⁶

El ICM disminuye la inversión estatal real (desviando una parte del presupuesto nacional hacia beneficios indebidos de particulares) en un 9 % en promedio. De ello se deriva una infraestructura vial defectuosa, servicios deficientes de salud y el incremento de las problemáticas de desnutrición e inseguridad, entre otras.

Tabla 59. Impacto relativo del ICM sobre la inversión estatal real (2004–2017)

Rubros	Infraestructura	Salud	Alimentos	Transporte	Seguridad	Total
Valor total adjudicado	78.167,56	11.877,99	3.270,65	6.555,92	2.905,29	102.777,42
ICM estimado	6.904,33	1.083,60	366,31	592,75	350,53	9.297,52
Impacto negativo	-8,8%	-9,1%	-11,2%	-9,0%	-12,1%	-9,0%

Elaboración propia.

¹⁰⁴En el caso de Manuel Baldizón, “por medio de operaciones típicas de lavado de capitales a nivel internacional, la estructura criminal buscó legitimar las ganancias en otro país, en este caso Nicaragua. [...] El objetivo era convertir el dinero o bienes ilícitos en “capitales” aparentemente lícitos para que ingresaran al circuito financiero oficial de Nicaragua y alejarlos del control de las instituciones guatemaltecas.”

Fuente: <http://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>

Alejandro Sinibaldi utilizó —de acuerdo al a información del caso Construcción y Corrupción— una serie de empresas de fachada para el lavado de activos: Benelli S.A., Constructora y Agropecuaria Agua Azul S.A., y Constructora y Agropecuaria El Florido S.A. Las tres empresas “recibieron dineros producto de las “comisiones” derivadas de los pagos que el MICIVI realizó en concepto deudas de arrastre y pagos de proyectos adjudicados en dicho periodo [2012–2014] [sic]”

Fuente: <http://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>

Los principales grupos de lavado de Pérez Molina y Baldetti fueron articulados por Julio Aldana Franco, Jonathan Chévez, y Juan Carlos Monzón y Víctor Hugo Hernández (Grupo Estrella).

Fuente: <http://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

¹⁰⁵<http://www.cicig.org/casos/caso-corrupcion-y-construccion/>

¹⁰⁶<http://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

Pero los sobornos también representan un capital bastante improductivo, que no se inserta en los circuitos de inversión y ahorro de la economía formal. La merma de la inversión y el ahorro lastra el crecimiento económico. Así, el total de Q9,2 mil millones de ICM perjudica al factorial de valor agregado (-0,32 %) y la rentabilidad aproximada (-0,18 %) de los sectores económicos afectados y, por tanto, representa una pérdida en la capacidad de inversión y ahorro.

Tabla 60. Impacto relativo del ICM en la economía

Actividad económica	Estadísticas económicas nacionales			Economía de captura		Impacto	
	VBP	PIB	Excedente de producción	ICM	Excedente acumulado	Fact VA	Rent. Aprox.
Industrias manufactureras	2.057.304,97	861.685,26	344.047,38	670,78	344.718,16	-0,08 %	-0,03 %
Construcción de mercado	365.341,40	196.140,81	61.392,38	6.904,33	68.296,72	-3,52 %	-1,89 %
Comercio al por mayor y al por menor	1.086.054,19	857.581,11	397.489,90	595,98	398.085,88	-0,07 %	-0,05 %
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	587.006,76	342.537,17	237.930,95	592,75	238.523,70	-0,17 %	-0,10 %
Servicios privados	960.020,02	642.229,89	254.913,67	533,69	255.447,36	-0,08 %	-0,06 %
Suma sectores afectados	5.055.727,34	2.900.174,25	1.295.774,28	9.297,52	1.305.071,81	-0,32%	-0,18%

Elaboración propia.

Aún más: el ICM deteriora la capacidad de consumo intermedio entre los sectores económicos; pues es capital extraído en forma de un excedente indebido del circuito regular de la economía. La reducción del consumo intermedio en los mercados analizados podría sumar unos Q660 millones por año. Esto implicaría un efecto directo e indirecto en la interconectividad y el dinamismo de la economía guatemalteca.

En resumen, el impacto negativo del ICM se registra directamente sobre la inversión estatal e indirectamente sobre la capacidad de ahorro e inversión, así como el consumo intermedio de los sectores económicos. En conjunto, estos efectos dañan la capacidad de crecimiento y competitividad de la economía guatemalteca. Por tanto, desarticular las estructuras y los mecanismos de economía de captura contribuye

al crecimiento económico. Un argumento contrario carece de sustento empírico.

b) Excedente de captura

Los agentes económicos utilizan mecanismos extraordinarios para capturar un elevado volumen del mercado y, por ende, apropiarse indebidamente de excedentes adicionales. Este excedente de captura es la motivación principal de las empresas captoras.

El 49,5 % del valor adjudicado en los mercados público-privados de construcción, salud, alimentos, transporte y seguridad corresponde al volumen capturado. Más de Q50 mil millones se adjudicaron bajo influencias extraordinarias. El excedente de captura asciende a Q10,2 mil millones entre 2004 y 2017.

Tabla 61. Suma de impacto real y relativo de la economía de captura: diferentes segmentos de mercado (2004–2017)

CATEGORÍAS		Infraestructura	Salud	Alimentos	Transporte	Seguridad	Total	Porcentaje
Campos relacionales	Valor total adjudicado	78.167,56	11.877,99	3.270,65	6.555,92	2.905,29	102.777,42	100 %
Grupo cohesivo	Potencial económico competitivo	4.482,57	2.152,22	90,96	574,71	110,28	7.411	7,2 %
	Volumen capturado del mercado	14.410,65	5.605,82	517,11	1.715,62	262,60	22.512	21,9 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	18.893,22	7.758,04	608,07	2.290,33	372,88	29.922,54	29,1 %
Rendimiento mínimo	Potencial económico competitivo	8.262,09	95,25	186,62	193,75	123,59	8.861	8,6 %
	Volumen capturado del mercado	22.794,17	586,19	1.576,08	1.671,54	1.740,45	28.368	27,6 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	31.056,26	681,44	1.762,70	1.865,29	1.864,04	37.229,73	36,2 %
Resumen Captura	Potencial económico	12.744,66	2.247,47	277,58	768,46	233,87	16.272,04	15,8 %
	Volumen capturado del mercado	37.204,81	6.192,01	2.093,19	3.387,16	2.003,05	50.880,22	49,5 %
	Valor adjudicado a las empresas captoras	49.949,47	8.439,48	2.370,77	4.155,62	2.236,92	67.152,26	65,3 %

Elaboración propia.

Tabla 62. Suma de empresas captoras: diferentes segmentos de mercado (2004–2017)

CATEGORÍAS		Infraestructura	Salud	Alimentos	Transporte	Seguridad	Total
Total en el periodo	Total de empresas	4.869	1.221	1.534	1.680	748	10.052
Grupo cohesivo	Empresas captoras	165	48	20	20	7	260
	Porcentaje	3,4 %	3,9 %	1,3 %	1,2 %	0,9 %	2,6 %
Rendimiento mínimo	Empresas captoras	505	27	49	53	25	659
	Porcentaje	10,4 %	2,2 %	3,2 %	3,2 %	3,3 %	6,6 %
Resumen de la captura	Total de empresas captoras	670	75	69	73	32	919
	Porcentaje	13,8 %	6,1 %	4,5 %	4,3 %	4,3 %	9,1 %

Elaboración propia.

Tabla 63. Suma contratos afectados por empresas captoras: diferentes segmentos de mercado (2004–2017)

CATEGORÍAS		Infraestructura	Salud	Alimentos	Transporte	Seguridad	Total
Total en el periodo	Total contratos	59.478	208.464	14.897	13.583	2.505	298.927
Grupo cohesivo	Contratos afectados	3.216	90.704	2.623	2.600	407	99.550
	Porcentaje	5,4 %	43,5 %	17,6 %	19,1 %	16,2 %	33,3 %
Rendimiento mínimo	Contratos afectados	18.021	1.010	466	656	187	20.340
	Porcentaje	30,3 %	0,5 %	3,1 %	4,8 %	7,5 %	6,8 %
Resumen de la captura	Total de contratos afectados	21.237	91.714	3.089	3.256	594	119.890
	Porcentaje	35,7 %	44,0 %	20,7 %	24,0 %	23,7 %	40,1 %

Elaboración propia.

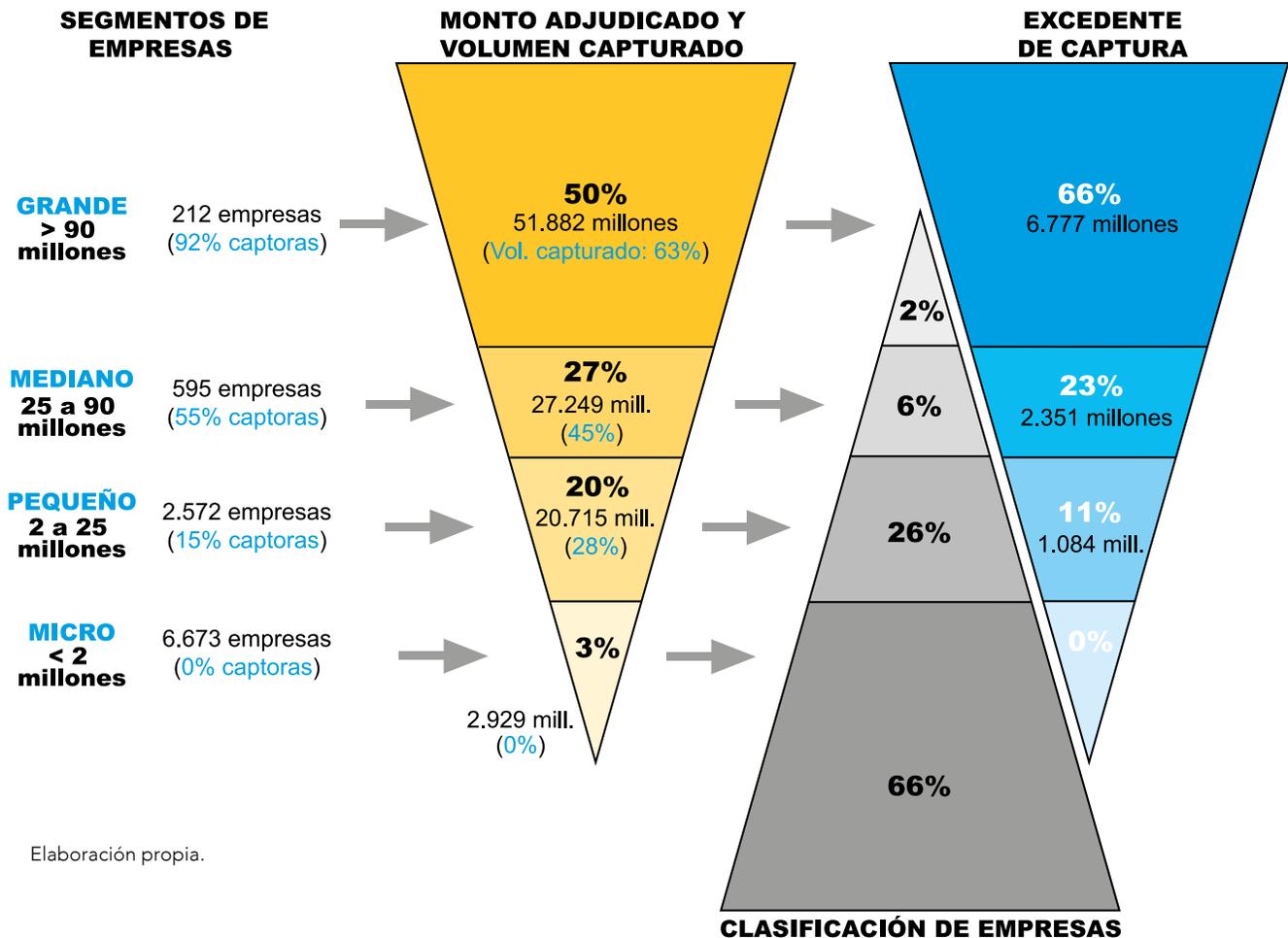
En los cinco segmentos del mercado público-privado participaron 10.052 empresas contratistas, pero solamente 919 agentes privados tienen características de empresas captoras: el 9 % capturó más de 119 mil contratos y más de Q50 mil millones. La captura produce concentración.

Tabla 64. Impacto de economía de captura sobre la estructura de distribución de volumen de mercado y de excedente (2004–2017)

Clasificación: volumen de negocio	Total de empresas		Empresas captoras		Total adjudicado		Volumen capturado		Excedente de captura	
	Cantidad	Estructura porcentual	Cantidad	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual	Monto	Impacto porcentual	Monto	Estructura porcentual
> 90 millones	212	2 %	194	92 %	51.882,71	50 %	32.798,21	63 %	6.777,63	66 %
25–90 millones	595	6 %	329	55 %	27.249,31	27 %	12.330,83	45 %	2.351,52	23 %
2–25 millones	2.572	26 %	396	15 %	20.715,89	20 %	5.751,18	28 %	1.084,34	11 %
< 2 millones	6.673	66 %	–	0 %	2.929,51	3 %	–	0 %	–	0 %
Totales	10.052	100%	919	9%	102.777,42	100%	50.880,22	50%	10.213,49	100%

Elaboración propia.

Figura 25. Esquema piramidal de impacto de economía de captura (2004–2017)



Elaboración propia.

El primer segmento de empresas grandes incluye 212 empresas. Es el 2 % de todos los agentes privados que intervinieron en los mercados público-privados. Contribuye más que ningún otro segmento en la cantidad de agentes captoras activos: el 92 % de estas empresas (194) lo son.

El segundo segmento de empresas medianas se compone por 595 empresas (6 %), de las cuales el 55 % son empresas captoras (329).

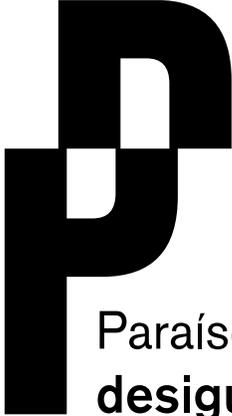
El tercer segmento de empresas pequeñas incluye 2.572 empresas (26 %), de las cuales 396 (15 %) participan activamente en el sistema de economía de captura.

El último segmento de micro empresas incluye 6.673 empresas y no participa en la dinámica de economía de captura.

La distribución del mercado y los excedentes de captura de la Figura 25 se sostiene gracias a las distorsiones propias del sistema de economía de captura y reproduce las desigualdades de poder. De hecho, la economía nacional en conjunto asume rasgos de economía de captura.

Es un sistema económico que se fundamenta en la competencia desleal o ilegal, que mina la certeza jurídica y desalienta oportunidades de emprendimiento. Mientras un reducido grupo de empresas concentre la capacidad de influencia indebida, tampoco existirá

certeza jurídica para el emprendimiento y el desarrollo de la economía a pequeña escala. Y en tanto el sector privado no asuma autocríticamente su papel en la economía de captura, no será capaz de participar en la solución ni de fomentar el desarrollo económico y la consolidación de la democracia.



Paraíso
desigual

Bibliografía

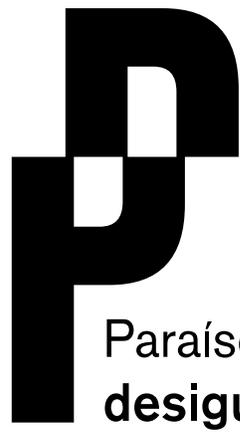
- Azpuru, Dinorah/Zechmeister, Elizabeth, 2015: Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas; Guatemala: Universidad Rafael Landívar, LAPOP, Barómetro de las Américas, Vanderbilt University.
- Banco de Guatemala, 2007: Sistema de Cuentas Nacionales 1993 —SCN93—, Año Base 2001 (Aspectos Metodológicos, Tomo I, Guatemala).
- Banco Mundial, 2012: Identificando opciones para la mejora del Contrato Abierto para la adquisición de medicamentos en Guatemala. Resultados de diagnóstico rápido y análisis de opciones. Disponible en http://www.mspas.gob.gt/index.php/component/jdownloads/send/84-contrato-abierto/670-identificando-opciones-para-la-mejora-del-contrato-abierto-para-la-adquisicion-de-medicamentos-en-guatemala?option=com_jdownloads
- Barrientos, Ricardo / Figueroa, Walter: Guatemala: poder de veto a la legislación tributaria y captura fallida del negocio de la inversión pública. En Icefi, 2015: Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas, Guatemala; F&G Editores.
- Bourdieu, Pierre, [1992] 2015: Die verborgenen Mechanismen der Macht, Schriften zu Politik & Kultur 1; Hamburg: VSA Verlag.
- Bulmer-Thomas, Víctor, 2011: La economía política de Centroamérica desde 1920; Guatemala: Biblioteca Básica de Historia de Guatemala; segunda edición.
- Burt, Ronald, 2000: Structural holes versus network closure as social capital; University of Chicago and Institute Européen d'Administration d'Affaires (INSEAD).
- Casaús Arzú, Marta Elena, 2000: La metamorfosis del racismo en la élite del poder en Guatemala; en: Nueva Antropología: vol. XVII, núm. 58, diciembre 2000; Distrito Federal, México: Asociación Nueva Antropología A.C.
- CICIG, 2015a: Sistema de medición de la impunidad en Guatemala; Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.
- CICIG, 2015b: El financiamiento de la política en Guatemala; Guatemala.
- Coleman, James, 1990: Foundations of Social theory; Cambridge: Harvard University, University Press.

- Díaz, Guillermo, 2017: Oligarquía y élite económica guatemalteca. Un análisis de redes sociales; en: *Sociedad y discurso*, Número 30, Universidad de Aalborg; págs. 50–70.
- Dosal, Paul, [1995] 2017: *Las élites industriales en Guatemala. Una historia de su ascenso 1971–1994*; Guatemala: Editorial Piedrasanta, segunda edición..
- Durand, Francisco, 2016: *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*; Lima: Oxfam América.
- Escobar, Claudia, 2018: *Elección del Fiscal General en Guatemala*; Washington D.C.: Wilson Center / Latin American Program.
- Fuentes Knight, Juan Alberto, 2011: *Rendición de Cuentas*; Guatemala: F&G Editores.
- Garay Salamanca, Luis Jorge/Salcedo-Albarán, Eduardo, 2012: *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México, Debate, Primera edición..
- Guarnido Rueda, Almudena / Jaén García, Manuel / Amate Fortes, Ignacio, 2006: *Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica*; Instituto de Estudios Fiscales: No. 14/06.
- Guerra Borges, Alfredo, 2011: *Guatemala: 60 años de historia económica*; Biblioteca Básica de Historia de Guatemala; segunda edición.
- Gutiérrez, Edgar/Méndez, Claudia, 2012: *La red de blanqueo Llorente Quintero*. En: Garay Salamanca, Luis Jorge/Salcedo-Albarán, Eduardo, 2012: *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*; México: debate, primera edición.
- Hellman, Joel / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel, 2000: *Seize the State, Seize the Day, State Capture and Influence in Transition Economies*; World Bank Policy Research Working Paper, no. 2444.
- Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel / y Schankerman, Mark, 2000: *Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*; World Bank / European Bank for Reconstruction and Development.
- Hernández Mack, Lucrecia, 2010: *Ajustes, reforma y resultados: las políticas de salud en Guatemala, 1985–2010*; Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010–6; Guatemala: PNUD.

- Icefi, 2015: Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas; Guatemala: F&G Editores, primera edición.
- Icefi; 2017: Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019–2030); Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Impunity Watch, 2017: Justicia en Riesgo: Obstáculos a la independencia judicial en Guatemala. Observatorio de independencia judicial; Guatemala: Programa de Justicia / Impunity Watch.
- Latinobarómetro, 2017: Informe 2017; Argentina: Buenos Aires. Disponible en: www.latinobarometro.org
- LDG, 2017: Informe sobre la Desigualdad Global 2018, Resumen ejecutivo, Versión en español; Berlín: Laboratorio sobre la Desigualdad Global.
- MAGA, 2016: El agro en cifras, 2015; Guatemala: Dirección de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MINECO, s/f: Sistema Nacional de Información Mipyme Guatemala, Año Base 2015; Guatemala: Oficina Coordinadora de Estadísticas de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa—OCSE MIPYME.
- Nooy, Wouter de/Mrvar, Andrej/Batagelj, Vladimir, 2011: Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Revised and Expanded Second Edition. United States of America: Cambridge University Press, second edition.
- OEA, 2003: Justicia e Inclusión Social: los Desafíos de la Democracia en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. 118, 29 de diciembre 2003; en: CICIG, 2009: Informe. Proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría, año 2009; Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.
- Oxfam, 2017: Working for the few. Political capture and economic inequality; en: 178 Oxfam Briefing paper, 20 January 2014. Disponible en <http://archive.ipu.org/splz-e/unga14/oxfam.pdf>
- Paniagua Serrano, Carlos Rodolfo, 2002: El bloque empresarial hegemónico salvadoreño; en: Revista Estudios Centroamericanos, Número 645–646, Julio-Agosto 2002; El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- PDH, s/f: Nota conceptual. El problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala; Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos, Dirección de Investigación en Derechos Humanos.

- ProChile, 2011: Estudio de Mercado Medicamentos en Guatemala. Disponible en: https://www.prochile.gob.cl/wp-content/files_mf/documento_06_20_11172536.pdf
- Ramírez, Luis / Cetina, Gustavo / López, Fernando / Urbina, Miguel / Paz y Paz, Claudia, s/f: El proceso penal en Guatemala; Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028378.pdf>
- Red Nacional de Grupos Gestores, 2012: Estudio. El Comercio Interno de Guatemala. Disponible en <http://www.gruposgestores.org.gt/2011/wp-content/uploads/2011/03/Resumen-El-comercio-Interno-en-Guatemala.pdf>
- REMHI, 1998: Guatemala, Nunca Más. Tomo III: El entorno histórico; Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala / Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica.
- Rivera, Eugenio, 2007: Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México; México, D.F.: CEPAL– Unidad de Comercio Internacional e Industria / IDRC.
- Robles Montoya, Jaime, 2002: El poder oculto. Serie de ensayos sobre los poderes ocultos, Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- Sáenz de Tejada, Ricardo, 2007: Democracias de posguerra en Centroamérica: Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979–2005), México DF., FLACSO.
- Sáenz de Tejada, Ricardo, 2014: Mapeo del arreglo político vigente en Guatemala; Guatemala: CONGCOOP / Instituto por la Democracia.
- Salcedo-Albarán, Eduardo / Garay-Salamanca Luis J., 2016: Macrocriminalidad. Complejidad y resiliencia de las redes criminales; EEUU: Vortex Foundation / Small Wars Journal; e-book: iUniverse.
- Sánchez Díez, Ángeles / Martínez Piva, Jorge Mario, 2014: Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basado en el control de los activos productivos?; Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas.
- Schuschny, Andrés Ricarco, 2005: Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones; en: Serie: estudios estadísticos y prospectivos; No. 37; Santiago de Chile: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas.

- Scott, John, [1991] 2013: *Social network analysis*. United Kingdom: SAGE, third edition.
- SEPAZ, 2011: *El Estado Mayor Presidencial en Guatemala: una aproximación*; Guatemala: SEPAZ/ Dirección de los Archivos de la Paz, primera edición.
- Sin autor, 2011: *Grupos de Poder en Petén: territorio, política y negocios*.
- Torres-Rivas, Edelberto, 2013: *Revoluciones sin cambios revolucionarios, Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*, Guatemala: F&G Editores, segunda edición.
- Transparencia Internacional, 2009: *The Anti-Corruption Plain Language Guide*; Germany: Transparency International.
- TSE, 2016: *–Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015*; Guatemala.
- Vela Castañeda, Manolo, 2002: *Informe final de investigación Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica*; Guatemala: PNUD / FLACSO.
- Vela Castañeda, Manolo, 2007: *Guatemala, 1982: El corazón del orden burgués contemporáneo*, en: *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 2, abril-junio, 2007, Colegio de México A.C., pág. 369–407.
- Velásquez Gómez, Iván, 2015: *Exposición en Foro “Los nuevos caminos de cooptación del Estado”*; Fundación Myrna Mack, Universidad Rafael Landívar, ASIES, ODHA, Impunity Watch, Open Society Foundation, 24 de Marzo de 2015: Audio disponible en: http://www.cicig.org/index.php?page=not_022_20150324
- Waxenecker, Harald, 2014: *Poderes fácticos y la disputa por los recursos estratégicos: Redes, poder y violencia*; Guatemala, La Otra Cooperativa.
- Waxenecker, Harald, 2015: *Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca*; Guatemala: Prensa Comunitaria.
- Waxenecker, Harald, 2017: *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?*; San Salvador: Heinrich Böll Stiftung —Centroamérica.
- Waxenecker, Harald, 2018: *Desigualdad y poder en Guatemala. Captura de Estado*; Guatemala: Paraíso Desigual



Paraíso
desigual

Anexos

Tabla 65. Distribución del valor agregado de la producción total de mercado (2012)

No.	Actividades económicas (2012)	Remuneración		Impuestos		Excedente de explotación		Ingreso mixto	
		Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	6.195,84	14,9%	96,08	0,2%	13.562,28	32,6%	21.803,60	52,3%
1	Cultivos tradicionales	1.869,65	18,5 %	14,98	0,1 %	4.952,31	49,0 %	3.261,38	32,3 %
2	Cultivos no tradicionales	2.526,44	12,6 %	58,69	0,3 %	4.809,89	23,9 %	12.705,62	63,2 %
3	Ganadería, silvicultura y pesca	1.799,74	15,7 %	22,41	0,2 %	3.800,08	33,2 %	5.836,61	50,9 %
4	Explotación de minas y canteras	2.763,34	32,1%	7,16	0,1%	5.321,40	61,8%	512,28	6,0%
	Industrias manufactureras	23.937,73	31,7%	294,99	0,4%	30.945,44	41,0%	20.294,51	26,9%
5	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	11.490,68	26,2 %	107,74	0,2 %	16.774,63	38,3 %	15.409,33	35,2 %
6	Textiles, prendas de vestir, cuero y calzado	5.378,75	55,3 %	61,74	0,6 %	1.777,26	18,3 %	2.510,20	25,8 %
7	Madera y papel	1.129,70	35,3 %	26,23	0,8 %	1.323,48	41,4 %	717,66	22,4 %
8	Productos de petróleo y químicos	1.845,70	34,7 %	28,81	0,5 %	3.410,12	64,0 %	40,96	0,8 %
9	Plástico y caucho, y otros materiales no metálicos	1.752,65	26,8 %	29,09	0,4 %	4.344,78	66,5 %	409,17	6,3 %
10	Metal, productos metálicos, maquinaria y equipo	1.570,60	39,3 %	25,97	0,6 %	2.138,12	53,5 %	261,26	6,5 %
11	Muebles, otras manufacturas y reciclamiento	769,65	26,5 %	15,42	0,5 %	1.177,06	40,5 %	945,93	32,5 %
12	Suministro de electricidad y captación de agua	1.724,23	19,7%	42,83	0,5%	6.925,80	79,3%	43,48	0,5%
13	Construcción de mercado	6.262,48	40,8%	484,62	3,2%	4.962,98	32,3%	3.633,15	23,7%
14	Comercio al por mayor y al por menor	18.006,95	24,4%	605,01	0,8%	34.459,16	46,7%	20.721,62	28,1%
15	Hoteles y restaurantes	3.036,41	33,3%	58,48	0,6%	3.119,58	34,3%	2.892,86	31,8%
16	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.987,64	19,6%	327,20	1,1%	21.250,58	69,6%	2.949,61	9,7%
17	Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	4.053,52	31,3%	284,74	2,2%	8.460,73	65,3%	154,74	1,2%
(18)	Sector inmobiliario (alquiler)*	-	0,0%	-	0,0%	27.715,28	87,4%	3.997,49	12,6%
19	Enseñanza de mercado	1.159,76	41,1%	25,17	0,9%	1.484,35	52,6%	151,25	5,4%
20	Salud humana de mercado	2.146,20	30,0%	54,30	0,8%	2.155,24	30,1%	2.802,85	39,2%
21	Actividades empresariales y otras actividades inmobiliarias	6.498,06	33,1%	169,35	0,9%	9.902,97	50,5%	3.038,86	15,5%
22	Otros servicios de mercado	2.327,51	26,6%	81,99	0,9%	4.691,99	53,6%	1.645,78	18,8%

Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Tabla 66. Estimación de agentes económicos registrados y activos por actividad económica (2015)

Actividad económica	MICRO		PEQUEÑA		MEDIANA		GRANDE		TOTAL		TOTAL
	No sociedad	Sociedad	No sociedad	Sociedad	No sociedad	Sociedad	No sociedad	Sociedad	No sociedad	Sociedad	
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	10.082	1.013	606	628	21	155	1	61	10.711	1.857	12.568
Explotación de minas y canteras	175	18	29	30	2	15	0	9	206	71	278
Industrias manufactureras	12.905	1.297	1.374	1.424	55	397	6	302	14.340	3.420	17.760
Suministro de electricidad y captación de agua	880	88	89	92	4	31	1	66	974	277	1.251
Construcción de mercado	7.529	757	938	972	26	187	1	65	8.494	1.981	10.475
Comercio al por mayor y al por menor	73.793	7.417	6.008	6.224	202	1.465	12	620	80.015	15.726	95.741
Hoteles y restaurantes	6.323	636	416	430	11	76	1	32	6.750	1.175	7.925
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	23.101	2.322	1.338	1.386	35	252	2	94	24.476	4.054	28.530
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.050	206	256	266	7	54	1	50	2.315	575	2.890
Sector inmobiliario (alquiler)	98.169	9.867	5.411	5.604	104	754	4	235	103.688	16.460	120.148
Administración pública	16.085	1.617	166	172	4	32	0	5	16.255	1.825	18.081
Enseñanza	10.500	1.055	69	72	1	4	0	1	10.570	1.133	11.703
Servicios sociales y de salud	13.407	1.348	658	681	7	54	0	13	14.072	2.095	16.167
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	9.863	991	404	419	8	59	0	20	10.276	1.489	11.764
Hogares privados con servicio doméstico	1.797	181	9	9	–	–	–	–	1.805	190	1.995
Organizaciones y órganos extraterritoriales	13.884	1.396	107	111	1	4	–	–	13.992	1.511	15.503
TOTAL	300.544	30.208	17.879	18.519	488	3.539	30	1.572	318.941	53.838	372.779

Elaboración propia con datos de MINECO.

Tabla 67. Estimación de empresas constituidas en sociedad por actividad económica (2015)

Actividad económica	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE	TOTAL
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.013	628	155	61	1.857
Explotación de minas y canteras	18	30	15	9	71
Industrias manufactureras	1.297	1.424	397	302	3.420
Suministro de electricidad y captación de agua	88	92	31	66	277
Construcción de mercado	757	972	187	65	1.981
Comercio al por mayor y al por menor	7.417	6.224	1.465	620	15.726
Hoteles y restaurantes	636	430	76	32	1.175
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.322	1.386	252	94	4.054
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	206	266	54	50	575
Sector inmobiliario (alquiler)	9.867	5.604	754	235	16.460
Administración pública	1.617	172	32	5	1.825
Enseñanza	1.055	72	4	1	1.133
Servicios sociales y de salud	1.348	681	54	13	2.095
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	991	419	59	20	1.489
Hogares privados con servicio doméstico	181	9	-	-	190
Organizaciones y órganos extraterritoriales	1.396	111	4	-	1.511
TOTAL	30.208	18.519	3.539	1.572	53.838
Porcentaje	56%	34%	7%	3%	100%

Elaboración propia con datos de MINECO.

Tabla 68. Excedente, factorial de valor agregado y rentabilidad aproximada por actividad económica durante periodos gubernamentales (2004–2017)

Actividad económica	GANA (2004–2007)			UNE (2008–2011)			PP (2012–2015)		
	Excedente	Fact VA	Rent. Aprox.	Excedente	Fact VA	Rent. Aprox.	Excedente	Fact VA	Rent. Aprox.
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	32.863,0	31 %	23 %	46.147,0	31 %	23 %	60.730,4	33 %	24 %
Explotación de minas y canteras	6.917,7	59 %	45 %	16.960,4	62 %	52 %	21.059,4	60 %	51 %
Industrias manufactureras	61.423,8	37 %	14 %	95.516,6	39 %	16 %	136.765,8	41 %	18 %
Suministro de electricidad y captación de agua	17.629,9	77 %	46 %	22.738,4	78 %	44 %	32.610,2	80 %	49 %
Construcción de mercado	15.028,3	34 %	18 %	18.025,6	31 %	16 %	21.298,6	30 %	16 %
Comercio al por mayor y al por menor	56.163,7	43 %	31 %	101.287,8	46 %	35 %	166.855,0	47 %	38 %
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38.256,7	67 %	39 %	70.861,2	69 %	40 %	93.303,7	70 %	40 %
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	15.120,0	60 %	41 %	26.713,8	64 %	43 %	39.190,0	66 %	44 %
Sector inmobiliario	75.189,1	87 %	83 %	99.042,7	87 %	83 %	117.488,8	87 %	82 %
Servicios privados	52.927,9	39 %	26 %	73.783,2	40 %	26 %	94.210,4	40 %	26 %
Producción de mercado	371.520,1	47 %	28 %	571.076,6	49 %	30 %	783.512,3	50 %	31 %

Actividad económica	FCN (2016–2017)			Suma/Promedio		
	Excedente	Fact VA	Rent. Aprox.	Excedente	Fact VA	Rent. Aprox.
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	21.339,2	33 %	25 %	161.079,6	32 %	24 %
Explotación de minas y canteras	5.042,7	51 %	43 %	49.980,1	59 %	49 %
Industrias manufactureras	50.341,2	42 %	21 %	344.047,4	40 %	17 %
Suministro de electricidad y captación de agua	12.816,2	82 %	57 %	85.794,8	79 %	48 %
Construcción de mercado	7.039,9	29 %	17 %	61.392,4	31 %	17 %
Comercio al por mayor y al por menor	73.183,5	48 %	41 %	397.489,9	46 %	37 %
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35.509,3	71 %	45 %	237.930,9	69 %	41 %
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	14.854,5	67 %	48 %	95.878,3	65 %	44 %
Sector inmobiliario	40.380,1	87 %	83 %	332.100,7	87 %	83 %
Servicios privados	33.992,3	41 %	29 %	254.913,7	40 %	27 %
Producción de mercado	294.498,8	50 %	34 %	2.020.607,8	49 %	30 %

Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala (2001-2012) y proyecciones (2013-2017). Los datos del excedente de producción de 2017 corresponden únicamente al primer trimestre del año para establecer una base comparativa con los datos de Guatecompras (hasta abril 2017).

A large, bold, black graphic consisting of two overlapping 'P' characters. The top 'P' is slightly offset to the right and overlaps the bottom 'P'.

Paraíso
desigual

Con el financiamiento de

