

# CENTRO AMÉRICA:

## LOS SISTEMAS POLÍTICOS EN CUESTIÓN

MARIO SOSA  
Compilador





**Universidad Rafael Landívar**  
Instituto de Investigaciones y Gerencia Política



**CENTRO AMÉRICA:  
LOS SISTEMAS POLÍTICOS EN CUESTIÓN,  
IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO**

---

-MEMORIA-

**MARIO ENRIQUE SOSA VELÁSQUEZ**  
Compilador

2011 Sosa Velásquez, Mario Enrique (Comp.)  
Memoria del Seminario Centro América. Los sistemas políticos en  
cuestión: implicaciones para la democracia y el desarrollo. Guatemala, 10  
de noviembre de 2010.  
Guatemala, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (INGEP)  
© Universidad Rafael Landívar  
134 páginas, 25 cm.

ISBN: 978-9929-561-72-4

1. Sistemas políticos; 2. Partidos políticos; 3. Democracia; 4. Desarrollo; 5. Reforma del Estado;  
6. Neo-corporativismo; 7. Consejo económico y social; 8. Opinión ciudadana; 9. Centro América;  
10. Guatemala; 11. El Salvador; 12. Honduras; 13. Costa Rica; 14. Nicaragua; 15. Chile.



P. Rolando Alvarado, S.J  
Rector

P. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S.J.  
Vicerrector de Investigación y Proyección

P. Eduardo Valdés Barría, S.J.  
Vicerrector de Integración Universitaria

Dra. Lucrecia Méndez de Penedo  
Vicerrectora Académica

Lic. Ariel Rivera Irías  
Vicerrector Administrativo

Licda. Fabiola de la Luz Padilla Beltranena  
Secretaria General

Dr. J. Fernando Valdez Gordillo  
Director INGEP

*Guatemala, noviembre 2011*

ISBN: 978-9929-561-72-4

Esta publicación ha sido posible gracias a



**Diseño y diagramación:** Regina Castillo • **Edición:** Cecilia Morales

El contenido de esta publicación no necesariamente refleja puntos de vista de las entidades auspiciantes.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	07
<b>Palabras Inaugurales</b>	11
J. Fernando Valdez	13
P. Carlos Cabarrús S.J.	15
Sergio Fausto	17
<b>Conferencias</b>	19
<b>Los Partidos políticos y su papel en la democracia y el desarrollo en Centro América: enfoque crítico y propuestas posibles</b>	
José Luis Rocha Gómez	21
<b>¿Qué piensan los centroamericanos de la política y de los Partidos Políticos?</b>	
Martha Jeannette Aguilar	35
<b>Partidos Políticos, sociedad civil y reforma del Estado</b>	
Luis Ramírez	47
<b>La experiencia del proceso electoral en Honduras y sus contradicciones</b>	
Leticia Salomón	55



**Movimiento social y partidos políticos: la experiencia de participación ciudadana y el PAC en Costa Rica**

Elizabeth Fonseca

67

**Guatemala: El agotamiento del modelo político del 85. Explorar nuevos (¿o viejos?) caminos**

J. Fernando Valdez

79

**El Consejo Económico y Social en Guatemala: una opción de diálogo multisectorial**

Gustavo Porras Castejón

123

**Palabras de cierre**

Mario Sosa

131

# PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones y Gerencia Política -INGEP- de la Universidad Rafael Landívar, en conjunto con la red de instituciones académicas de América Latina, Plataforma Democrática, presentamos la **Memoria del Seminario Centro América: Nuevos protagonismos sociales y viejos déficits de representación: Las implicaciones para la democracia y el futuro de los partidos políticos clásicos**, el cual fue realizado en ciudad de Guatemala el 10 de septiembre de 2010.

Los objetivos planteados para la realización este seminario, derivan de la premisa de que los partidos políticos están dejando de ser el único y más importante medio de representación de intereses. Estos objetivos buscan:

- a) Interpelar a nuestros sistemas partidarios a partir de acontecimientos que han implicado significativas movilizaciones sociales autónomas respecto de los partidos, que han forzado decisiones y han roto inercias.
- b) Interpelar el tipo de organizaciones políticas que requieren nuestros países para romper las inercias, yendo más allá de los modelos clásicos y las viejas separaciones de sociedad civil y sociedad política, que en Centro América parecieran estarse agotando.
- c) Delinear a grandes rasgos, la naturaleza de las reformas que se requieren para asegurar la vigencia de valores democráticos propiciatorios de los arreglos sociales y políticos que permitan el crecimiento y el desarrollo con consenso y eficacia.
- d) Abrir un espacio que produzca y divulgue ideas renovadas que abonen a la revaloración de un tipo de política centrada en el Ser Humano, que doten



de sentido el valor de la política y lo político en los medios informados de las sociedades centroamericanas.

En el Seminario participaron académicos, funcionarios del sector público, dirigentes políticos, de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, del sector económico, formadores de opinión y periodistas, quienes debatieron alrededor de los temas propuestos.

Asimismo, en el evento aportaron sus ponencias prestigiosos académicos y políticos. El Dr. José Luis Rocha Gómez (UCA, Nicaragua), Director del Servicio Jesuita para Migrantes de Nicaragua; Dra. Martha Jeannette Aguilar (UCA, San Salvador), Directora del Instituto Universitario de Estudios de Opinión IUDOP de la Universidad Centroamericana; Dra. Elizabeth Fonseca, presidenta del Partido Acción Ciudadana de Costa Rica; Dra. Leticia Salomón, Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional de Honduras; Dr. Luis Ramírez, jurista y analista político de Guatemala; Dr. J. Fernando Valdez, Director del INGEP, y el Lic. Gustavo Porras Castejón, asesor del Grupo Promotor del Consejo Económico y Social en formación.

En un ambiente de interés y debate se puso en cuestión la percepción y criterios ciudadanos con relación a la política y los partidos políticos en América Central; se analizaron las experiencias del Partido Acción Ciudadana de Costa Rica, como proceso que expresó una novedosa ruta de participación política y movimiento social; se abordó la experiencia del proceso electoral hondureño a la luz de las contradicciones y luchas que lo caracterizan como resultado del Golpe de Estado de junio de 2009.

Se discutió con relación a reformas necesarias en el ámbito del Estado. De manera específica y desde la perspectiva del neo-corporatismo social para mejorar la eficiencia y eficacia de la política y conciliar democracia representativa y democracia deliberativa; se puso en discusión la propuesta –actualmente en proceso– del Consejo Económico y Social de Guatemala, como instancia para la búsqueda de consensos entre el sector empresarial, sindical y cooperativo.

Para el caso guatemalteco resultó relevante, además, la discusión con relación al estado actual de los partidos políticos, los cuales, si bien son establecidos como los canales de intermediación y representación política, no solamente tienen problemas para cumplir con dichas funciones, sino también son objeto de múltiples cuestionamientos.

Todos los participantes compartieron alrededor de los procesos y dinámicas nacionales y regionales, el papel que están jugando los partidos políticos en la búsqueda de reformas, en el fortalecimiento de la democracia y en la solución a los graves problemas regionales.

Resultado del Seminario concluiríamos que el proceso centroamericano se encuentra frente a dinámicas de cambio, en cuyo marco los sistemas políticos se hallan confrontados por una serie de factores contrarios: movilizaciones sociales que cuestionan el sistema de partidos políticos, nóveles fuerzas políticas que gobiernan, golpes de Estado (como el caso de Honduras), fuertes presiones e impugnaciones hacia instituciones estatales (en especial aquellas relacionadas con los procesos electorales y la justicia constitucional), culturas políticas clientelistas arraigadas, desprestigio de las principales instituciones políticas, liderazgos cuestionados, fuerzas externas en pugna que intervienen en los procesos locales, así como la influencia del crimen organizado que implementa acciones de penetración territoriales y en distintas esferas estatales y partidos políticos, entre otros.

Distintas corrientes interpretativas coinciden en que la región se encuentra inmersa en un proceso en el cual los sistemas políticos presentan signos de debilidad y deterioro, que se constituyen en obstáculos para avanzar hacia el desarrollo y la democracia, pero no es posible todavía prescindir de ellos, pero sí, encontrar otros instrumentos de representación.

La compilación que el lector tiene en sus manos, ha sido ordenada de acuerdo al desarrollo del Seminario. Es el resultado de la transcripción y edición de las conferencias, algunas de las cuales fueron realizadas a partir de ponencias escritas. En especial la contribución de Fernando Valdez, titulada Guatemala: El agotamiento del modelo político del 85. Explorar nuevos (¿o viejos?) caminos, constituye un trabajo que fue base de su ponencia y que para esta publicación ha sido ampliado.

Esta Memoria, entonces, recupera distintas perspectivas situacionales sobre los sistemas políticos en Centroamérica, dado que las aportaciones recuperadas, constituyen miradas críticas sobre la problemática de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, y se basan en paradigmas o perspectivas académicas y políticas no necesariamente coincidentes.



El INGEP aspira a que esta sea una contribución que fortalezca el debate acerca del Estado, las democracias liberales existentes, la problemática de los sistemas de partidos políticos y de las propuestas de reformas que a la luz de las distintas interpretaciones se hacen cada vez más necesarias, a fin de evitar retrocesos y avanzar hacia objetivos sociales compartidos.

Por último y no menos importante, dejamos constancia de nuestro reconocimiento y agradecimiento a Plataforma Democrática, un aliado estratégico del INGEP a nivel latinoamericano, por su apoyo a la realización de esta iniciativa.

**Mario Sosa**

Investigador del INGEP-URL

Compilador

# PALABRAS INAUGURALES



CIUDAD DE GUATEMALA, 10 DE NOVIEMBRE DEL 2010





# BIENVENIDA



## **J. FERNANDO VALDEZ**

Director Instituto de Investigaciones y Gerencia Política  
Universidad Rafael Landívar

Agradecemos la presencia de todas y todos a este Seminario Internacional.

El tema es crucial. Nosotros tenemos la afirmación, que no necesita ninguna confirmación científica, de que el sistema de partidos políticos en Guatemala no está funcionando, y esto se puede generalizar en Centroamérica con sus distintas características. Pero también el sistema político, como una unidad mayor — más allá de los partidos políticos—, está en cuestión. Necesitamos nuevas formulas de intermediación, nuevas formas de representación; Guatemala es un país multicultural y la Constitución en el entramado de las instituciones políticas trata al país como si fuese culturalmente homogéneo.

Como Instituto hemos convocado a esta reunión a académicos, políticos e instituciones interesadas en la problemática, para hacer un repaso sobre la perspectiva de los cinco países centroamericanos, para interpelar a los partidos, interpelarnos a nosotros mismos y buscar nuevos caminos, que son posibles y que ya están en marcha, y que tiene que ver con movilizaciones sociales, con participación social tanto en espacios elitistas como en espacios sociales amplios, buscando se materialicen las reformas políticas necesarias.

*Muchas gracias por su asistencia.*





## **P. CARLOS CABARRÚS S.J.**

Vicerrector de Investigación y Proyección de la  
URL

Buen día a todas y todos. Sean bienvenidos a éste seminario organizado por la Universidad Rafael Landívar, la Facultad de Ciencias Políticas, el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, en coordinación con Plataforma Democrática. Agradecemos especialmente la participación de las y los distinguidos panelistas.

El tema que nos ocupa es de relevancia máxima. La necesidad de reactivar unos partidos políticos bien configurados y plurales por una parte, y por otra, la importancia de los Consejos Económicos y Sociales.

Los países pueden desarrollarse gracias al papel del Estado, pero siempre confrontado, exigido y desafiado por los partidos políticos y la sociedad civil organizada. Así mismo, los países pueden superar sus situaciones y desarrollarse en coordinación de los Consejos Económicos y Sociales.

Respecto a los partidos políticos, uno de los frutos que puede salir de éste seminario, es poder detectar y señalar cuáles son para el ciudadano común los intereses reales, las perspectivas; los aportes concretos que los partidos políticos pueden ofrecerle al ciudadano más allá de los momentos electorales. Se debe establecer un estudio cuidadoso de la situación concreta de los partidos políticos e intentar hacer un trabajo de análisis crítico, que ayude a replantear la importancia de su papel, de la participación ciudadana en ello, ya que son elementos cruciales en la conformación de ciudadanía y del importante papel que éstos juegan en el Congreso de la República.

Los partidos tienen una dinámica que ofrece diferentes opciones y proyectos, desempeñan de ordinario una serie de funciones sociales y políticas que son imprescindibles. Obviamente pueden haber vicios, uno de ellos: la partidocracia, donde las prácticas clientelistas destinan recursos con un fin diferente a lo que estaba previsto y se pueden aliar con sectores contrarios a los mismos principios democráticos. Lo condenable además de esto es ciertamente el partido único.



Los partidos políticos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares, pero al existir en pluralidad impiden que los intereses nacionales dominen por entero sobre los intereses particulares. Su función puede ser ambigua, pero es indispensable en una sociedad plural en que los distintos grupos e intereses requieren participación y representación.

En Guatemala no es solo ambigua la situación de los partidos políticos; hay prácticamente una frustración y un desaliento del papel que éstos pudieran jugar. He ahí la necesidad de imaginar nuevas formulaciones para obtener el beneficio legítimo del acceso al poder, a través de los partidos políticos.

No se debe perder de vista que los partidos políticos se distinguen de los grupos de interés o grupos de presión, en que tienen la pretensión de conquistar el poder, obtener cargos públicos, reclutar personal calificado y formar gobierno; clave en todo ello es la participación en las curules del Congreso.

Los movimientos sociales en cambio son fruto de la sociedad civil, reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas estatales concretas. Un factor clave en éstos movimientos es suscitar la conciencia ciudadana y provocar en el resto de la población una opinión madura del acontecer sociopolítico. Ambos estamentos son por tanto complementarios y necesarios.

Sin embargo, otro elemento neurálgico en la gerencia del Estado y el estamento de sus políticas es: el fortalecimiento de los Consejos Económicos Sociales que desempeñan un papel importante en varios países del mundo, pues conforman un foro permanente en donde se debaten los grandes temas de la nación y sirven de insumo para diseñar las políticas de Estado. En estos Consejos, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones campesinas, grupos étnicos y otras entidades responsables de los intereses de la ciudadanía pueden expresar su voz y sus inquietudes, como también pueden colaborar en la búsqueda de soluciones a las problemáticas acuciantes en todos los órdenes sociales, económicos y políticos.

Que esta doble tarea, el papel de los partidos políticos y de los Consejos Económicos Sociales, encuentren en éste seminario, gracias a la presentación de conferencistas prestigiados, material de reflexión y debate, así como diseño de prácticas democráticas participativas que ayuden a gestar sociedades que erradiquen la impunidad y la exclusión sistemática.

*Muchas gracias y damos por inaugurado este Seminario.*



## **SÉRGIO FAUSTO**

Instituto Fernando Henrique Cardoso  
Director de Plataforma Democrática  
Brasil

Amigas y amigos, quiero decirles que me alegraría mucho estar acompañando el Seminario Internacional. Lamentablemente no pude viajar a Guatemala en este momento.

Estuve en aquel hermoso país el año pasado durante el mes de septiembre. Además de disfrutar muchísimo de su país, me quede muy impresionado con la Universidad Rafael Landívar y con el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política.

Además de esto, valoramos mucho la cooperación con nuestros amigos y socios guatemaltecos.

Otra de las razones por las cuales me alegraría mucho acompañarles, es porque me parece que han elegido un tema clave que tiene vigencia no solamente en Guatemala, sino también en toda América Latina: la relación entre los partidos políticos y las nuevas formas de participación política. En este sentido es un tema que está en el centro de la agenda de investigación del proyecto de Plataforma Democrática.

Les saludo cordialmente y les deseo éxitos en el Seminario.

*Muchas gracias.*





# **CONFERENCIAS**





# Los Partidos políticos y su papel en la democracia y el desarrollo en Centro América: enfoque crítico y propuestas posibles

José Luis Rocha Gómez\*



Buen día a todas y todos. Antes de frustrar expectativas con relación al título, aclaro que mi presentación se concentra en lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en Nicaragua. Voy a presentar dos perspectivas, dos visiones de cómo interpretar lo que pasó y lo que está ocurriendo en mi país.

La visión liberal, como indica *Boaventura de Sousa Santos* al llamarle pensamiento regulador, consiste en que los partidos políticos juegan un papel central, la democracia representativa funciona a imagen del mercado, busca la libre competencia de partidos para conseguir una mejor oferta para los electores. En la visión emancipadora los partidos tienen un rol más modesto; en realidad, ésta apuesta más por los movimientos sociales.

Se debe entender previo a la exposición, que cada visión tiene sus propias fobias y valores; también hacen distintas exigencias a la realidad y a sus actores. Previo, es importante tener claras las siguientes distinciones.

---

\* El Dr. José Luis Rocha Gómez es Director del Servicio Jesuita para Migrantes en Nicaragua. Investigador asociado del Brooks World Poverty Institute de la Universidad de Manchester. Filósofo.

Analistas políticos, indican que existen tres programas, tres tipos de programas hoy en día en Latinoamérica. Estos son:

1. **Programa neoliberal:** tiene una visión minimalista de la política y del papel del Estado. Para este proyecto, el ciudadano es concebido como usuario de los servicios estatales y al Estado como facilitador del mercado; lo que existe –se afirma– son problemas técnicos y a éstos se les debe buscar soluciones técnicas.
2. **Programa autoritario:** en este predomina la tendencia hacia un sistema unipartidista que no tolera el disenso; la cancelación del pluralismo político.
3. **Programa participativo:** Este se encuentra inspirado en el papel de las organizaciones sociales, y busca que los ciudadanos tengan un rol más protagónico en la gestión pública y en el mercado, para hacerlos más incluyentes.

Aunado a las anteriores distinciones, se debe tener en cuenta otra distinción formulada por académicos de Manchester, en relación al concepto del desarrollo. Para hacer tal distinción se plantea desarrollo (en minúscula) y Desarrollo (con mayúscula), puesto que se cree que al referirnos a dicho concepto estamos hablando de lo mismo; sin embargo el concepto tiene esas dos acepciones, y puede tener más.

Hay un desarrollo (con minúscula), que se refiere a los procesos geográficamente desiguales y profundamente contradictorios que subyacen en las dinámicas del capitalismo. Este es el desarrollo al que no le pone mucha atención la visión liberal. Y existe el Desarrollo (con mayúscula), concepto del que más se habla y que se refiere a los proyectos de intervención en el tercer mundo que emergieron en un contexto de descolonización y de guerra fría.

En este marco, los valores de la visión liberal, basados en [Giovanni] Sartori<sup>1</sup> entre otros analistas políticos, son:

La visión liberal manifiesta un aprecio por la disidencia, entendida ésta como el consenso, como punto de llegada y no de partida; la tolerancia, la separación de la Iglesia y el Estado, y la independencia de la sociedad civil respecto del

---

<sup>1</sup> Profesor de teoría política y analista político. Galardonado con el premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 2005.

Estado. Esta visión anhela proyectos de Desarrollo como ruta de fortalecimiento económico; y las nociones de éxito o fracaso para calificar lo que ha ocurrido o está ocurriendo son importantes. Su principal fobia es el autoritarismo, puesto que se apuesta por la libertad como concepto importante.

Para la visión emancipadora los valores y exigencias que se hacen en la realidad son distintos. No se cree en una vanguardia que lidere las iniciativas a la vieja usanza de los movimientos revolucionarios, pero tampoco se apuesta —como en la visión liberal— por representantes de la voluntad popular que son elegidos y que luego son quienes van a tomar las decisiones, porque son los ilustrados, porque sí saben.

La perspectiva emancipadora, apuesta más por una democracia directa, por los cabildos, por los presupuestos participativos como concreciones de su apuesta. No se cree en el determinismo a la vieja usanza del Marxismo Leninismo que sí pensaba que existían leyes de la historia que sin duda como proletariado, nos llevarían a la victoria. Los procesos no se catalogan como fracaso a la usanza de la visión liberal, sino que se piensa más desde la perspectiva de procesos, de innovación y de acciones que tienen efectos impredecibles, cuyas consecuencias se escapan a predicciones.

En esta perspectiva se huye tanto del autoritarismo del Estado como del autoritarismo de mercado. Se hace una crítica fuerte al Desarrollo (con mayúscula), puesto que se tiene presente las dinámicas del capitalismo como algo criticable. La fobia de ésta visión es el declive de la mujer y hombre público, es decir el repliegue de la ciudadanía para organizar y defender sus demandas.

A partir de las anteriores explicaciones, es posible interpretar cómo ha sido el recorrido en la experiencia nicaragüense.

## **LA HISTORIA NICARAGUENSE DESDE LA VISIÓN LIBERAL**

Al ubicar la interpretación de lo que ha ocurrido y ocurre en Nicaragua desde ésta visión, existe repulsión ante Somoza García, la imagen del hombre fuerte, duro, autoritario, y ante los siguientes Somoza, que habían instaurado una dinastía y habían quebrado el libre juego de competencia partidaria, que es un elemento clave de la visión liberal.



Sin embargo se reconoce como positivos algunos logros que tuvo el primer Somoza, puesto que era una imitación de Franklin Roosevelt, sobre todo en tratar de seguir la política de *New Deal* (Nuevo trato), política intervencionista para luchar contra los efectos de la gran depresión; pero también por el impulso de un Estado de Bienestar que fue realizado de forma leve, representado por la creación de un Código de Trabajo, la creación del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Instituciones que en parte, contribuyeron a mantener la Di-



nastía Somoza. En ese sentido se puede observar hoy en día, que hubo un mínimo de creación del Estado de Bienestar el cual, de hecho, funcionaba mejor en aquella época que en la actual: se puede observar que el nivel de cobertura del Instituto de Seguridad Social de la población económicamente activa era de un 28%, hoy cubre sólo el 18%.

Por otro lado, desde ésta visión se reconoce que el primer Somoza sentía un mínimo de presión por ganarse simpatías, y por eso lanzaba estas iniciativas antes de las elecciones —que de todos modos eran fraudulentas—; no quería gobernar contra viento y marea. Pretendía el mejor resultado posible. Se reconoce que este primer Somoza, buscó alianzas con distintos sectores y tuvo la habilidad de tener un pacto con los conservadores, al mismo tiempo que se presentaba como padre de los obreros mediante concesiones a los sindicatos y cierto nivel de presión a algunos empresarios.

Sin embargo, desde la visión liberal se plantea: Somoza rompió las binas históricas que eran las que permitían un mínimo juego de competencia partidaria. Los llamados serviles y fiebres, *timbucos* y *calandracas*, legitimistas y democráticos, moderados y anarquistas, aristócratas y descamisados, que después terminaron siendo los conservadores y liberales, y compitieron desde la independencia hasta que llega Somoza e interrumpe la contienda dual.

Al tercer Somoza sobretodo, le critican su autoritarismo. Dado que la libertad es un punto importante para la visión liberal, se critica el hecho que tuviera un férreo control sobre la producción de la prensa, que censurara las manifestaciones políticas.

Un punto de quiebre en éste período fue que Somoza se convirtió en un freno para el desarrollo, para los proyectos que llegaban para los afectados del terremoto de 1972. Una buena parte de lo que llegó, Somoza se lo embolsó. Además que tuviera un monopolio de los nuevos proyectos de desarrollo, de las inversiones extranjeras en el país; esto no se le perdona desde la visión liberal. Causa del colapso, desde esa visión, fue la ruptura de este contexto y el enfrentamiento de ese proyecto autoritario con un proyecto democrático.

Con el triunfo de la Revolución, la visión liberal se pregunta si lo que existía era pluralismo o autoritarismo. Responde que lo que existía era un totalitarismo con dos vertientes: una vertiente política y otra económica.

La vertiente política –se afirma desde la visión liberal–, se manifestó con la creación del Consejo de Estado, que era una figura diferente a lo que conocemos como las Asambleas de las democracias representativas; éste era una entidad que a diferencia de las asambleas nacionales, no solo incluía a líderes de partidos políticos, sino también a líderes eclesiales, líderes de gremios, líderes sindicales, comunales, etcétera; era una conformación distinta que buscaba acercarse a la democracia participativa.

Desde la visión liberal, la inclusión de estos sectores es vista como un fracaso, un simulacro de democracia; se critica la censura a la prensa y se plantea que el autoritarismo se manifiesta en las relaciones conflictivas con la Iglesia. Aquí es ubicada la visita del Papa Juan Pablo II, que fue explosiva y que llevó las relaciones de la Iglesia y Estado a un punto de crisis.

En la vertiente económica, la visión liberal califica el proceso como un fracaso, puesto que las concesiones y expropiaciones devinieron en asignaciones perversas para el desarrollo, puesto que se asignaban las tierras a individuos, que desde la visión liberal no eran los más aptos para poder hacerlas producir.

La centralización como apuesta al libre mercado también es criticada, sobre todo en el manejo de los granos básicos, que se enfrenta ante un mercado paralelo que salió del control del Estado. El crédito es criticado desde esta visión como una

condición de clientelismo, sobre todo porque existían condonaciones recurrentes, que hacían que el sistema financiero no funcionara de manera normal; y los proyectos de desarrollo se muestran inviables, puesto que se considera que son grandes elefantes blancos mal administrados.

La visión liberal considera como causas del fracaso: el partido de Estado totalitario que interrumpe el sentido democrático, que subestimó a los partidos políticos quienes –mediante una coalición– lograron ganar las elecciones libremente y derrocarlo. Los lazos de Estados Unidos con esa coalición partidaria fueron muy importantes y por supuesto, el papel de la Embajada por antonomasia.

Por otro lado los proyectos de desarrollo de este partido, fueron mal diseñados y ejecutados. Por último fue imposible escapar al desarrollo (con minúsculas); el imperativo del mercado marcó la situación.

Hay una transición en 1990 y lo que se rescata desde la visión liberal es la democratización y la desmilitarización. Cosa que se puede observar tras la puesta en marcha de la destrucción masiva de armas en Nicaragua, tras el cambio de gobierno en 1990. De acuerdo a la visión, liberal, esta transición es un renacimiento de la democracia, misma a la que se le atribuye ser portadora del crecimiento económico.

Al observarse que en efecto existe crecimiento, pero con desigualdad, la receta desde los analistas que comparten la visión liberal, indican que lo que se necesita son más proyectos de desarrollo. Por tanto esta es la época de Desarrollo, de las in-



Brigadas Especiales de Desarme Incineraron 4.200 fusiles de guerra en Matagalpa, noviembre 24 de 1993. © Montano, HRCA.

tervenciones; época en la que los partidos y líderes se cotizan según su capacidad de gestión de fondos para sus proyectos, sus conexiones con empresas internacionales o la cooperación externa.

Esta visión, de enfoque liberal se pregunta ¿A dónde nos llevaría esta transición? Sobre todo, a una desmilitarización, hacia una sábana electoral. Se valora como positiva la denominada sábana partidaria, en donde se interpreta

como pluralismo político la existencia y participación de más de 20 partidos, mismos que en su mayoría tenían horizontes de inserción en el mercado mundial, vía los proyectos de desarrollo y la inversión extranjera.

Sin embargo empieza a aflorar el tema de la corrupción que se advertía desde los gobiernos de Somoza (que había continuado con la famosa “piñata”), y con Chamorro. Tal corrupción emerge de manera escandalosa en la época de gobierno de Arnoldo Alemán, en donde por ejemplo, el encargado de la Dirección General de Tributos resulta siendo el propietario de una casa de lujo en la playa, y los recursos para la construcción fueron producto de fondos enviados para la reconstrucción post Mitch.

Durante este gobierno se practicó la corrupción en forma descarada, y para expresar esta situación, desde la visión liberal, se recurre a la argumentación de que la corrupción es explicada bajo la vieja distinción de: partido y facciones. Es decir, los partidos han degenerado en facciones; los partidos ya no responden a las masas, sino más bien responden a pequeños grupos de diversos intereses, para agenciarse de recursos del Estado.

Desde ésta visión que manifiesta soluciones técnicas, se propone, en un primer plano, la *accountability*, que exige mayor control y transparencia en el manejo de los fondos, pero, también en un segundo plano, se busca que los partidos políticos respondan o estén al servicio de las masas.

El retorno del FSLN en 2006, es percibido desde la visión liberal como una crisis de la democracia. Un proceso que interrumpe de nuevo la libre competencia de los partidos, una crisis del Estado de Derecho.

Todos los movimientos que hace el Frente Sandinista (desde el poder), para cambiar la legislación y allanar la posibilidad de la reelección de Daniel Ortega, son percibidos como un atropello a la institucionalidad.

El Consejo Supremo Electoral es percibido como una institución deslegitimada, sin prestigio; y se advierte con especial alarma el autoritarismo del gobierno. Debido a ello se comienza a observar las calificaciones al régimen como monarquía, teocracia, etcétera. Peligran, para esta visión, por tanto el disenso y el pluralismo; puesto que debido a las virulentas relaciones establecidas entre el FSLN con Estados Unidos y Unión Europea, el conjunto de la cooperación externa se empiezan a retirar y no puede ser compensada a través del conglomerado ALBA.

## LA HISTORIA DESDE LA VISIÓN EMANCIPADORA

Se debe tener en cuenta que los valores de esta visión son distintos a los planteados en la explicación anterior. Por esta razón se analiza desde otra perspectiva.

Si algo incomoda de Somoza es su imagen de persona respetable, capaz de captar simpatía en distintos sectores de intelectuales, eclesiales y empresariado. Por tanto la perspectiva emancipadora sigue haciendo alusión al somocismo.

Aunque se debe aclarar que la visión de enfoque emancipador, no es necesariamente identificable con el sandinismo, sí echa mano de la vieja dicotomía de Somoza y Sandino, representando el primero un proyecto excluyente, mientras que el segundo un proyecto incluyente que quedó truncado.

Desde la configuración emancipadora, Somoza representaba, ante todo, una pieza más en el desarrollo del proyecto capitalista mundial excluyente. Somoza representaba parte del autoritarismo regional que se tuvo en otros países centroamericanos, tales los casos de Mejía Víctores, Martínez Romero. Simbolizaba, asimismo, una pieza del patio trasero de EEUU y de la guerra fría.

La configuración emancipadora rescata, no el papel que pudieran tener los partidos políticos, con el supuesto libre juego que permitía Somoza, sino, ante todo, la creación de una sociedad civil fuerte.

*El Instituto de Población Humana*, al publicar el libro: *el Infierno de los Pobres* (que fue un hito en la reflexión sobre la Nicaragua de entonces), recupera de éste período las alianzas entre artistas, intelectuales y empresarios. El papel de la Universidad Autónoma, Universidad Centroamericana (UCA), librerías, editoriales, de la Asociación de Trabajadores del Campo, de la Asociación de Educadores de Nicaragua, quienes tuvieron un mayor rol en el derrocamiento del régimen, que aquel que pudieron tener los partidos políticos; se logra la emancipación porque el FSLN se pudo nutrir –en parte– porque existía una sociedad civil fuerte. De lo contrario no se hubiera podido conseguir el triunfo revolucionario.

Desde la perspectiva emancipadora (al menos en ese momento), la solución no fueron los partidos políticos, debido a que las instituciones que luchaban contra el régimen, no estaban ligadas a éstos. De hecho, los partidos de oposición tenían muy escasa convocatoria.

Causas del colapso en ésta perspectiva son ante todo: el proyecto autoritario con inequidad que se enfrenta a un proyecto democrático participativo. Cae el régimen por la acción popular.

La visión emancipadora recobra como argumento, que desde 1980 hay una refundación de la nación. El Consejo de Estado se valora como intento de creación de consejo del pueblo; se reconoce que tiene imperfecciones, pero era un intento de salir del corsé de la democracia representativa, y permitiría la participación de otras entidades. Había muchos intentos de ejercer la democracia directa, como el Programa de Cara al Pueblo, donde los ministros tenían que presentarse a una especie de cabildo abierto.

Esa refundación tiene al FSLN como constructor del Estado Nación. La campaña de alfabetización se ve como uno de los elementos clave, no solo por la reducción de la tasa de analfabetismo, sino por la capacidad de generar identidad nacional; se dice esto puesto que desde la teoría clásica se indica que la capacidad de lectura —sobre todo la lectura del periódico—, es un dispositivo básico para tener la sensación de vivir en un mismo espacio y tiempo, que es la base de un sentimiento de comunidad nacional.

La reforma agraria es valorada de manera positiva, cosa que por el contrario es negativa para la visión liberal. Pero desde ésta perspectiva emancipadora se plantea el tema de: la tierra para quien la trabaje. Esta reforma es ejemplo de una acción que estremeció el comportamiento normal del capitalismo y el modelo de desarrollo.

La reforma agraria, es también una muestra de acciones con consecuencias impredecibles. Es decir, no se predijo lo que sucedería, porque es un hecho que la estructura de tenencia de la tierra, es la base que permite a este país contribuir con más producto en el comercio justo y la agricultura orgánica (basada en pequeños y medianos productores), procesos que fueron derivados de la reforma agraria, a pesar de los procesos de regresión que han existido.

A partir de este punto de vista emancipador, se observa la dificultad para escapar del capitalismo.

- Primero, la dependencia al mercado de Estados Unidos se pagó con creces, dado el impacto que constituyó el bloqueo que ejerció dicho gobierno.



- Segundo, la dependencia que creo ante el bloque de los países socialistas en comercio, ayudas y tecnología militar, lo cual se desploma con la caída del bloque socialista. Estas son las críticas desde esta visión al proceso revolucionario sandinista.

Hay tensión entre el proyecto participativo y el proyecto autoritario, y siempre se encuentra que el proyecto autoritario gana cada vez más terreno. Distintas entidades, son absorbidas por el Estado. Expresiones académicas, artísticas, feministas, librerías, sindicatos, trabajadores, etc. funcionaron supeditados bajo la figura de partido; en ese sentido la sociedad civil estuvo sometida y dividida.

El reproche desde ésta configuración emancipadora, ha sido formulado por Franz Hinkelammert: *El hombre concreto se sacrificó en el altar de grandes utopías*. Esto significó la cancelación de luchas tradicionales, es decir, los sindicatos, gremios, asociaciones no tenían –sobre todo si operaban para el Frente Sandinista– ninguna posibilidad de reclamo salarial o de levantar sus luchas tradicionales, puesto que estas demandas eran vistas como contrarrevolucionarias, inapropiadas en un contexto de intervención.

Pero también hubo cancelación de luchas no tradicionales; es cierto que las feministas lograron la despenalización del aborto terapéutico, pero ellas también emprendieron otro tipo de luchas que no lograron, y vemos hoy en día documentos muy interesantes en donde hacen recuento de los acontecimientos de ésa época y cómo ellas tuvieron presión partidaria para no hablar, para no reclamar.

Aún más grave, fue lo que ocurrió con los pueblos indígenas. El Frente Sandinista tomó sus tierras, irrespetó los consejos de ancianos, pasó por encima de ellos y la autonomía que fue conseguida al final del régimen, fue una autonomía de baja intensidad; así también la reforma agraria, además de que tuvo sus logros –de acuerdo a esta visión–, fue en buena parte ejercida con fines instrumentales, es decir, con la intención de crear un cordón de contención, garante para el no avance de la contrarrevolución armada y no solo a instancias de la demanda popular de los campesinos.

En conclusión, el saldo de este acumulado de insatisfacciones dada la falta de atención a las demandas de las mujeres y hombres en concreto, fue un colapso del proyecto revolucionario y un retorno a la democracia representativa. En definitiva quienes pagaron el precio, fueron quienes murieron durante la guerra en ambos bandos: el de resistencia nacional y del ejército popular sandinista.

Desde la visión emancipadora se reconoce que hubo financiamiento desde Estados Unidos para sostener la contrarrevolución armada, pero reconoce también que había un descontento campesino que estaba en la base social de esa contrarrevolución.

Este enfoque emancipador, observa la década de los años ochenta como un periodo de transición. Un pacto entre las élites, guiadas por la Embajada de Estados Unidos, para situar las dinámicas del capitalismo, los proyectos de desarrollo, la expansión del gran capital, que coincide al mismo tiempo con la expansión del narcotráfico en la zona, y también coincide con la reinstalación de las élites conservadoras en el poder.

Del mismo modo, se habla del gran problema del Estado débil y corrupto. Las privatizaciones nos hicieron pasar de ciudadanos a ciudadanos clientes; se habla de un repliegue de lo público.

Las sábanas políticas no son vistas como un éxito de pluralismo, sino como un simulacro de democracia porque no hay partidos políticos que expresen las demandas populares y porque lo que ha ocurrido es que los partidos políticos, en especial el FSLN, han logrado cooptar muchos de los movimientos populares.

La solución desde ésta perspectiva emancipadora es la recuperación de los espacios públicos y ejercer la ciudadanía: organizada ante todo.

Como se puede observar en el gráfico, una de las expresiones medibles del repliegue ciudadano de los espacios públicos, de los reclamos tradicionales, puede ser medida en el número de sindicatos que existían en 1990, los cuales ascendían a 562, número que bajó a 105 en el año 2006; se puede observar la desaparición de 457 sindicatos.

Lo mismo sucede con el número de sindicalistas que para el año 1990 se reportaban 38,746 y en el año 2006 se reportaron 3,849.

Desde éste punto de vista emancipador, se condena la corrupción, se ve como una decepción de los proyectos revolucionarios, la decepción de los anteriores líderes quienes se postularon para generar cambios para las y los ciudadanos y sólo generaron recursos para sus arcas individuales.

Por otro lado existe la ambivalencia de las ONG, las cuales han sido espacios de generación de pensamiento y alternativas, pero al mismo tiempo son sustitu-

tas del Estado, con otras reglas del juego, con una apuesta por el Desarrollo (con mayúscula), pero no siempre apuestan a cambiar el desarrollo (con minúscula).

Las piñatas sandinistas, chamorristas y alemanistas, crearon sentimientos de desaliento, común a toda la región. La creciente instauración de entidades transnacionales (FMI, Banco Mundial) quienes comenzaron a gobernar las políticas macroeconómicas del país previo a 1990, empresas que han absorbido los antiguos monopolios del Estado como el abastecimiento de energía eléctrica, las telecomunicaciones, crean el sentimiento de que no podemos gobernar.

La válvula de escape de la migración y el paliativo de remesas ha generado un sentimiento de: *sálvese quien pueda*. Es importante destacar que a pesar que éste fenómeno que tiene aspectos positivos, lo negativo se encuentra en que cada vez se opta por cambiar de país en lugar de cambiar al país.

Las visiones tenebrosas a partir de ésta perspectiva son: la corrupción de la izquierda y el fascismo social. Por un lado el *apartheid* social que se ve reflejado en la creación de zonas bárbaras y zonas civilizadas (creación de condominios, espacios vigilados), a partir de una reconfiguración urbana que coloca la ciudad de los privilegiados y no privilegiados, en donde cada vez más, existe menos contacto entre los sectores acomodados y los sectores populares.

También se habla de la existencia del fascismo paraestatal, es decir, la creación de instituciones paramilitares, punitivas, que tienen como mandato terminar de inmediato con la delincuencia, especialmente la delincuencia juvenil. Si bien es más visible en otros países de la región, Nicaragua no escapa a estas políticas de limpieza social que usurpan el papel tradicional del Estado.

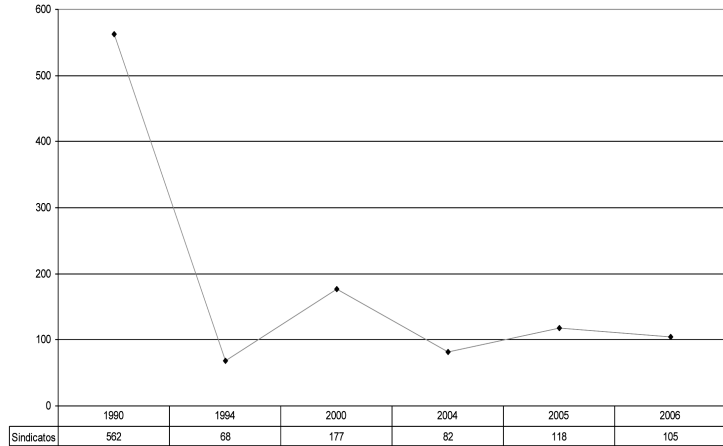
Por otro lado está el fascismo populista, que es la capacidad de conseguir que los integrantes del partido se logren identificar con el éxito de los dirigentes, a pesar que ellos no tienen ni arte ni parte en el éxito. Está el fascismo de la seguridad, la manipulación de la ansiedad a causa del incremento de la violencia. Sin embargo se debe tener en cuenta que la principal inseguridad es que no existe estabilidad en el empleo, que los salarios suben y bajan, los contratos no tienen límites, el crecimiento de la economía informal sin cobertura social; ésta es la mayor fuente de inseguridad existente en Nicaragua.

Ante ésta situación, un fenómeno que se observa es que los fundamentalismos religiosos emergen como una necesidad para saciar la ansiedad. No se habla sólo de sectores populares; existe un buen grupo de capas medias cristianas

que buscan comunidades sustitutas. Lo peligroso es la manipulación que los políticos hacen de los fundamentalismos religiosos, quienes hacen concesiones con éstos sectores, con lo peor de tales fundamentalismos religiosos.

Finalmente el fascismo financiero que es el ejercido por los capitales volátiles, que algunos califican como: *el casino global*.

Número de sindicatos 1990-2006



Ante el panorama de los distintos escenarios que refleja ésta visión, se trata de observar que las salidas por parte del Estado y los partidos políticos no deben ser soluciones técnicas, sino más bien, deben de apostar a la heterogeneidad estatal. A modo de ejemplo se tiene el caso de Monseñor Gerardi en Guatemala. Cómo fue llevado por funcionarios públicos para enfrentarse a amenazas, son muestras de que la heterogeneidad estatal en Guatemala es una posibilidad. El caso de la huelga de fiscales en Honduras o en el caso de El Salvador en donde se observa que no gobierna sólo un partido, con un gabinete variado, personas que no están ligadas al partido, incluido el Presidente, que no estaban relacionados con el FMLN, y que hacen una labor interesante.

Por otro lado, desde la configuración emancipadora, existen otras opciones, que apuestan por la diversidad de luchas. No apuesta porque todas las luchas (indígenas, sindicales, campesinas, de género, por los derechos, etcétera), puedan caber en un único programa. En ese sentido, desde ésta visión, las organizaciones sociales cobran mayor importancia. La configuración emancipadora otorga importancia a una visión plural.

Por último, quiero recuperar el caso Gertrudis Arias, quien llevó a los tribunales al ex presidente Arnoldo Alemán. Este es un caso de heterogeneidad estatal y no es casual. Si bien es cierto que después del juicio de Arnoldo Alemán y su reclusión, salidas y entradas fueron manipuladas –al inicio por el gobierno de Estados Unidos y el Gobierno de Bolaños, en donde al final el gran ganador fue el

FSLN—, una mujer del pueblo (que con dificultades consiguió estudiar su carrera), como juez suplente, pudo entregarle la orden de comparecencia a Arnoldo Alemán, para presentarse al juzgado.

Espero que estas distinciones tengan utilidad para huir de lo que la politóloga brasileira Evelina Dagnino señala como: confluencias perversas. Es decir que, a veces pensamos que hablamos de los mismos programas, pero no. Partidos, ONG, tienen un programa liberal, un programa autoritario o un programa democrático-participativo. Así sucede con conceptos como democracia y, sobre todo, desarrollo.

Este ejercicio es importante para saber hacia dónde se van a aplicar las energías e innovaciones.



# ¿Qué piensan los centroamericanos de la política y de los partidos políticos?

Martha Jeannette Aguilar\*



Buen día a todas y todos. Es un placer compartir con ustedes en torno a las realidades sociopolíticas centroamericanas. Quiero agradecer al INGEPE la invitación, además de comentarles que estamos con éste Instituto en un esfuerzo colaborativo para una agenda de investigación regional, que trate de dar respuesta a los graves problemas de la realidad socio-política centroamericana.

La exposición está centrada en la presentación de algunas opiniones y valoraciones de la opinión pública centroamericana sobre la política, los partidos políticos y el sistema político institucional.

Los datos que se traen a exposición corresponden a una encuesta regional del año 2008, la cual permite tener cierto grado de análisis comparativo sobre los indicadores de credibilidad y confianza en el sistema político centroamericano. En específico, son estudios del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPO, por sus siglas en Inglés), de la Universidad Vanderbilt. Encuestas nacionales en 22 países de este hemisferio, aunque me circunscribiré al caso centroamericano.

---

\* La Dra. Martha Jeannette Aguilar es Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública –IUDOP-, Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas”, El Salvador. Psicóloga.



En el caso salvadoreño, como Instituto Universitario de Opinión Pública, en colaboración con la Fundación Guillermo Manuel Ungo, hemos coordinado las distintas investigaciones para el Barómetro de las Américas. En nuestro caso contamos con varios estudios sobre cultura política y democracia (2004, 2005, 2006 y 2008). En esta oportunidad, concentraré mi aporte en el último estudio.

Es preciso mencionar que en los próximos meses se presentarán los informes de la ronda 2010 del Barómetro de las Américas, por ello es importante destacar que los datos que se presentarán, no contemplan los acontecimientos del Golpe de Estado de Honduras.

Una de las dimensiones que exploran estos estudios de opinión pública, tiene que ver con la legitimidad de las instituciones; uno de los indicadores a medir es el grado de confianza que los ciudadanos otorgan a entidades públicas y actores políticos. Para ello se presenta el posicionamiento de la escala de confianza institucional para el caso de Honduras, Guatemala y El Salvador.

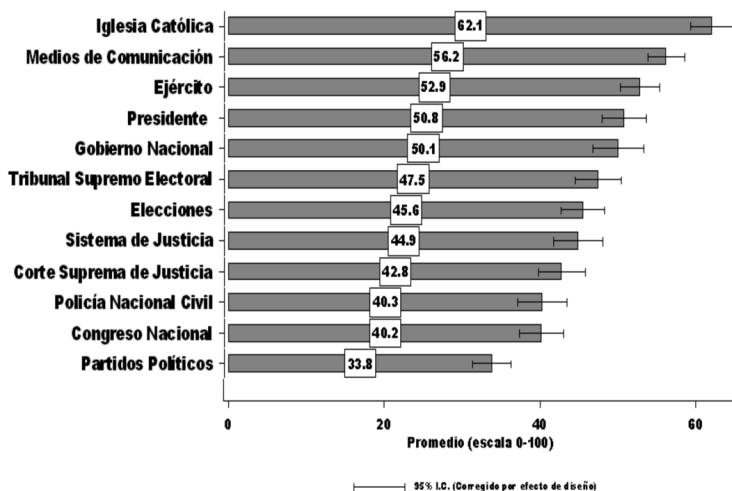
En el caso salvadoreño, se consultó sobre los diferentes niveles de confianza que la población otorga a 17 diferentes entidades, tanto públicas como privadas, así como hacia algunos actores sociales relevantes. La Iglesia Católica se ubica como la institución con mayor nivel de credibilidad, seguida por la Procuraduría de Derechos Humanos, y como se puede observar, en el piso menos confiable se encuentran los partidos políticos, seguidos de la Asamblea Legislativa.

Situación similar se encuentra en el caso guatemalteco, en donde las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia Católica –como la más confiable–, seguida de los medios de comunicación. Por el contrario se encuentran los partidos políticos y el Congreso de la República.

La tendencia se mantiene en Honduras, con la diferencia que los partidos políticos se ubican en segundo lugar de los evaluados (hasta antes del Golpe de Estado), sólo superados por el Consejo Nacional Anticorrupción.

A nivel centroamericano las iglesias gozan de confianza en la población, mientras que los partidos políticos, los Congresos, las Asambleas Legislativas, se ubican en los niveles más bajos. Es importante destacar que en el triángulo norte, el ejército se ubica entre los primeros cinco lugares más confiables. La confiabilidad en una situación postconflicto puede tener varias lecturas, pero en éste momento podría estar asociado a la tendencia en la remilitarización de la seguridad pública, en la que los países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras),

### Confianza en las instituciones Guatemala:



Fuente: Guatemala 2008, Barómetro de las Américas por LAPOP

mentales del sistema político institucional: Gobierno Central, Corte Suprema de Justicia, el sistema de justicia, el Congreso y/o Asambleas Legislativas y los partidos políticos.

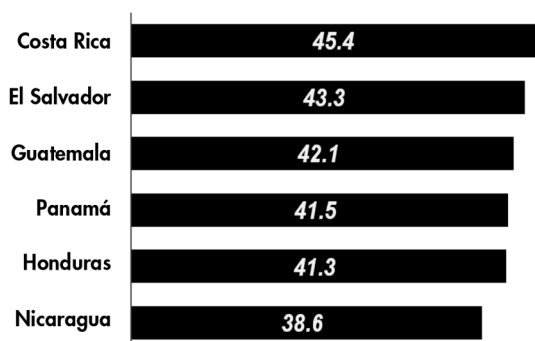
En términos generales, en una escala de cero a cien, se observa que los seis países no alcanzan la escala del 50%, lo cual demuestra una baja confianza en las instituciones. Es evidente que esto refleja una crisis de legitimidad que en la actualidad experimentan los países centroamericanos y que se relaciona con una serie de demandas ciudadanas insatisfechas, frente al rol que deberían cumplir estas instituciones.

Otro de los aspectos que ha contribuido a erosionar la legitimidad ha sido el desempeño de las entidades de seguridad y justicia. El tema de la inseguridad y la violencia, ha afectado sobre todo al triángulo norte. En este caso, lo que tenemos son indicadores de medición que se refieren a la victimización en general, derivado de

han echado mano de las fuerzas armadas para asumir o reforzar las tareas de seguridad pública.

Otro de los aspectos que se explora es la legitimidad de las instituciones. En este caso se trata de una escala que aglutina cinco diferentes ítems, que exploran la confianza en cinco entidades funda-

### Legitimidad política de las instituciones (Escala 0-100)

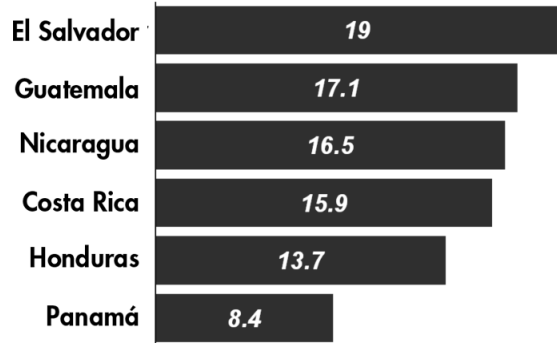


Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

una pregunta que se hace a los ciudadanos, referida a si en los últimos doce meses han sido víctimas de forma directa de un hecho delincencial.

Como se puede observar para el año 2008, El Salvador muestra el más alto indicador de victimización por hechos delincuenciales, seguido por Guatemala. Contrariamente, Panamá y Honduras muestran los indicadores más bajos. Es importante destacar que el aumento de violencia ha coadyuvado a la erosión de la confianza en áreas de seguridad y justicia.

### Victimización general

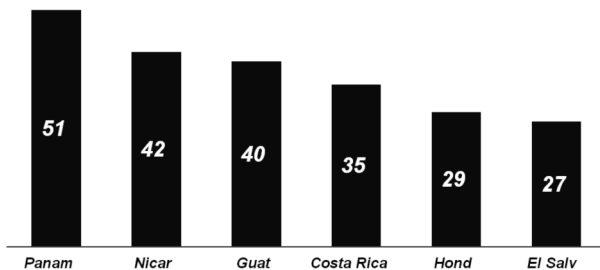


Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

En esta encuesta se preguntó: qué tanta confianza tiene en que la policía capture a los culpables del hecho delictivo. Se encuentra que la mayoría de los centroamericanos, entre el 60% y 70%, opinan que tiene poca o ninguna confianza en que la policía cumpliría con su deber de capturar a los responsables.

Situación similar se encuentra con relación a la confianza en que el sistema judicial castigue al culpable. Llama la atención que en los países centroamericanos se sobrepasa el 50% de desconfianza, en relación con que el sistema de seguridad y justicia castigue al culpable. Se identifica que Costa Rica (64%) es el país que tiene mayor desconfianza, seguido por El Salvador (63%) y Guatemala (62%), y tiene como último en la escala ascendente a Panamá (54%).

### Tasas de denuncia (en porcentajes)



Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

Lo anterior se encuentra relacionado con la baja tasa de denuncias que realizan las personas que declararon haber sido víctimas de un acto delictivo.

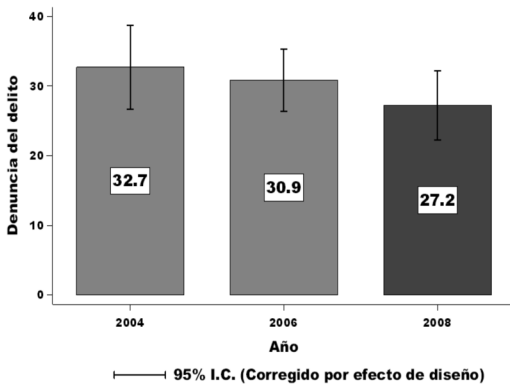
Al preguntarles si posterior al acto delictivo habían presentado la denuncia, se obtuvieron datos variables en cada uno de los países.

Como se puede observar en la gráfica sobre tasas de denuncia, esta refleja en conjunto el nivel de denuncia de las poblaciones, posterior a haber sufrido un acto delictivo.

Encontramos que Panamá y Nicaragua son los países en donde existe el mayor ejercicio de denunciar los actos delictivos, mientras que El Salvador y Honduras, muestran poco ejercicio de denuncia. Esta información surgió de la misma población a la que se le había preguntado si fue víctima de algún acto delictivo.

Como se puede observar, la baja denuncia está relacionada con los datos anteriores –sobre el nivel de confianza a las instituciones de seguridad y justicia–, y que en El Salvador, Honduras y Guatemala, según la apreciación de sus poblaciones, tienen menor capacidad para perseguir el delito.

**Tasas de denuncia del delito.  
El Salvador: 2004, 2006 y 2008**



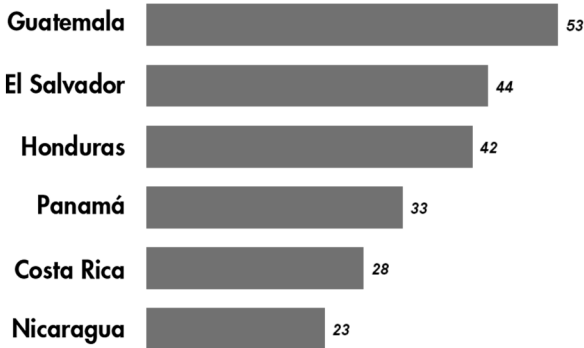
Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

En la gráfica de la izquierda, se muestra la comparación para el caso salvadoreño, en donde parece registrarse un auge delincencial. Lo que llama la atención es que el nivel de denuncia de la población ante los actos delictivos, ha venido disminuyendo. Esto refuerza el círculo vicioso, en la medida en que la falta de credibilidad contribuye a que no se denuncie y que a su vez se vea reflejada en menores resultados efectivos por parte del sistema de seguridad y justicia;

por ende, que aumente los niveles de desconfianza hacia éstas instituciones, en especial en contextos de elevados índices delincuenciales.

Otra de las preguntas planteadas fue si creían que la política estaba involucrada en actos delictivos, o si protegían a las víctimas. Se pudo identificar que Guatemala es el país donde existe una imagen más deteriorada de la Policía Nacional Civil. Aunado a esto se encuentra la falta de efectividad de ésta institución, en lo relacionado a la persecución del delito. Seguido encontramos a El Salvador y Honduras. Mientras que, por el contrario, se encuentra Nicaragua, país que muestra un nivel de confianza hacia esta institución.

### Porcentaje de personas que piensan que la policía está involucrada en la delincuencia (en porcentajes)



Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

co. Cuatro formas fueron consultadas: *mordidas* por parte de la policía, instituciones públicas, juzgados y escuelas.

Con excepción de Panamá, en el resto de países, se encuentran altos índices de corrupción en la perspectiva ciudadana. En el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, los porcentajes son mayores en términos de percepción de corrupción gris.

En relación a la percepción sobre corrupción en los empleados públicos, con excepción de Honduras, los restantes países presentan porcentajes bastante similares de respuesta que señalan que la corrupción en empleados públicos es profusa o está generalizada.

Al intentar traducir esta pregunta en una escala de 0 a 100, encontramos que la percepción sobre la corrupción en Guatemala es más generalizada, seguida de Honduras y Nicaragua; por el contrario los porcentajes menores se encuentra en Panamá y Costa Rica.

Al realizar la pregunta sobre la percepción sobre la corrupción de los funcionarios públicos, la apreciación de las poblaciones de cada uno de los países se midió en la escala de 0 a 100, y se encontró que Guatemala tiene un 80.4 de percepción de corrupción

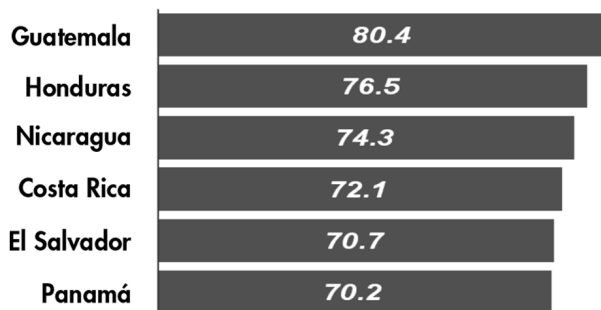
Con relación a los indicadores de percepción de corrupción, tanto en el sistema político, como en entidades sociales, uno de los indicadores trabajados se relacionó con los sobornos en esferas administrativas, cuando los ciudadanos hacen trámites o reciben un servicio público.

### Víctimas de corrupción gris (en porcentajes)

País	Policía le pidió mordida	Empleado público le pidió mordida	Pagar mordida en los juzgados	Pagar mordida en la escuela
Costa Rica	8.3	5.0	5.3	8.5
El Salvador	7.6	2.4	6.4	5.5
Guatemala	11.4	3.8	5.4	8.1
Honduras	8.0	4.2	13.0	5.6
Nicaragua	8.9	5.3	13.2	3.6
Panamá	4.1	2.3	5.3	5.7

Fuente: LAPOP, 2008

### Percepción sobre la corrupción funcionarios públicos (escala 0-100)



Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

en las esferas públicas, seguido por Honduras (76.5), Nicaragua (74.3), Panamá (70.2). Lo relevante es que las escalas de los seis países no bajan del rango de 70 puntos porcentuales con relación a esta percepción ciudadana.

### Corrupción en los partidos políticos (Escala 1-7 en porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nada	5	5	10	9	9	5
2	3	5	7	8	3	5
3	9	11	10	21	8	11
4	14	11	11	20	11	20
5	15	13	11	13	7	19
6	14	18	12	6	8	10
Mucho	37	36	26	19	48	27

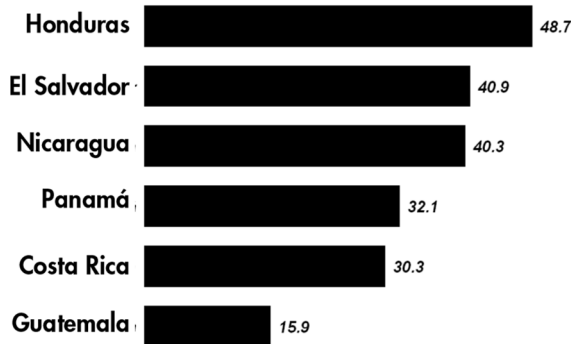
Cuando se realiza la pregunta sobre la percepción de corrupción en los partidos políticos (medida en una escala porcentual de nada a mucho), reflejado de 1 a 7, se puede identificar que en la mayoría de países de Centroamérica se establecen niveles elevados de corrupción, la cual no solo se identifica con los funcionarios públicos, sino también con

los partidos políticos. Este problema se observa con más énfasis en los países de Costa Rica y Nicaragua, mientras que por el contrario se encuentran Honduras y Guatemala donde es elevado. Pero en términos generales la puntuación es bastante homogénea en todos los países de la región.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, Honduras y El Salvador son los países en donde se manifiestan los mayores porcentajes de simpatía hacia los partidos políticos y el sistema electoral; por el contrario, la menor simpatía se encuentra en Guatemala y Costa Rica.



### Porcentaje de personas que simpatizan con partidos políticos (en porcentajes)



Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

A nivel latinoamericano, Guatemala es el país en donde se muestra el menor porcentaje de simpatía hacia las instituciones de los partidos políticos, seguido de Ecuador y Perú. Por el contrario República Dominicana y Paraguay son los países en donde se identifica que existe mayor simpatía hacia las instituciones mencionadas.

Con relación a otro de los indicadores para comprender la dinámica y su relación con la población, se planteó la pregunta ¿Qué tan democráticos son los partidos políticos en su funcionamiento interno? En el caso salvadoreño se observa, que más de la mitad de las percepciones recabadas indican que a nivel de funcionamiento interno los partidos políticos son nada (11.3%) o poco (42.8%) democráticos; sólo un 9.1% manifiesta que son muy democráticos. Lo cual se vincula a la percepción de los partidos políticos relacionados con la corrupción, o que no responden a los intereses de la población.

Del mismo modo, se preguntó acerca del interés de los ciudadanos hacia la política en general. Es interesante observar que Guatemala, es el país que manifiesta menores niveles de simpatía hacia los partidos políticos, y existe una concordancia en tanto es el país que manifiesta el menor porcentaje (24.3%) de interés en la política. Por el contrario se encuentra El Salvador (37.8%) y Honduras (36.2%) quienes manifiestan mayor interés en la política.

Así mismo, al adentrarse sobre el tema de la confianza en las elecciones políticas, al hacerse una comparación para los años 2004, 2006, 2008, en el caso salvadoreño, se puede observar que existe una baja en la confianza en las elecciones, a pesar de manifestarse en dicho país, un mayor interés ciudadano en

la política. Es decir se manifiesta en este caso una contradicción que erosiona el nivel de confianza.

Con relación a la pregunta sobre la democracia como forma de gobierno o cualquier otro modelo, en donde las opciones fueron referidas al estar de acuerdo o en desacuerdo, se identifica –de acuerdo a los ciudadanos consultados– que a pesar de los problemas que plantea la democracia, se constituye en el mejor régimen para gobernar. De esta cuenta, encontramos que el país que más le apuesta a éste modelo es Costa Rica con un (78.2%), seguido de Nicaragua con (72.9%); con menores porcentajes de acuerdo se encuentra Honduras con el porcentaje más bajo (59.9), y Guatemala (60.5%).

Es preciso indicar que más del 50% de la población a nivel centroamericano está consciente que a pesar del deterioro de las instituciones y los problemas que pueda tener la democracia, el modelo democrático es mejor que cualquier otra forma de gobierno.

## **EL CASO SALVADOREÑO: LA OPINIÓN SOBRE EL GOBIERNO DE MAURICIO FUNES**

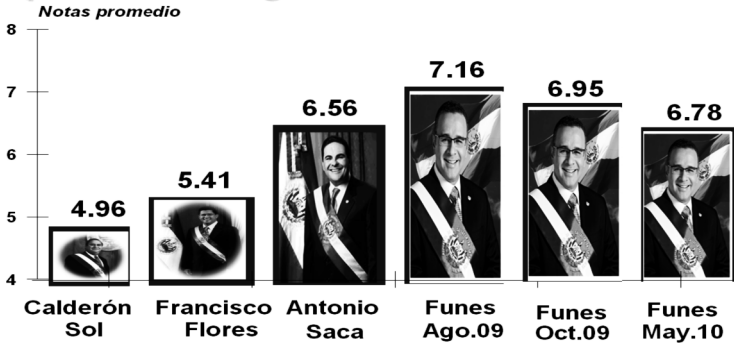
El objetivo de presentar estas referencias, es acercar los datos recabados sobre la coyuntura política salvadoreña, que acontece ante el triunfo del FMLN y a un año de gestión del gobierno de Mauricio Funes.

Como se puede observar al calificar el desempeño del Presidente Funes –en el primer año de gobierno–, en comparación con sus predecesores, se advierte que es el gobierno mejor evaluado de la postguerra. Supera a Antonio Saca.

No obstante, a partir del trabajo que se realiza en el Instituto y la posibilidad de comparar los datos recabados sistemáticamente, se puede encontrar que existe una erosión en la medición de los primeros 100 días de gobierno (en agosto del 2009, al mes de mayo de 2010), y cuando se cumple el primer año de gobierno.

Cuando se hace un análisis de regresión, en torno a las variables relacionadas a la evaluación del presidente, encontramos que las mujeres constituyen una variable de peso que configura la evaluación que se hace del Presidente Funes. En este caso las mujeres suelen calificar mejor el trabajo del Presidente. De igual manera, los que piensan que la economía mejoró coinciden con quienes califican de mejor manera al Presidente. Por el contrario, se encuentran en la misma relación, quienes consideran que la economía empeoró.

### Nota promedio al desempeño en el primer año de gobierno



Asimismo, es importante la opinión de los votantes del FMLN puesto que califican como mejor al presidente Funes que al resto de los militantes o simpatizantes de los demás partidos políticos.

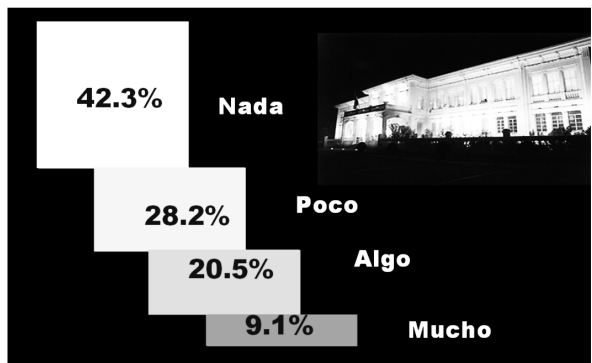
Sin embargo, pese a la evaluación favorable de la gestión del presidente, se encuentra que uno de los principales déficit de la gestión, es el tema de la efectividad en el combate de la delincuencia. Al preguntar sobre el incremento o disminución de la delincuencia en la gestión del Presidente, dos terceras partes indican que ésta aumentó, lo cual contribuye a la erosión de la imagen del mandatario.

Los datos revelan que un 63.3% indica que la delincuencia aumentó en el actual gobierno, el 20.3% indica que se ha mantenido, mientras que el 16.4% indica que ésta disminuyó.

Por el contrario, al preguntar acerca de si la economía salvadoreña empeoró, es preciso indicar que las opiniones se basan en el análisis de varias situaciones, entre las que se encuentran: el impacto de la crisis económica mundial y la situación financiera en que dejó el gobierno de ARENA al Estado, previo a las elecciones de 2009.

De esta cuenta encontramos que se ha reducido el porcentaje de personas que piensan que la economía empeoró. Es decir, a pesar que existe un alza al costo de la vida, el impacto de la crisis económica y la situación en que dejó ARENA al gobierno del FMLN, se observa que existe un 58.2% de ciudadanos que

### ¿Qué tan beneficiado se siente usted con el trabajo del actual gobierno?



Fuente: Barómetro de las Américas, por LAPOP

para el año 2010, opinan que la economía mejoró, calificando de buena manera la gestión del Presidente Funes.

No obstante, cuando se pregunta a la gente ¿Qué tan beneficiado se siente a partir del trabajo del Gobierno de Funes? encontramos que más del 60% se siente poco o nada beneficiado.

El análisis que se hace desde el Instituto Universitario de Opinión Pública, es que ésta valoración temporal, que favorece fuertemente el trabajo del presidente, tiene que ver con su imagen asociada, no a un partido político, sino a una plataforma más bien plural que lo llevó al poder. Aunque también tiene relación directa con el capital político que el presidente acumuló durante los años que ejerció como periodista, lo cual le permitió posicionarse muy bien ante la población.

No obstante, se debe decir que esto solo se puede entender en un clima de elevadas expectativas y esperanzas que ha despertado el cambio de gobierno durante los últimos años. Esta valoración favorable no logra aún, conectarse con una mejora concreta en la calidad de vida, que pueda dar un salto cualitativo, en la calidad de vida de los ciudadanos.

## REFLEXIONES FINALES

Las entidades como Congresos, Asambleas Legislativas y partidos políticos son quienes gozan de menor credibilidad ciudadana. Esta es una constante en todas las mediciones a lo largo de los años a nivel regional, y en el caso salvadoreño se mantiene la tendencia. Esto debe de ser un punto para reflexionar en las instancias y partidos políticos para así evaluar la posibilidad de reformas sustantivas que permitan responder a las demandas de los ciudadanos.

La escasa credibilidad en los sistemas de seguridad y de justicia, que se manifiesta con más claridad en los países del triángulo norte, ha profundizado la crisis de legitimidad y fomenta el círculo vicioso, en la medida en que la falta de credibilidad en las instituciones de seguridad, genera o se traduce en poca colaboración ciudadana para denunciar o colaborar en la justicia. Esto implica que el sistema genere menores resultados y, finalmente, se eleven los niveles de desconfianza.

En este sentido, es relevante implementar una reforma institucional, que permita a las entidades de justicia y seguridad cumplir con su papel. Más allá de

reformas legales (como ha sucedido en el triángulo norte), y de una perspectiva social punitiva, se refiere a que las instancias retomen su papel constitucional y realicen su función con efectividad.

La baja credibilidad en el caso de las instituciones de seguridad y justicia, no solo se debe a los altos niveles de impunidad que vive la región centroamericana (especialmente los países del triángulo norte), sino también a la deteriorada imagen de los operadores de justicia, quienes cuentan con una imagen desgastada a partir de los casos de corrupción, o en su caso la policía y su vinculación con el crimen.

Es importante destacar —cómo en el caso de los países del triángulo norte—, quienes manifiestan el mayor grado de violencia, enfrentan mayores índices de baja legitimidad. No obstante, los centroamericanos, como régimen político, apoyan a la democracia.

La percepción de corrupción en el sistema político institucional, la poca efectividad del sistema de seguridad y justicia, sobre todo la probabilidad de ser víctima de un hecho delictivo, afecta la legitimidad política al grado que se traduce en menores niveles de apoyo al régimen democrático. En perspectiva comparada, estos aspectos se han observado a lo largo de los últimos años. Es decir, si no se ataca de frente la corrupción, si no se hace una reforma política institucional de las entidades de seguridad y justicia, existirán mayores niveles de fragilidad institucional que podrían derivar en niveles de inestabilidad política.

Para terminar. En sintonía con lo mencionado, la fragilidad política institucional, reflejada desde la opinión pública centroamericana, y los problemas de seguridad y justicia, ponen a la región —y en especial a algunos países— en riesgo de que se rompa la relativa estabilidad política que se ha gozado durante las democracias electorales —al menos en éste ciclo—, y muestra de ello es el caso lamentable de Honduras.



# Partidos políticos, sociedad civil y reforma del Estado

Luis Ramírez\*



Buen día. Agradezco al comité organizador de éste evento.

El trabajo que presentaré, parte de un ejercicio de reflexión a partir de mi experiencia en la formulación de incidencia política, en el tema de partidos y en el parlamento, pero fundamentalmente el tema de justicia y seguridad.

Durante la presentación, se mencionarán tres elementos relacionados, a los partidos políticos, la sociedad civil y lo que es de interés vital: la reforma del Estado; cómo estos elementos se conjugan para esta transformación.

Es inevitable plantear que el problema de la reforma del Estado y la participación de los actores sociales en ese campo, refiere al tema de la política, como esa actividad desarrollada y ligada al poder, por colectividades, relacionada con la defensa de sus intereses. La defensa de sus intereses es una materia prima en la conflictividad política, y la materia prima la constituyen los

---

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales –USAC-, con posgrado en Derecho Indígena por la UNAM, especializado en Derecho Penal, y maestría en Sociología y Ciencia Política por la Universidad de Salamanca en España. Especialización en Procesos de Reforma y Justicia por el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas –CEJA. Consultor para la reforma de justicia.



conflictos sociales. Creo que debemos recuperar cómo los grupos sociales juegan para imponer su voluntad, para construir consensos o para llegar a acuerdos en dirección a resolver la conflictividad social.

Pero cuál es el indicador más importante de ese grado de consenso para imponer la voluntad o desarrollar acuerdos. Creo que el elemento empírico es clave. Lo más importante son los niveles de violencia que reflejan los niveles de conflictividad social. En la base de esos conflictos se encuentra entonces, el enfrentamiento de esos grupos sociales por defender sus intereses. Pero esos intereses, ese nivel de violencia, están marcados por la desigualdad social, o sea, cómo los grupos disponen de los menos recursos disponibles de una sociedad para poder resolver esa conflictividad social. Cuando hay mayor concentración de esos bienes, de esos mecanismos, y hay grupos sociales que carecen de los mismos en cualquiera de éstos ámbitos, definitivamente la desigualdad social será mayor, y el conflicto social será mayor. Y esa capacidad de la política vendrá de alguna manera a ser la metodología para resolver esos conflictos.

Considero que la base fundamental es la visión sobre los conflictos sociales que tenga una sociedad, ya que éstos pueden ser vistos como un elemento negativo, como falta de cohesión social. A veces la violencia ha resultado un mecanismo para resolver los conflictos. A modo de ejemplo, el conflicto armado que duró más de 30 años, marcó una visión negativa del conflicto. Por supuesto que como medida de solución se recurrió a la violencia como salida del conflicto.

No obstante, se debe tener otra perspectiva del conflicto, por ejemplo desde la teoría crítica, el marxismo, plantea el conflicto como una oportunidad para resolver la desigualdad y la conflictividad social. También para visibilizar nuevos actores sociales que posibiliten ese cambio.

Otro elemento teórico es el tema del cambio social. Llama la atención proponer alguna idea de cambio social que sirva de elemento de discusión para luego identificar a los actores sociales. Un cambio social puede ser visto como toda transformación observable en el tiempo que afecta de alguna manera a la estructura o funcionamiento de una organización y que modifica el curso de su historia.

Este elemento del cambio social, que tiene rasgos tan amplios como una revolución, o bien los cambios que se van dando en el proceso social, son los que motivan de alguna manera ésta discusión. Por supuesto esta visión de cambio social implica una visión positiva del conflicto. El conflicto social es una oportunidad para resolver la violencia y la conflictividad social; reconocer el sentido y

la capacidad política de los actores para el cambio. Pero el cambio social no se da siempre en la historia necesariamente como una revolución —entendido como ese cambio histórico—, puede ser de otras formas.

Ahora bien otro de los temas es la coyuntura histórica. Una sociedad no podría aguantar el no cambio de sus estructuras, formas, partidos. La característica central de esta coyuntura histórica, se encuentra en primer lugar porque las elites sociales tienen una debilidad para mantener el *statu quo* en este juego político; prefieren o están imposibilitados de que nuevos actores sociales puedan conducir los aparatos de poder.

Entonces se produce un reacomodo de las fuerzas políticas y sociales. El mejor ejemplo en donde las elites políticas reconocen el conflicto y lo acondicionan para mantener el poder, es el acta de independencia de Guatemala, a través de la cual ellos declaran la independencia ante el riesgo de que el pueblo asuma esta tarea. Ahí viene el reacomodo entre liberales y conservadores. Vale la pena analizar cómo reconocen las élites esa debilidad en un momento de coyuntura histórica determinada.

No se pretende hacer una lectura histórica, pero si recuperar que los Acuerdos de Paz fueron una posibilidad de cambio de la coyuntura histórica, social, pues apuntaba al recambio de algún modo de las fuerzas políticas. En ese sentido se puede hablar de un quiebre histórico. Se podría reconocer otros quiebres como son 1821, 1871, 1922, 1944 y 1996, quiebres históricos donde se reasumen y reacomodan los espacios políticos. Uno observa esto en la agenda de los Acuerdos de Paz, tanto en sus elementos sustantivos como operativos.

En definitiva la agenda propone una reforma del Estado, amplía la participación social con nuevos actores; es una agenda sustantiva que al compararse con el quiebre de 1944, se encontrarán muchos elementos pendientes tanto en el tema agrario, político, étnico, mujeres, desplazados, justicia, el ejército, las víctimas; un conjunto de actores sociales marginados por distintos elementos, pero que nos plantean las características actuales de la desigualdad social.

El tema de la desigualdad se ve reflejado en algunos pares de desigualdades: entre gobernantes y gobernados, militares y civiles, terratenientes y campesinos, hombres y mujeres, ladinos e indígenas, adultos y jóvenes, empresarios y obreros, ricos y pobres, entre urbanos y no urbanos/rurales; se puede observar que somos una sociedad fragmentada polarizada y desigual.

Recordemos también que lo que nos enseñan los Acuerdos de Paz, es que son acuerdos; no se refiere a que un grupo haya ganado; esto es sólo el reconocimiento de la otredad, de la parte política, y que implica recuperar la capacidad de acuerdos entre los distintos grupos sociales.

En el tema de los actores sociales, se encuentra la relación entre los partidos políticos y la sociedad civil. En este sentido se recupera que los partidos políticos son los intermediarios de las demandas sociales, con una visión de nación, de Estado, con valores determinados, con una ideología para enfrentar los problemas sociales, y con una posibilidad de acceso formal al poder, cosa que no tiene ninguna otra fuerza social. Sin embargo, debemos de observar que se han utilizado a los partidos políticos como un simple vehículo para acceder al poder.

A pesar que hemos visto una fragmentación de los partidos políticos, vemos que existen más de 20 partidos políticos, pero reflejan algo: ¿De quién son hijos? ¿De dónde vienen? La historia próxima nos puede decir que hay dos padres o madres de estos partidos, de esta cuenta se encuentra el MLN, partido que tuvo mucha vida y trayectoria; y si ustedes analizan todos los sectores de la derecha vienen de éste partido: PAN, GANA, Patriota; y la Democracia Cristiana, como centro derecha, que jugó, sobrevivió y logró ser un partido de masas en el sentido de tener muchos líderes en las comunidades, e inclusive plantearse un proyecto agrario.

Los dos partidos mayoritarios mencionados han desaparecido formalmente. Sin embargo su ideología y principios se mantienen. Por supuesto la izquierda estuvo marginada de éstas posibilidades. Y éste espectro político generó conflictividad, puesto que un grupo político que no encuentra asidero, busca su presencia mediante distintos mecanismos. Pero esa fragmentación e incapacidad de plantear el bipartidismo que estamos acostumbrados a ver en Centroamérica, no es posible en Guatemala, puesto que en nuestro caso los partidos políticos carecen de una visión de integración.

Considero que los partidos políticos han abandonado su visión integral, su misión, aún con las grandes visiones autoritarias que se podían ver en el MLN, o la visión limitada para acercarse a determinados movimientos sociales de la Democracia Cristiana. Sin embargo, ambos partidos lograron sostener, en un determinado momento, esa visión integradora. Cuando esto ocurrió y por diversas razones comenzaron a aparecer partidos efímeros en el show político. Cada vez con menor fuerza política, en proceso constante de fragmentación, creo que se privilegia la visión eficiente de los partidos políticos y no la visión integradora.

La práctica política para los nuevos partidos o aquellos que se van renovando, es reclutar elites ya sea en lo nacional, regional, local, convocarlos, formular algunas políticas públicas y participar en las elecciones. Es decir, han perdido su misión de construir una visión integradora –estemos o no de acuerdo con su posición ideológica–, además carecen de una base social sólida y no tienen ninguna relación con las organizaciones de la sociedad civil.

Otro de los elementos de la actualidad es el transfuguismo ideológico, es decir, esa capacidad de desideologizar. A esto me refiero cuando los partidos políticos indican que no tienen ideología, y se debe a que la ideología se encuentra estigmatizada; sin embargo al final de cuentas nadie puede escapar a la ideología.

Ese transfuguismo político genera muchos problemas porque la sociedad pierde a los interlocutores que son los partidos políticos y se pierde la posibilidad de tener una visión global de la sociedad. El mejor ejemplo es la fragmentación del Congreso. En el año 2008, el partido UNE tenía 51 diputados, en enero del 2009 se quedó con 39; hoy, a mediados de noviembre cuenta con 33 diputados.

Por otro lado, el Partido de la GANA –segundo a bordo– comenzó el período legislativo con 37 diputados y en la actualidad tienen 24. Esto quiere decir que éstos deberían de tener mayor consistencia en su propuesta interna. El Partido Patriota inició con 29 diputados, ahora tiene 19. Lo anterior ha generado el tema de los diputados independientes o de los bloques parlamentarios. Hay algunos como la Bancada Guatemala que tenía 15 y ahora tiene 16 diputados, el Partido Líder tenía 12 y ahora tiene 25 diputados.

No obstante, éstos partidos tienen dudosa coherencia ideológica, o propuesta social. Esto ha colocado en el tema central la deslegitimación, falta de credibilidad de los partidos; aunado a ello se encuentra la fuerte corrupción en la cual el presupuesto, en lugar de ser un instrumento de desarrollo social, se ha convertido en un espacio de negociación, de prebendas políticas y no de desarrollo. Esto sucede cuando los partidos se ven intervenidos por capitales emergentes para invertir, se ven cooptados por la corrupción y el narcotráfico.

Se puede identificar que los dos pilares sobre los cuales emergen los partidos políticos y que son provocados por ese vacío ideológico, por ese transfuguismo y esa falta de visión global, resultan en instrumentos y sostén de esos capitales tradicionales oligárquicos, o bien del capital emergente corrupto o ligado al narcotráfico.

Antes eran los partidos políticos los que tenían que hacer negociación con el ejército a fin de decidir quién iba a gobernar, era el gran sostén de los partidos políticos para la gobernabilidad, pero no para la defensa de los intereses económicos de la sociedad. El ejército también fue servil a los intereses hegemónicos. De esta manera se tiene esta triada que deviene en la represión de la participación política, de una izquierda que quiso participar en 1944, en 1965 y también en 1974 cuando gana Ríos Montt y se le arrebató la presidencia, y luego se da el periodo de vaciado, de la Democracia Cristiana, del FUR y del PSD, cosa que provoca que se marchen a la clandestinidad.

En forma breve, otro actor es la sociedad civil. Esta es vista como nuevo actor social. Si tomamos en cuenta la teoría clásica, por supuesto que había sociedad civil en los partidos políticos; pero hablamos de una sociedad civil que represente o tenga una heterogeneidad en la representación social. Sin embargo, en el período de 1996, se identifica una sociedad civil que aglutina diversas manifestaciones; pero algo que se observó es que ésta vino a llenar el vacío que habían dejado los partidos políticos, lo cual es delicado para la estructura democrática, incluso al suplir al Estado.

Esta sociedad civil asume una emergencia en el contexto de las negociaciones de paz, en el proceso de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes abordan una serie de temáticas como: lo ecológico, víctimas del conflicto, justicia, niñez, y lo interesante es que surge la temática indígena, acerca de la población que había estado muy marginada y con la cual se tiene una deuda en su participación social. Es por ello que en la actualidad se encuentra el debate sobre si las agrupaciones indígenas se van a constituir en partidos políticos.

En este panorama de desigualdades, de actores divergentes, en medio de ello el tratamiento del tema de la reforma del Estado, en el sentido de ser un actor del cambio social, de esa transformación no efímera que permita cambiar la historia. Es decir, es necesario cambiar el Estado para cambiar la historia, pero nos hace falta también cambiar el Estado.

Cuando se habla de Estado, éste debe de entenderse como organismo y protagonista del cambio social. Por supuesto que los Acuerdos de Paz proponen una serie de acciones que apuntan a esta perspectiva. Se debe revisar en la historia que, previo a los Acuerdos de Paz, por mucho tiempo se tuvo un Estado militarizado, porque había un Estado cooptado por las cúpulas militares de turno. Uno de los aprendizajes en la lectura de la historia fue identificar las promociones de

cadetes a quienes les tocaba estar en el poder, así se hizo la política. Nos referimos a que fue visible desde Idígoras Fuentes hasta el golpe militar de 1982.

La presencia de la corrupción no culminó ahí sino más bien se ha agravado, debido a que sucesivos gobiernos desmontaron los servicios públicos, consecuencia de las recetas impuestas desde el Consenso de Washington, que maniataron al Estado. Ejemplo de esto fueron la privatización de la telefonía, la aviación, el servicio eléctrico, los servicios agrícolas, cosa que impactó de sobremanera, a pesar de no ser mucho, dado que no teníamos un Estado de Bienestar como el que tenían en Europa.

Por otro lado se observa un Estado con anemia permanente, ante la falta de recursos para responder a la demanda social. A modo de ejemplo se encuentra la negación de dinero por parte del empresariado al gobierno de Mejía Vítores, cuando éste se los solicita dado que debía que enfrentar una guerra. Lo mismo sucedió con la Democracia Cristiana. Hay algunos gobiernos acordes a la política de no incrementar las cargas tributarias. Lo que sí es cierto es que los impuestos no rebasan el 10% del PIB, cuando deberíamos estar entre el 16%. Esto genera un Estado sin capacidad.

La tarea es reconvertir un Estado con capacidad para garantizar los derechos de los ciudadanos, recuperar la credibilidad de la ley, una justicia independiente con capacidad de resolución, en síntesis recuperar la trama de la democracia. En éste sentido los grupos sociales deben de gestionar capacidades para construir acuerdos, mismos que puedan convertirse en leyes exigibles. Pero también es necesario contar con un sistema de justicia independiente, que cumpla y haga cumplir la ley y los derechos.

Debemos retomar el cambio social. Y aceptar y convivir con el conflicto social, como una alarma e indicador de oportunidad. Pero en ese sentido, al gestionar políticas públicas como parte de la resolución de los conflictos, será necesario que los partidos políticos cuenten con cuadros técnicos para la elaboración de políticas públicas y la conducción del gobierno; con esto me refiero a la generación de la carrera pública amparada en una ley de servicio civil, que reduzca el clientelismo político y que deje de permitir que el Estado sea un botín político.

Por otro lado, se necesita un desarrollo distinto de las instituciones. Con esto nos referimos a dotar de nuevos ropajes a la policía, sistema de justicia, partidos políticos y sobre todo reorientar el tema de la seguridad y justicia, ya que se siguen

utilizando viejas fórmulas para resolver viejos problemas. Con esto me refiero a que se sigue apostando a la militarización, al autoritarismo, demostrando de ésta manera la poca creatividad del sistema para enfrentar sus conflictos; no tienen más que pena de muerte o cárcel; se les acaba el discurso.

La pregunta es ¿tiene la fuerza la sociedad civil para incluirse como actor político? Considero que existen un conjunto de organizaciones sociales que están comprometidas con los Acuerdos de Paz, existen propuestas, documentos; es más, existe una alianza del sector campesino que ha propuesto una ley de desarrollo rural integral.

Es importante tener claro que los partidos políticos han perdido su rol de intermediarios y lo han dejado bajo la responsabilidad de la sociedad civil, que corre el riesgo de asumir roles que no le corresponden. Esto es un riesgo en los procesos de participación.

Es preciso que se haga explícita la ideología de la sociedad civil para generar espacios transparentes y de ésta manera generar una interlocución con los partidos políticos, ya que de no ser así se generarán formas subterráneas de hacer política y de poca generación de participación ciudadana.

Por último, considero que las reformas del Estado son muy lentas, demasiado para las necesidades de un cambio social. Me temo que ante esta perspectiva se inicie un proceso de retornar el autoritarismo a través de un Estado débil y a través de la construcción de un Estado policial.



# La experiencia del proceso electoral en Honduras y sus contradicciones

Leticia Salomón\*



Buenas tardes a todos, gracias por esta invitación.

La perspectiva que traigo para exponer es sobre el proceso electoral en Honduras. Para ello será necesario contar con varias ideas fundamentales.

**Primero:** establecer cómo en Honduras se produjo un Golpe de Estado en junio del 2009. Si ustedes prefieren, un golpe de estado atípico, extraño, pero al final un Golpe de Estado.

**Segundo:** fue una reacción conservadora, ante el debilitamiento del control del poder ejecutivo y sobre la preocupación de la demanda de la ciudadanía por más participación.

**Tercero:** este golpe fue producto de una alianza empresarial, mediática, política, religiosa y militar, y éstos se unieron alrededor de viejos fantasmas de venganza y que hicieron que todos se juntaran, para establecer una alianza e impulsar un quiebre institucional en el proceso democrático del país.

---

\* La Dra. Leticia Salomón es Directora de Investigación Científica de la Universidad Autónoma de Honduras. Socióloga y economista.

**Cuarto:** cómo esto significó un golpe demoledor contra el proceso de transición democrática que se venía construyendo en Honduras desde 1980. Se sentía que se había avanzado y que en el camino, muchas cosas habían sido superadas y que en la actualidad era posible tener un espacio de tolerancia, en donde existían espacios de libre expresión. Sin embargo, todo eso se tiró por la borda. Desde entonces se identifica un quiebre en la sociedad hondureña, dado que se ha experimentado un retroceso a los años sesenta, porque fue un violento retroceso, donde resurgieron viejas figuras del pasado, se colocaron e hicieron lo que quisieron con el poder.

**Quinto:** el tema del militarismo se instala de nuevo, se pensó que en ese tema se había avanzado. Sin embargo, lo que se puso en evidencia fue que ante una situación de crisis política, los militares juegan hoy, como han jugado siempre, el papel al que están acostumbrados, como es la defensa del sistema, atravesado por la idea de los viejos fantasmas, mismos en los que fueron formados y/o deformados en sus academias desde 1960.

A partir de los puntos anteriores, es importante abordar cinco aspectos puntuales:

- Antecedentes político-electorales
- Características del sistema político hondureño
- El Golpe de Estado y su impacto en el proceso electoral
- La situación post-electoral
- Las perspectivas

## ANTECEDENTES POLÍTICO-ELECTORALES

En Honduras se inició un proceso electoral con elecciones primarias e internas desde el año 2008. Estas son para seleccionar a los candidatos presidenciales y las elecciones internas son para elegir a las máximas autoridades de cada uno de los partidos que participan en el proceso electoral.

El presidente del Congreso, del Partido Liberal, Roberto Micheletti, perdió las elecciones primarias de su partido; el ganador con una ventaja bastante grande Elvin Santos. En ese sentido, los dos candidatos que participaban con más fuerza, estaban inhabilitados para participar, uno por haber sido vicepresidente y el otro por haber sido presidente del Congreso. Lo que fue una conquista de la reforma política –que se produjo con mucha participación ciudadana–, se convirtió en una movida, por lo que a partir de ese momento todo presidente del Congreso Nacional, aspira a convertirse en candidato a presidente de su partido, y casi todos

en su momento lo han logrado, con excepción de Roberto Micheletti que fue el gran perdedor de las elecciones primarias.

Se puede decir que el actual presidente se vislumbraba como el gran ganador. No fue una sorpresa para nadie que Lobo ganara las elecciones. Aunque hubo varias fluctuaciones que lo acercaban o alejaban del candidato del Partido Liberal. El candidato del Partido Liberal apenas triunfó en las elecciones de su partido, declaró que para él los pilares centrales de su política serían fuerzas armadas, iglesia y embajada de Estados Unidos; estos tres pilares los declaró y le cayeron todos los asesores que le indicaron que ya no volviera a decir esto, y él hizo caso.

## CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO

Se puede observar que El Tribunal Supremo Electoral que regula todo el sistema electoral, está controlado por los dos partidos tradicionales y por un partido pequeño, la Democracia Cristiana, que logra establecer negociaciones.

El Tribunal Supremo Electoral es un instrumento de los partidos políticos; no es un ente regulador y autónomo. Las personas que están en esa institución, están al servicio de su partido, para hacer lo que su partido les indique, en particular al momento del conteo de votos.

Por un lado, la Corte Suprema de Justicia esta conformada por 15 magistrados, 8 de un partido y 7 del otro, y todas las decisiones en la Corte se toman de acuerdo a las decisiones de los partidos. Es decir, en ambas instituciones, TSE y CSJ, se emiten fallos con sesgo partidario, lo que ha provocado una gran falta de credibilidad, en particular en la Corte Suprema de Justicia. Por otro, la Junta Directiva del Congreso Nacional, tiene control directo sobre el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de Cuentas, el Comisionado de Derechos Humanos. Es decir, el Congreso Nacional controla todas las instituciones.

En otro aspecto relacionado, se ha producido un cambio paulatino en los electores. Pasaron de votar por el partido (sin importar el candidato), a votar por el candidato sin importar el partido. Esto supone un nivel de madurez política mucho más grande, puesto que con anterioridad existían rivalidades entre familias por pertenecer a uno y otro partido. Desde los últimos tres procesos electorales, se puede observar que existen personas de un partido que votan por los candidatos del otro partido.

Esto nos lleva a plantear varios elementos como por ejemplo el voto duro de cada partido, al voto partidario, es insuficiente para que uno de los dos partidos tradicionales gane las elecciones. Desde las últimas dos elecciones, ningún partido gana si no es debido al voto independiente. Debido a ello, los partidos desde muy temprano hacen campañas para ver cómo fascinan al voto independiente, mismo que decide por quién o no votar. Aunado a éste fenómeno se puede vincular a otro fenómeno: la desafección política que se puede ver en la cantidad de votos nulos y blancos, como en la cantidad de personas que optaron por el abstencionismo.

En relación a lo anterior, se pueden precisar algunos elementos. En los últimos años, el presidente ha ganado las elecciones por un tercio de los votos, otro tercio ha votado en contra (porque ha votado por otros partidos), mientras el otro tercio no ha votado. La legitimidad del presidente es muy baja, por lo que estando en el poder, debe hacer múltiples esfuerzos para incrementar el nivel de legitimidad. Por supuesto, se hace una excepción con la manipulación de las encuestas elaboradas por agencias de publicidad. Como ejemplo se tiene la experiencia de un ex presidente que al finalizar su mandato salía con un 92% de popularidad; esta información se creó de forma artificial, para generar esa idea en la población.

Se puede decir que desde 1980 se ha experimentado un proceso creciente de elecciones transparentes, respetuosas e incluyentes. Todos los observadores que han estado en las elecciones han dado fe que las elecciones han sido una maravilla. Sin embargo, existe el problema en que esas observaciones no se concentran en el punto central de las elecciones: que es el conteo electrónico de los votos. Ahí, se puede mencionar que durante las últimas tres elecciones, los votos no se terminan de contar. Cuando se establece una tendencia, se detiene el conteo, y simplemente se sientan los dos partidos en disputa a negociar los espacios dentro del Congreso. Esta es una gran farsa que ha burlado el papel de los observadores internacionales y de la ciudadanía hondureña.

Esta es una tendencia que perfila el trabajo del gobierno, de tal manera que el primer año se muestra un Presidente fuerte ante la población, pero que hace concesiones; por eso se toma el primer año como un punto de espera, y es el tiempo en que el Presidente coloca a sus personas de confianza dentro de los puestos que le interesan. El segundo año es fuerte pero sin concesiones, se fortalece más; y el tercer año se debilita debido a la recomposición de su partido; el cuarto año se debilita, su popularidad baja. Esto ha sucedido a todos los gobiernos, inclusive al mismo Zelaya.

## EL GOLPE DE ESTADO Y SU IMPACTO EN EL PROCESO ELECTORAL

En este aspecto, se puede observar cómo el sistema de partidos en el proceso electoral, que inició en 2008 con las elecciones primarias y concluyó en las elecciones generales del 2009, trató de mantener una burbuja de legalidad. En ese sentido todos los partidos mantuvieron la legalidad, lo cual aseguró que el candidato que de antemano se sabía que iba a ganar las elecciones lo hiciera de manera legal, mas no legítima; es decir, es legal su elección pero el nivel de legitimidad es precario.

Una de las razones para asegurar lo anterior, fue como una mayoría del Partido Liberal, al que pertenecía el presidente Zelaya, cuestionaba el Golpe de Estado, el proceso electoral y al candidato de su partido. Se ha calculado que la mayoría, casi el 80% de los votantes del Partido Liberal. Esto hace que el Presidente, en un determinado momento, planteara que el voto duro del Partido Nacional se mantuviese fiel a su candidato, a su partido y fuesen a votar, contrario a lo ocurrido en el Partido Liberal, el cual no fue a votar.

Se puede decir también, que el candidato del Partido Nacional no necesitó del voto volátil para ganar las elecciones, porque éste voto no acudió a las elecciones y tampoco los del Partido Liberal. De esta manera fue fácil que alcanzarán ganar, no porque todos hubiesen ido a votar, sino porque el voto duro llegó a votar por su candidato y su partido.

El pronóstico de abstencionismo elevado se cumplió, pero no se reflejó en los resultados oficiales, puesto que éstos, fueron manipulados en dos sentidos. En primer lugar, reducir el abstencionismo cuya cifra real fue alta; pero no podía salir a luz pública porque significaba que el llamado de *La Resistencia* a no votar se había cumplido. En segundo lugar, se pretendió reducir la distancia entre el candidato ganador y el principal candidato perdedor, distancia que era demoledora; por eso es que en la noche de las elecciones los resultados no fueron proporcionados; dado que no llegaban a un acuerdo en relación a la cantidad de votos que debían asignar a cada candidato, para, de ese modo reflejar una diferencia mínima cuando informaran a la ciudadanía.

Se puede mencionar que se dieron dificultades posteriores para hacer cuadrar (a nivel presidencial) los datos inflados que fueron suministrados, con los datos reales obtenidos por los diputados y alcaldes. Es decir, los votos para Presidente fueron inflados, pero cuando disponen contar para diputados y alcalde, la cosa

era muy distinta ya que había una diferencia muy grande. Esta situación obligó a negociaciones al interior de los dos partidos para ver cómo distribuir estos datos, para mostrar una situación parecida al caudal de los votos presidenciables negociados.

Otro elemento importante de destacar, fue el desfile de vehículos al día siguiente de las elecciones, con las personas desfilando en sus vehículos, mostrando su dedo para demostrar que no habían votado. Este hecho debió tener conmocionado al sistema de partidos, preocupado, porque una gran cantidad de ciudadanos en el país, salía a las calles a mostrar su dedo y a decir: *no fuimos a votar*.

En ese sentido se puede decir que en Honduras, se acentuó el desencanto político, no obstante, no se ha expresado todavía en desencanto democrático. Desencanto político significa que siempre queda abierta la puerta de esperanza para que surja un nuevo modelo de liderazgo, que se reforme el sistema de partidos y sea capaz de dar cuenta de la demanda social, con la intención de depositar de nuevo la esperanza en candidatos que pudieran ser capaces de reconocer ese descontento.

El Golpe de Estado le dio un golpe muy duro al bipartidismo. Podemos decir que es muy difícil que se recupere el Partido Liberal de éste golpe, a menos que el Presidente Zelaya retome la conducción del partido<sup>1</sup>.

Por otro lado, el Golpe de Estado aceleró el proceso de construcción de ciudadanía que venía gestándose desde el Huracán Mitch (hace diez años). El proceso de construcción de ciudadanía fue muy fuerte a nivel rural, urbano. Las personas asumieron posiciones, asumieron lo público como propio, establecieron alianzas con gobiernos locales, con gobierno nacional y asumió una presencia más activa a nivel nacional. Esa ciudadanía salió a las calles ante el Golpe de Estado. En ese sentido se puede decir, como hecho sorprendente, que esa ciudadanía evolucionó de manera rápida al rechazo del Golpe de Estado. Primero fueron quienes estaban a favor o en contra de Zelaya, después quienes estaban a favor o en contra del Golpe de Estado y luego quienes estaban de acuerdo o en contra de una Asamblea Nacional Legislativa.

Esos pasos no fueron fáciles, puesto que para los ciudadanos suponía identificar si los planteamientos coincidían. Muchos guardaron silencio para

<sup>1</sup> El 30 de octubre de 2011, el ex presidente de Honduras, Manuel Zelaya, inscribió al nuevo partido político Libertad y Refundación (Libre) ante el Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

identificar qué pasaba. Decidieron exponer que si bien no estaban de acuerdo con el Presidente Zelaya, no iban a aceptar jamás que existiese un Golpe de Estado, y a partir de ese momento se declararon: luchadores por el sistema democrático. Este acto permitió que muchas organizaciones publicaran pronunciamientos; por lo general el 70% de su pronunciamiento era decir que no estaban en contra de todo lo que Zelaya hizo, pero al final confirmaban que estaban en contra del Golpe de Estado.

Esta fue una situación muy interesante, que permitió ver en la calle diversidad social, política e ideológica, como no se había visto antes en la historia del país, ya que los que salían a la calle no eran necesariamente seguidores del presidente Zelaya, eran ciudadanos comunes que lo apoyaban sólo porque identificaban qué sectores lo rechazaban. Es decir, si los militares, empresarios, el comisionado militar, los líderes de las iglesias estaban en contra, decidían entonces apoyar a Zelaya, el presidente depuesto.

## SITUACIÓN POSTELECTORAL

En ese sentido es importante mencionar –dado que el Golpe de Estado no se revisó– que afectará al actual Presidente como a cualquier otro. Inclusive los golpistas siguen impunes, sobre todo, porque este Golpe ha significado una herramienta de amenaza para cualquier otro presidente que no acate las órdenes de los golpistas. Es un elemento que anuncia el posicionamiento de quién tiene el poder, en el sentido que en cualquier momento puede accionar con Golpe de Estado para ubicar el rumbo del quehacer presidencial.

Entonces, se puede decir que el Presidente Lobo está muy debilitado entre las fuerzas golpistas. Por un lado están empresarios, líderes religiosos y militares: ultraconservadores (dentro y fuera de su partido), y por otro lado se encuentra la resistencia; desde niveles de cuestionamiento, hasta niveles de posicionamientos ideológicos radicales. Entonces, este Presidente no tiene base social ni política; su partido lo tiene como un renegado, y le recuerdan que su partido, es un partido conservador, de derecha, y que no pretenda cambiar esto en el partido. Por esta razón era visto, por un lado, con mucho recelo y desconfianza, y, por otro, como el comodín de los golpistas. Esto se lo gana de inmediato, puesto que lo primero que hace al ganar las elecciones es ir a visitar a los militares a sus cuarteles. Se reúne con líderes de iglesias, con empresarios, con la idea de tranquilizarlos; entonces esos son mensajes muy negativos, tanto a nivel interno como internacional.



Se puede decir entonces que se produce una situación extraña. Se tiene un país a más de un año del Golpe de Estado, con un Presidente Lobo que ya lleva varios meses en gestión, con Honduras sin poderse insertar a la OEA, por lo cual se lucha<sup>2</sup>.

Es importante destacar también el regreso de Zelaya sin acusaciones legales, como asunto importante. Hace poco se reunieron miembros de la Corte Suprema de Justicia para revisar los más de 30 casos que tienen contra el ex presidente, y es que no encuentran un basamento jurídico para procesarlo. De esta cuenta se puede observar entonces que los basamentos para perseguirlo son políticos. No obstante, esta situación está todavía pendiente.

El problema que se tiene con la misma Corte es que no se sabe quién es el que lo va a escuchar, ya que en las condiciones del Golpe de Estado, la Corte Suprema de Justicia avaló tal acto; por otro lado en un juicio aparece la presunción de inocencia, un juicio jamás se debe dar bajo el estamento de culpabilidad.

Otro elemento es la presencia visible de golpistas en el gobierno. Esto debilita al Presidente Lobo. En particular, se refiere a la presencia de militares en instituciones clave, de las cuales habían sido separados con la reforma militar de 1995. Hablamos de militares en instituciones de migración, marina mercante, aeronáutica, telecomunicaciones.

En los años ochenta existían los militares en estos puestos con la justificación de velar por la seguridad. Hoy esto es mentira. Para lo único que se presta es para realizar grandes negocios, movimientos millonarios. En todo caso la presencia visible de los golpistas le han hecho mucho daño al gobierno del Presidente Lobo. Todo mundo está a la espera de enero 2011, cuando se cumpla el año de que los militares estén en estos puestos.

Por otro lado, no se ha podido remover ni al fiscal, ni a los elementos de la Corte Suprema de Justicia. Esta situación es insostenible en el país, ya que no los puede quitar el Presidente. Esto lo debería de hacer el Congreso Nacional, pero ahí la situación está bastante complicada. Mientras se mantenga el nivel de falta de credibilidad, confianza y legitimidad en la ciudadanía, estará mermando. La población ya no cree en estas dos instituciones.

---

2 La Organización de Estados Americanos aprobó la reinserción de Honduras a esa entidad regional, el 1 de junio de 2011.

Tampoco se ha podido castigar ni parar la violación de Derechos Humanos. Esto se debe a que se adquirió una dinámica propia, mantenida al margen del Presidente. Por ejemplo, no creo que el Presidente ordene la violación a los Derechos Humanos, pero lo que sí existe es una dinámica en donde están involucrados la policía, empresarios, militares, quienes la generan.

Por ejemplo, el Cardenal Rodríguez fue a inaugurar una iglesia en un sector, pero iba custodiado de 15 guardias; las personas lo abuchearon y derivado de ello fueron víctimas de represión. La pregunta es ¿Cómo un líder religioso necesita tanta seguridad? Yo siempre he creído que los empresarios y políticos hondureños se aburrían de la vida tranquila que llevaban y es por ello que se generan todas estas dinámicas de abuso de poder, represión y autoritarismo.

Es interesante ver cómo antes del Golpe de Estado, uno se podía encontrar al Fiscal General, el Contralor de Cuentas, los Jueces, etc. en la calle, los centros comerciales. Pasaban desapercibidos, a nadie le importaba. Pero ahora es interesante observar cómo la población, una vez los identifica, los abuchea. Esta es una forma de manifestación social que no existía. Inclusive, varios de ellos dejan pasar el tiempo y no salen a la calle, puesto que cuando son identificados, las personas comienzan a gritarles: *golpista, golpista, golpista*. Eso es novedoso porque con anterioridad, la gente no reaccionaba de esta manera. Con el Golpe de Estado, se ha abierto esta forma de manifestación social.

Se puede decir que existe poca maniobra para recuperar la economía, desde el asalto al presupuesto por parte de los *golpistas*. Esta es una situación increíble que no sale a luz pública puesto que es reconocer que apoyaron a un *golpista* corrupto. Se puede observar cómo con el Golpe de Estado se tomaron los fondos millonarios (destinados para las escuelas) con la finalidad de comprar tanques, tanquetas, bombas lacrimógenas. Todas las divisas que se hallaban en el Banco Central como producto del intercambio con Venezuela, fueron utilizadas para financiar la represión en el país.

Hay dos instituciones que salieron con ganancias: los militares y los policías; renovaron y tecnificaron su armamento, se abastecieron de gases lacrimógenos, creo que de aquí a unos 10 años para prevenir cualquier manifestación que exista de hoy en adelante. Lo peor es que la represión es ejecutada con gusto, demuestran que saben hacerlo, que no se les ha olvidado lo que aprendieron, y ese es un elemento peligroso para la vida del país.

## LAS PERSPECTIVAS

1. Se va a acentuar la debilidad del poder Ejecutivo frente al poder Legislativo, con la intención de controlarlo y manipularlo.
2. Crecerá el control del poder legislativo, sobre las instituciones clave del Estado.
3. El poder legislativo seguirá siendo la plataforma de candidatos presidenciales – como ha sido hasta ahora–, utilizará el presupuesto del Estado. Se seguirá financiando actividades políticas del presidente del Congreso.
4. Los golpistas quedaran impunes. No habrá sanción para los violadores de los Derechos Humanos.
5. La Resistencia. El movimiento social más grande que se ha producido en el país, entrará en la disyuntiva de convertirse en fuerza política, o mantenerse como movimiento social. En este debate se encuentran. Al igual, deberán discutir si mantenerse en la diversidad social, política e ideológica, o cerrarse y ser excluyentes, lo cual reduciría las adiciones sociales.
6. La recolección de una cantidad insospechada de firmas por la Constituyente. Este fue un elemento novedoso ya que se creía que venía de un pequeño grupo. Sin embargo ha logrado recoger firmas con identidad, para la realización de una Asamblea Nacional Constituyente. Esto tiene distintos significados: para unos es refundar el Estado, o un nuevo modelo de relacionamiento del Estado, partidos políticos y sociedad, o Constituyente como posibilidad de reelección presidencial (en ésta, se alinean todos los ex presidentes, quienes tienen en aspiración que se elimine la prohibición de reelección). Asimismo se entiende por Constituyente: una forma de quitar al presidente actual y sustituirlo por otro. Otros, piensan la Constituyente como un instrumento de manipulación de la movilización social. Todas las constituyentes que han existido en el país han sido conformadas por los dos partidos políticos mayoritarios, y estos están pensando que de haber una constituyente, ellos serán quienes la van a instituir. Por otro lado, la resistencia piensa que habrá representatividad de la diversidad social, lo cual es evidente, será muy difícil.
7. Se producirá el deterioro del partido en el Gobierno, por su poca capacidad de dar respuesta a las demandas sociales, lo que dificulta que este partido

gane las elecciones en 2013. Ya se tienen perfilados tres candidatos a éste puesto: el Presidente del Congreso, el Alcalde de Tegucigalpa y el Secretario de Seguridad; ya se encuentran en campaña.

8. Si el Partido Liberal sigue copado por la cúpula golpista, no tiene posibilidades de triunfo en las próximas elecciones.
9. La gente no cree en ninguno de los dos partidos, ya que no tienen candidatos con la capacidad de fascinar y atraer a esa gente que cuestiona con firmeza el sistema de partidos en el país. Las perspectivas son negras para la vida política en Honduras. Tenemos una sociedad que ha crecido en consciencia, en madurez política, un sistema de partidos atrapado en las telarañas del pasado incapaz de hacer cambios para recoger la diversidad y la modernización que se espera de ellos.
10. La sustitución de partidos políticos no tiene perspectiva. Este es un desencanto político, no democrático. Las posibilidades revolucionarias en el país no están claras. Quizá exista un grupo que esté pensando en ello, pero en realidad no tiene posibilidades de salir victorioso.



# Movimiento social y partidos políticos: la experiencia de participación ciudadana y el PAC en Costa Rica

Elizabeth Fonseca\*



Buenas tardes amigas, amigos: es un honor para mí estar en este evento; aprovecho para agradecer todas las atenciones que han tenido conmigo.

Quisiera decirles, antes de empezar, que soy una académica que dio un giro hacia la política. Tengo diez años de estar en esta actividad. En la cena de anoche comentaba a quienes compartían la mesa conmigo la anécdota de que yo me resistía a entrar a esta noble actividad, ya que en mi país la política y los políticos viven un gran descrédito.

Cuando Ottón Solís me invitó a participar en un nuevo proyecto político que tenía en mente, intenté dar un paso atrás, pero el fundador de mi partido me encaró diciendo: “porque las personas honestas no participan en política, la política está como está”. Esa frase fue tan fuerte para mí, que me obligó a replantear mi posición. Fue así como me alejé de la academia, entré a la vida política y tuve el honor de ser diputada y, actualmente, desde el mes de mayo del presente año, desempeño la Presidencia del Partido Acción Ciudadana.

---

\* Presidenta del Partido Acción Ciudadana de Costa Rica. Licda. en Historia por la Universidad de Costa Rica, con maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional y con doctorado en Historia y Sociedad Americana por la Universidad de París.

Debo hacer la anterior aclaración, porque por estar metida en este mundo, a lo mejor mi exposición no llene los requerimientos esperados de una científica social, de una historiadora. Les pido por ello su comprensión. Además, aclaro que mi presentación no tiene pretensiones teóricas, vengo sencillamente a exponer la experiencia del Partido Acción Ciudadana, la cual está profundamente ligada a la historia de Costa Rica en las últimas décadas.

Esta exposición pretende alcanzar tres objetivos:

1. Analizar aspectos fundamentales de la coyuntura nacional e internacional, significativos para comprender el nacimiento del Partido Acción Ciudadana.
2. Explicar los principios y principales planteamientos del PAC, para comprender su papel en la política costarricense durante la última década.
3. Exponer las principales dificultades que ha enfrentado el PAC, como un partido nuevo en el sistema político de Costa Rica.

Costa Rica se ha desdibujado a partir de inicios de la década de 1980; el país vive un deterioro que se muestra en todos los campos de la vida social. Esto en consecuencia, en gran medida, con los efectos de la crisis que en esos años vivió Centroamérica, pero también con las imposiciones emanadas del Consenso de Washington, recetadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que desalentaron la inversión social en nuestros países, pues por motivos ideológicos consideró que eran gastos capaces de afectar las cifras macroeconómicas.

Desde entonces, los políticos de turno metieron a Costa Rica en esa ruta trazada desde fuera y aplicaron las recetas neoliberales. Con la apertura comercial, bastante indiscriminada, se dio un cambio fundamental en lo que al apoyo del Estado se refiere: mientras que con anterioridad el Estado apoyaba a los agricultores que producían para el consumo interno, y a los industriales que habían participado en la sustitución de las importaciones, a partir de los años 1980 se comenzó a apoyar la agricultura de exportación.

En el caso de nuestro país, también hubo ensayos insistentes por privatizar las instituciones del Estado —de diferentes modos—, hubo una serie de medidas tendentes al desmantelamiento de las instituciones públicas: no se les brindaba recursos, se les impedía la contratación de nuevo personal, hubo un programa de movilidad laboral para—se supone—reducir el tamaño del Estado, al cual se acogieron



muchos buenos funcionarios, e instituciones que habían sido emblemáticas del Estado Benefactor, como el Consejo Nacional de Producción, empezaron a perder su rumbo, e incluso los silos para almacenar granos fueron vendidos o alquilados a empresas privadas.

Uno de los aspectos que caracteriza este periodo es el crecimiento de la desigualdad. Costa Rica es en este momento el país centroamericano que muestra la más marcada tendencia a la concentración de la riqueza, simultáneo a ello, en la sociedad existe un grado de desigualdad que es evidente. Así lo han demostrado programas como el Estado de la Nación, las Encuestas de Hogares y diversos estudios y mediciones.

La crisis también alcanzó a los partidos políticos. Los politólogos afirman que, en general, cuando hay un sistema bipartidista –como había en mi país–, al final, la cúpula de ambos partidos termina estando emparentada, participando en los mismos negocios, con visiones similares. Esto, creo yo, es especialmente cierto en países muy pequeños, como es el caso de Costa Rica. En mi país, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Unidad Social Cristiana (PUSC) terminaron defendiendo los mismos intereses, tanto así que la prensa acuñó la sigla PLUSC, para referirse a los acuerdos entre ambos. Aunado a esto aparecen sonados casos de corrupción que provocaron el desencanto hacia la democracia, deslegitimación del sistema político en su conjunto.

Ante el panorama descrito crece el descontento social. Uno de los momentos cumbres de este descontento se alcanzó cuando en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) se trató de abrir el negocio de las telecomunicaciones, hasta entonces en manos del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.

Esta ha sido una de las instituciones más importantes en la vida social y económica del país, ya que desde su creación (en 1949), fue concebida como una institución generadora de desarrollo, y no únicamente como generadora de electricidad. Con posterioridad, a este Instituto se le encomendó la tarea de desarrollar las telecomunicaciones en todo el país, y en esas dos tareas ha sido tremendamente exitoso. El modelo costarricense en esta materia ha demostrado ser de lo mejor, pues un 98% del país cuenta con electricidad, una de las mayores coberturas de América Latina.

El ICE también ha desarrollado los sistemas de telefonía fija y celular, y brinda el servicio de Internet. La facturación multimillonaria del Instituto ha despertado el interés de los empresarios, nacionales y extranjeros.

En el primer gobierno de Oscar Arias (1986-1990) se intentó por primera vez abrir las telecomunicaciones, e incluso se instaló la empresa Millicom para brindar los servicios de telefonía celular. Sin embargo, por resoluciones judiciales, se vio obligada a retirarse del país. Posterior a ello, durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, se llevó al Congreso un proyecto de ley para abrir el mercado de las telecomunicaciones, conocido como el “Combo del ICE”. La oposición popular a dicho proyecto fue inmediata, todo el país se levantó en una rebelión popular; las principales manifestaciones populares ocurrieron en los meses de marzo y abril del año 2000. En consecuencia, el Ejecutivo se vio obligado a retirar del Congreso dicho proyecto.

Merece la pena recalcar el destacado papel desempeñado por las universidades públicas, en los momentos críticos. Estas han conformado comisiones institucionales para discutir los principales temas que están sobre el tapete, e incluso el 8 de octubre de 2004 las cuatro universidades estatales organizaron una multitudinaria marcha de repudio a la corrupción.

En este punto de mi charla, permítanme introducir una definición conocida de movimiento social, la cual nos será de utilidad para comprender lo que sigue. Un movimiento social es un *“actor colectivo que interviene en el proceso de cambio social”* Joachim Raschke<sup>1</sup>, 1994. En relación a lo que caracteriza a un movimiento social encontramos:

- La falta de institucionalización, la espontaneidad; aunque al mismo tiempo tiene cierta continuidad.
- Precariedad de sus finanzas por lo que tiene que recurrir a la búsqueda de apoyos para seguir con sus tareas.
- La ausencia de personal estable y la escasa diferenciación de roles o papeles.
- Objetivos de lucha y metas bien definidos.

El Partido Acción Ciudadana se funda el 3 de diciembre del año 2000, el mismo año del “Combo del ICE”. El líder fundador del PAC, Ottón Solís, proviene de una zona rural, en el cantón de Pérez Zeledón, al sur del país. Solís estaba haciendo un doctorado en economía en Inglaterra, cuando don Oscar Arias llegó a la Presidencia de la República en 1986. En esa ocasión, en que Arias expresaba

---

1 Joachim Raschke 1938. Politólogo alemán. Teórico de conceptos relacionados con movimiento social.

que basaría su gobierno en estándares meritocráticos. Llamó a Ottón Solís y lo nombró Ministro de Planificación. Pero no duró mucho como ministro, pues Oscar Arias suele decir una cosa en campaña y hace otra cosa en gobierno, lo que disgustó profundamente a Solís; en consecuencia tuvieron diferencias que lo obligaron a renunciar en 1988.

Solís también fue diputado a la Asamblea Legislativa entre 1994 y 1998 por el partido de Liberación Nacional, pero en el año 2000 renunció a ese partido para fundar Acción Ciudadana, del cual fue su candidato presidencial en las últimas tres elecciones presidenciales.

En un ambiente de gran efervescencia social y hasta enojo ciudadano, ante sonados casos de corrupción, comenzamos a construir nuestro ideario político.

Previo a la fundación del partido, establecimos los principios que guían nuestra participación en la política, los cuales quedaron recogidos en los Estatutos partidarios. También aparecen en lo que nosotros llamamos la Convocatoria Ciudadana, nombre con el cual denominamos nuestro programa de gobierno. Los principios que guían nuestro accionar son los siguientes:

1. **Desarrollo Sostenible:** la protección del ambiente debe ser un objetivo ético y estético permanente.
2. **Acción Ciudadana:** creemos en ciudadanos formados, activos, responsables de sus derechos y deberes.
3. **Solidaridad:** es importante ante el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que ha generado una pobreza que el país no conocía, es por ello que hablamos de la solidaridad, como un medio para mantener la cohesión social.
4. **Respeto:** este es fundamental, se necesita respeto a las distintas formas de vida y de ser de todas las personas
5. **Equidad:** es importante ya que en la sociedad que se ha venido construyendo, existe falta de acceso a las oportunidades. La búsqueda de equidad es de suma importancia, por lo cual, en nuestro planteamiento hablamos de las cañas de pescar, es decir, los movilizadores sociales a los que la población debe tener acceso, con la intervención del Estado. Aunque también estamos conscientes de que existen sectores de la población a quienes debe proveérseles el “pescado”.

6. **Responsabilidad:** parte de la reflexión de que a la ciudadanía se le ha enseñado a reclamar sus derechos, pero no se le ha enseñado las responsabilidades.
7. **Ética en la función pública:** esta es nuestra bandera, ya que ante los casos de corrupción nosotros levantamos la voz diciendo “no a la corrupción y sí a la ética en la función pública”.

Por otro lado, quiero compartir con ustedes lo que se señala como “nuestra razón de ser” *la Primera Convocatoria a las y los Costarricenses, para unir esfuerzos y compartir esperanzas en la construcción del destino nacional.*

Nuestro Partido nació para:

- Tener ciudadanos con derechos y responsabilidades
- Lograr la eficiencia del Estado y sus instituciones
- Apoyar al productor nacional
- Convertir el tema del ambiente en el tema central del desarrollo
- Hacer de la Juventud un actor de primer orden
- Impulsar la equidad de género
- Promover la transparencia y ética en la función pública
- Hacer que el esfuerzo honrado rinda frutos
- Realizar un verdadero cambio cultural
- Respetar los derechos de las minorías
- Impulsar el liderazgo del país en temas internacionales
- Hacer de Costa Rica un país de esperanza.

En relación con el tema de equidad de género, es importante detenerse un poco, ya que el Estatuto de nuestro Partido establece la equidad y paridad de género. Yendo más allá de los señalados por la legislación nacional. En todas las listas de candidaturas a la Asamblea Legislativa, hemos respetado la alternancia, es decir, en aquella provincia donde encabeza el listado un hombre, a continuación va una mujer, o viceversa, pero se mantiene siempre la alternancia hasta el final de la lista.



Esto ha contribuido a que el país cuente con uno de los congresos en donde es mayor la representación de las mujeres.

En conclusión, en nuestro partido anhelamos construir un País de Esperanza, donde quepamos todas y todos, y el PAC se ve a sí mismo como una gran sombrilla debajo de la cual podemos caber todas las personas sin distinciones, siempre y cuando respetemos los principios que guían nuestra participación en la política y compartamos la visión del país que queremos.

## **PARTICIPACIONES ELECTORALES DEL PAC**

Es importante señalar que a un año de la fundación del PAC, en febrero del 2002, participamos por primera vez en el proceso electoral. El entusiasmo popular fue algo impresionante, era una fiesta, la gente se identificó mucho con lo que dimos a conocer, pero sobre todo la gente protestó contra la corrupción y el contubernio que se estaba dando en los Partidos Políticos tradicionales.

En esa primera elección el PAC y Ottón Solís obtuvieron el 26% de votos. El resultado más importante de la entrada del PAC a la palestra política es que se rompe el sistema bipartidista (Unidad Social Cristiana/ Partido de Liberación Nacional) y por primera vez en la historia costarricense posterior a la revolución de 1948, se va a una segunda vuelta electoral con los dos partidos mayoritarios. Abel Pacheco resultó electo presidente para el período 2002-2006.

En esas elecciones, de los cincuenta y siete diputados que conforman nuestra Asamblea Legislativa, catorce fueron elegidos por el PAC. Aunque con posterioridad, la fracción legislativa se dividió: seis diputados se declararon parte de un bloque. ¿Qué fue lo que sucedió? Uno de los problemas que se han enfrentado es, que se pueden tener enlistados los principios y difundirlos, y a la gente le parece bien, y otra cosa, es llevarlos a un código de ética estricto. Esos diputados que abandonaron el PAC y traicionaron al electorado, no estuvieron dispuestos a cumplir lo establecido en el Código de Ética que habían firmado.

La elección del año 2006, fue la elección más polarizada en la historia de Costa Rica, pues estaba de por medio la aprobación del CAFTA. Esta fue una elección en la que se enfrentaron lo que llamamos: *las grandes billeteras versus las pequeñas contribuciones*. Mientras el PLN hizo un derroche de recursos en la campaña, la del PAC fue austera, pero movida por el voluntariado y la mística de la gente. Así, resultó sorprendente la diferencia del 0,67% de la votación, a favor de Oscar Arias. Es importante destacar que el Tribunal Supremo de Elecciones, en un acto insólito, detuvo la transmisión de los resultados pasada la medianoche

del día de la elección. Fue necesario esperar cerca de un mes para que el TSE declarara a Arias como el presidente electo.

En las elecciones del primer domingo de febrero del 2006 el PAC obtuvo 17 diputados, mientras el PLN obtuvo 25. Por tanto, el Ejecutivo se vio en la obligación de negociar con los diputados del Movimiento Libertario, los de la Unidad Social Cristiana y algunos mal llamados “independientes”, para sumar los 38 votos requeridos para la aprobación del CAFTA o TLC y otras importantes leyes. Pero la tramitación del TLC resultó muy compleja, pues obligaba a una transformación del Estado social de derecho. Además, se aprovechó para abrir el mercado de las telecomunicaciones, y se discutieron temas controversiales como propiedad intelectual, compras del Estado, el tema ambiental, los subsidios, el sector agrícola, la imposibilidad de producción de armas en el país, entre otros temas harto complejos.

Dadas las decisiones que a nivel legislativo se tomaban, en la Asamblea Legislativa se vivía gran tensión, por la fuerte confrontación entre los diputados, las presiones de los grupos de interés en diversos sentidos. La presencia de mucha gente a favor y en contra del Tratado en las barras del público, la movilización social permanente en las calles. Surgió entonces la idea de que el TLC debía ser consultado a toda la población en un referéndum. El Poder Ejecutivo se adelantó y envió el proyecto a la Asamblea Legislativa, que consideró conveniente esa amplia consulta popular.

La campaña que antecedió al referéndum fue muy desigual. Sin excepción, los principales medios de comunicación del país, las empresas transnacionales y los sectores que podían verse beneficiados con la aprobación del Tratado se empeñaron en sacar adelante la campaña del SI.

Será inolvidable el llamado “*memorando del miedo*”, escrito a pedido del Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias, por el vicepresidente Kevin Casas y el diputado Fernando Sánchez. En ese documento afinan la estrategia para el triunfo del SI, recurren incluso, a infundir miedo en la gente: miedo a que el país se quedara aislado, miedo a perder el empleo, etcétera. Inclusive, introducen un punto acerca de cómo podrían engañar al Tribunal Supremo de Elecciones. Se suponía que éste iba a ser un documento secreto, sin embargo, salió a luz pública, lo cual tuvo como consecuencia la renuncia del vicepresidente de la República.

De manera separada de lo que sucedía en el espacio legislativo, no pueden imaginar el movimiento social que se levantó para promover el NO, con miras al

referéndum. Todas las características de un movimiento social (mencionadas con anterioridad) coinciden a la perfección. Hubo manifestaciones multitudinarias, la gente ponía recursos de su bolsillo, las familias elaboraban mantas, la gente llevaba mascotas, etcétera. Inclusive, desde la gente salió el Corazón del NO, lema de la campaña del que se apropiaron también los partidarios del SI.

Había gran espontaneidad en todas esas manifestaciones populares. Nuestra meta era que ganara el NO, pero lástima el 7 de octubre de 2007 se perdió el referéndum por unos 18.000 votos.

Además del derroche de dinero con que contó el SI, tuvo un gran peso en esa derrota, el papel que desempeñaron los medios de comunicación, al punto que se hablaba de un fraude mediático. En particular, fue muy molesto escuchar a un comentarista de la cadena de noticias CNN, decir que Costa Rica se iba a quedar fuera del mercado norteamericano, que no iba a tener oportunidades, que iba a estar aislada, en caso de que el NO, ganara el referéndum.

A pesar de que se había entrado en la tregua publicitaria, las televisoras de Costa Rica repitieron esa entrevista durante tres días seguidos en todos los canales, como si se tratara de una noticia internacional, sin que el TSE hiciera nada para impedirlo.

Vale la pena señalar, que la Coordinadora Nacional del NO, pidió a la ciudadanía que formaran Comités Patrióticos contra el TLC, para lograr una coordinación mínima de los esfuerzos. Para sorpresa de todos, esos comités se multiplicaron a lo largo y ancho del país, incluso se formaron comités patrióticos a nivel de barrios. Este fenómeno fue la cima de la oleada de movimientos sociales que estaban defendiendo el Estado de Derecho y de Bienestar en Costa Rica.

Ahora bien, llegaron las elecciones del 2010, y la tercera campaña presidencial de Ottón Solís. Es importante tener claro que para las elecciones de este año, el PAC había sufrido un gran desgaste debido al proceso de lucha contra el TLC. Una vez que ganó el SI, el movimiento social del NO que había sido tan relevante, bajó y retrocedió, y se vivía una especie de duelo. Los diputados que apoyábamos el NO quedamos en la peor posición, ya que el movimiento social había trascendido al PAC, y nosotros éramos mucho más pequeños que el movimiento social.

Cuando llegó la hora de discutir la agenda de implementación (un conjunto de leyes que pondrían a tono la legislación costarricense con el TLC aprobado



en referéndum), el PAC quedó presionado por la izquierda y la derecha. La izquierda nos ha reclamado que no hicimos lo suficiente para bloquear las leyes de implementación, pero también la derecha nos ha reclamado nuestra fuerte oposición para que las leyes no fueran más allá de lo aprobado en el referéndum.

De esta manera en las últimas elecciones, en febrero de 2010, la cúpula que acompaña al Presidente Oscar Arias, visualiza que lo mejor es que sea una mujer la que se proponga como candidata a la Presidencia de la República. Es así como surge el nombre de Laura Chinchilla Miranda para el período 2010-2014, el cual resultó ratificado en la convención interna del PLN. Es importante decir que en las elecciones nacionales un 18% del voto volátil la escogió por ser mujer, sin tener claro el proyecto político que su partido defiende. Ottón Solís perdió esa tercera elección presidencial, y el PAC obtuvo 11 diputados, lo que evidenció el desgaste político sufrido en el cuatrienio anterior.

Tal vez yo no sea la persona indicada para hacer un balance (aunque sea provisional), de lo realizado por mi partido, que próximamente cumplirá diez años de existencia. Pero me aventuro a proponer lo siguiente:

- Logramos posicionar el tema de la ética y la transparencia como tema electoral. Actualmente, todos hablan de ética y transparencia, y nosotros hemos demostrado coherencia entre lo que decimos y hacemos.
- Tenemos la convicción de que toda la legislación aperturista que se votó, hubiera sido más lesiva para el interés común, si el PAC no hubiera estado defendiendo permanentemente.
- Las posiciones del PAC en materia ambiental, suelen ser un referente obligado para los demás partidos y para la ciudadanía. Actualmente estamos dando una lucha contra la minería a cielo abierto, y el proyecto de ley, presentado por el diputado del PAC de la legislatura anterior, Gerardo Vargas Leiva, avanza bien en el plenario.
- El tema de equidad y paridad de género, que se logró introducir en el nuevo código electoral el año pasado y que funcionó en las elecciones del presente año fue fuertemente impulsado por la fracción legislativa del PAC.
- En el PAC hemos creado nuevas formas de participación política, como los encuentros ciudadanos, en que los candidatos contestan las preguntas

de la concurrencia, en un escenario de total cercanía a la gente. Hemos hecho campañas de altura, propositivas y austeras.

- Hemos participado en diversas luchas por el bien común, y nuestras fracciones han votado numerosos proyectos de ley, lo que ha permitido la aprobación de leyes como la Ley de Agricultura Orgánica, la Ley de Banca de Desarrollo, la Ley que regula el turismo rural organizado, entre otros proyectos.

En síntesis el PAC ha dado muchas luchas al lado de la gente, en busca de una Costa Rica más incluyente y solidaria.

Aunque nuestros detractores insisten que somos un partido que mira hacia el pasado, y que desearía devolver la rueda de la historia para regresar a lo que fue el Estado de Bienestar, lo que podemos decirles es que en esas afirmaciones o hay mala intención, o no han sabido aprendernos. Porque el PAC es un partido con visión de futuro, atento a los grandes problemas de la humanidad, preocupado por los problemas que nos aquejan, como el cambio climático, es un partido inclusivo, solidario, que cree que hay que vivir en armonía con la naturaleza. Por lo señalado me atrevo a decir que el PAC es el partido del futuro en mi país.



# Guatemala: El agotamiento del modelo político del 85. Explorar nuevos (¿o viejos?) caminos

J. Fernando Valdez\*



## I. INTRODUCCIÓN

*La delimitación confrontativa anterior, de pluralismo vs. corporatismo se considera actualmente superada. Ahora se encuentran en el centro de la investigación los diferentes modos de mediación de intereses en las redes políticas, y modelos multi-actores de decisión política.*

*(Shubert, 2006).*

Las características elitistas del sistema político, sus consecuencias en el proceso democrático y en sus productos (proceso de formación de voluntad política, política pública, etc.) que se examinan en este texto, fueron analizados previamente en *La fascinación por la Moncloa: del pacto entre élites al acuerdo social. Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala* (Valdez, 2010), donde se incluye una sección dedicada a comentar experiencias internacionales exitosas en materia de acuerdo político; una segunda a entrevistar a líderes

---

\* Director del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política INGEP, Universidad Rafael Landívar. Una versión menos elaborada fue presentada en el II Seminario Internacional Reforma del Estado y Ciudadanía. Estado, democracia y ciudadanía: crisis y transformaciones de la política en América. México, noviembre del 2009. En diciembre de ese mismo año fue publicado en el núm. 2 de la revista Espacios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL, con el título Del pacto entre élites al acuerdo social. ¿Democracia representativa o corporatismo social para enfrentar la crisis? Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor.

políticos, sociales y empresariales de los tres países, y una más, muy exploratoria, concentrada en desarrollar recomendaciones y conclusiones iniciales sobre la problemática de los límites de la democracia representativa. Recapitulamos algunas afirmaciones realizadas entonces:

*Sí las debilidades del sistema de democracia representativa en Guatemala son más que evidentes: basta ver la imposibilidad que tiene cualquier partido político de hacer representar a las etnias de este país –si es que eso es sociológicamente posible– siendo la mitad y más de la población. Si dados los escenarios es consistente estimar que no es previsible que en tiempo razonable los partidos políticos alcancen los estándares necesarios para convertirse en instituciones intermediarias de los sectores sociales; si convenimos que los resultados de los acuerdos políticos de los últimos 20 años son insuficientes y frágiles y que el deterioro del país continúa; y si en cambio, por otra parte está razonablemente afinada una cultura de pacto entre élites, y se ha desarrollado un ambiente de confianza, si hay contenidos generales acordados, a pesar de sus dificultades, ¿qué opciones viables podrían haber para elevar la calidad del proceso del acuerdo político-social primero, y de la formulación de políticas después, y movernos a un horizonte que dé cuenta de la construcción de las condiciones mínimas para la continuidad y el cambio? (Valdez, 2009: 294-295).*

Y en la introducción del libro se afirma: *Más de veinte años después del fin de las dictaduras en Chile, El Salvador y Guatemala, estos países exponen resultados muy diferentes en el éxito al combate de la pobreza y de las desigualdades en: acceso a los servicios, el desarrollo político y ciudadano, institucionalización de los partidos políticos y las instituciones estatales; en materia de justicia y eficacia de la acción represiva legítima; capacidad de control sobre las formas más ignominiosas del crimen organizado y en combate a la corrupción, la capacidad, de entenderse, acordar y hacer de la democracia un sistema dentro del cual también puede alcanzarse el desarrollo humano en todas sus facetas. (Ibíd.: 11).*

Nos preguntamos también: ¿qué han hecho diferente unos y otros? ¿Por qué un país como Chile ha avanzado en su capacidad de alcanzar importantes acuerdos inter-gubernamentales, y cierta capacidad de acordar política pública

intertemporal, (previsibilidad, de lo cual hablamos adelante) a diferencia de los otros, más polarizados? ¿Y El Salvador, por qué a pesar de tener un fuerte bipartidismo, con organizaciones partidistas poseedoras de un importante voto duro y amplias bases interclasistas, la sociedad parece continuar polarizada, en medio de pobres resultados en materia social?

Y en los mismos términos que antes, ¿qué tanto de los resultados ha sido el producto de pactos, cupulares o sociales, de la definición de los planes de largo plazo, de la construcción de “visiones de país”, una frase manida en estos tiempos? ¿Qué tanta de la “previsibilidad” alcanzada es el producto de la exitosa gerencia de complejas operaciones políticas donde se conciertan y alinean racionalidades e intereses disímiles y se las acomoda en matrices con objetivos, metas, productos y resultados que son operacionalizados por las instituciones de derecho público como los partidos y las instituciones estatales? ¿O son posibles por la consistencia diaria de actores estables, y, en lo posible, representativos y sobre todo *eficaces*?

En Chile, ¿cómo se las arreglaron las élites políticas, partícipes del Proceso de la Formación de la Voluntad Política (PFVP que definimos adelante), durante los últimos veinte años, para materializar la continuidad de grandes líneas de acción pública que no fueron el resultado explícito de un acuerdo nacional o de un “Plan Visión de País”, según lo que se conoce? (estas y las preguntas que siguen en esta sección provienen de Valdez, 2009). ¿Cómo desmontar el andamiaje de la dictadura, y llevar a juicio y condena a culpables de crímenes de lesa humanidad? ¿Cómo preservar ciertas medidas de política económica de Pinochet, reconstruir las instituciones democráticas, y proveer de previsibilidad y estabilidad socioeconómica al país? En el caso de El Salvador ¿Cómo las élites económicas y de la derecha política, lograron promover determinado PFVP para conservar el poder durante veinte años (1989-2009) a través del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), ganar cuatro elecciones presidenciales consecutivas, que incluyeron el control del Congreso luego del “empate” militar que existía cuando finalizó el conflicto y fueron suscritos los Acuerdos de Paz con la guerrilla? ¿Y cómo lograron implantar un modelo económico –exitoso o no–, sin haber suscrito ningún acuerdo nacional?

¿Cuál es el tipo de *previsibilidad* –es decir de “blindaje” – ante el desorden y la improvisación en materia de gobierno y política pública logrados en Chile, y mucho menos en El Salvador donde existe un bipartidismo fuertemente institucionalizado? Y lo más importante: ¿Cuál es el *contenido* de la previsibilidad buscada? ¿Y *previsibilidad* para qué objetivos?

Esas preguntas se han formulado respecto a dos países que tienen rasgos históricos en común, entre ellos –y con Guatemala– el colapso de sus sistemas políticos democráticos, haber vivido en condiciones de dictadura militar, de persecución y asesinato de los opositores hace apenas veinte años; haber logrado procesos transicionales desigualmente exitosos, darse unas instituciones democráticas, con distintos grados de madurez y apertura; y haber logrado además, construir fórmulas políticas duraderas, en un caso desde la derecha salvadoreña con ARENA apoyada con consistencia por el capital organizado, y en el otro, Chile, desde el centro-izquierda con la coalición en la llamada Concertación que reúne a cuatro partidos (con apoyo de importantes grupos empresariales), lo cual permitió a ambas fuerzas configurar un proyecto político en términos de gestión de gobierno, de economía y de política, debatibles todos, pero rasgos estos últimos que no los logró conformar Guatemala.

Chile, El Salvador y Guatemala tienen también grandes diferencias históricas. Chile ha sido conocido por su tradición democrática desde el siglo XIX. El Salvador no, con todo lo que ello implica para el presente y sus posibilidades de una cultura democrática.

Luego de documentar los graves déficits que presentan las instituciones integrantes del sistema político formal: en particular los partidos y la administración pública en tanto, entorno del sistema, y cuya función es darle vida político-administrativa y traducir a política pública muchos de los *inputs* originados en las interacciones del sistema político, procedimos a recomendar, para Guatemala, en forma de interrogantes:

*¿Es posible siguiendo a Hirsch concitar las condiciones, las operaciones políticas y técnicas para que un tipo de corporativismo social evidentemente embrionario–empiece a llenar los vacíos enormes que actualmente están dejando los partidos políticos... trabajando con esos partidos, con limitaciones, y con redes de élites que han construido una cultura de acuerdo en el país...? (Valdez 2010: 296).*

## 1. EL PROBLEMA ORIGINAL

La investigación que se ha resumido de manera muy comprimida, tuvo en su origen la pretensión de reconstruir el proceso de decisiones políticas que dieron lugar al último esfuerzo de concertación intersectorial realizado en Guatemala y conocido como Plan Visión de País (PVP), que en su fase pública se desarrolló



entre el 2005 y el 2007. Su relevancia específica para los científicos sociales estriba en que fue una operación concebida y gestada por miembros de los más prominentes grupos empresariales con habilidades para el *lobby*. A esta iniciativa se adhirieron luego algunos líderes de opinión de la sociedad civil. Se constituyeron en un grupo promotor que se propuso buscar que el Congreso de la República aprobara un conjunto de políticas públicas de largo plazo, que en consecuencia pudieran trascender la temporalidad gubernamental (y con ello la improvisación), adquirieran un carácter *vinculante* y todo ello encarnara una *visión de país* para Guatemala durante quince años<sup>1</sup>. Todo el proceso se desarrolló según lo previsto, hasta que sectores sociales que se sintieron excluidos (trabajadores de salud, de educación, organizaciones sociales entre otros), presionaron con éxito a los diputados para el congelamiento del proceso. A menos de un año de celebrarse votaciones generales (2007) para elegir presidente, diputados y alcaldes en todo el país, la mayoría de diputados tomó distancia de los compromisos adquiridos y como consecuencia, el PVP fue relegado, con la excepción del acuerdo sobre seguridad que devino en Ley en el 2009, el cual había tenido su origen en grupos sociales y en el Foro de Partidos Políticos, varios años atrás.

¿Por qué estas iniciativas del liderazgo empresarial? En una investigación anterior esbozamos una respuesta que propusimos desarrollar en estudios posteriores.

*Existen diversas hipótesis para explicar el surgimiento de la iniciativa (Plan Visión País), hecha pública en el 2006 [y que se] propone impulsar planes concertados en salud, educación, seguridad y desarrollo agrario durante 15 años. Una de ellas es que fue impulsada por empresarios preocupados por las dificultades del partido Gran*

---

1 Grosso modo, la estrategia de los promotores fue la siguiente: Primero socializaron la idea entre empresarios prominentes, provenientes de diversos giros productivos (los principales, directivos-socios de los bancos Reformador e Industrial) para la consecución de los apoyos en la visión y la estrategia y para la obtención de los recursos financieros. Segundo, involucraron a líderes sociales de opinión y activistas que en la agenda pública podrían proveer a la iniciativa de cierto “ropaje social”. Luego, consiguieron sumar a los secretarios generales de los partidos políticos con presencia en el Congreso, quienes firmaron el acuerdo Plan Visión de País. En forma paralela, los promotores originales, financiaron la preparación de los documentos sobre cuatro grandes materias: salud, educación, seguridad y desarrollo rural. A continuación, lograron que los documentos fueran firmados públicamente por nueve secretarios generales de partidos políticos (y en uno de los acuerdos por diez, la totalidad con presencia parlamentaria). Por último, lograron que los diputados hicieran “suyos” los contenidos y que los incorporaran a la agenda parlamentaria, y crearon una comisión específica (la Comisión Extraordinaria para el Seguimiento del Plan Visión País), para su tratamiento según la normativa parlamentaria.

*Alianza Nacional GANA [uno de sus instrumentos, que gobernó entre 2004 y 2008], para constituirse en la organización política central de la derecha empresarial en el país. A diferencia de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador, que ha controlado la política en ese país al menos por cuatro períodos presidenciales continuos y cuenta con un voto duro, la GANA, en declive, ha experimentado diversas fracturas y no posee una organización con la mística y el voto duro de su par salvadoreño; esto, si la mística y el sufragio lo medimos por su caudal electoral y su capacidad de conservar apoyo y potenciarlo a lo largo de varios procesos electorales.*

*Otro tanto –con sus múltiples divisiones- le ocurrió al primer esfuerzo contemporáneo de esa corriente ideológica, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), por contar con un instrumento político que se integrara por empresarios y representara directamente al pensamiento liberal. “El problema es claro: el capital necesita políticas estables” (Valdez, en Valdez y Monzón, 2007: 22).*

Pero con antelación hubo iniciativas de bajo perfil promovidas por empresarios que de manera tradicional forman parte del proceso de Formación de la Voluntad Política (PFVP). La más importante es conocida como el Grupo Pirámide<sup>2</sup>. A partir del año 2000, de manera más sistemática se han llevado a cabo esfuerzos para construir acuerdos entre guatemaltecos representativos de diversos sectores o por su valía individual, alrededor de temas que han sido calificados de estratégicos. Los más conocidos han sido Visión Guatemala (VG) implementado entre 1998 y 1999 y el más reciente, Plan Visión de País. En esta lista falta mencionar al principal de todos ellos, como lo es el caso de los Acuerdos

---

2 En el país se han realizado otros esfuerzos para articular las agendas y el accionar político en varios momentos. Destacan en el año 2000, la firma de acuerdo político para el Pacto Fiscal, que no llegó a cobrar vida en términos de política pública recaudadora o en legislación impositiva adicional. Asimismo, el acuerdo conocido como la Agenda Nacional Compartida, suscrito por los secretarios generales de los 20 partidos políticos que existían en el 2003. A la fecha, los resultados han sido muy pobres en materia de cooperación política y en abono a la gobernabilidad, como lo prueban de manera dramática los retrocesos significativos en materia de transición democrática, pese, incluso, a los enormes recursos provenientes de la cooperación internacional que se han empleado en promoverlo. Entre 1989 y 1990, las élites económicas, con algunos apoyos de líderes de otros sectores y con el soporte académico de Arnold Harberger, líder de la escuela económica conocida como Chicago Boys (Universidad de Chicago), promovieron un esfuerzo conocido como Grupo Pirámide, con el objetivo de concertar unas temáticas que el gobierno de Serrano Elías debería llevar a cabo. Serrano gobernó de 1991 a 1993, año en que luego de realizar un autogolpe de Estado, fue destituido. Más información en Valdez, 2004, y Valdez, 2009.

de Paz, que a diferencia de los otros, no se originaron en una estrategia del capital organizado. Visión Guatemala fue un esfuerzo de construcción de consensos que contó con el apoyo activo de la Asociación de Gerentes de Guatemala (AGG) y fue impulsado al año siguiente de la firma de dichos Acuerdos de 1996 como una forma de promover su seguimiento, indicaron los organizadores<sup>3</sup>.

## 2. ALGO MÁS SOBRE CHILE, EL SALVADOR Y EL PFVP

En El Salvador—hoy día un país con un fuerte bipartidismo—, tras una cruenta guerra, los involucrados suscribieron los Acuerdos de Paz en 1992, cuatro años antes que ocurriera lo mismo en Guatemala. Fue un momento en cierta forma “fundacional”, toda vez que se trataba de un cambio mayor en el sistema político (de concretarse todas sus complejas pretensiones), poderosos actores hasta ahora proscritos dejaban las armas y se lanzaban a gran escala a crear partidos políticos, y reconocían el valor de la democracia representativa. En los acuerdos de El Salvador se estipuló la creación de un consejo representativo que orientara sobre el desarrollo económico y social que no se llegó a concretar. Más de quince años después, el Informe Sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD recomendó de manera explícita para ese país establecer un “Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social” (PNUD, 2008: 277). En este caso, lo que se planteó fue retomar la creación del Foro de Concertación Económico y Social, acordado justo en el contexto de los citados Acuerdos y que los sucesivos cuatro gobiernos del partido ARENA no promovieron. Es sólo tras la derrota de dicho partido y la llegada al poder del presidente Mauricio Funes, cuyo gobierno acuerda en agosto del 2009, crear el Consejo de Desarrollo Económico y Social, aunque sin carácter vinculante, lo cual debería propiciar un cambio en el PFVP<sup>4</sup>.

---

3 Otros esfuerzos sin los objetivos políticos explícitos del PVP o de los Acuerdos de Paz, son el Grupo Barómetro y el Foro Guatemala. El primero, surgido en el 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo, más enfocado en el análisis político, pero integrado por personas provenientes de diversos sectores que participan a título personal (reactivado en el 2009); y el Foro Guatemala, un grupo que busca incidencia y en el que participan organizaciones como tales. Aquí lo hace por ejemplo, de manera muy sistemática, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), la organización cúpula del sector privado. También se encuentran representantes de iglesias, instituciones académicas, sociales, de derechos humanos, entre otras.

4 Es un consejo integrado con 60 personas, de los cuales 24 son empresarios y otro número igual por sindicalistas, miembros de organizaciones sociales y académicas y asesores del gobierno. Como en todo esfuerzo de este tipo, algún sector se considera sub-representado; en este caso una fracción sindical ha expresado en diversas oportunidades su inconformidad. Pero el Consejo, apenas se instaló. Ver: [www.diariocolatino.com/es/20090904/nacionales/71027/](http://www.diariocolatino.com/es/20090904/nacionales/71027/).

Chile, por su parte, desde la derrota de la dictadura pinochetista en el referendo de 1989, cuando se consultó a los ciudadanos sobre la continuidad de su gobierno, ha construido su modelo “poco a poco”, como lo han dicho varios de sus líderes. Es decir sin contar con una estrategia que sea el resultado de un consenso nacional, de un plan o una visión pre-establecida, pre-acordada, ha forjado en el proceso la institucionalidad necesaria, la cultura del acuerdo tripartito: Estado, trabajadores (aunque han decrecido los sindicalizados), y empresarios. Pese a los avances en la cultura del acuerdo, no se ha creado algún Consejo Económico y Social que, de alguna forma, exprese intereses corporativos legítimos; esto debido a la carencia de consenso entre las mayores fuerzas políticas y sociales chilenas, justo por considerarse de parte de sus opositores, que eso sería una vuelta “al cuestionado corporativismo”<sup>5</sup>. El hecho es que el modelo chileno acusa incompetencia para mejorar la distribución del ingreso, y parece agotarse su propio PFVP luego de ese largo ciclo de estabilidad significativa.

En octubre del 2007, el entonces Presidente del Senado, el socialcristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle –más tarde candidato presidencial derrotado por el líder de la oposición de derecha y prominente empresario, Sebastián Piñera–, acompañado por dirigentes de la Concertación, presentaron una propuesta de reforma constitucional que pretendía establecer en forma permanente el Consejo Económico para el Diálogo Social. A pesar de haber contado con el apoyo de la mayoría de fuerzas políticas, hubo objeciones a la iniciativa en el sector empresarial<sup>6</sup>.

La siguiente transcripción, de un académico del Centro de Estudios Públicos, es ilustrativa y sirve de antesala para las siguientes secciones:

*Leo las noticias y me entero con asombro de una decisión de la Cámara Alta. El senador Frei propuso pedir al Gobierno la creación de un “Consejo Económico y Social”. Senadores de todos los partidos suscribieron la propuesta, y fue aprobada unánimemente por la sala. La idea es contribuir al “diálogo social”, dándoles poderes a las*

5 Ver: “Hacia un Chile más justo: Trabajo, salarios, competitividad y equidad social”. Consejo Asesor Presidencial “Trabajo y Equidad”. Informe final. Santiago, 2008.

6 Ver: [www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20080111/pags/20080111153825.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20080111/pags/20080111153825.html). En Guatemala, otro dictador, el general Efraín Ríos Montt, entronizado en el poder en 1982, creo un “Consejo de Estado” integrado por “representantes de todos los sectores sociales”, como un instrumento para proveerse de legitimidad en el marco de la guerra interna que el país libraba entonces.

*organizaciones “más representativas” de las “principales actividades económicas y laborales”. Esta noticia me catapultó al pasado. Hace 22 años, en 1984, Pinochet anunció lo mismo: un “Consejo Económico y Social” de carácter consultivo, formado por los “cuerpos intermedios” relevantes. De nuevo lo mismo, pensé. Otra vez el corporativismo. El corporativismo –esa forma de entender la sociedad como un cuerpo orgánico– es antiguo. Ha estado en la política chilena desde los años 20<sup>7</sup>.*

Varios países buscan fórmulas diversas para elevar el rendimiento de sus sistemas democráticos representativos, tras décadas de resultados pobres. Esas nuevas fórmulas tienen que ver con introducir modificaciones al Proceso de Formación de la Voluntad Política (PFVP). Tales son los casos notorios de Brasil, Perú, Argentina, y El Salvador en Centroamérica. En tanto en Guatemala el proceso, hasta el momento de escribir este texto, no termina de cuajar y el proceso continúa y se lleva de forma muy discreta.

Por PFVP entendemos aquí al proceso de formación de la opinión política, “es decir, para las dimensiones de la política que se ocupan de las siguientes cuestiones: (a), **cómo surgen** las decisiones políticas (fundamentales), (b), **dónde** se toman, y (c), **quiénes** son los portadores de esta formación de voluntad política”(Schultze, 2006: 624. Negritas nuestras)<sup>8</sup>.

---

7 Sigue Lucas Sierra, el autor del texto: “Luego tuvo influencia en la fundación de la DC, en la gestación de la Constitución que hoy nos rige, y en la fundación de RN y la UDI. Y, a juzgar por el reciente acuerdo del Senado, sigue palpitando. Es lamentable. El corporativismo es una idea refractaria al mercado y al liberalismo político, pues éstos exigen una idea de la sociedad que no es orgánica, sino asociativa. Antes que un ‘cuerpo’ con ‘órganos’, la sociedad se entiende mejor como un conjunto de individuos que celebran pactos.” (Lucas Sierra, 2007. En: [www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_3796.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3796.html))

8 Al publicarse este trabajo, la iniciativa para proponer al Congreso de la República la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social, sólo había sido suscrita por los empresarios organizados alrededor del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF, y la corriente sindical representada en la Unión Guatemalteca de Trabajadores, UGT. Los cooperativistas agrupados en la Confederación de Cooperativas de Guatemala, CONFECOOP, habrían cambiado su estrategia y dejado en suspenso su decisión inicial de apoyar dicho consejo, con lo cual la disminución de las asimetrías de poder entre capital y trabajo buscado con la iniciativa, y su mérito, no se lograría. La iniciativa de Ley se encontraba en el Congreso de la República.

## II. LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

### 1. PREVISIBILIDAD E INTER-TEMPORALIDAD DE LAS POLÍTICAS: ORÍGENES CONCEPTUALES.

Para la vida política latinoamericana interesa sobre todo el potencial que en su tiempo y circunstancias tuvo la transición española a la democracia, tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1977. En especial por los Pactos de la Moncloa, seguidos del Pacto Constitucional, los cuales proveyeron “previsibilidad al mundo político” y al mundo de los productos de la acción del gobierno y las políticas públicas. Estos fenómenos son hasta la fecha fuente de referencia cuando los sistemas de partidos políticos son interpelados por la sociedad, en especial en los países que no terminan de institucionalizarse y ofrecer lo que la teoría indica: intermediar, compilar intereses.

La búsqueda de la previsibilidad de las gestiones públicas, y en términos del contenido de esa previsibilidad, de políticas inter-gubernamentales eficaces, (“intertemporales virtuosas” como se las denomina en el Plan Visión País, en la experiencia de Guatemala, o políticas de Estado como prefieren llamarlas en Chile y El Salvador), para producir un efecto positivo, contrario a las políticas “perversas” y capaces también de romper con el borrón y cuenta nueva –de enormes costos sociales–, que caracteriza al estilo improvisado de hacer gobierno a no pocos países de nuestro subcontinente, es un asunto crucial cuando se trata de acuerdos o pactos políticos porque aluden a reacomodos de recursos y de modo eventual pueden conducir a correlaciones de fuerzas distintas.

En principio, es difícil e indubitable atribuir a una única autoría el uso de la palabra *inter-temporal* en el contexto indicado. En todo caso, el concepto está inscrito en uno de los modelos anglosajones del *policy making process*, en especial, afinado para comprender la política pública en los países que cuentan con Estado de bienestar consolidado. El enfoque es utilizado para el análisis político de cómo trabajan las instituciones políticas, y en qué condiciones es posible obtener resultados cercanos a lo deseable. Los modelos conocidos en inglés como *Intertemporal interactions* y *Veto players* o Jugadores con capacidad de veto, han tenido una significativa presencia en los medios académicos internacionales, especializados en el análisis de la productividad de los sistemas políticos. El segundo enfoque es especialmente provechoso para el análisis de las políticas públicas conocidas como redistributivas. En Guatemala han sido estudiadas las reformas tributarias más bien empleando el modelo conocido como *Policy arenas* (ver Valdez y Palencia, 1998).



En el enfoque de los intercambios inter-temporales, el término ha sido empleado por autores como Alesina (1988), Spiller, (2003)<sup>9</sup>.

En el caso del modelo conocido como *Jugadores con capacidad de veto*, el desarrollo de la teoría es atribuido a Tsebelis (2002) para el análisis de los tipos de gobierno, y viene de su multicitado *Veto Players: How Political Institutions Work*<sup>10</sup>. Dice el autor: “(...) con el propósito de cambiar políticas –o como diremos de aquí en adelante, para cambiar el *statu quo* legislativo– un cierto número de actores individuales o colectivos tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto” (Tsebelis, 2006: 2).

A continuación unas citas para ubicar sus definiciones básicas:

*Llamaré jugadores con veto a tales actores. Los jugadores con veto son especificados en un país por la constitución (el presidente, la Cámara y el Senado en los Estados Unidos) o por el sistema político (los diferentes partidos...) A estos dos tipos distintos los denomino jugadores con veto institucionales y partidarios respectivamente... (Ibíd.).*

*...cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto (un cierto número de jugadores con veto, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno). Todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden reemplazar al *statu quo*... El tamaño del conjunto ganador del *statu quo* tiene consecuencias específicas sobre la creación de las políticas: **unas desviaciones importantes del *statu quo* son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño –es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos–; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Denominaré estabilidad política a esta imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo*** (Ibíd.: 2-3, las negrillas son nuestras).*

---

9 *Macroeconomics and Politics*. National Bureau of Economic Research *Macroeconomics Annual*, 3, pp. 13-61); Dixit (1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.).

10 Versión en español: Tsebelis (2006). *Jugadores con veto*. Cómo funcionan las instituciones políticas. Un resumen de un estudio reciente aplicado a las políticas económicas y el distinto manejo que se realiza en dependencia de la presencia de pocos o muchos jugadores con veto, puede verse en Hall (2009), *Veto Players and Exchanges Rate Policy*.



Finalmente dice Tsebelis que “*Si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del **statu quo** y la identidad del establecedor de la agenda (la secuencia de movimientos de los diferentes actores), podremos vaticinar muy bien, el resultado del proceso de creación de la política*” (2006: 3).

Como se puede observar, los enfoques de los Jugadores con veto están vinculados con la ansiada posibilidad de hacer política pública inter-temporal. Cox y McCubbins (2001), escribieron *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, y usaron el concepto para el análisis de los procesos políticos en la política pública. En breve: la tesis principal es que mientras más jugadores con capacidad de veto hay en un sistema (en particular si es semipresidencial), la política pública será más estable; empero, la teoría ha desarrollado otras predicciones y variantes del modelo en mención, discute por ejemplo ¿Qué tanta capacidad de adaptabilidad pueden tener acuerdos de esta naturaleza ante circunstancias cambiantes? y si estos cambios podrían romper los acuerdos o las coaliciones que de manera eventual han sido establecidas.

P. T. Spiller, de la Universidad de California en Berkeley, y M. Tommasi, Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Internacional, CEDI, de la Universidad de San Andrés (Argentina), cercanos al enfoque teórico de la nueva economía política y la teoría política positiva, describen cómo dadas ciertas condiciones los actores (los jugadores en su teoría) pueden o no colaborar según lo favorezca o no el sistema político. En su estudio de caso, Argentina, las condiciones se dan en circunstancias tales, que tienden a producir políticas públicas de baja calidad y la inter-temporalidad es difícil que se presente. Estos autores escribieron en el año 2003, *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*<sup>11</sup>. Ese mismo año publicaron en conjunto con E. Stein un paper como parte de la red de investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para el proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes* (2003a). Ahí se presenta la argumentación inicial de lo que

11 Se lee en el abstract: “*Public policies are the outcomes of complex intertemporal exchanges among politicians. The political institutions of a country constitute the Framework within which these transactions are accomplished. We develop a transactions theory to understand the ways in which political institutions affect the transactions that political actors are able to undertake, and hence the quality of the policies that emerge. We argue that Argentina is a case in which the functioning of political institutions has inhibited the capacity to undertake efficient intertemporal political exchanges. We use positive political theory and transaction cost economics, to explain the workings of Argentine political institutions and to show how their operation gives rise to low-quality policies*”. Ver <http://jleo.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/19/2/281>

denominan las condiciones necesarias para la cooperación (las transacciones) intertemporal y cómo estas inciden en la calidad de los productos (*outcomes*) de dichas interacciones expresadas en políticas públicas.

En forma breve diremos que el modelo teórico de la cooperación política intertemporal, enfatiza en las habilidades de los actores políticos para trabajar juntos; las políticas (*policies*), pueden surgir con algunas características deseables si:

- 1) los “jugadores” están en condiciones de *cooperar*, y
- 2) de *mantener* los acuerdos a través del tiempo.

Planteado de manera en extremo simple, debe decirse que los autores han formalizado sus modelos, incluso, de modo matemático, en especial para todo aquello de la política pública que puede cuantificarse —es el caso ejemplar de las políticas fiscales—, o de los incentivos económicos a los exportadores. El enfoque supone que aquellas dos condiciones se dan si los sistemas estimulan la cooperación, por la forma como están organizados, por la acumulación de ciertas pautas y repertorios institucionales, por la “rentabilidad” de las transacciones, toda vez que a lo largo del tiempo, acuerdos iniciales tienden de nuevo a divergir. Esto supone una democracia deliberativa y la capacidad de construir consensos democráticos; es que la política pública es un acto de democracia.

Los sucesivos gobiernos agregan constructivamente lo hecho por sus predecesores, con lo cual los acuerdos pueden trascender una administración, pero también están supuestas determinadas correlaciones entre el gobierno central y los congresos nacionales.

El concepto *inter-temporal* está inscrito en uno de los modelos anglosajones de *policy making process*, y corresponde al enfoque utilizado para el análisis político sobre cómo trabajan las instituciones políticas que buscan establecer las condiciones para obtener resultados cercanos a lo deseable y qué hace falta para que los actores cooperen de manera sucesiva y acumulen decisiones y operaciones políticas, jurídicas, técnicas, financieras y administrativas que permitan hablar de “políticas inter-temporales”.

Pero falta un elemento más en la reseña que hacemos alrededor de ese tipo de política: su relación con los sistemas políticos y sus particulares cuadros de jugadores con veto, la estabilidad política y el *statu quo*. Y esto tiene una relación directa con el *Proceso de Formación de Voluntad Política* (PFVP) ya definido. Se

trata del corporatismo, con su potencial democrático, pero también con su historia controvertida en la vida política.

## 2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CORPORATISMOS Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

*En Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*, un trabajo que Sonia Fleury presentó al VIII Congreso del CLAD del año 2004, donde argumentó sobre las ventajas y posibilidades del Consejo de Desarrollo Económico y Social creado en el gobierno del presidente Lula, ella recuerda que para Jon Elster, cierto resurgimiento de la idea de la democracia deliberativa tiene que ver con la influencia que ha tenido Habermas y su principio de que el intercambio entre ciudadanos libres e iguales tiene más posibilidades que la mera agregación de intereses que caracteriza el modelo teórico de la democracia representativa:

*Habermas ve el procedimiento democrático como aquél que no se basa en los derechos universales o una sustancia ética, sino en las reglas del discurso y las formas de discusión, cuya normatividad es tomada como acción dirigida a la búsqueda del entendimiento.* (Fleury, 2003: 117).

Así, más allá de la agregación de intereses que es la función tradicional reconocida a la democracia, *el procedimiento democrático permitiría la posibilidad de transformación de los intereses por medio del intercambio de información y las discusiones.* (Fleury, 2003: 119).

A diferencia del modelo de la democracia representativa, caracterizado porque los participantes aceptan someterse a normas previas establecidas, a un marco reglado a partir del cual se “eligen” alternativas, en la democracia deliberativa continúa Fleury, las normas apropiadas son objeto de la deliberación.

*La única norma previamente aceptada es aquella que dice que el proceso decisorio colectivo debe contar con la participación de aquellos quienes serán afectados por la decisión o son sus representantes* (Fleury, 2003: 119).

Aunque objetado por considerarse que ese plano entre iguales es una quimera en sociedades caracterizadas por sus inmensas inequidades y concentración del

conocimiento, la ciencia y la técnica, la idea de una democracia deliberativa constituye una vertiente con sustento de aquellos insatisfechos con lo que puede dar, o con lo que hasta ahora ha podido dar la democracia en el mundo; y mucho más si la insatisfacción se refiere a regiones o países de América Latina que muestran pobres resultados, no sólo en materia de democracia, sino de avances en el conjunto de la vida social. Las reflexiones anteriores están vinculadas con la cuestión del corporativismo, del cual recordamos ahora de modo singular algunos conceptos.

Medina Núñez, en el *Nuevo corporativismo* (1995), recuerda cómo en la base del surgimiento del término fue muy importante la emergencia de un movimiento socialista católico, encabezado al inicio por eclesiásticos y laicos alemanes, austriacos, belgas, franceses e italianos (Wilhelm von Ketteler, Karl von Vogelsan, René de la Tour de Pin, Albert de Mun, Giuseppe Toniolo), quienes crearon de forma explícita, desde finales del siglo XIX el concepto de corporativismo, con un amplio uso político de corte conservador, sobre la idea básica de crítica tanto al socialismo como al liberalismo, a fin de reivindicar el orden social corporativo. Otros pensadores corporativos católicos citados en la literatura son: Luigi Sturzo en Italia, Severino Aznar en España, António de Oliveria Salazar en Portugal, Engelbert Dolfuss en Austria.

Para Fernández Riquelme (2010: 53), la historia del corporativismo católico comienza como símbolo doctrinal, con la primera *Encíclica social y obrera de la Iglesia Católica, la Rerum Novarum*, (Leon XXIII, 1891), y hay tres fenómenos que determinan, en su análisis, su nacimiento:

- 1) la ruptura del orden estamental-gremial y el surgimiento de la democracia liberal (Ley Le Chapelier de 1791) que sanciona el individualismo y conllevaría la progresiva desaparición de los cuerpos sociales intermedios como referente político, “y por ende la vieja comunidad”;
- 2) el nacimiento de la menesterosidad social derivada de los efectos del industrialismo (pobreza, opresión obrera, anomia social).
- 3) el surgimiento de la lucha de clases.

Sería con la publicación de la Encíclica *Quadragesimo Anno*, en 1931 durante el papado de Pío XI (1857-1939), la que llevaría el asunto a una mayor elaboración: El Estado y la sociedad civil “*deben tratar y tender especialmente a que, superada la pugna entre las clases opuestas, se fomente y prospere la colaboración entre las diversas profesiones.*” (Fernández, 2010: 194).

Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial propician entonces el surgimiento de los primeros pactos institucionales entre la clase dominante y las organizaciones laborales con la mediación del Estado, que tenía la *“coordinación de la producción y los requerimientos del racionamiento y movilización: tales pactos otorgaron verdaderos poderes de coordinación a las organizaciones de empresarios y trabajadores, que no pudieron ser desmantelados al término de la confrontación bélica”* (Fernández, 2010: 194).

Pero para Fernández sería también el contexto de la guerra fría y el hiperideologismo que *“situaría al corporativismo católico en el seno de regímenes autoritarios (Austria, España, Portugal, y en cierta medida Italia y Francia)”*. (Ibíd.: 63).

*Por ello, el devenir de la II Guerra mundial conllevó, a excepción de los países ibéricos, e iberoamericanos (en especial el gremialismo chileno), el abandono del ideal de un Estado corporativo y cristiano, como atalaya frente al expansionismo soviético. Así lo recogió el magisterio social católico, que asumió la defensa del organicismo social en el seno de las nuevas democracias liberales occidentales, a las que aceptaba plenamente, propugnando formas de conciliación social y laboral en busca del bien común* (Ibíd., 2010:63).

Hasta aquí el breve repaso histórico. La noción contemporánea del concepto corporativismo (luego corporatismo), como se sabe, se le atribuye a Phillippe Schmitter, definición que tuvo varios ajustes a lo largo de la década de los años setentas y parte de los ochentas, el periodo de su mayor influencia no sólo académica sino por la presencia en la vida política de muchos países en varios continentes.

*El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos* (Schmitter, en Ocampo A.R. 1992: 46).

El autor, con la maduración de su concepto y sus diversos ajustes conceptuales, cuestión que no pocos han objetado, pasó de enfatizar en la *representación* como uno de los rasgos prominentes del concepto, a priorizar el de la *intermediación*, lo cual ofrecía connotaciones distintas. Simpatizante del potencial del concepto frente a las debilidades de la democracia representativa, se preocupó por hacer una distinción entre el corporativismo social y el corporativismo estatal. Nos recuerda Medina Núñez (1995) que mucho antes Mihail Manoilescu en sus obras: *Un siglo de Corporativismo* (1934) y *El partido único* (1936), había hablado de corporativismo de asociación y corporativismo de Estado. Pero Schmitter irrumpió también en la palabra misma:

*Es importante notar un detalle lingüístico interesante: la supresión de una sílaba al utilizar corporatismo en lugar de corporativismo. Según Schmitter, no fue un hecho premeditado, ya que podía deducirse tranquilamente del original francés que él utilizaba: "Corporatisme". Sin embargo, para muchos académicos de Europa occidental resultó más atrayente el concepto simplificado con el objeto de distinguirlo explícitamente de la forma de organización corporativa de los regímenes fascistas. El prefijo neo trata de alejar de esta teoría las sombras del pasado: de igual manera, con otra artimaña lingüística, en inglés y en español, los teóricos de esta corriente transformaron las terminaciones de ivism en ism e ismo, para distinguirse del viejo modelo corporativo de ingrata memoria. (Ocampo A.R., 1992, en Medina, 1995: 195)<sup>12</sup>.*

El otro texto central del debate de los años setentas desde nuevas perspectivas, las llamadas neo-corporativistas, es el de Gerhard Lehbruch, y su clásico *"Democracia consociacional, lucha de clases y nuevo corporativismo"* (1979, 1985). Otros mencionados recurrentemente por diversos autores en las historias del concepto son Ray Pahl, y Jack Winkler en *"The coming Corporatism"* (citado por Marco Maraffi, en Medina, 1995: 196).

Al retomar a Schmitter y el tránsito de sus definiciones, el análisis del ahora llamado neocorporativismo adopta un nuevo curso. *"Ahora avanza, apartándose de su anterior preocupación por la estructura de la intermediación de interés*

---

12 Nota: Esa perspectiva es la que asumimos en este ensayo en términos de prescriptiva: neocorporativismo. Cuando usamos la palabra "corporativismo" o "corporatismo" es únicamente para respetar el término usado en los textos que comentamos.

*organizado, hacia un hincapié colateral, sobre el proceso de determinación y aplicación de la política”* (Schmitter, Neocorporativismo II, 1992:125), se mueve con ello, de privilegiar el análisis de *input*, a la consideración del *output*, cuestión en general menos considerada por la ciencia política, según Medina (1995) y que compartimos ampliamente.

A pesar de ese movimiento conceptual, y de alguna forma también del propio método, dice Medina que “*aunque Schmitter sigue expresando su preferencia por resaltar el énfasis en la intermediación de intereses ‘aunque con una compatibilidad estructural o afinidad selectiva con el énfasis de Lehmbruch’, insiste en que, aun cuando los dos aspectos son funciones reales de las asociaciones, ‘el corporatismo como intermediación de intereses y como formación de políticas, no son sinónimos teórica ni empíricamente’*” (1995: 145).

Esta distinción es muy importante para nuestros objetivos porque lo que está en cuestión en el sistema político guatemalteco es la necesidad de establecer una nueva constelación, *primero*, de intereses estables que den base social al flaco sustento político que tiene el endeble y cuestionado sistema de partidos (es el momento de *la intermediación*); y *segundo*, la también flaca institucionalidad pública, plagada de ineficiencias e improvisaciones y sometida al poder de muy *pocos jugadores con capacidad de veto*, que abordamos adelante, que controlan la política pública en los asuntos estratégicos como los impositivos, o la inversión pública y privada (y este es el momento de *la formación de políticas*). Y por último, también toman control de los recursos que financian los procesos electorales, asunto que no abordamos en este texto pero que se relaciona de forma directa con una nueva constelación de poderes regionales que se configura en el país y que tienen por arena la disputa por el presupuesto nacional, extendiendo la competencia económica regional a la arena electoral, de allí al control de las instituciones centrales y de vuelta a la arena local/regional.<sup>13</sup>

---

13 Las implicaciones del control de las élites económicas sobre las políticas tributarias para el caso de Guatemala, han sido estudiadas de manera amplia en Valdez y Palencia (1998) y Valdez (2000). En la primera publicación se analizan cinco estudios de caso de sendos gobiernos militares y civiles, en la segunda las posibilidades de un pacto fiscal, y en Valdez (2009), se argumenta, de manera introductoria, sobre el “corporatismo” que ahora llamamos con más claridad “neocorporatismo”, para ampliar el número de “jugadores” con capacidad de veto y mejorar la formación de decisiones.



## 2.1 LOS VARIOS CORPORATISMOS<sup>14</sup>

Pioneras formulaciones renovadoras del concepto contadas desde la última cuarta parte del siglo XX se encuentran en Pahl, R. E., y Winkler, J. T., 1974 (citados por Medina, 1995); ellos lo definen, como un *sistema económico*, como un sistema de asignación de recursos, y menos como un sistema de ascendencias o toma de decisiones. En ellos el énfasis está en el control o el intervencionismo que el Estado de forma inevitable obtiene y en el potencial de cambio que puede conllevar.

La otra vertiente conceptual se le reconoce a Panitch (1980), en la cual el corporatismo se define empíricamente; es estructura política real, no un mero espíritu de clase o ideología. Hay un vínculo entre el Estado y los grupos funcionales: hay representación institucionalizada; esto implica que nos alejamos de la clásica relación de la agregación de intereses y los actores sociales asumen un espacio en las arenas de las políticas (*policies*). Pero también hay un control del Estado sobre estos grupos; su autonomía está limitada; y en esa medida, pueden ser utilizados para movilizar apoyos al gobierno o a una política en particular.

Panitch también cuestiona el supuesto del liberalismo (todos somos iguales) y la existencia de una supuesta armonía social que le subyace a los capitalismo avanzados; cuestiona también que exista un Estado imparcial o neutral frente a los intereses de los diversos grupos sociales, etcétera. “*O que exista una equivalencia de poder entre las diversas corporaciones que se sientan a negociar. Éstos serían los errores de los defensores del nuevo corporativismo: Las suposiciones de una implícita armonía social entre las clases, de la neutralidad estatal vis-à-vis los grupos y de la equivalencia de poder entre ellos*” (Citado en Medina, 1995: 204).

Del “neocorporatismo” y según la lectura de Shubert, deben ser recordados A. Shonfield (*Modern Capitalism*, 1965) y J. K. Galbraith (*Economics and the public purpose*, 1974), quienes retoman el asunto de *los modos de mediación de interés ya tematizados* (2006: 290) tanto de Schmitter como de Lehbruch, ambos citados previamente.

Y luego hay que agregar la producción de los años ochentas al respecto; menciono algunos textos clásicos en el debate: Offe, Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática, (1988); Contradicciones

---

14 Un magnífico resumen de los distintos enfoques sobre corporatismo se encuentra en Picó (1990).

en el Estado de Bienestar, (1990); y Capitalismo y socialdemocracia, (1995); Lindblom, Democracia y sistema de mercado, (1988); y por supuesto, Przeworki, Democracia y mercado, (1995); Democracia inestable, (1998); son parte de una larga lista de publicaciones que debatieron el capitalismo altamente desarrollado desde el neoestructuralismo.

Una de las líneas de preocupación de estas reflexiones es: cómo constreñir los efectos más indeseables del capitalismo subdesarrollado o en vías de desarrollo (el llamado capitalismo “desarrollado” fue, sobre todo, la preocupación central de los autores citados antes).

Al corporatismo se le ha reconocido su potencial para atenuar la cooptación de los liderazgos independientes así sea en parte y con sus riesgos. Pero también se le ha reconocido su pasado autoritario. Las limitaciones de la democracia liberal y en particular, las de la democracia representativa. Esto último pasa por la línea de poner barreras a los excesos del mercado, ya sea en las sociedades con alto grado de desarrollo o en las que no lo tienen, o donde en realidad no opera la economía de mercado, sino diversas fórmulas de arreglos Estado-mercados con alta protección a los segundos (mercantilismos de diverso tipo). En este segundo grupo de países y sistemas políticos, el mercado reina en medio de una institucionalidad pública de escasa capacidad regulatoria y, con frecuencia, donde hay esa fragilidad, también hay limitadas capacidades fiscales. En esas circunstancias, deviene en inevitable el crecimiento de las asimetrías sociales y la política pública depende más del poder e influencia de cuadros técnicos y redes de especialistas, que no representan todos los intereses en una sociedad.

## 2.2 HIPÓTESIS DE TRABAJO

La hipótesis de trabajo de este documento es que en contextos como el descrito de manera sucinta en los párrafos anteriores, el neo-corporatismo (democrático), desde una perspectiva sistémica, puede tener el potencial instrumental de contribuir al mejoramiento de los resultados de *la política y de las políticas* y al mejoramiento de las condiciones necesarias para el *desarrollo económico*. En esto seguimos a Shubert, quien afirma que *...más allá de la importancia del orden político dirigida a la formación de consenso e integración, [el corporatismo] también [tiene] una relevancia inmediata para el rendimiento político.* (2006: 291).

Y esto es un asunto mayor para un sistema político que combina una doble característica adversa a la gobernanza cuando operan de forma simultánea, como es el caso de Guatemala: 1), gravísimos déficits de representación colectiva

destacando los pueblos indígenas, los trabajadores formales e informales, los campesinos y otros sectores, y 2), una historia de acuerdos y pactos fallidos, en su inmensa mayoría elitistas en su origen y gestión, obstruyendo el rendimiento político del sistema.

No tenemos un capitalismo que haya favorecido el desarrollo de las organizaciones gremiales de los trabajadores de la ciudad y el campo, (salvo en el periodo 1944-1954 cuando se buscó modernizarlo explícitamente), pero sí su sistemática represión; y por otra parte, una economía en la que el 70-75% de los empleos son informales, con su propio mundo de reglas de operación. Y el corporatismo democrático requiere organizaciones con representatividad gremial. Esta es una falla para la que el país no tiene todavía respuestas.

El corporatismo es tanto crítica a la teoría democrática pluralista y sus límites, como también complementación o ampliación del pluralismo político que puede mejorar el Proceso de Formación de la Voluntad Política (PFVP). Y esto debería ser reconocido en su sentido contemporáneo, como una virtud por los miembros de la clase política, no como una forma de arreglo político que compite *contra* la democracia y lo que los partidos pueden y han podido hacer en materia de representación (por cierto muy poco en Guatemala aunque los ciudadanos voten en porcentajes muy altos) sino como un arreglo social con potencial para complementarla.

Una cita final de Shubert:

*Las definiciones más recientes apuntan a los vínculos bien ordenados y duraderos entre el Estado y las asociaciones (Czada 1994: 37), y la participación institucionalizada y en igualdad de derechos de las asociaciones sociales en la formulación y realización de la política estatal” (Czada 1992: 218). La delimitación confrontativa anterior, de pluralismo vs. C. [corporatismo] se considera actualmente como superada. Ahora se encuentran en el centro de la investigación actual los diferentes modos de mediación de intereses en las redes políticas, y modelos multi-actores de decisión política (en Nohlen, 2006: 292).*

### III. GUATEMALA: EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DEL 85

Dicho de manera informal, cada vez parece haber más opiniones a favor que en contra sobre la necesidad de cambios a la Constitución del país; pero no hay acuerdo sobre el momento y mucho menos sobre los contenidos. Pero el modelo del 85, surgido de la Asamblea Nacional Constituyente convocada y condicionada por la dictadura militar que lideraba entonces el general Oscar Humberto Mejía Víctores, y que fuera promulgada en mayo de 1985, es un modelo caduco para las muy obvias necesidades del país en ámbitos tan distintos como el sistema de justicia; el articulado que impide al Estado ejercer su poder para establecer los impuestos; o el cuasi-control de la estratégica Junta Monetaria por el sector privado; o la ausencia de la carrera burocrática con rango constitucional, o la agotada forma para integrar los órganos de control estatal y por supuesto todo lo relativo a: los partidos políticos y el régimen electoral, las formas de representación colectiva –que no las hay– en un país multiétnico, para mencionar algunos notables<sup>15</sup>.

Si bien es cierto el viejo corporativismo estatal con sobrada razón goza de mala reputación por su asociación con dictaduras del más variado corte en España, Alemania, Italia, Portugal y, con variantes de corte más bien “populista” en algunos países latinoamericanos como México o Argentina, las reflexiones del nuevo periodo que inicia en los setentas, las de Lehmbruch (1979) por ejemplo, –y se prolongan a los noventas– como nos recuerda Ocampo, sostienen que corporatismo social puede paliar las carencias del pluralismo, un concepto propio de la democracia representativa:

- a) Por el lado de los déficit presentes en las sociedades de transición inconclusa.
- b) Ante el inevitable proceso de concentración del capital en grupos monopólicos sobre todo en economías no abiertas, o de reciente apertura...
- c) En los casos de corporatismo liberal y autoritario.

Podríamos discutir conceptualmente si estamos inscritos en el numeral a) o no lo estamos, y quizá para algunos será ocioso convenir en que está o no concluida la transición originada y tutelada por el Ejército; pero muy pocos podrían refutar con evidencias que el país está precisamente inscrito en el numeral b); y es que ese es el modo en que se formó el tipo de capitalismo mercantilista que caracteriza

15 Habría que preguntarse en todo caso, ¿Qué tanto más allá habrían llegado los constituyentes en esas materias y otras sin la amenaza de la dictadura allí latente?...al menos para todos aquellos civiles que jugaron con esas reglas pero no necesariamente fueron aliados de dicha dictadura.

nuestro sistema económico, con todo y TLC con Estados Unidos. Dejamos aquí esta línea de reflexión.

Los diversos mecanismos de coordinación entre sectores que en Europa se conocen como Consejos Económicos y Sociales, y son ejemplos de corporatismos con sus dificultades y cuestionamientos, tienen larga vida. En América Latina, con sus variantes cada uno, proliferan<sup>16</sup>. Para algunos de sus críticos, hacia la izquierda, estos mecanismos pueden provocar el control de la sociedad civil por parte del Estado o ser usados como instrumentos que de manera potencial pueden neutralizar el filo transformador de las clases sociales (conscientes o no de su condición) afectadas con más adversidad por la globalización. En tanto, para algunas derechas el corporatismo es ejemplo destructivo de la intromisión de la política en la economía de mercado.

En nuestra perspectiva, y luego de estudiar el estado de las instituciones nacionales, podemos sostener que el neocorporatismo —expresión que preferimos— también puede ser usado para lograr una mejor distribución del ingreso y alcanzar acuerdos en materia de productividad laboral, o de naturaleza explícitamente política más efectivos, o para contener las consecuencias indeseables de las culturas clientelares o abiertamente corruptas en los partidos políticos. En todo esto tienen que ver por supuesto, las características del sistema político nacional en particular, y la historia que hay detrás, lo que puede hacerse o no, dadas

---

16 Las muy severas dificultades recientes de las economías europeas se explican desde el argumento mayor de la “indisciplina fiscal, el derroche y los excesos del Estado de bienestar”. Resurgen con fuerza las explicaciones dadas en los años setentas (Huntington, Watanuki, Crozier entre otros notables que produjeron en los años setenta el influyente estudio publicado como Informe de la Trilateral) y describen la crisis de la economía por los excesos ocurridos en el mundo de la política y las políticas públicas, lo cual incluía e incluye cuestionar los diversos mecanismos de arreglos tripartitos: Estado, trabajadores, capital. Dejan de lado o le asignan valor explicativo marginal al sistema económico mismo, basado en la competencia, reparto de utilidades y el lucro sin límites y los ciclos de crisis que lo caracterizan. Sin duda, los usos excesivos de los mecanismos de acuerdo tripartitos están documentados; y sobre todo son nocivos cuando son usados para distribuir granjerías entre los líderes gremiales contra toda lógica racional (aumento de salarios, reparto de utilidades y otras). En el inagotable aprendizaje social deben ser documentados esos excesos y deben ser los propios ciudadanos y las instituciones las que se hagan cargo de las consecuencias y los aprendizajes.

Pero la otra lógica de la comprensión del fenómeno obliga a considerar con seriedad como variable explicativa: la responsabilidad del sistema financiero internacional —véase el ejemplo estadounidense documentado con amplitud— y su creciente poder para precipitar las crisis en países enteros, a través de la especulación y control de las deudas soberanas, tal como lo muestran al menos los ejemplos de Irlanda, Portugal, y en cierta medida España e Italia, pero de manera trágica, Grecia.

determinadas correlaciones de fuerza, de cultura de cooperación en materia de acuerdos para ir hacia un modelo de ese tipo.

### 3.1 JUGADORES CON PODER DE VETO

Por su directa pertinencia para este trabajo, acudimos a las mismas fuentes ejemplos y preguntas que usamos en el libro *La Fascinación por la Moncloa* (Valdez, 2009), para analizar el asunto del neo-corporatismo. En el estudio *La política de las Políticas Públicas* (Stein, et ál, 2006), se da cuenta de los resultados del trabajo de la Red Latinoamericana de Investigación del BID, sobre instituciones y procesos de política pública. Dicha red acude a interrogantes como estas: ¿Quiénes son los actores clave que participan en el proceso de formulación de políticas (PFP)? ¿Cuáles son sus facultades y funciones? ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades? ¿Cuáles son sus horizontes temporales? ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos? y finalmente, ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden? (Ibíd., 2006: 19).

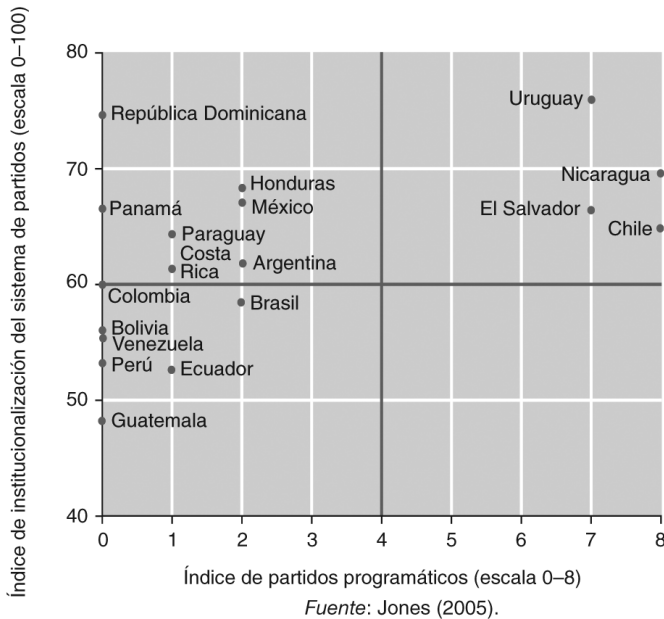
Con este tipo de preguntas, los especialistas en la materia formulan índices y escalas para hacer comparables realidades nacionales diferentes. Es en particular relevante la técnica para poder realizar las recomendaciones de reforma a las administraciones públicas y a los sistemas políticos en su sentido más amplio. Por ejemplo, en el gráfico anterior se presentan los países según las puntuaciones obtenidas en los dos índices mencionados. Según estas mediciones, los partidos se encuentran relativamente institucionalizados y son programáticos en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Chile. En cambio, en Guatemala, Ecuador y Perú, los partidos están poco institucionalizados y no son programáticos (Ibíd., 2006: 35).

Según la misma fuente, entre 1990 y el 2004, de una muestra de 18 países latinoamericanos, Guatemala y Ecuador, tuvieron gobiernos minoritarios; es decir, el gobierno central no controlaba el Congreso de la República, con determinadas consecuencias para la cooperación Ejecutivo-Legislativo. En el caso de Guatemala, recordamos los conflictos durante el gobierno de Serrano Elías, que lo llevó a justificar un autogolpe en mayo del 1993<sup>17</sup>. Pero se conocen diversas experiencias en América Latina.

17 Luego de una semana, la Corte de Constitucionalidad ordenó su destitución. Desde entonces, Serrano está exiliado en Panamá. Para una reconstrucción de este suceso, véase Valdez, (2004).

## Figura I

Gráfico 3.1 Comparación de sistemas de partidos en América Latina: grado de institucionalización y carácter programático.



**Fuente: Stein, et al (2006)**

El otro tema, aunque indirecto, que debe considerarse para entender las dificultades que encontró el Plan Visión de País en el país, es el relativo a la falta de un sistema burocrático por mérito. El informe del BID indica que hay tres grupos de países según la calificación recibida; en el primero con las mejores notas está Chile y Brasil, en el último Guatemala y el resto de Centroamérica con la excepción de Costa Rica, lo cual según los especialistas expresa fuerte politización en la selección, ascenso y despido de los trabajadores.

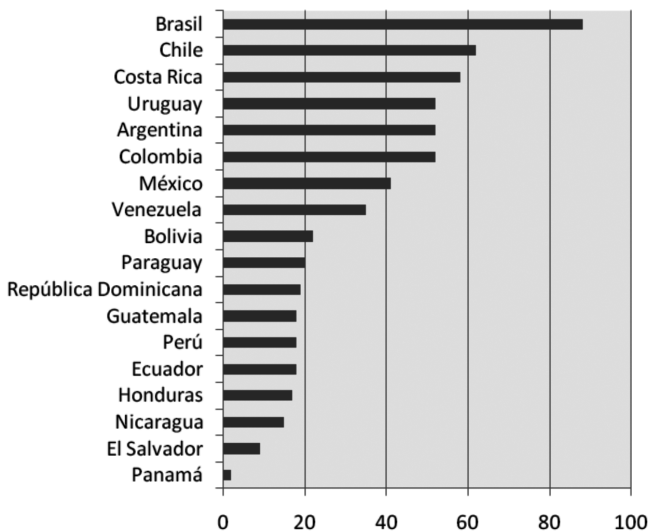
En el caso de Guatemala, las leyes de servicio civil existentes, tanto la del gobierno central, como la municipal, presentan graves debilidades que no permiten:

- crear un sistema meritocrático, y en consecuencia,
- estar blindadas contra el tráfico de influencias y clientelismo y
- viabilizar la política inter-temporal



## Figura II

Gráfico 4.2 Índice de mérito burocrático (Escala 0 - 100)



**Fuente:** basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizado como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID

**Fuente: Stein, et al (2006)**

Existe una fuerte penetración de crimen organizado en la administración de justicia, en las instituciones del gobierno central, en empresas privadas.

No entro ahora al debate sobre el *Estado Fallido*, noción muy propia del capitalismo desarrollado occidental.

Pero al responder las preguntas que en su tiempo se hizo la red del BID y otras como ¿Dónde están esos liderazgos? ¿Cuántos y quiénes son? ¿Qué racionalidades los mueven? ¿Cómo crean sus redes? ¿Cómo conciertan y activan en círculos concéntricos en los que es posible que a veces se pierda la distinción entre lo público y lo privado? es como podemos explicarnos porqué el proceso de formación de la voluntad política tiene unos rendimientos y no otros, y uno

La lista de debilidades del Estado guatemalteco es enorme. Pero me detengo en apenas algunos datos:

- Más del 95% de los hechos delictivos no son investigados por la deficiente capacidad del sistema judicial y de ejecución.
- Los resultados en cuanto a la disminución de la pobreza son nulos luego de dos décadas de aplicar estrategias “focalizadas”<sup>18</sup>.
- No se ha logrado revertir ni controlar el acelerado deterioro de los recursos naturales.
- Existe una fuerte penetración de crimen organizado en la administración de justicia, en las instituciones del gobierno central, en empresas privadas.

18 El nuevo gobierno instalado en enero del 2008, dio un viraje muy importante a las políticas sociales, pasó del mero focalismo, al sistema de transferencias condicionadas a gran escala. Debido a su reciente inicio no existen todavía evaluaciones independientes y objetivas.

de sus productos, las políticas públicas. Y parte del trabajo de los grupos que han participado en el diseño y puesta en marcha de los pactos entre élites en Guatemala (Como PVP), a lo largo de los últimos veinte años, es aportar a ese tipo de institucionalidad, lo que no puede registrarse en los informes internacionales y de hecho, el BID no registra el estudio citado.

El fracaso del Estado se ha definido, según algunos autores, por su incapacidad para proveer los bienes políticos fundamentales asociados con la estatalidad. Por ejemplo, Tedesco afirma que estos bienes son: *seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social*. En estos casos la mayoría de las definiciones hacen referencia al funcionamiento del Estado e intentan “medir su capacidad” (*performance*). Así se entiende que un Estado fracasa si es deficiente en áreas como: seguridad, el sistema político, el Estado de derecho, la administración y el bienestar social. Esta deficiencia hace que el Estado sea incapaz de establecer un monopolio legítimo del uso de la fuerza física y de proteger a sus ciudadanos de la violencia. Incluso el Banco Mundial ha definido como “Países de Recursos Bajos, Bajo Estrés” a los países que tienen esa mezcla nefasta: políticas, instituciones y gobiernos débiles. (Tomado de Valdez, 2010: 287).

Por contraste, frente a las variaciones de las instituciones del Estado que caracterizan a El Salvador y mucho más a Guatemala, en el estudio: *La política de las Políticas Públicas*, se explica porqué en el caso del sistema político de Chile, la previsibilidad de las políticas es, con sus dificultades, mucho más posible. En ese país hay una combinación de factores que permiten los resultados distinguidos respecto de otros en América Latina:

- a) predomina un sistema de partidos políticos con dos coaliciones de larga data (ubicados en la derecha y centro izquierda);
- b) hay un poder Ejecutivo que tiene capacidad de controlar su programa;
- c) un poder Judicial independiente o “al menos relativamente” independiente;
- d) una burocracia comparable con los países de la OCDE y finalmente,
- e) una serie de jugadores con poder de veto en el proceso de formulación de políticas que permite a los actores que se vean perjudicados bloquear los cambios...Es el reducido número de actores –según el estudio–, lo

*que permite transacciones políticas intertemporales con bajo costo*<sup>19</sup>. (Stein, et al 2006: 174. Cursivas nuestras).

Pero estos actores –con poder de veto– no son sólo élites en el sentido de sujetos con poder propio derivado de posesión de capital a gran escala, carisma extraordinario, o relevancia intelectual; son organizaciones, colectividades, que se hacen representar con considerable y, a veces, variable eficacia en la promoción de sus intereses, pero también, y esto es fundamental, cuentan con capacidad de *disciplinar* a sus agremiados en el cumplimiento de los acuerdos.

En el siguiente párrafo Przeworski explica, desde un enfoque neoestructuralista en qué consiste el poder de veto en una economía capitalista y su influencia en el proceso democrático, factores que los autores no revelan en su estudio:

*La propiedad privada del capital limita el espectro de resultados que pueden obtenerse del proceso democrático. En cualquier economía capitalista, el Estado, sin importar quién ocupe su cima, quién haya elegido a tal ocupante y con qué intenciones, está restringido por el hecho de que las decisiones económicas cruciales, las que afectan al empleo y la inversión, son una prerrogativa privada.*

*Przeworski y Wallerstein (1988) denominaron a esta tesis “dependencia estructural del Estado frente al capital”. Sus consecuencias para la teoría política son de largo alcance; sin embargo, no reciben la atención de los académicos que explican los resultados políticos concentrándose en las instituciones políticas o bien en la política de grupos de interés.*

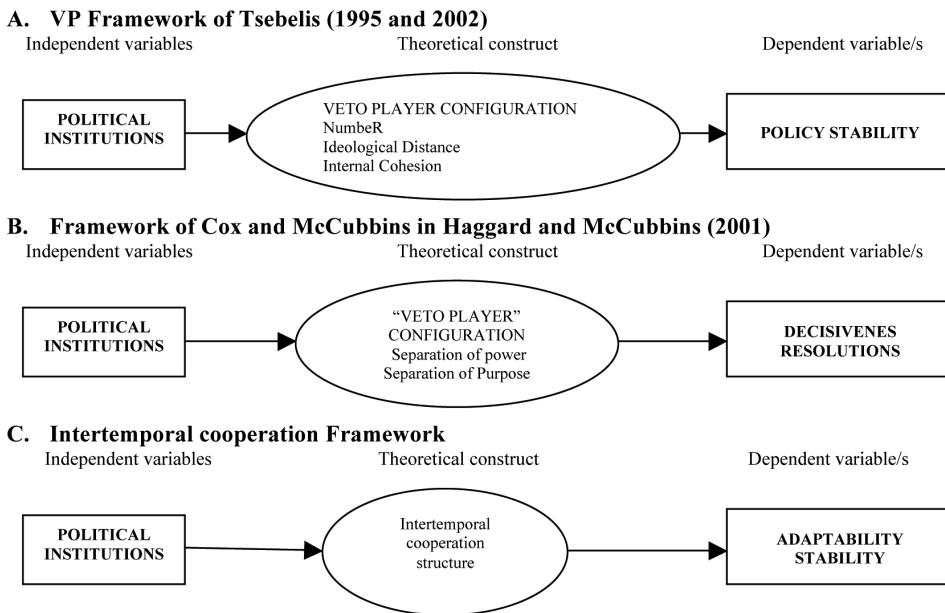
Al volver al estudio de Stein y colegas, en el siguiente cuadro se ilustra cómo los jugadores con veto, según: 1) su número; 2) distancia ideológica, y 3) “cohesión interna”, se encuentran en condiciones de dependencia mayor o menor de una variable: las instituciones políticas; y por ello, la estabilidad de las políticas es una variable dependiente. Pero además, el fenómeno se repite en el modelo de la cooperación intertemporal. En el caso de Guatemala los jugadores

---

19 El reducido número de actores que interactúan en forma repetida, así como la previsibilidad de la implementación de las políticas y su efectivo cumplimiento, da lugar a un proceso de formulación de políticas (PFP) con bajos costos de transacción e intercambios políticos intertemporales creíbles (Stein, et al 2006:173).

principales no parecen tener grandes distancias ideológicas entre sí <sup>20</sup>; pero con la excepción del capital organizado que no sufrió la violencia política en la escala en que si la sufrieron las organizaciones populares del campo y la ciudad, y que en el caso de los pueblos indígenas tuvo el carácter de genocidio, tienen una pobre institucionalidad y cohesión; son además, pocos, y parte de ellos son figuras notables, no colectividades organizadas, gremial o políticamente, que han forjado una cultura de cooperación con las otras élites, las del capital, las que en general, determinan “el marco límite” de lo que se negocia y puede ser susceptible de ser modificado.<sup>21</sup>

**Figura III**  
**Modelos teóricos**



Fuente: Scartascini, et al (2007)

20 En el campo conceptual de Tsebelis (2006), los jugadores con veto son individuales (por ejemplo el Presidente de la República), o colectivos (el Congreso, el partido); pero dado que su análisis está más pensado para explicar y modelar las transacciones de las instituciones del Estado en las democracias desarrolladas, no distingue otro tipo, por ejemplo la función de facto que tienen los jugadores con capacidad de veto en el capitalismo, y que son considerados como actores políticos informales, como es el caso del capital organizado, y participan sistemáticamente del PFVP. (Al respecto, ver: Valdez y Palencia 1998; Valdez, 2004, y Valdez, 2010).

21 Ir más allá de estas vagas caracterizaciones y emplear en todo su potencial los recursos de la teoría en cuestión así como de todo lo relativo al neocorporatismo y sus implicaciones, es una de las tareas pendientes y por cierto, un vacío notable en la ciencia política en Guatemala.

### 3.2 MEJORAR EL RENDIMIENTO POLÍTICO DEL SISTEMA

Fleury (2004), al comentar la obra de Hirsch (1992, *La democracia representativa y sus límites*), explica que para el autor, dadas las limitaciones de la democracia representativa, las sociedades deberían buscar una “mezcla virtuosa con diferenciación funcional”, de corporativismo y democracia representativa, debido a que esta ha probado ser insuficiente para agregar intereses, resolver conflictos y problemas de gobernabilidad. El corporativismo, a pesar de los cuestionamientos recibidos –en especial el de control estatal, por su raigambre autoritaria y a veces populista– introduce “de manera formal, la influencia informal”, de diversos sectores políticos no profesionales. Entonces se puede producir una mezcla adecuada: los foros corporativos favorecen la consulta y la comunicación y la coordinación entre intereses sociales y órganos públicos.

Nos preguntamos antes (Valdez, 2010): si se sigue a Hirsch, es posible concitar las condiciones, las operaciones políticas y técnicas para que un nuevo tipo de corporativismo social –incipiente y embrionario–, empiece a llenar los vacíos enormes que en la actualidad dejan los partidos políticos, y que al trabajar con esos partidos

**Cuadro I**  
**Guatemala: Evolución de la Composición del Congreso de la República (1985-2007)**

Partido	1985	1990	1994	1995	1999	2003	2007
FRG		12	32	18	63	43	14
PAN		12	24	44	37	17	3
FDNG				6			
DCG	51	27	13	4	2	1	
UCN	22	41	7	1			5
MLN	12	4	3	1			
MAS		18					
PDCN	11						
DIA						1	
DIA-URNG-ANN					9		
PLP					1		
UD			1	1		2	1
ANN						6	
UNE						32	52
PU						7	6
PP-MR-PSN						47	37
URNG MAIZ							2
EG							4
CASA							5
PP							29
URNG						2	
Otros	4	2		5			
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>112</b>	<b>158</b>	<b>158</b>

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas 2008

con sus limitaciones y con las redes de élites que han construido una cultura de acuerdo en el país, podemos: primero, *contener* el deterioro de la gestión de la política y elevar medianamente la eficacia del acuerdo político; segundo, contar con una suerte de *atajo* para retomar acuerdos ya suscritos que ameritarían en esencia, ser actualizados y llegar al *cómo*. Mayor número de actores con veto complican el proceso pero, una vez adoptados, proveen sustento social a los acuerdos políticos, y, lo más importante: pueden mejorar las posibilidades de su cumplimiento.

Los acuerdos realizados hasta ahora presentan pobres resultados. La altísima volatilidad de los partidos políticos como lo documenta su historia de los últimos veinticinco años, (contados desde la transición a la democracia, en 1985), tiene graves implicaciones para la calidad del trabajo parlamentario y para la calidad del proceso de formación de la voluntad política, aspecto fundamental del proceso, por su implicación legal, pero que no estudiamos en este trabajo.

Una consecuencia práctica de la volatilidad para la vida democrática es que los veinte partidos (si, veinte...) que acordaron la Agenda Nacional Compartida en el 2003, para unificar la idea de las prioridades declararon entonces:

*Queremos dejar constancia que fue una decisión política nuestra explicitar los “qué” y los “por qué”, mas no los “cómo”, que deben desarrollarse en un proceso de concertación más amplio....El reto más grande para el Diálogo Multipartidario será implementar la segunda parte del ciclo. Ahora necesitamos actuar para cambiar la realidad... (PNUD e IHDM, 2003: 11. Las negrillas son nuestras)*

Los ciudadanos seguimos esperando esa segunda parte...

### **3.3 DEMOCRACIA Y CONTEXTOS MULTIÉTNICOS. BREVÍSIMA REFLEXIÓN**

El otro ángulo de la especial debilidad del sistema de partidos políticos de corte occidental es el de la representación en un país multiétnico como Guatemala; como en otras materias, la teoría liberal no alcanza para posibilitar una plena democracia, y por ello hemos documentado la importancia de retomar el debate de la pertinencia del neo-corporatismo. En particular la discusión de la ciudadanía y las identidades étnicas, son un asunto que el liberalismo tradicional no resolvió, pero otras versiones más elaboradas podrían hacerlo.

Dice Morriz (2007) que una de las principales preocupaciones en los debates de la actualidad tocantes a la organización y legitimidad de las naciones-Estado tiene que ver con lo que fue denominado “dilema pluralista” por Brian Bullivant (1981). *Bullivant explica: este dilema no es otra cosa que el problema de cómo efectuar la reconciliación de diversos reclamos políticos que pertenecen a grupos constituidos y a individuos al interior de una sociedad pluralista, con los reclamos de la nación-estado como un todo. Los dos puntos de vista que entran en conflicto son el liberal y el comunitario* (Morriz, 2007: 62).

*El Pluralismo Liberal es caracterizado por la ausencia y a veces prohibición de conceder derechos especiales a cualquier grupo minoritario ante la ley o gobierno (May, 2001)... Los Comunitarios argumentan que los grupos minoritarios sean reconocidos. El Pluralismo Corporativo (May, 2001) involucra el reconocimiento de minorías como entidades legalmente constituidas. Dependiendo de su tamaño e influencia son canalizados recursos y derechos sociales, políticos y legales.* (Morriz, 2007: 62)

Por su parte, Alfred Stepan (2000), escribió que en su opinión, dos de las cuestiones más urgentes que afrontan teóricos y quienes toman parte de las democracias modernas son: cómo conciliar nacionalismo y democracia, en especial, en conjuntos multiétnicos, y cómo mejorar la calidad de las democracias consolidadas. Para Stepan: *Los individuos son los portadores primarios de derechos, por lo cual ningún derecho de grupo debería violar los derechos individuales en un Estado democrático... Pero dice también que si bien los individuos son los portadores de los derechos puede ocurrir –así ocurre hoy mismo en nuestro país– que en la construcción democrática aquellos no puedan desarrollarlos y ejercerlos “en tanto no sean miembros activos de un grupo que lucha por beneficios colectivos y comunes a la mayoría de los integrantes del grupo”* (en Valdez, 2004: 174).

Es que ¿Cómo puede ser viable una democracia que no propicia la participación de los pueblos indígenas y si lo hace, obliga a estos a incorporarse de manera individual –uno a uno–, forzándolos de *facto* a romper con parte de su identidad? En el país, la clase política debe entender que hay más de una forma de hacer política, de hacerse representar: los partidos son apenas una, y funcionan más en sociedades de culturas homogéneas. No en el caso de Guatemala.



### 3.4 ACUERDOS DE PAZ Y PACTOS INTERELITARIOS

La mayoría, si no todos los esfuerzos de concertación, han tenido el mismo talón de Aquiles: con quién acordar, que sea representativo, que tenga tras de sí, un poder y unas fuerzas significativas *que se disciplinen alrededor de lo acordado, y que las cosas ocurran, que pasen del papel a los hechos*. Ante la debilidad de las fuerzas organizadas, los promotores de las iniciativas, siempre miembros de alguna élite, que además, es ladina, y urbana, optan por el “modelo posible”: acuerdo, consenso, pacto inter-elitario, con resultados pobres.

¿Es que ese modelo elitista no es idóneo para cambiar el curso de los acontecimientos? La experiencia internacional predominante indica que *es idóneo únicamente en dos condiciones de sociedad*: la primera, en una dictadura, y la segunda, en donde existe un sistema de corporativismo político en el cual los más importantes sectores y clases sociales están organizados, se hacen representar, negocian y se disciplinan, se hacen cargo de las responsabilidades asumidas y hay *consecuencias* para los que no cumplen.

En ambos casos, los ha habido y los hay de todo tipo: los de corte autoritario, centralizado, promovidos desde el Estado, es el caso actual de China, y los democráticos que se diferencian por la importante autonomía de los actores es el caso de Chile. En ambos casos, en el fondo, lo que está en cuestión es lo más importante de la política: la economía, el acceso a recursos, las políticas distributivas y re-distributivas.

Los Acuerdos de Paz –una agenda considerada completa–, suscritos en 1996 para terminar el conflicto armado interno, constituyen el capital social mayor, como han dicho los propios partidos políticos en la Agenda Nacional Compartida ya citada. ¿Por qué, entonces han sido desplazados, en diversas formas por otros esfuerzos, aunque se reconozca que están vigentes? La Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto No. 52-2005 del Congreso de la República, vigente desde septiembre del 2005, es decir hasta nueve años después de suscritos), en su Artículo 2, dice que la misma *“rige los procesos de elaboración, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones del Estado para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz”*<sup>22</sup>. En nuestra opinión es razonable que deban ser retomados

22 Los artículos 3, y 6, por si hacía falta, marcan con claridad el camino: Art. 3. Naturaleza jurídica. Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley. Art.

dichos Acuerdos como el punto de referencia más completo, con base legal para fundamentar la necesidad de institucionalizar no sólo una instancia de consenso, sino encarar una estrategia nacional de organización social que contribuya a movilizar las reservas morales y sociales que este país tiene.

#### IV. CONCLUSIONES PROVISIONALES

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Económico y Social (que no termina de cuajar), y los Acuerdos de Paz, pueden formar un andamiaje prescriptible para mejorar el Proceso de formación de la voluntad política (PFVP) en Guatemala, y es una expresión de cómo podría operar el neo-corporatismo social (democrático); su funcionamiento no excluye, sino supone a las élites económicas, factor inextinguible e insustituible en las economías capitalistas; e independientemente de las críticas realizadas por sus efectos casi nulos para cambiar el país, estas han construido espacios de confianza en algunos medios sociales.

1. De la experiencia del Plan Visión de País (2005-2007), que hemos registrado de manera sucinta al inicio y que examinamos ampliamente en la Fascinación por la Moncloa (Valdez, 2010), se deduce que miembros de las élites del capital, de modo consistente parte del Proceso de formación de la voluntad política (PFVP), lograron con variable éxito,
  - *primero*: representar sus intereses tanto por medio del sistema político-electoral, así como independiente del mismo, aunque de forma inestable y limitada para las necesidades expansivas del capital;
  - *segundo*: en su expectativa de incidencia sustantiva en el PFVP, dichas élites lograron que los partidos electorales “encuadraran”, aunque de forma temporal, su oferta electoral en un marco discursivo (“visión de país”), que presentado como “técnico”, buscaba anular la distinción ideológica o la difuminaba;
  - *tercero*: lograron la iniciativa estratégica de la agenda nacional durante al menos dos años y medio; y

---

6. Creación. Se crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP–. Es la instancia integrada por miembros designados de los tres Organismos del Estado, partidos políticos, y la sociedad. El CNAP tendrá autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

- **cuarto:** aislaron en el proceso a importantes movimientos sociales y sus demandas, propiciaron que fueran percibidos –demandas y actores–, al menos por una parte de la sociedad, como manifestaciones ideológicas obsoletas.
2. La fascinación que despiertan, como hemos dicho, los Pactos de la Moncloa (modelo tripartito gobierno-empresarios-sindicatos) en las élites de los países mencionados en este trabajo, y que hemos documentado de manera amplia en otro texto (Valdez, 2009), en Guatemala su “evocación” por llamarlo de algún modo, fue impulsada con el carácter de un pacto inter-elitario (en su mayoría sujetos). Estos pactos deberían incluir –si se buscan resultados sostenibles en el tiempo– la fascinación por la filosofía de la negociación social y el reparto del ingreso nacional, que complementa aquella experiencia europea. Es esto lo que en España hizo que se convirtieran en los acuerdos sociales que permitieron justo *crecer y repartir a la vez*, que le facilitaron llegar a ser un país desarrollado, y en efecto multicultural.
  3. Cualquier cambio en un sistema político (SP) caracterizado por baja producción de consensos y magra efectividad en los *output*, aplicado a rediseñar el *Proceso de formación de la voluntad política*, agrega de manera inevitable, incertidumbre. Sin embargo, en las circunstancias actuales, no hay alternativa: de hecho, la incertidumbre que vive el sistema se acrecienta por la falta de cambios: están desgastadas las formas y los contenidos de la política formal tanto como las formas y contenidos informales<sup>23</sup>.
  4. La forma más manejable –en términos de recursos de gestión política necesarios, y más importante aún, *disponibles*–, de hacer cambios al SP, sin anular el modelo inter-elitista de profundo arraigo histórico, poseedor de un importante “capital social”, pero a la vez, que dichos cambios acoten, restrinjan el poder global de su incidencia, requiere:
    - a) de un sistema de *más actores* (o jugadores) *con veto* y;
    - b) de la institucionalización progresiva de alguna forma de *neo-*

23 Debe ser actualizado el conocimiento tanto de las nuevas realidades de la economía, como sus manifestaciones directas e indirectas en el mundo de la política formal e informal; múltiples fenómenos ya no pueden ser explicados con las herramientas de análisis que se han usado hasta recientemente.

*corporatismo social*, toda vez que existen las circunstancias que señalan los especialistas, entre otros Lehmbuch (1985):

- i. por el lado de los déficit presentes en las sociedades de transición inconclusa;
- ii. ante el inevitable proceso de concentración del capital en grupos monopólicos, en economías no abiertas, o de reciente apertura;
- iii. en los casos de corporatismo liberal y autoritario<sup>24</sup>.

5. Por iniciativa de cooperantes internacionales<sup>25</sup>, en el país se ha buscado institucionalizar un foro de concertación, un sitio en donde puedan concurrir, con arreglo a un sistema, lo mejor y más representativo de lo que este país tiene para acordar con responsabilidad política y racionalidad técnica. No obstante, dada la correlación de fuerzas existente en el contexto político guatemalteco y las enseñanzas de otras experiencias internacionales, se puede suponer que las decisiones no tendrían carácter vinculante, lo cual requerirá tener en cuenta, entre tantas otras cosas, que un punto de partida serán las condiciones de desigualdad de los actores participantes. En ese sentido se recupera nuevamente a Sonia Fleury (En Valdez, 2010), quien aludiendo a la creación del Consejo Económico y Social en Brasil, impulsado durante el primer mandato del gobierno de Lula da Silva, afirma:

*Esta igualación al nivel político institucional no puede ser un factor que permita disimular las enormes diferencias sociales existentes. Más que eficacia en términos de resultados de las decisiones consensuadas, lo que permitirá la eficacia del Consejo como instancia de renovación democrática es el empalme de sus miembros con los*

24 Las condiciones i y ii, han sido documentadas para Guatemala en la literatura especializada nacional e internacional. En cuanto a iii, la mayoría de autores de uno y otro espectro académico y/o político coinciden en denominar patrimonialista al sistema económico del país, aunque sin las condiciones que permitirían técnicamente calificar de autoritario al régimen actual desde el punto de vista político.

25 En especial el Instituto Holandés para la Democracia Interpartidaria, NIMD -siglas en inglés-, con más de cinco años de apoyar a los partidos políticos y al Congreso; y en otra medida, también la cooperación española. NIMD realizó en mayo del 2010 un seminario para revisar su trabajo en Bolivia, Ecuador y Guatemala. El título es indicativo: *Is time to reinvent Latin American democracy support? "The challenges identified for the coming five years are linked to the need to increase the representativeness and legitimacy of political parties, as well as the acknowledgment that there are other forms of political participation and representation.* Ver: [www.nimd.org/news/2034/reinventing-democratic-politics-in-latin-america](http://www.nimd.org/news/2034/reinventing-democratic-politics-in-latin-america).

*movimientos sociales, de tal forma que las diferencias estén siempre presentes en ese espacio institucional de la generación de consensos. Finalmente, la eficacia de la democracia deliberativa solamente podrá ser evaluada completamente por su capacidad de generar políticas públicas sostenibles, que modifiquen la distribución de la riqueza y del poder en la sociedad brasileña. El consejo es un buen comienzo...* (Fleury, 2003: 118).

6. Con base en lo expuesto, es una obviedad necesaria afirmar que corresponde mejorar el rendimiento del sistema político; ello supone realizar un conjunto de operaciones de reingeniería institucional lo que incluye a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y de manera eventual, constitucional. Un análisis distinto corresponde a la gerencia política que se necesitaría para semejante cambio; y si podrían o no, concitarse las correlaciones políticas y sociales necesarias<sup>26</sup>. Pero el modelo actual, aunque agotado, es funcional para determinados intereses; no podría asegurarse “su fin”, pero si su mayor declive, simultáneo a la profundización de la dualidad política formal/informal, entremezcladas ahora, de forma creciente con la informal/ilegal (formas diversas de crimen organizado que conviven en los entornos de la vida política informal y formal); y todas ellas, *con efectos prácticos sobre el PFVP*.
7. Si no hay al menos reformas que deberían promover los mismos partidos desde el Congreso de la República—es su potestad privativa constitucional—, por propia convicción o como resultado de una presión social, ojalá bien orquestada (y por cierto un recurso con frecuencia productivo según lo documenta la historia nacional inmediata), aquel escenario se consolidará, y se postergará las posibilidades de contener el deterioro de las instituciones democráticas.
8. El país vive una crisis que puede considerarse *funcional* al actual tipo de democracia de fachada, porque provee réditos a gran escala a numerosos miembros del SP que han emergido en al menos los últimos quince años y que redistribuye poderes de todo tipo, legales e ilegales, más allá de los escasos sectores sociales que históricamente han sido los ganadores

---

26 En Valdez (2004) hemos recordado por ejemplo, el potencial del enfoque del Plan Estratégico Situacional -PES-, así llamado por su autor, Carlos Matus, expuesto en su célebre Adiós Señor Presidente, para intentar romper las inercias e ineffectividad gubernamental y propiciar la cooperación entre actores yendo más allá de los meros acuerdos.

y encarnan el modelo económico que se forjó. En esto estriba el poderío del espurio modelo en ciernes: repartir desde el Estado y producir nuevos capitales originales, y al mismo tiempo, lo hace con un poder destructivo: rompe los escasos mecanismos sociales de movilidad social que este país ha tenido.

9. Las opciones son pocas. Lo que tenemos de democracia representativa debe ser reforzado con la incorporación progresiva de un sistema neocorporativo de corte social –no estatal– aprovechar lo que establece la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, convertirse de manera progresiva en fuente de organización y articulación social. Para ello se debe:
  - a. Introducir los ajustes razonables a que haya lugar (y que este documento no aborda ahora), para reforzar el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, proveerle los recursos de todo orden para el elevamiento significativo de su perfil y sus capacidades de gerencia política.
  - b. Establecer un Consejo Económico y Social (CES) paritario, como un instrumento técnico-político, sin carácter vinculante –tal como se presentó la propuesta de ley de parte de los promotores–, de apoyo a las tareas del Consejo Nacional referido, que a la vez contribuya a reducir las asimetrías en los diálogos, controlados por los expertos cercanos al *statu quo*, pero también a cualificarlos ante la opinión pública.
  - c. El CES no debe disminuir de ninguna forma las atribuciones y potestades que establecen las leyes que regulan los Consejos de Desarrollo a todos los niveles, como tampoco debe hacerlo con la Ley Marco ya citada.
  - d. Debe propiciarse toda forma de organización social para una comunicación horizontal y vertical, a todo nivel, a fin de reforzar el tejido social y empezar a llenar los déficits inmensos de representación colectiva que tiene el país y que afectan de forma directa la eficacia de los acuerdos sociales.
10. Una de las tareas fundamentales de esta nueva institucionalidad debe ser la definición de otras formas de representación e intermediación política de los pueblos indígenas, de forma tal que propicien el ejercicio y certeza de su ciudadanía múltiple, sus derechos individuales y sus derechos colectivos en tanto miembros de comunidades históricas.
11. Tsebelis (2006) denomina *estabilidad política a [la] imposibilidad de desviaciones importantes del statu quo*. En nuestro marco de análisis, di-

remos provisionalmente que, en consecuencia, corresponde modificar la correlación en ese pequeño grupo de los jugadores ganadores que dice el autor determinan ese *statu quo*. Eso sólo puede ocurrir si otros jugadores adquieren el estatus tanto en calidad de institucionales-públicas, como sociales. Y esto supone recursos sociales e históricos no siempre disponibles.

12. La nueva crisis, ahora en realidad global, ha reactivado la temática keynesiana; y con ella, un nuevo ciclo de búsqueda por arreglos neocorporativos, de conceptualización flexible, inteligente, ojalá racionales, y sensibles a las lecciones de los errores del pasado –sobre todo el manejo irresponsable de la macroeconomía–, que también pongan contenciones al nuevo ciclo de concentración del capital y la socialización de las inmensas pérdidas que, justo, es lo que vivimos en estos años. Pero no únicamente.
13. Cuando el gobierno de Estados Unidos, por citar un ejemplo notable, se convirtió en socio mayoritario del City Group, entre muchas otras operaciones de compra de acciones, lanzándose al salvataje masivo del sistema financiero de este país, muestra tal vez, el fin del largo ciclo de predominio del manejo del capitalismo desde un enfoque neoliberal, sin controles, entendiendo este polisémico concepto simplemente como el que privilegia el predominio de la economía de mercado sobre la política, la “despolitización” de la sociedad, el reinado completo del mercado y, en las instituciones estatales, el de la técnica y la neutralidad. Todavía en el mundo se disputa cómo se habrá de regular la voracidad destructiva –si esto es posible– del sistema financiero mundial controlado por unos pocos. Por ello, en Estados Unidos han decidido controlar, legislando, a Wall Street: ¿será suficiente?
14. Ha quedado demostrado el grave desfase de la institucionalidad política tanto nacional como regional y mundial respecto de la espectacular dinámica financiera globalizadora con su voracidad y efectos letales, como lo ejemplifica Europa, o Estados Unidos con su escalofriante 15% de pobreza, por lo cual también en ese nivel deben operar nuevos métodos para la formación de la voluntad política global, con tantos y tan nocivos impactos sobre las dinámicas políticas nacionales.

Luego de lo dicho, podríamos concluir con una frase de Schmitter: *¡El corporatismo ha muerto! Larga vida al corporatismo.*



## BIBLIOGRAFÍA

1. Alesina, A. (1988). *Macroeconomics and Politics*. National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual, 3, pp. 13-62. Cambridge, MA: NBER.
2. Cancino, Cesar y Ortiz L., Sergio (1997). *Nuevos enfoques sobre la sociedad civil*. en Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados, RELEA, N° 3. Caracas, Ediciones CIPOST, Enero-Abril de 1997. Pp. 23-43. Tomado de: [www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Nuevos%20enfoques%20de%20sociedad%20civil.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Nuevos%20enfoques%20de%20sociedad%20civil.pdf)
3. Castillo M., Iván (2009). *Descolonización Territorial, del Sujeto y la Gobernabilidad. Examen crítico del discurso restringido de la inclusión (individual) del indígena maya en el sistema de partidos políticos*. Serviprensa, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar: Guatemala.
4. Collier, D. (1995). *Trajectory of a Concept: "corporatism" in Latin America*. En P. H. Smith (comp.). *Latin America in Comparative Perspective: Issues and Methods*. Boulder (Co.): Westview Press.
5. Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2001). *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D., eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
6. Dixit, Avinash K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Nueva York: Cambridge, MA: MIT Press.
7. Elster, Jon (comp.) (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
8. Evans, Peter (1984). *Bringing the State Back in*. Nueva York: Cambridge: CUP.
9. Fernández, Riquelme, Sergio (2010) *Breve historia del corporativismo católico*. En La Razón Histórica, No. 11, 2010 (45-53). Instituto de Estudios Históricos y Sociales, Universidad de Murcia. España.
10. \_\_\_\_\_ (2009). *La Era del Corporativismo. La Representación Jurídico-Política del Trabajo en la Europa del Siglo XX, Vol. IX, 15*. En Historia Digital. Consultado el 4 de octubre de 2009: [http://74.125.113.132/search?q=cache:I8p3DON\\_QwoJ:www.historiadigital.es/autores.htm+Fern%C3%A1ndez+Riquelme+\(2009\)+Historia+Digital&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt](http://74.125.113.132/search?q=cache:I8p3DON_QwoJ:www.historiadigital.es/autores.htm+Fern%C3%A1ndez+Riquelme+(2009)+Historia+Digital&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=gt)

11. Fleury, Sonia (2003). *Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*. VIII Congreso Internacional del CLAD.
12. Fontán, Antonio (1977). *Los Pactos de la Moncloa*. Palacio del Senado. <http://www.vespito.net/historia/transi/pactos.html>
13. Galbraith, K. (1974). *Economics and the public purpose*. Boston: Houghton.
14. Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. (eds.) (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
15. Hall, Michel G. (2009). *Veto Players and Exchanges Rate Policy*. Paper Presentado en la 67 Conferencia Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, IL. Abril 2 al 5.
16. Hirsch, Paul (1992). *La Democracia representativa y sus límites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, ed.
17. Jiménez, Mirna (4 de sep. De 2009). *El Presidente Funes instala el Consejo Económico y Social*. En Diario Co Latino.Com. Consultado el 4 de octubre de 2009: <http://www.diariocolatino.com/es/20090904/nacionales/71027/>
18. Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
19. Lehbruch, Gerhard (1985). *Democracia consociacional, lucha de clases y nuevo corporativismo*. En Papeles de Economía Española Número 22, pp. 445-450. España: Universidad de la Rioja.
20. Lindblom, Charles E. (1988). *Democracia y sistema de mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.
21. Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobiernos y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
22. Manoilescu, Mijail (1941). *El siglo del corporativismo*. Santiago de Chile: El Chileno.
23. Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Consultado el 4 de octubre de 2009: [www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html)
24. Medina N. Ignacio (1995). *El nuevo Corporativismo*. En Rigoberto Ocampo A., compilador. *Revista Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. I. No. 2 Enero-abril 1995. Guadalajara. Jal. México. Pp. 193-229.

25. Mishra, R. (1994). *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: MAS.
26. Morriz B., Roberto (2007). *Al borde del El multiculturalismo: evaluación de la política lingüística del Estado Mexicano en torno a sus comunidades indígenas*. En CONfines. 3/5 enero-mayo. México.
27. Observatorio de Instituciones Representativas (2008). *Legislatina, Observatorio del poder legislativo en América Latina*. Consultado el 9 de febrero de 2009: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/>
28. Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
29. \_\_\_\_\_ (1988). *Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática*. En C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema, pp. 133-161.
30. Panitch, L. (1980). *Recent Theoretization of Corporatism. Reflections on a Growth Industry*. En *British Journal of Sociology*, vol. XXXI, núm. 2. Pp. 159-187. London: The London School of Economics and Political Science, University of London
31. Picó, Josep (1987). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
32. Plan Visión de País (2006): <http://www.planvisiondepais.org/Inicio.html>
33. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008: El Empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. El Salvador: PNUD.
34. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (2003). *Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI*. Guatemala: Magna Terra.
35. Przeworsky, Adam (1998). *Democracia Inestable*. Argentina: Paidós.
36. \_\_\_\_\_ (1995). *Democracia y mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
37. \_\_\_\_\_ (1995a). *Las restricciones económicas de las decisiones políticas*. En *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 6, diciembre. México: UAM-I y UNED.

38. \_\_\_\_\_ (1989). *Capitalismo y Social-Democracia*. México: Alianza Editorial.
39. Ramos, Belinda y Mario Sosa (2008). *Un Estado otra Nación. Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar.
40. Scartascini, et al, (2007). *How Do Political Institutions Work? Intertemporal Interactions Veto Players, and Policy Adaptability*. UK, Power Point Presentation.
41. Schickendantz, Carlos. (2001) *El principio de subsidiariedad en la Iglesia. Breve historia, discusiones recientes y campos de aplicación práctica*. Tomado de [www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0049-4492001000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0049-4492001000300003&script=sci_arttext)
42. Schmitter, P. C. (1994). *¿El corporatismo ha muerto! Larga vida al corporatismo*. En Zona Abierta. N° 67-68, pp. 61-84. España: Fundación Pablo Iglesias.
43. \_\_\_\_\_ (1989). *La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad*. En S. D. Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. pp. 353-402. Madrid: Ministerio de Trabajo.
44. Schultze, Rainer-Olaf (2006). *Formación de la Voluntad Política*. En Dieter Nohlen, (coord.), *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo I, Pp.624. México: Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
45. Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
46. Senado de la República de Chile (2009). *Presentan reforma constitucional que instaure un Consejo Económico para el Diálogo Social*. Consultado el 4 de octubre de 2009: [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20080111/pags/20080111153825.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20080111/pags/20080111153825.html)
47. Shubert, Klaus. (2006). *Corporativismo/Teorías del Corporativismo* En Dieter Nohlen (coord.), *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo I, Pp.290-294. México: Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
48. Sierra, Lucas. (24 de julio de 2006). *Fuerzas Vivas*. En *Centro de Estudios Públicos*. Consultado el 4 de octubre de 2009: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_3796.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3796.html)

49. Spiller, P. y M. Tommasi. (2003). *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. An intertemporal transactions framework*. April. [www.yale.edu/leitner/resources/docs/2003-03.pdf](http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/2003-03.pdf)
50. Spiller, P. y M. Tommasi. (2003a). *A Transactions approach with application to Argentina*. En *The Journal of Law, Economics, and Organizations*, Oxford University Press, Vol. 19, pp. 281-306.
51. Stein, et al, (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
52. Stepan, Alfred. (2000). *Las modernas democracias multinacionales: superando un oxímoron de Gellner*. En *Estado y Nación*, Hohn A. Hall (ed.). England: Cambridge Univ. Press.
53. Tedesco, Laura (Mayo 2007). *El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación? Documento de trabajo*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior FRIDE.
54. Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
55. Valdez, J. Fernando (2010). *La Fascinación por la Moncloa: Del pacto entre las Élités al Acuerdo Social. Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar. 1a. reimpresión.
56. Valdez, J. Fernando e Iván Monzón (2007). *Política, Empresa y Cambio Social: El potencial de la Responsabilidad Social Empresarial*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar.
57. Valdez, J. Fernando (2004). *El ocaso de un liderazgo. Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo*. 1ª. Reimp. Guatemala: FLACSO.
58. \_\_\_\_\_ (2000). *La viabilidad de un pacto fiscal para los empresarios y la sociedad civil*. Guatemala: FLACSO.
59. Valdez J. Fernando y M. Palencia Prado (1998). *Los dominios del poder. La encrucijada tributaria*. Guatemala: FLACSO.

# Consejo Económico y Social en Guatemala: una opción de diálogo multisectorial

Gustavo Porras Castejón\*



Buena tarde a todas y todos. Es preciso indicar que la exposición que hizo Fernando Valdez está muy relacionada con los puntos que vengo a exponerles. En dicha exposición, se mencionaba que los jugadores para que estos esquemas de diálogo social, o corporatismo, los actores deben estar en condiciones de cooperar. Es justamente, preguntarse ¿por qué los jugadores están en condiciones de cooperar? cuando en épocas anteriores no lo han hecho.

Un Consejo Económico Social es una entidad pública y autónoma creada por ley, que funciona como un espacio permanente y de consenso, cuyo interlocutor son los poderes públicos. Es importante tener claro que existen distintas variantes de cómo conformarlo. En el caso de El Salvador y Holanda existe una presencia gubernamental. En el caso de Guatemala no existe, pero se deja a la sociedad civil. ¿Por qué ahora es posible? ¿Por qué ahora es viable tener un Consejo Económico y Social?

---

\* Asesor del Grupo Promotor del Consejo Económico y Social. Sociólogo egresado de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad de París. Cuenta con un diplomado en Administración Municipal por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas –INCAE- Guatemala

Primero: se debe analizar cómo esta situación deriva de las características de la época que estamos viviendo; estamos pasando a un cambio de época. En mi opinión, la actual época, es una época de síntesis determinada por dos grandes hechos históricos; por un lado el colapso del socialismo real, o dicho de manera precisa, de la economía planificada, y por el otro lado, el colapso del neoliberalismo o capitalismo salvaje, el cual todavía no se analiza a fondo; la crisis actual en donde está inmersa el mundo, se juzga como un mero accidente de políticas fiscales, pero en realidad es una crisis de sobre producción; sin embargo no se ha hecho a fondo la crítica al neoliberalismo.

Como indico, estamos pasando a otra época, a una época de síntesis entre la economía planificada que no logró sus fines económicos, a pesar que tuvo avances en aspectos de igualdad social, culturales, sociales, educativos, etcétera, pero productivamente no funcionó. Bien dijo Trotsky: *el socialismo de Stalin no lo iban a votar los ejércitos capitalistas, sino las mercancías baratas del capitalismo*. De ese colapso surgió la necesidad de síntesis que en buena medida se dirige hacia el marco ideológico de la socialdemocracia y del socialcristianismo, que con sus variantes buscaron una forma intermedia entre estos extremos mencionados.

El colapso se produce con ciertas características del mundo actual, entre ellas se encuentra la hegemonía de economía de mercado y por consiguiente los imperativos que le son inherentes, como es la competitividad. A modo de ejemplo, hace un par de días decía en la Diócesis de San Marcos que un cooperante internacional puede gestionar un millón de dólares para la producción de aguacates, pero la gente que participa en el proyecto no va a poder vender sus aguacates si no los produce de manera competitiva. Esto es parte de la época nueva que está surgiendo. Sin embargo, ésta época trae un nuevo elemento, porque el concepto de hegemonía de mercado surge debido a que China y Rusia se integrarán en ésta economía; de ésta manera se consolidó este concepto.

En otras exposiciones ya se abordó sobre el papel del Estado, pero es importante destacar que en la época actual se debe llegar a la productividad, elevar el nivel de vida, hay que ser competitivo. Es preciso tener claro que para ello no existe un solo camino. Francis Fukuyama<sup>1</sup> cuando hablaba sobre el fin de

---

1 Político estadounidense. Uno de los miembros del núcleo de pensamiento de los Neo-conservadores. Impulsor del Proyecto para el Nuevo Siglo Americano durante la presidencia de Clinton y firmante de una de las peticiones para el impulso de la guerra contra Irak. En los últimos años esta autor ha tomado distancia de posiciones ultra conservadoras en materia económica.



la historia, se refería a la democracia liberal como algo que había llegado para quedarse.

Durante mucho tiempo hemos vivido en un ambiente donde se dice de manera constante que la producción individual, el Estado democrático de carácter liberal son las condiciones fundamentales para la productividad. Pero hoy en la experiencia mundial tenemos a una China con un Estado centralizado, pero abierto al mercado y propiciador de un alto crecimiento económico.

De igual manera tenemos en América Latina, el modelo brasileño el cual logra combinar y atender los factores económicos, la competitividad, la productividad, etcétera, en el marco de políticas sociales fuertes que refuerzan lo económico, y que mantienen una estabilidad social que viene a ser la clave para los flujos de inversiones que son determinantes en el mundo actual. De esta manera se está claro que aun siendo la economía de mercado lo que es, sigue siendo el Estado quien puede propiciar la economía social de mercado. En la economía de hoy, el único que puede corregir el desnivel en los ingresos, las desigualdades, es el Estado. De tal manera que la lucha por un Estado democrático no puede ignorar o no debe ignorar las fuerzas sociales, puesto que son fundamentales para lograr una correlación de fuerzas que empuje al Estado hacia eso.

En ese recorrido del mundo actual, es factible observar que la *empresarialidad* como tal, ha ido desapareciendo como fuerza determinante en el campo económico y ha sido sustituida por la especulación; cada día crece más, aun en los medios empresariales. La condición de que por encima de los sistemas económicos propios, hay alguien que se queda con la mejor parte de la especulación. Obsérvese cómo a nivel mundial el precio del petróleo se decide de manera discrecional. Es decir en el mundo de hoy se ha hecho realidad lo que Lenin pensó: “*el imperialismo es la fase superior del capitalismo*”, donde la característica principal es que el rol fundamental pasa al capital financiero.

En su exposición, Fernando Valdez hacía la referencia de cómo los consejos surgieron en el corporatismo de las guerras mundiales, pero que en la II guerra aparecen los Consejos Económicos Sociales. En ese sentido retomo lo planteado por Don Julián Ariza, quien es segundo en importancia, posterior a Don Marcelino Camacho (recién fallecido) de las Comisiones Obreras en España, quien indicaba que en sus estatutos, el socialismo seguía siendo el objetivo; sin embargo, cuando estalló el franquismo, y sucedieron los acontecimientos de inflación,

represión, tomaron la decisión de manifestar que: como objetivo histórico se tenía al socialismo, pero que para el período que se estaba viviendo, era de suma importancia la defensa de la democracia y el nivel de vida del pueblo español. El mejor mecanismo que encontraron fue el del Consejo Económico Social, en un diálogo con el sector patronal y el gobierno.

El Consejo no sólo deriva de los cambios que ocurren a nivel global, en términos de las relaciones globales del poder. Afecta también la nueva estructura de las relaciones de poder que se estaban generando, un mundo unipolar que tardó más o menos 25 años, pero la bipolaridad fue sustituida por la multipolaridad, o en su caso la interpolalidad.

De esta cuenta se puede observar parafraseando a Lenin: *los que mandaban ya no mandan igual*. Se puede ver que ya no funciona el G7 o G8. Ahora se habla del G20. En ese sentido se puede observar como a nivel de imagen, el gerente es un modelo moreno y asiático.

Es posible observar cómo las expectativas de recuperación económica están puestas más en Brasil, Rusia, China y Chile, antes que en la economía de la Europa occidental. A nivel de la sociopolítica se puede observar como el gobierno de Brasil con el gobierno turco, hacen mancuerna para mediar el conflicto con Irán; esto demuestra una época diferente, y como se indicaba, *los que antes mandaban ya no mandan igual*. Como mencionaba Fernando en la exposición, en éste cambio de época solo sobrevivirán aquellos que sean capaces de lograr acuerdos.

Para el caso de Guatemala, el fenómeno global se refleja de diferentes maneras. Es posible observar como la estructura del Producto Interno Bruto (PIB), y las exportaciones, se han transformado de una manera muy notable; de esta cuenta, aunque no se tienen datos precisos, existen algunos estudios que indican que hoy en día la parte del PIB de las cooperativas equipara a la parte del PIB del empresariado.

De igual forma, es posible observar cómo desde 1980, a unos años atrás, la estructura de las exportaciones ha variado de manera radical. Se ha pasado a un incremento de productos no tradicionales, lo cual ha venido a incorporar a la pequeña y mediana empresa, sobre todo a poblaciones rurales que han destinado su producción a éste sector. Se han beneficiado los pequeños y medianos productores y se puede constatar que existe crecimiento en su nivel de vida, sobre todo cuando se observa los cambios en poblaciones, en donde existe un desarrollo urbano, que

no necesariamente es parte del producto de la migración, sino que también es parte de ésta inserción en el mercado.

Otro elemento importante, es que el empresariado guatemalteco, desde la transición al proceso democrático se ha mostrado abierto al diálogo. De esta cuenta se ha logrado tener un espacio permanente, producto de tiempo de trabajo.

Sin embargo es importante en este contexto reconocer, que un elemento que ha contribuido es que los partidos políticos –aunque no nos gusten–, han adquirido una autonomía relativa. Es decir, ya no son la expresión directa del sistema empresarial como lo fue. Por ejemplo en 2008, el CACIF pedía que se dejara el presupuesto del año anterior, pero el Congreso aprobó el nuevo presupuesto, acción que antes habría sido vetada por el CACIF. Se puede observar que ya no existe el veto del CACIF, se entra en negociaciones. Y es que el sector político ha tomado conciencia de su poder; lástima aún negocian sólo entre ellos mismos: pesa más el sistema geográfico de obras que las necesidades de Guatemala. Considero que esta dinámica de los partidos políticos, ha sido posible debido a la falta de interlocución con un órgano de peso que lo induzca, por ejemplo: a la sostenibilidad de las políticas públicas.

Si bien ha existido una diversidad de diálogos, éstos han sido con organizaciones sociales. Por ejemplo, se encuentra el Plan Visión de País, el Foro Guatemala, como grupos plurales. Pero lo que distingue a un Consejo Económico Social es el compromiso de los sectores organizados que comprometen su apoyo orgánico, no a los personajes que opinan y dicen que se ponen de acuerdo en un marco plural, etcétera.

En esta época lo que corresponde hacer, es fortalecer de modo cualitativo el protagonismo social, con la intención de que exista correlación de fuerzas favorable. Lo cual es posible, si existe un órgano rector permanente que contemple a los sectores populares que históricamente han estado excluidos, y darles el protagonismo, mismo que pasa por el mejoramiento económico y social de las personas. Yo he hecho un trabajo con la intención que se dejen a un lado las demandas irrealizables y se centren en objetivos posibles; esto de cara a realizar lo posible, de lo contrario se fracasa.

## CARACTERÍSTICAS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Primero:** sus competencias son de orden económico y social en materia de políticas públicas; no en materia de conflictos laborales con una empresa o finca, con el salario, lo cual tiene su propio cause, su propio sistema.

**Segundo:** es un ente consultivo de los poderes públicos; que se pronuncia sobre las políticas públicas, su efectividad y se esfuerza por su sostenibilidad, sobre todo cuando son políticas de interés general.

**Tercero:** es un ente de consenso, al menos en dos aspectos: es importante que los integrantes de éste Consejo representen intereses concretos, que demandan soluciones concretas; no cabe ahí discusiones ideológicas puesto que nunca se va a llegar a consensos.

**Cuarto:** El Consejo Económico Social, necesita del consenso, sólo se aprueba por mayoría.

De esta cuenta es importante rescatar que en el Consejo Económico Español, que existe desde los años ochenta, nunca, ni el Gobierno, ni el Parlamento, han tomado en cuenta ninguna resolución del Consejo en donde exista un solo voto en contra; aunque sea formalmente válida, no la toman en cuenta. Lo que interesa es embarcar políticas que tienen consenso; llevarlas a la práctica requiere de mucho esfuerzo. Pero tampoco quiere decir que en todo se van a poner de acuerdo, inclusive pueden existir iniciativas en que no se pondrán de acuerdo, aunque se debe privilegiar llegar al consenso, tener objetivos posibles de realizar.

Algo importante: dialogar no quiere decir abandonar las luchas específicas. Don Julián Ariza decía: cuando no se logra tener consenso, y tratan de minimizar a los sindicatos, nosotros llamamos a huelga general. Esta es una forma en que la lucha no se vaya a causas perdidas, por muy nobles que sean, sino que registren resultados específicos.

Integrar el Consejo es una cuestión difícil. Una cuestión importante es contar con una asesoría de alto nivel y de confiabilidad para todos. Se debe recordar que cuando las partes se ponen de acuerdo en tratar el problema, el conflicto ya se tiene resuelto en un 90%. Otro elemento es que un Consejo Económico Social, es una entidad cara, se debe de identificar de dónde se obtendrán los recursos para su implementación.

Es preciso aclarar que el grupo promotor no es el Consejo Económico y Social, ni siquiera su embrión; este es un grupo de trabajo que intentó integrar a seis representantes por sector, y que además elaboró la propuesta de Ley del Consejo Económico Social, puesto que para que funcione es indispensable que esté legislado. En relación a la integración actual del grupo promotor, para el caso guatemalteco, es importante destacar que éste se encuentra a la fecha integrado por cooperativas, sindicatos y empresarios. Eso no significa que no se puedan unir otros actores.

Por último rescato lo expuesto por Fernando, quien planteaba que el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz no se deje a un lado, en mi opinión ha faltado para lanzar con mayor empuje las cuestiones de fondo. Ha sido de interés de los sectores productivos, involucrarse en un Consejo Económico Social, que en materia económica y social puede ser un factor que permita ir concretando, de acuerdo a las circunstancias de hoy, los contenidos esenciales de los Acuerdos de Paz.



# PALABRAS DE CIERRE

Mario Sosa\*



Buena noche a todas y todos. Con este Seminario, la Universidad Rafael Landívar, el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, y Plataforma Democrática, quisimos abrir un espacio para la información, el conocimiento, análisis y el debate de temas que nos parece importante ponerlos a discusión. Desde mi perspectiva esto se logró en tanto tuvimos con nosotros a académicos, políticos y otros actores que desde una perspectiva crítica se acercaron a los procesos en cada uno de los países centroamericanos.

Sin duda, las distintas conferencias vistas desde quienes compartieron hechos y dinámicas en los países centroamericanos, nos dejan como conclusión un panorama desalentador del estado actual de los procesos políticos en general y de los sistemas de partidos políticos en particular. Esta realidad es evidente, tiene consecuencias en la búsqueda del desarrollo en la región.

No obstante, al final de la tarde surgieron un conjunto de propuestas o ideas de cara a generar procesos de diálogo, de consenso y de acuerdos para

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política INGEP –URL Antropólogo social.



tratar de encontrar opciones que fortalezcan la democracia y el desarrollo, las cuales encontrarán en la práctica concreta sus posibilidades o limitaciones para contribuir en esa dirección.

Para finalizar, reiteramos nuestro agradecimiento por su participación en este evento que enriquecerá nuestros procesos formativos, pedagógicos y políticos, así como el análisis y el debate tan necesario en Guatemala y en la región.

Muchas gracias a todas y todos por sus contribuciones.







# CENTRO AMÉRICA:

## LOS SISTEMAS POLÍTICOS EN CUESTIÓN

El proceso centroamericano se encuentra frente a dinámicas de cambio en cuyo marco, los sistemas políticos se ven presionados por distintos factores: movilizaciones sociales autónomas respecto de los partidos políticos, nuevas fuerzas políticas que hacen gobierno, golpes de Estado (como el caso de Honduras), fuertes presiones e impugnaciones hacia instituciones estatales (principalmente aquellas relacionadas con los procesos electorales y la justicia constitucional), culturas políticas clientelistas arraigadas, desprestigio de las principales instituciones políticas, liderazgos fuertemente cuestionados, fuerzas externas en pugna que intervienen en los procesos locales, asimismo, la influencia del crimen organizado que implementa acciones de penetración en distintas esferas estatales y partidos políticos, entre otros.

Es decir, la región se encuentra en un momento político en el cual, los sistemas políticos están presentando fuertes signos de debilidad y deterioro (y en esto coinciden distintas corrientes interpretativas), las cuales se constituyen en obstáculos para avanzar al desarrollo y la democracia.

La compilación que el lector tiene en sus manos, pretende recuperar distintas perspectivas situacionales sobre los sistemas políticos centroamericanos, las cuales fueron aportadas en el marco del Seminario Centro América: los sistemas políticos en cuestión.

Las ponencias compiladas constituyen miradas críticas sobre la problemática de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, y están basadas en paradigmas o perspectivas académicas y políticas no necesariamente coincidentes, las cuales contienen propuestas implícitas o explícitas que han sido planteadas en el contexto regional.

MARIO SOSA  
Compilador

ISBN: 978-9929-561-72-4



9 789929 561724