

Manuel Rojas Bolaños
Guy Hermet
Julio Labastida Martín del Campo
Pedro Miguel
Víctor Gálvez Borrell

GOBERNABILIDAD Y
DEMOCRACIA EN
CENTRO AMERICA

FLACSO - Biblioteca

Manuel Rojas Bolaños • Guy Hermet • Julio Labastida
Martín del Campo • Pedro Miguel • Víctor Gálvez Borrell

FLACSO - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia
en Centro América

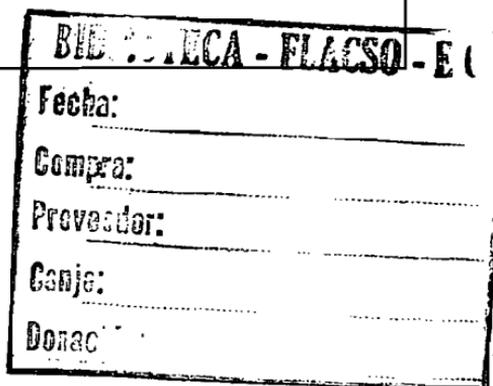
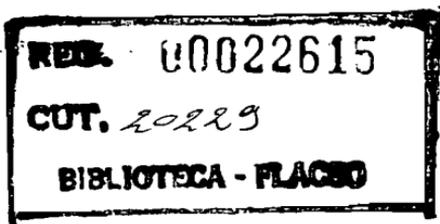


P756 Poitevin, René / Comp.
Gobernabilidad y democracia en Centro América.
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8
9536gb



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO/Programa Guatemala
Coordinador y compilador: René Poitevin
Diseño de portada: Rossina Cazali

Este libro se imprimió con la
cooperación de: Swedish Agency for
Research Co-Operation with Developing Countries (SAREC)

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva
responsabilidad de sus autores

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 25424-29025/Fax: 20237
Guatemala, Guatemala.

ÍNDICE

Presentación / 9

René Poitevin

La gobernabilidad: su validez como
categoría analítica / 11

Manuel Rojas Bolaños

La democracia en la problemática
del mundo contemporáneo / 27

Guy Hermet

Los problemas de la gobernabilidad
democrática en América Latina: democracia
política y reformas económicas / 33

Julio Labastida Martín del Campo

Guatemala: por una democracia habitable / 47

Pedro Miguel

Gobernabilidad e intermediación
política: las exigencias de la
democracia en Guatemala / 57

Víctor Gálvez Borell

GOBERNABILIDAD E INTERMEDIACIÓN POLÍTICA: LAS EXIGENCIAS DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

Victor Gálvez Borrell

Introducción

Los años ochenta constituyeron para la sociedad guatemalteca, una *década de ruptura histórica*. En efecto, en los inicios de ésta, se exacerbaban muchas de las contradicciones acumuladas desde la postguerra, se agudizaron los conflictos sociales y políticos que se venían gestando desde los años setenta y se desencadenó la peor crisis económica desde 1930. Ello alimentó a su vez, la confrontación bélica y colocó al país a las puertas de una guerra civil.

Pero el final de esa década marcó también el comienzo de profundas transformaciones de carácter interno y externo, muchas de las cuales aún continúan haciendo sentir sus efectos en la actualidad: la transición política, la modernización económica, el largo y tortuoso camino para alcanzar la paz y la reconciliación, el fin de la guerra fría y de la confrontación este-oeste. Durante estos años se incrementó igualmente la pobreza y creció la informalidad, la escena política tendió a desideologizarse y surgieron nuevos actores sociales empeñados en alcanzar protagonismo. Se acumularon sueños y esperanzas que fueron rápidamente substituidos por el desencanto y la frustración.

En una sociedad tan poco habituada a la cultura democrática, nuevos problemas de gobernabilidad hicieron su aparición, ligados a las grandes expectativas que el proceso de apertura y transición había generado, a la ineficiencia del Estado para darles solución y al temor y resistencia de los nostálgicos del "antiguo orden".

Algunos intentos de restauración autoritaria como los levantamientos militares de 1988 y 1989 y el golpe de Estado protagonizado por el ex presidente Serrano Elías en 1993, fueron ejemplos frustrados de solución a tales problemas.

En el marco de los enorme desafíos que encara una sociedad que como la guatemalteca, ha relegado por tanto tiempo su ingreso a la modernidad, los problemas de gobernabilidad comprometen los esfuerzos, de por sí difíciles, a los que se ve confrontado el sector estatal. Es ésta una de las razones que explica el renovado interés por el tema de la gobernabilidad tanto en Guatemala como en el resto de los países de Centroamérica que viven situaciones similares.

Una de las circunstancias que dificultan la gobernabilidad pero que también limitan el desarrollo democrático de la sociedad guatemalteca, tiene que ver con la ausencia de procesos efectivos de intermediación entre los intereses de los miembros de la sociedad civil y el estado. Al examen de este tema se destina el presente trabajo.

1 Los problemas de gobernabilidad: ¿preocupaciones recientes o viejos cuestionamientos?

Aunque el término gobernabilidad se incorporó al vocabulario de las ciencias sociales desde hace pocas décadas (Rojas Bolaños, pág. 1. Tomassini, pág. 6) se refiere a un problema de larga tradición en la reflexión y en la práctica política: el de las condiciones que hacen posible el ejercicio del poder con una relativa estabilidad, en una sociedad determinada.

Lo anterior significa que el estudio de la gobernabilidad es común a los diversos regímenes, desde la antigüedad hasta nuestros días. No obstante, en el marco actual del "renacimiento de la democracia" la preocupación por la gobernabilidad aparece ligada obviamente a esta última, en atención a las nuevas dificultades que enfrentan los regímenes herederos del autoritarismo para consolidarse y para construir sociedades más equitativas.

Para muchos de los países del continente los problemas de gobernabilidad parecen haberse constituido en la... "principal amenaza que enfrentan sus procesos de desarrollo político y económico" (Tomassini, pág. 4). Una de las situaciones que acrecienta estos riesgos tiene que ver con la debilidad del estado. Así, en

sociedades como la guatemalteca en la que se requieren consensos básicos para mantener el ritmo de los cambios, la debilidad del estado es una condición suplementaria dentro del conjunto de situaciones susceptibles de afectar la gobernabilidad. En efecto, si se toma en cuenta que el Estado debe protagonizar estos consensos aunque se refieran precisamente a la redefinición de su propio papel y a su eventual "reducción" (como se empeñan en conseguir ciertos grupos sociales), se comprenderá el peligro que significa un mayor debilitamiento del orden estatal para la gobernabilidad democrática.

Por otra parte, a pesar de su uso tan difundido y quizás a causa de ello, el concepto de gobernabilidad es equívoco. Es por ello que algunas precisiones podrían contribuir a aclarar su sentido. a. La gobernabilidad corresponde a la sociedad aunque sea ejercida por el estado; en tal sentido, es la sociedad la que puede ser gobernable, presentar problemas o crisis de gobernabilidad o tornarse ingobernable. b. No obstante lo anterior, las causas que originan la gobernabilidad corresponden a fenómenos que se sitúan en el estado o en la propia sociedad civil. c. La gobernabilidad no se refiere a una situación estática sino cambiante: las condiciones que la motivan pueden variar y de ahí originar la llamada crisis de gobernabilidad, aun en sociedades aparentemente estables. c. La gobernabilidad tampoco implica la ausencia de conflictos o tensiones sino un manejo de los mismos dentro de cánones que no supongan transformaciones o rupturas violentas. Es por ello que no debe identificarse con la estabilidad absoluta, situación por demás utópica.

Por otra parte, la gobernabilidad tiende también a confundirse con las circunstancias que explican su existencia. Así, se considera que ésta corresponde a un nivel adecuado de relación entre la sociedad y el estado, pero con ello se pasa por alto su esencia: el hecho de que se trata de un fenómeno de poder. Es por ello que aún dentro de un concepto incompleto, F. Bourricaud da cuenta de un aspecto esencial de la misma cuando considera que la gobernabilidad indica el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder en una sociedad, sin excesivo riesgo de que ésta se desarticule violentamente (Alcántara, pág. 7)

Entre los fenómenos que se originan en el estado y que determinan diversos grados de gobernabilidad, cabe mencionar los que derivan del *desempeño del gobierno*; es decir, de la oportunidad,

efectividad, eficiencia, coherencia y aceptación social de las decisiones del estado (Flisfisch, págs. 113 y 114); igualmente hay que considerar el tipo de liderazgo, el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas, las relaciones entre los organismos del estado, el equilibrio y los conflictos de las élites representadas en este último, el papel del estado y de los partidos políticos, etc. (Alcántara, pág. 8).

En cuanto a las circunstancias que pueden afectar la gobernabilidad pero que se sitúan en la *sociedad civil*, deben citarse las desigualdades sociales, la exacerbación de conflictos, la inseguridad ciudadana, las expectativas y los déficit sociales acumulados, la cultura política, etc.

Las situaciones mencionadas y de las que depende la gobernabilidad, no operan sin embargo en el vacío y son difíciles de evaluar en términos objetivos. En efecto, tales situaciones suelen depender de *apreciaciones subjetivas de la población*, la que en ciertos momentos puede considerar eficiente el desempeño del gobierno y estimar, en otros, que esas mismas decisiones no le satisfacen y resultan inoportunas o insuficientes. En igual forma, la población puede tolerar ciertas actuaciones públicas mientras que otras con una incidencia aparentemente menor, suelen originar rechazos contundentes, movilizaciones, protestas, etc. Por otra parte, los intereses sociales pueden ser desviados o redefinidos en determinados momentos y según el trabajo ideológico de ciertos grupos de interés. Así, los regímenes populistas o nacionalistas por ejemplo, han recurrido muchas veces al expediente de solicitar el sacrificio de algunas necesidades colectivas en aras del interés social, de las alianzas de clase o de la grandeza nacional. En igual forma, los partidos políticos en el poder o en la oposición suelen modificar ciertas exigencias ciudadanas, variar el orden de su importancia, sesgar su sentido o la explicación sobre sus causas de acuerdo a sus intereses.

Esta subjetividad de la acción social contribuye a hacer de la gobernabilidad, un problema más complejo del que en apariencia podría parecer. En efecto, según Philippe Schmitter... "La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes *objetivas* de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se lleva a cabo la *mediación* de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el estado" (Schmitter, pág. 363). Esta hipótesis no

sólo pone en evidencia la importancia del estudio de la *mediación* entre la sociedad civil y el estado para el caso de la gobernabilidad, sino para el de otra categoría básica de este artículo: la *democracia*.

2 Democracia y mediación: el complemento necesario

Desde el punto de vista teórico, si el término gobernabilidad resulta equívoco como se indicó en el capítulo anterior, el de *mediación* parece serlo aún más (el propio Schmitter por ejemplo, utiliza varias expresiones para referirse al tema en el artículo citado: formas de mediación formalizada, procesos de mediación política, estructuras de mediación especializada, mediación de los intereses funcionales, etc.). Dado que el vocablo *procesos de mediación* engloba tanto la actividad individual como la colectiva de los miembros de la sociedad civil, las instituciones, los procedimientos, las pautas y las actitudes, así como los mecanismos que se crean con tal fin, es el que se utilizará en este texto.

Para avanzar en el conocimiento de tales procesos debe tenerse presente que los mismos se encuentran determinados por la historia y la cultura política prevaleciente en una sociedad. Así, *los procesos de mediación se refieren tanto a la forma como se realiza la participación política de la población (individual o colectivamente considerada) como a las circunstancias concretas a través de las cuales estos intereses se estructuran (es decir, cobran sentido y se problematizan) para ser trasladados y recibidos por el estado y motivar así, la intervención de este último*. Es por ello que los procesos de mediación también constituyen un importante instrumento para desentrañar, sobre la marcha, la profundidad de los cambios operados en la transición política de una sociedad, fundamentalmente en el caso de la modificación de las formas tradicionales y autoritarias de relación entre ésta y el Estado, hacia otras más pluralistas. A continuación se examinarán los dos componentes ya indicados de la mediación.

2.1 La participación política

Dentro de este contexto es necesario recordar lo que parece obvio: la participación política constituye un elemento central de la *democracia*, en la medida en que el funcionamiento efectivo de esta última supone que la población intervenga en forma activa en las decisiones trascendentes de la sociedad de la que es parte. En tal

sentido, los miembros de una sociedad pueden participar en el plano político como *ciudadanos*, pero también como *actores sociales* haciendo valer sus intereses sectoriales o gremiales. En el primer caso, se sitúan frente al sistema político como individuos y en el segundo, diluyen sus atributos de ciudadanía y aparecen adscritos a movimientos sociales (Gálvez Borrell, 1994). Así, la larga y ardua lucha por la democracia en la cultura occidental por ejemplo, ha sido, precisamente, la de posibilitar ambas formas de participación a través de reivindicaciones como: el sufragio femenino, la reducción de la edad para adquirir la ciudadanía y ejercer sus derechos, la libre organización de partidos políticos, el respeto a las minorías, la eliminación de las formas de discriminación, el derecho de asociación y sindicalización, la libre locomoción, etc.

Ahora bien, tanto la participación ciudadana como la colectiva presentan en Guatemala una serie de problemas que puedan llegar a "desfigurar" el funcionamiento del modelo de democracia liberal, vaciándolo de contenido para mantener tan sólo sus apariencias puramente formales. Ello constituiría una grave limitante para la consolidación de la democracia política y obviamente, un riesgo mayor para el avance de la democratización efectiva de la sociedad y de la economía.

2.1.1 La participación del *ciudadano* y su papel como sostenedor de la versión liberal de la democracia han tropezado, desde los inicios de la transición en 1986, con dificultades que tienden a acrecentarse y que se refuerzan entre sí dentro de un verdadero círculo vicioso:

a. La pobreza de las opciones políticas que se le presentan al momento de ejercer el sufragio. Ello tiene que ver con la ineficiencia de los partidos políticos; con las dificultades que éstos han experimentado para adaptarse a los cambios, introducir prácticas democráticas en su funcionamiento interno y erradicar el oportunismo en la selección de candidatos; con las dificultades para renovar sus liderazgos y hasta con la falta de imaginación de sus dirigentes tradicionales. Todo ello se sintetiza en las limitaciones que en la práctica han experimentado los partidos, para apartarse del opaco desempeño que los caracterizó como comparsas de los regímenes autoritarios del pasado.

b. El creciente desinterés que se ha apoderado de los electores como consecuencia de su pérdida de credibilidad en los candidatos y en el juego político. En la medida en que dichos candidatos pasan a ocupar puestos públicos, el desinterés se extiende a la propia función gubernamental, alimentado por el mediocre desempeño del estado en relación a la prestación de los servicios, pero también hasta en el cumplimiento de las tareas administrativas más simples.

c. El convencimiento que la corrupción se ha convertido en una práctica universal, que en opinión de muchos ciudadanos se origina en el sector público pero se multiplica como una peste en toda la sociedad. Ello acrecienta el desinterés y la falta de credibilidad y confianza en las instituciones del estado hasta niveles realmente críticos.

d. La violencia, la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos que mantienen un clima de temor y nutren la cultura autoritaria y de exclusión, enraizada en muchas de las prácticas e instituciones sociales (la familia, la escuela, las relaciones de pareja, el trabajo, etc.)

e. La pobreza, que lejos de disminuir ha aumentado y que estimula el desencanto por "la democracia que no resuelve los problemas".

f. El carácter "cíclico" que la legislación política guatemalteca confiere a la participación ciudadana, al limitarla a consultas electorales al inicio de un ejercicio gubernamental. Ello se agrava por el hecho de que, en la práctica, el ciudadano se ve excluido de la posibilidad de continuar participando a lo largo de dicho ejercicio gracias a una relación más directa con los diputados electos en su jurisdicción, al trabajo de opinión que podrían realizar los partidos políticos a los que el ciudadano pertenece o simpatiza, al "voto de castigo" en elecciones anticipadas, etc.¹

g. Los riesgos de "sobredimensionar" la importancia de la "ciudadanía" como criterio definidor del "avance de la democracia" en una sociedad en la que subsiste una profunda discrimina-

1 Las elecciones municipales de las corporaciones de tercera y cuarta categoría constituyen la única consulta electoral antes de la conclusión de un período de gobierno. Al eliminarse la elección por mitad de los diputados, se perdió una posibilidad de participación ciudadana importante. El otro mecanismo vigente es la consulta popular pero la experiencia es aún muy preliminar y en el único caso en que se ha utilizado después de 1954, los resultados muestran que el desprestigio de la clase política minimizó prácticamente sus efectos como instrumento de participación política ciudadana.

ción étnica y en la que los elevados niveles de pobreza y analfabetismo ponen en duda la autonomía de las decisiones ciudadanas en materia electoral. A ello debe añadirse otras prácticas ligadas al subdesarrollo político como la compra de votos, la influencia de caciques locales o los riesgos de utilizar, para fines electorales, a las instancias de encuadramiento y control de la población como los comisionados militares y las patrullas de autodefensa civil. Como consecuencia de sobredimensionar la importancia de la ciudadanía en la evaluación del desempeño democrático, se insiste muchas veces en la legislación que permite el funcionamiento de partidos políticos por parte del Estado (aunque dichos partidos sean infuncionales) y en la celebración de elecciones (aunque cada vez sean menos los votantes que asisten a las urnas).

2.1.2 Por su parte, los problemas más relevantes que confronta la *participación política colectiva* en Guatemala tienen que ver con:

a. La ausencia de un clima de seguridad y pleno respeto a los derechos humanos que haga realidad, más allá de la retórica oficial, las garantías constitucionales de petición y libre organización. Este problema es evidente en el caso de las organizaciones populares. Sin embargo, tiende a relativizarse en relación con las organizaciones empresariales que gozan de prerrogativas no reconocidas en la práctica a las primeras.

b. Los riesgos de fortalecer el corporativismo y consolidar “anillos oligárquicos” en el funcionamiento de las organizaciones que representan los intereses de los actores sociales. Estos “anillos oligárquicos” son muchas veces responsables de la escasa participación de las bases en las decisiones de las directivas y de la tendencia a la exclusión de quienes no cuentan con una organización que de alguna forma los represente. Los peligros del corporativismo estriban precisamente en la dificultad de mantener una visión de conjunto, ya que al sobrevalorar sus intereses sectoriales y al realizar presiones unidimensionales para que se satisfagan, los actores sociales tienden a fragmentar las respuestas gubernamentales. Si a ello se añade la debilidad del estado, único ente capaz de garantizar una visión global de la sociedad, se comprende los problemas prácticos que el corporativismo puede generar y sus limitaciones para la democracia.

Las tendencias al corporativismo son manifiestas entre los sectores empresariales pero también resultan cada vez más obvias del lado de los sindicatos de trabajadores. La atomización del movimiento sindical y la debilidad de las centrales y federaciones obreras apuntala esta tendencia así como su pérdida de una visión de conjunto. Los problemas seculares del sector público eléctrico que recién se han agravado, son un ejemplo de ello y de las dificultades del estado para encontrar una solución global a su crisis, por encima de las demandas de cada grupo de interés que presiona para alcanzar soluciones parciales. En tal sentido hay que tener presente que ...“uno de los objetivos más importantes del corporativismo es privilegiar el acceso de grupos particulares y de la representación de sus demandas en el interior del estado; de esa forma, la estrategia del corporativismo tiende a sustituir la disputa y el debate político en general, en el ámbito de la sociedad, por un tratamiento *caso por caso* de las demandas económicas y sociales de las diversas corporaciones” (J.A. Moisés, pág. 54).

Es necesario considerar igualmente que para que la participación política sea efectiva, debe combinar las dos formas ya indicadas: la *ciudadana* y la *colectiva*. Las deficiencias en la primera por ejemplo, aíslan al individuo y tienden a despolitizarlo. Si además de ello, éste no encuentra representatividad alguna entre las organizaciones gremiales existentes, entonces crece el riesgo de que el ciudadano quede prácticamente excluido de las decisiones trascendentes de su sociedad. Ello en lugar de impulsar la democracia refuerza el autoritarismo, pues... “cuando los planos social y político están escindidos, sin canal de comunicación orgánica e institucional y no logran expresarse mediante el lenguaje específico de la política, no se puede hablar con propiedad de la construcción o reconstrucción de las instituciones típicamente democráticas ni se puede esperar que las inmensas demandas económicas y sociales (que se liberan con la inminencia de la crisis y con el fin de la dictadura) encuentren canal de expresión adecuado” (J.A. Moisés, pág. 42).

El otro componente de la mediación tiene que ver con las circunstancias que permiten que los intereses *se estructuren, se trasladen y sean aceptados* por el estado. Se trata de desentrañar la urdimbre de situaciones a través de las que operan las relaciones entre los actores sociales y el estado; una verdadera maraña que escapa la mayoría de las veces, a la simple percepción externa.

2.2 La mediación en la práctica y bajo la lupa

Avanzar en el conocimiento de las formas como se concreta la mediación, requiere un trabajo de investigación que las limitaciones de este trabajo no permiten. Es por ello que tan sólo se presentan algunas hipótesis o meras insinuaciones que será necesario retomar posteriormente.

En el estudio de la mediación, existen varios campos a considerar dentro de los que destacaremos únicamente dos: a. *los procesos que permiten estructurar los intereses de los actores sociales, lo que supone identificarlos, explicar sus causas y presentarlos formalmente al conjunto de la sociedad y al estado (es decir, codificados y dentro de una estrategia discursiva adecuada y eficiente para alcanzar los resultados esperados); y b. la existencia y el funcionamiento de instancias especializadas del estado dedicadas a captar, recibir, procesar y hacer compatible este tipo de intereses.*

2.2.1 La estructuración de los intereses de los actores sociales y el papel de la ideología y de las organizaciones gremiales

En el desarrollo de los actores sociales y de sus organizaciones representativas, ocupa un lugar importante la identificación de sus intereses. Parte precisamente de la debilidad de las organizaciones de tales actores así como de sus estrategias, obedece a las deficiencias que se dan en este proceso. En la tradición de A. Gramsci esta era una tarea reservada a un sector particular de la sociedad: los intelectuales orgánicos.

En este sentido, el estudio del proceso por el que se estructuran en la práctica los intereses de los actores sociales, lleva a considerar otro tema igualmente importante: el de las ideologías. Conmocionadas por la llamada "crisis de los paradigmas", las ciencias sociales contemporáneas no han terminado aún el complejo inventario de conceptos y enfoques metodológicos cuya utilidad práctica todavía subsiste, en términos de capacidad explicativa. En el caso de la ideología, la tendencia ha consistido en tomar distancia de aquellos sistemas de representación monolíticos y totalizantes que funcionaban como principios de verdad, llaves para el conocimiento, guías para la acción y la práctica política y hasta como normadores de la vida cotidiana y de la moral (sistemas que

correspondían a los "istmos" del mundo bipolar de la posguerra). Son estas ideologías a las que Daniel Bell certificó su defunción en 1967, aunque de hecho, sucumbieron hasta 1989. Sin embargo, no se trata de ellas en este texto ni de la forma como dogmatizaron muchas veces el conocimiento científico y la práctica política, sino de reconsiderar algunos de sus elementos conceptuales.

En efecto, con el propósito de conocer cómo se estructuran los intereses de los diversos actores sociales, es útil retomar uno de los componentes conceptuales de la teoría de las ideologías: la función de ocultamiento y legitimación que ésta confiere a los intereses en juego dentro de un conflicto y también dentro de las propias representaciones que la sociedad se da de sí misma y que constituyen elaboraciones más complejas.

A través de esta función, la ideología no solamente refleja la realidad sino también la "refracta". Esto significa que la ideología es conocimiento pero también opacidad, pues reproduce las relaciones sociales pero también obscurece, cambia o transforma sus causas y orígenes para justificar o legitimar muchas veces, ciertos intereses sectoriales que no pueden presentarse como tales, claros o "desnudos" al conjunto de la sociedad, sino identificados con el "bien social" o "el interés público" para mejorar o garantizar su aceptación (como en la tradición de la "falsa conciencia" de Georg Lukacs por ejemplo).

Dentro de este contexto, cuando la ideología recupera ciertos valores de la sociedad y los vincula con intereses sectoriales para aumentar su eficacia y garantizar su aceptación, trabaja como "arropadora" de beneficios particulares que de otra forma, resultarían demasiado "evidentes" al conjunto de la sociedad. La identificación de determinados intereses sectoriales con las "exigencias del desarrollo nacional" ha sido, por ejemplo, una práctica reiterada en muchas sociedades del tercer mundo. La forma como en Guatemala se identificaron los intereses de los productores de café durante la época liberal con "el progreso", los de los industriales durante la década de 1960 con "la modernidad" o las virtudes unidimensionales del mercado en la actualidad como el "único mecanismo para salir de la crisis", no son sino algunos ejemplos de esta actitud.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que analizar las formas como se estructuran los intereses de los actores sociales significa estudiar también sus agrupaciones y el funcionamiento de éstas.

Ello implica a su vez, reconstruir el proceso como se establecen tales asociaciones y el nivel de representatividad y reconocimiento de sus directivos, lo que guarda relación con la fidelidad como éstos traducen y representan los intereses del conjunto de miembros. Aquí se sitúa precisamente la formalización de tales intereses y su recubrimiento ideológico. Es menester igualmente considerar el grado de aceptación que el estado acuerda a las organizaciones en cuestión, su tolerancia y la pertinencia que el aparato público está dispuesto a reconocerles al momento de elaborar sus propias políticas.

3.2.2 La mediación y sus debilidades institucionales

Aparte de los procesos concretos a través de los que se identifican, codifican y trasladan los intereses diferenciados (y muchas veces contrapuestos) de los diversos actores sociales, el estudio de la mediación también supone conocer las instancias especializadas con que cuenta el Estado para “recoger” dichos intereses. Ya se señaló que la existencia y funcionalidad de éstas debería ser un indicador del cambio en el comportamiento autoritario y excluyente del estado hacia un nuevo modelo más democrático del mismo.

Dentro de este contexto, es necesario señalar que la mayoría de análisis sobre el funcionamiento de la democracia en Guatemala privilegian la celebración periódica de elecciones libres y competitivas así como la independencia del Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humano y en menor medida, de la Corte de Constitucionalidad y del Ministerio Público, como indicadores del desempeño democrático y de un cambio en el comportamiento de algunas instituciones, antaño prácticamente subordinadas al ejecutivo. No obstante, pocas constataciones se han avanzado en relación a lo que podría identificarse como los “nuevos estilos democráticos” en la gestión superior del Estado, que deberían indicar cambios en la conducción de éste respecto de las pautas tradicionales y autoritarias del pasado.

Estos nuevos estilos de gestión superior tienen que ver precisamente, con los mecanismos a través de los cuales se toman las decisiones públicas más importantes y se incorporan o al menos se “escuchan” los intereses de la población. Dentro de estas instancias se excluyen aquellas destinadas a la prestación de los servicios

públicos básicos (salud, educación, nutrición, seguridad social, etc) así como los nuevos “fondos de emergencia”, puesto que tales instituciones públicas están destinadas a satisfacer necesidades colectivas pero no a recoger intereses o demandas de la población. Esta diferenciación es pertinente ya que se trata de determinar si el Estado ha hecho un esfuerzo real para “especializar” parte de su aparato en esta función. Las deficiencias que caracterizan al aparato estatal en este sentido, serán un indicador del escaso avance registrado en este tema y de lo enraizada que se encuentra la cultura autoritaria en el país.

En este sentido puede afirmarse que las pocas instituciones estatales establecidas con el fin de captar las necesidades y los intereses colectivos no operan, mientras que otras que han obedecido a razones más coyunturales y han sido de corta duración, tampoco alcanzaron los resultados esperados.

a. En el primer grupo de instituciones se encuentran *los consejos de desarrollo urbano y rural*, compleja estructura establecida en la Constitución Política de 1985 para impulsar la descentralización, el ordenamiento territorial y organizar la participación de la población a través de una red de instancias intermedias.

Esta estructura comprende tres niveles: a) El consejo nacional bajo la coordinación del presidente de la República, responsable de definir las políticas nacionales de desarrollo y el ordenamiento territorial del país. b) Los consejos regionales a cargo de un representante nombrado por el jefe del ejecutivo e integrados por los gobernadores departamentales, un representante de las corporaciones municipales de cada una de las siete regiones en las que se ha dividido Guatemala y miembros del sector público y privado y c) Los consejos departamentales presididos por el gobernador de cada departamento con participación de alcaldes, delegados del Estado y representantes del sector privado.

Se trata de un aparato mixto para cuyo funcionamiento se requiere de una sólida voluntad política por parte del Estado y de la suficiente credibilidad y confianza en relación a los partidos políticos, los grupos privados y los sindicatos que deben participar en las diversas instancias que lo componen.

La ley que regula más en detalle la integración y el funcionamiento de los consejos de desarrollo se emitió en 1987, luego de una enconada batalla parlamentaria en la que los principales partidos

de oposición rechazaron el proyecto, pues desconfiaban de las intenciones del partido oficial en cuanto a una manipulación con fines electorales. Evidenciaban así, la natural desconfianza de los grupos urbanos hacia toda forma de organización popular, principalmente en el interior del país.

Los representantes estatales ante las diferentes instancias que integran los consejos se han caracterizado por su escasa iniciativa o por la ausencia de instrucciones claras para impulsar su funcionamiento. En efecto, de 1987 a la fecha y luego de tres administraciones, el balance de la actuación de los consejos de desarrollo arroja frutos muy escasos y en lo que se refiere a la participación organizada de la población, prácticamente nulos. El consejo nacional fue convocado en dos oportunidades durante la administración de Vinicio Cerezo, ni una sola vez en la de Serrano Elías mientras que en la actual de De León Carpio, en un sólo caso. Se ha distribuido fondos pero resta por ver la eficiencia en la ejecución del gasto (los consejos departamentales y el Fondo Nacional para la paz - FONAPAZ- recibieron recientemente Q.53 millones para inversión) (*Diario Oficial*, 8 y 29-8-1994).

Otro de los problemas que ha retardado los resultados efectivos en materia administrativa, tiene que ver con las dificultades experimentadas por el ministerio de finanzas para adecuar el presupuesto del estado a una estructura regional y local del gasto que resulte operativa y funcional para garantizar la ejecución de la inversión pública, con una perspectiva espacial y no sólo sectorial como ha sido tradicional en Guatemala.

Si la presencia del Estado a través de los consejos de desarrollo es aún insuficiente, su función de estimular la participación colectiva y de recoger gracias a éstos las demandas de la población, lo es más. No obstante, ello guarda relación con la desconfianza de los otros sectores representados en los mismos. En efecto, los delegados de los partidos políticos y de las organizaciones empresariales y sindicales se han mostrado cautelosos respecto de esta instancia que no llega a convencerlos y que la inercia del estado, no ha hecho sino confirmar en sus recelos.

b. Dentro de las instituciones de carácter coyuntural destaca el "pacto social" de marzo de 1991, que algunos sectores sociales consi-

deraron como heredero de la política de "concertación" de la democracia cristiana.² No obstante, un análisis más detenido del mismo muestra que la idea había madurado desde la búsqueda del futuro gabinete de gobierno y fue anunciada en el discurso de toma de posesión del presidente Serrano, en enero de aquel año.

No obstante lo anterior, la confusión caracterizó desde sus inicios a esta iniciativa. En efecto, mientras el gobierno pensaba en un pacto económico a imagen del de solidaridad mexicana, algunas centrales sindicales insistían en un gran acuerdo nacional en el que deberían discutirse cuestiones relativas a la paz y la reconstrucción de la sociedad, con participación de universidades, colegios profesionales, organizaciones religiosas, sindicatos, ong's, etc.³

La discusión sobre la paz se orientó finalmente a través de la Comisión Nacional de Reconciliación -CNR- en el marco de los acuerdos de Oslo y en un esquema de negociación directa entre el gobierno y la URNG, que era otro de los objetivos prioritarios de la administración de Serrano. Luego de una serie de consultas, la "comisión del pacto social" se instaló el 15 de marzo de 1991, dos meses después de la asunción del equipo gobernante y según el modelo tripartito seguido por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, es decir, con representantes del Estado, de los patronos y de los trabajadores. En último momento se agregaron las organizaciones cooperativas.

Un ambiente de presiones sindicales por aumentos de salarios, huelgas, amenazas de despidos y demandas de controles de precios caracterizó el contexto en el que se discutió e instaló la comisión del

2 La concertación era uno de los objetivos centrales de la administración de Vinicio Cerezo y perseguía, en teoría, alcanzar acuerdos básicos para facilitar la gobernabilidad y la transición política. En la práctica sin embargo, el término adquirió un carácter peyorativo: quien "concertaba" con el gobierno era tildado de claudicante, alineado, vendido o traidor según el caso. Ello constituye un indicador de doble efecto. Por una parte, evidencia la debilidad de una cultura política que valora el logro de acuerdos, pero por la otra, también pone de manifiesto la pérdida de credibilidad y prestigio de aquella administración. Los acuerdos concretos a los que arribó el gobierno demócrata cristiano fueron escasos: el pacto de junio de 1987 destinado a fortalecer las reglas del juego democrático que al final fue suscrito por el partido oficial y cinco organizaciones políticas minoritarias y el pacto con la Unidad de Acción Sindical y Popular en 1988 que el gobierno incumplió posteriormente.

3 Esta era la propuesta de la Central General de Trabajadores -CGTG- por ejemplo. (*Inforpress* 921).

pacto social, lo que acrecentó la desconfianza casi "natural" de los empresarios y trabajadores entre sí y hacia el gobierno: de las cinco centrales sindicales invitadas sólo dos participaron al igual que los cooperativistas y los empresarios. Los representantes patronales organizados en el CACIF aclararon que lo hacían para demostrar su "buena voluntad" hacia la negociación. Algunas organizaciones sindicales como la Unión de Trabajadores de Guatemala -UNSI TRAGUA- afirmó que ... "participaría si el gobierno daba marcha atrás en una serie de medidas impopulares" (*Crónica*, 165, marzo de 1991); o sea, condicionaba su participación a la modificación previa de algunas decisiones que serían parte de la discusión del pacto.⁴

Luego de cuatro meses y medio de trabajo, la comisión del pacto social sucumbió a su propia fatiga y a la ausencia de resultados importantes. A finales de julio, patronos y trabajadores habían llegado a un acuerdo sobre salarios mínimos para el área urbana y el campo, pero cuestionado por algunas agrupaciones de empresarios agrícolas que no se consideraban representados en el pacto. Lo que fue calificado como una "maniobra del gobierno" provocó la asfixia definitiva del pacto: el anuncio de una nueva tarifa eléctrica por parte del ejecutivo, justificándola como una "recomendación" de la comisión del pacto. Ello fue reconocido por el propio Serrano en una entrevista, como producto de una "mala interpretación" (*Crónica*, 188, agosto de 1991).

La desconfianza y la confusión inicial a lo que vino a añadirse la falta de experiencia y los errores del equipo gubernamental encargado de la conducción del pacto social, determinaron en última instancia su fracaso. Más que una instancia para la identificación y captación de los intereses de los grupos representados, se trataba de un mecanismo para lograr consensos, dentro de la necesidad de instaurar un nuevo estilo de gestión democrática. Las dificultades posteriores que se fueron acumulando hasta que se desencadenó en mayo de 1993 la más grave crisis de gobernabilidad que el régimen político guatemalteco sufriera des-

4 La desconfianza hacia el pacto social puede sintetizarse a través de la siguiente interpretación de Inforpress... "el pacto social aparece en el contexto nacional como el mecanismo idóneo para que el gobierno obtenga un *compás de espera* que le permita no enfrentar directamente las manifestaciones de descontento social, mientras se define el programa económico de corto plazo y se legitima la negociación como instancia democrática de consenso" (*Inforpress* 925).

de el inicio de la transición en 1986, demostraría que la búsqueda del consenso era una preocupación más bien importada y pasajera en la mentalidad autoritaria del ex presidente Serrano.

4 Balance final

-La gobernabilidad, término en boga en la mayoría de los análisis políticos contemporáneos, parece indicar en última instancia, el grado esperado de estabilidad y legitimidad que un régimen político requiere para ser funcional respecto de determinada sociedad. Más que una "cualidad" o una "virtud" del sistema político definido a priori, la gobernabilidad es la resultante final de una combinación de circunstancias que se dan en la relación entre el estado y la sociedad civil. Dentro de tales circunstancias destaca el propio desempeño del gobierno, las condiciones de existencia de la sociedad (derivadas de su historicidad), las expectativas de los actores sociales y la cultura política, dentro de una buena dosis de subjetividad.

-Aunque teóricamente la gobernabilidad pueda analizarse en relación a cualquier régimen político, el interés actual la vincula con la democracia. Así, en los procesos de "transición difícil" de los regímenes autoritarios hacia modelos más democráticos y representativos, la búsqueda de estabilidad y legitimidad constituyen una preocupación permanente. Por otra parte, una mediación fluida, amplia y bien estructurada entre los intereses de los miembros de la sociedad civil y el estado, constituye una condición fundamental para sustentar un régimen político en términos de gobernabilidad a largo plazo. La existencia de procesos de este tipo se convierten igualmente en exigencias de la democracia.

-Los procesos de mediación pueden estudiarse por lo menos a partir de dos ángulos: a. considerando la participación política tanto individual como colectiva de la población; y b. tomando en cuenta la forma compleja como se estructuran, codifican, trasladan y son recibidos los intereses contradictorios de los diversos actores sociales.

-Las dos formas de participación política ya indicadas: la ciudadana y la colectiva son complementarias y deben reforzarse mutuamente. Si la primera se ve limitada por los problemas ya apuntados y la participación colectiva tiende a orientarse al corporativismo como está ocurriendo en Guatemala, el mayor riesgo que

puede darse es el desarrollo de un sentimiento de extrañamiento y despolitización, lo que resulta grave para el avance de la democracia.

-El estudio de los procesos a través de los que se estructuran los intereses colectivos y son trasladados, recibidos y procesados por el estado, es más complejo y requiere un trabajo exhaustivo de investigación. Se trata de una dimensión semioculta dentro de la arena política que se intuye pero muchas veces se niega y que el carácter conflictivo de muchos intereses en juego, no hace sino dificultar su conocimiento. En este ámbito, hemos destacado por una parte, la importancia de las organizaciones, y de la ideología en la estructuración de los intereses sectoriales y por la otra, la debilidad de las instancias del estado para identificar y captar tales intereses. Esta debilidad es un indicador de las dificultades reales que confronta la democracia en Guatemala.

En relación a la debilidad institucional a la que se refiere el párrafo anterior, es necesario puntualizar: a. que si bien son insuficientes las instancias del estado para identificar y captar los intereses y demandas de la población en general, ello no implica que no existan "nichos" institucionales a través de los que se acercan y llegan a plantearse al estado, intereses de grupos o de personas; es precisamente ésta la "dimensión semioculta" señalada anteriormente; b. que la ineficiencia del estado en el sentido indicado se suple en la práctica, con otras instancias como la Coordinadora de Sectores Civiles -CSC- o la Asamblea de la Sociedad Civil -ASC- o mediante los medios de comunicación social, aunque no sean necesariamente éstas las instituciones más idóneas para substituir una función que corresponde al ente estatal.

Bibliografía

Rojas Bolaños, Manuel, *La categoría gobernabilidad: aproximaciones a su validez analítica*. San José, Costa Rica, mimeo, 1994.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. BID, Washington, 1993.

Torres, Edelberto, "La gobernabilidad centroamericana en los noventa" en *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. Fundación F. Ebert, San José, Costa Rica, 1994.

Moisés, José Alvaro "Sociedad Civil, cultura política y democracia" en *Revista Mexicana de Sociología* (3-88), UNAM, 1988

Gálvez Borrell, Víctor, *Estado, participación popular y democracia*. Guatemala, FLACSO, 1994

Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en *Revista Mexicana de Sociología*, (3-89), UNAM, 1989.

Alcántara, Manuel, *De la gobernabilidad*. IX Congreso Centroamericano de Sociología, El Salvador, mimeo, 1994

Schmitter, Philippe, "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad" en Suzanne Berger (compilador) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

COLABORAN EN ESTA EDICION

Manuel Rojas Bolaños: politólogo, investigador del Programa Flacso/Costa Rica.

Guy Hermet: profesor del Instituto de ciencias políticas, París. Autor de varios trabajos sobre el tema de la democracia, entre ellos: *El pueblo contra la democracia*. Instituto de estudios económicos, Madrid 1989.

Julio Labastida Martín del Campo: sociólogo e investigador mexicano, profesor universitario, actualmente secretario general de Flacso.

Pedro Miguel: periodista, editorialista del diario *La Jornada* de México D.F.

Víctor Gálvez Borrell: sociólogo, profesor universitario e investigador del Programa FLACSO/Guatemala.

Este libro se imprimió en los talleres gráficos de Serviprensa Centroamericana, de Guatemala, en marzo de 1995. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond 80 gramos.