



Universidad de San Carlos de Guatemala  
Dirección General de Investigación  
Programa Universitario de Estudios de Coyuntura



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION  
OFICINA DE ESTUDIOS DE COYUNTURA**

***LA CONFORMACION DE UNA AGENDA POLITICA COMO  
CONSECUENCIA DE LAS AZAROSAS RELACIONES Y EL  
ENFRENTAMIENTO ENTRE GOBIERNO, PARTIDOS POLITICOS Y  
ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL PROCESO PREELECTORAL***

VILMA YOLANDA MASAYA ASENCIO

Guatemala, Julio de 2003



## INDICE

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>I</b>
<b>Introducción</b>	<b>II</b>
<b>1. El contexto internacional de la coyuntura electoral</b>	<b>1</b>
<b>2. Sistema de partidos políticos y proceso electoral en el 2003</b>	<b>2</b>
<b>3. Escenarios y actores</b>	<b>4</b>
3.1 Inseguridad ciudadana	4
3.2 La pobreza	6
3.3 La corrupción	7
3.4 La ingobernabilidad	9
<b>4. Correlación de fuerzas</b>	<b>10</b>
<b>5. Descripción de los puntos de agenda propuestos por las organizaciones sociales</b>	<b>13</b>
<b>6. Descripción y análisis de la agenda que estará en discusión y que prevalecerá durante los últimos meses de la coyuntura preelectoral</b>	<b>16</b>
<b>7. Pronóstico de la agenda que quedará delineada para el próximo período presidencial</b>	<b>17</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>18</b>



## **Resumen Ejecutivo**

La presente consultoría se orientó a determinar los escenarios, los actores y la correlación de fuerzas que son el telón de fondo en la conformación de una agenda política en las condiciones de enfrentamiento entre gobierno, partidos políticos y organizaciones sociales, durante el proceso preelectoral de 2003.

Los temas que se han convertido en el parteaguas de la confrontación electoral son la inseguridad ciudadana, la pobreza, la corrupción y la ingobernabilidad.

En relación a la inseguridad ciudadana, la delincuencia ha permanecido en el primero o segundo lugar. Esto ha llevado a que muchas personas demanden acciones contundentes a las autoridades de gobierno, “mano dura” contra la delincuencia o bien han recurrido a acciones ilícitas y violatorias a los derechos humanos como los linchamientos para “acabar con el problema”. Es por ello la importancia que adquiere la candidatura del general Efraín Ríos Montt, pues encarna la figura del caudillo y hombre fuerte que enfrentará la delincuencia y permitirá a los y las guatemaltecas vivir en paz. Esa ha sido su principal imagen durante toda su práctica política.

El tema económico es el principal escenario debido a las características de desempleo y pobreza estructural que padece el país. A pesar de ello, la continuidad en las políticas públicas es que las perspectivas sociales sobre la superación de la pobreza son desalentadoras, debido a que las políticas estatales con respecto a la economía, evidencian la ausencia de un programa integral de solución al problema. Al contrario, según el sector empresarial, el gobierno ha implementado medidas impositivas que desalientan la inversión y por lo tanto la generación de empleo y la distribución de la riqueza.

Los otros temas que determinan la agenda electoral y el plan de gobierno en el próximo período, aunque importantes, son complementarios a los dos temas anteriormente señalados. Por ello es que las propuestas de las organizaciones sociales y de los partidos políticos se orientan sobre ambos ejes. El tema de la educación es visualizado como una herramienta complementaria para alcanzar el desarrollo económico y superar la pobreza y la superación de esta se le considera como fundamento para superar la inseguridad ciudadana.

Aun con los temas prioritarios que definen las contradicciones entre Estado, partidos políticos y sociedad civil, existen otros como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la creación de tratados de libre comercio y el saneamiento de las finanzas públicas, que aun cuando no son prioridad para la sociedad, cualquiera de los partidos que llegue a gobernar debe priorizar en su plan de gobierno, puesto que son requerimientos de los factores externos, los cuales en la actual coyuntura de globalización y neoliberalismo se han vuelto prioritarios, incluso por encima de las demandas de soberanía que plantean los Estados en vías de desarrollo, para atender en primer lugar los temas y problemas que les exigen sus sociedades.



## **Introducción**

El proceso electoral y la expectativa de las elecciones generales de noviembre de 2003, han abierto la posibilidad para la conformación de una agenda política que permita el reacomodo de fuerzas políticas y la apertura de espacios para la construcción de una plataforma de trabajo que considere los intereses de amplios sectores nacionales. Una agenda política nacional permitiría avanzar en el próximo gobierno en la configuración de un plan de trabajo que responda a los intereses nacionales más que de personas particulares, grupos y partidos políticos.

Asimismo el proceso electoral debiera ser el marco político necesario para que reluzcan los tradicionales o nuevos actores sociales, debido a que la rutina política tendría que ceder espacio a la dinámica electoral y a la conformación de escenarios que se modificarían periódicamente, en tanto las fuerzas sociales y políticas despliegan sus estrategias de acción.

Con las fuerzas políticas en juego durante el proceso electoral, se esperaría que los principales problemas del país fueran debidamente abordados por los partidos políticos y la sociedad civil, para que a partir de compromisos éticos y prácticas transparentes la renovación de autoridades brindara una oportunidad para corregir el rumbo de las políticas estatales y se implementara las acciones y estrategias para lograr los cambios que requiere el país.

Sin embargo, a diferencia de lo que se esperaría de un proceso electoral que se realiza en una crisis de gobernabilidad, con amplios niveles de corrupción, una profundización de la crisis económica y de la pobreza, así como por el incremento de la violencia delincuencia y social, el proceso electoral nuevamente tiene el signo de la cultura política dominante. Las propuestas de trabajo y los compromisos éticos, ceden espacio a la propaganda electoral fundamentada en la búsqueda de votos a cualquier costa y los compromisos, acuerdos y alianzas en base a adquirir cuotas de poder. El marketing político ha complementado las formas tradicionales de actividad política, en donde lo que importa es la venta de la figura del candidato y no la trayectoria política y social del mismo, su liderazgo fundamento en el servicio a la sociedad, su práctica política con propuestas y acciones concretas. Es más importante ganar las elecciones que asumir un compromiso político con la sociedad. Lo que importa es que los grupos de poder tradicional avalen la candidatura, puesto que son ellos los que tienen los recursos para hacer una campaña electoral, aun cuando el espaldarazo implique la renuncia a los principios políticos o a los ejes centrales del plan de gobierno.

La confrontación entre los grupos de poder tradicionales y el actual partido gobernante le han impreso una dinámica particular al proceso preelectoral del presente año. Los intereses económicos de ambos grupos son los que determinan dicha confrontación. Por el lado de los grupos tradicionales, se trata de los monopolios y el capital tradicional, que han utilizado el Estado desde su fundación para reproducir sus intereses, lo cual habían logrado sin ser perturbados, hasta el presente cuando pierden la subordinación de los grupos gobernantes, quienes aún cuando en última instancia continúan reproduciendo los intereses de todos los empresarios, pretenden dejar al margen del beneficio estatal directo al capital tradicional, para que el erario nacional sirva principalmente, sino de forma exclusiva, a su proyecto económico: enriquecerse de manera inmediata a través de los fondos públicos, sea de manera directa o bien a través del gasto público. O bien utilizar la protección del Estado para realizar acciones vinculadas con los grupos del crimen organizado y del narcotráfico.

Por lo anterior es que la agenda que predomina durante los meses preelectorales, es la que necesita escuchar la sociedad guatemalteca, puesto que en la misma se encuentran propuestas de solución a los problemas más atingentes de Guatemala. Dicha agenda es elaborada demagógicamente, puesto que la mayoría de partidos, sus líderes y candidatos se mantuvieron ausentes de la problemática política mientras no había campaña electoral.

Quienes han mantenido una constante dinámica de propuestas y posiciones sobre la problemática nacional, han sido los sectores académicos y sectores de la sociedad civil que buscan establecer una agenda de nación consensuada entre la sociedad, los partidos políticos y el Estado. A pesar de ello, como sus planteamientos no son vinculantes, los partidos políticos y los funcionarios públicos, muchas veces, han hecho caso omiso de los consensos a los que se arriba en estas instancias, los cuales son producto de un amplio proceso de diálogo y negociación. En varios de estos esfuerzos de consenso han participado representantes de los partidos políticos y funcionarios públicos, pero lo han



hecho como un compromiso formal al cual deben asistir y no imbuidos de la dinámica que busca la construcción de una sociedad incluyente.

Estos hechos han sido los elementos encontrados a partir de estudiar los escenarios, los actores y la correlación de fuerzas, como telón de fondo en la conformación de una agenda política en las condiciones de enfrentamiento entre gobierno, partidos políticos y organizaciones sociales, durante el proceso preelectoral de 2003.

El presente trabajo es resultado de dicho estudio. Se enmarca dentro de los análisis de coyuntura, que permita a la Universidad de San Carlos contar con elementos teóricos y empíricos para la formulación de orientaciones políticas en los próximos años.



## **1. El contexto internacional de la coyuntura electoral**

Centroamérica ha iniciado la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y está ejecutando la propuesta del Plan Puebla Panamá. Están en marcha las negociaciones para establecer en el 2005 el ALCA, que contempla el área de libre comercio de las Américas.

Esos procesos determinan que Guatemala deba desarrollar negociaciones en las que se hagan valer los intereses nacionales y se impulse la construcción de una sociedad reconciliada, que combinadas con un modelo de desarrollo, produzca las condiciones materiales adecuadas para insertarse de manera ventajosa en el nuevo entorno mundial.

Dichas condiciones, viables en el marco y espíritu de los Acuerdos de Paz y con el apoyo de la comunidad internacional, adquieren tanta más importancia si se toman en cuenta los efectos de la crisis económica mundial que castiga fuertemente la economía guatemalteca, principalmente la agroexportadora, afectada aún más por la crisis cafetalera.

En el plano político, después del 11 de septiembre de 2001, los temas prioritarios de la comunidad internacional hegemonizada por los Estados Unidos de Norteamérica se han modificado, especialmente en cuanto al tema de seguridad. Consecuentemente, algunas áreas sensibles a la cooperación internacional han pasado a un segundo plano, ya que gran cantidad de los recursos mundiales están siendo dirigidos a financiar medidas militares y de control para combatir el terrorismo.

Se considera que uno de los efectos más graves de esta nueva situación radica en que provocará la subordinación del respeto a los derechos humanos, a la efectividad de la lucha contra el terrorismo. También, la eventual vinculación del terrorismo internacional con actividades de narcotráfico, lavado de dinero y migración ilegal, que combinados con la corrupción de amplias esferas gubernamentales y sociales de algunos países en vías de desarrollo, pone nuevos obstáculos a la cooperación internacional en su compromiso con la paz, la democracia y el desarrollo humano.

En la redefinición de la agenda de seguridad y la priorización en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, países que como Guatemala habían sido vistos por los Estados Unidos de Norteamérica como aliados incondicionales, en el presente han sido ubicados aliados o cómplices de grupos vinculados al trasiego de droga y a ilícitos internacionales. La descertificación aplicada al país por el gobierno de los Estados Unidos a principios del año 2003 es una clara advertencia de este país a que se debe adoptar una política de seguridad y defensa mucho más agresiva, que evidencia un combate al narcotráfico y al terrorismo por parte del Estado guatemalteco.

Este nuevo escenario representa desventajas para Guatemala. Por un lado, la cooperación internacional puede disminuir considerablemente en momentos en los que la institucionalidad del país se encuentra debilitada, y por otro, las consecuencias políticas derivadas de lo anterior pueden reforzar las estructuras de represión y control social.

Ante tales desafíos, la nueva situación demanda que la sociedad civil y el Estado luchen para que Guatemala no sea excluida de la agenda internacional y no se pierda el espíritu que anima los Acuerdos de Paz. El desafío es tanto mayor para la comunidad guatemalteca en cuanto que las elecciones generales de noviembre próximo determinarán la designación de una nueva administración gubernamental.



## 2. Sistema de partidos y proceso electoral en el 2003

Desde que se ha consolidado la democracia representativa, la división de los poderes y el Estado de Derecho a nivel mundial, se tiene como principio que sólo a través del Estado se puede implementar un proyecto nacional que requiere en primer lugar y como requisito indispensable, de la confianza de la ciudadanía en las autoridades e instituciones; comprensión de la relativa insuficiencia de los recursos públicos y la consecuente debilidad del Estado; administración transparente y proba; y entendimiento de la gradualidad inherente a un proceso como éste que debe sostenerse en el tiempo.

Asimismo, se ha establecido la importancia de fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado, para enfrentar desafíos complejos, porque si se comparte que la viabilidad del futuro del país depende de la capacidad de implementar grandes transformaciones, éstas sólo son posibles si la sociedad, o la mayoría de la población en su caso, asumen el reto y los esfuerzos que requiere la redefinición de las prioridades nacionales.

En la coyuntura actual, donde como tendencia predomina la democracia representativa y el libre juego de ideas, los principales instrumentos que permiten promover las condiciones para generar esos cambios son los partidos políticos y los comités cívicos.

Los partidos políticos son los intermediarios entre los gobernados y el gobierno. Tienen como misión recoger, dar coherencia y encausar las aspiraciones populares hacia el Estado. Es decir que son órganos de formación, expresión y movilización de opinión pública, interpuestos entre el gobierno y la sociedad, a partir que las personas aisladas difícilmente pueden tener incidencia política efectiva o ejercer influencia en la formación de la voluntad del Estado. Además, legalmente son los únicos que pueden acceder a las estructuras formales de poder donde se definen las políticas públicas.

“Un partido político es además el portador de un proyecto político, de una aspiración en última instancia también de un IDEAL, sobre el futuro de esa sociedad”<sup>1</sup>

Es a partir de la función de intermediarios entre la sociedad y el poder, que los partidos políticos y los comités cívicos son factores esenciales de la democracia, pues canalizan la opinión pública y la hacen valer ante el gobierno. “Los modernos Estados democráticos, son por ello, Estados de partidos, como los denomina Hans Kelsen.”<sup>2</sup>

Para construir la democracia, fortalecer la participación ciudadana de todos los sectores, lograr la inclusión política e impulsar acciones y estrategias estatales que permitan superar la exclusión de los sectores sociales en todas las esferas de la sociedad, los partidos políticos y a nivel local los comités cívicos, son elementos indispensables, pues en los regímenes democráticos ellos juegan el papel de intermediarios entre el pueblo y el gobierno.

“Al ser los canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado, al ser los llamados a recoger, enriquecer y procesar las aspiraciones de la comunidad a fin de que cobren un peso específico, los partidos políticos son elementos auxiliares del gobierno aunque estén en la oposición.”<sup>3</sup>

Aun con la importancia que tienen los partidos políticos, en Guatemala, estos se encuentran en crisis, lo cual se evidencia por la debilidad de su membresía y por la percepción que la sociedad tiene de ellos. Esto conlleva que los mismos tengan limitaciones para cumplir como canales de intermediación entre la sociedad civil y el Estado y las demás funciones que tienen asignadas socialmente.

<sup>1</sup> Poitevin, René. Los Partidos Políticos y la Democracia. En EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. I Seminario de ASIES. Guatemala, julio 1985. Página 5.

<sup>2</sup> Borja, Rodrigo. ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA. Ed. FCE. México, 1998. Página, 765.  
Idem. Página 768.

<sup>3</sup> Poitevin. Op. Cit. Página 1



A pesar que la teoría política le asigna a los partidos políticos el papel de intermediarios entre los gobernados y el gobierno; establece que tienen como misión recoger, dar coherencia y encausar las aspiraciones populares hacia el Estado; que son órganos de formación, expresión y movilización de opinión pública, interpuestos entre el gobierno y la sociedad y que legalmente son los únicos que pueden acceder a las estructuras formales de poder donde se definen las políticas públicas, las organizaciones partidarias en Guatemala no han logrado una verdadera relación de intermediación entre la sociedad y el Estado, lo cual no permite a ninguno de los partidos de la oposición lograr hegemonizar la dinámica electoral y por lo tanto se reduce la posibilidad de confrontar unidos, en las próximas elecciones al partido en el gobierno.

El incumplimiento de las tareas que le corresponden ha determinado que los partidos políticos se encuentran en crisis, siendo evidente la misma en debilidad de su membresía y por la percepción que la sociedad tiene de ellos. También se evidencia que los mismos despliegan sus acciones partidarias cuando se inicia el proceso electoral y al finalizar el mismo dejan de activar.

Su incapacidad para encausar las aspiraciones sociales se ha manifestado en su posición ante los Acuerdos de Paz y en su inercia para promover políticas integrales que promuevan el cambio de las determinantes estructurales que condicionan la reproducción de la cultura de violencia, hacia prácticas políticas cimentadas en la ética, la formación política, la inclusión de los marginados social, política, económica y culturalmente, así como promover y consolidar las prácticas democráticas, el diálogo y la negociación en el manejo de los conflictos sociales y en la promoción de políticas que reestructuren al Estado autoritario hacia un Estado Democrático de Derecho. Su función ha sido, por acción u omisión, reproducir y legitimar el status que favorece a las minorías, la impunidad, la corrupción y la ilegalidad.

En el medio partidario, al igual que en todas las esferas sociales, existen personas y grupos políticos, que buscan desarrollar un nuevo estilo de hacer política, cuyo fundamento es la ética, el irrestricto respeto a la institucionalidad y la legalidad del país, el bien común y promover la inclusión de todos los sectores y actores en un proyecto de nación. Sin embargo, no representan una fuerza que modifique la práctica partidaria vigente.

En Guatemala, el surgimiento de los partidos ha sido muy puntual: surgen por las aspiraciones políticas presidenciales de uno de sus dirigentes. Eso ha hecho que los partidos políticos sean instrumentos electorales y no sean instrumentos políticos de desarrollo de la participación ciudadana ni que sean instrumentos políticos que realmente se traduzcan como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, como debiera ser la correcta visión, sino únicamente son instrumentos para alcanzar la presidencia de la república, por lo que no podemos hablar de clase política, porque hablaríamos de una clase política cuando realmente la gente estuviera formada para ser políticos, con carrera, con estudio, con permanencia, porque se han preparado y formado para ser políticos, pero aquí únicamente podemos identificar como afiliados políticos, o podemos hablar de políticos de gentes serviles coadyuvantes al interés de un candidato presidencial.

Aun con esas características, en el presente año, nuevamente ha tomado auge la campaña electoral, aun cuando algunos analistas consideran que la misma comenzó prematuramente implementada de hecho a partir que los partidos de oposición han anunciado a sus posibles candidatos presidenciales para hacer frente al Frente Republicano Guatemalteco –FRG–.

El interés que entre la población ha despertado el tema electoral ha llevado a diversos medios de comunicación escrita a publicar los resultados de encuestas y sondeos de opinión, mismos que ponen el acento en las personalidades políticas (incluidas las máximas autoridades del FRG), que probablemente protagonizarán el próximo evento electoral. Se han mencionado los nombres de Efraín Ríos Montt, Fritz García Gallont, Óscar Berger y Álvaro Colóm, como los candidatos con más posibilidades de llegar al poder.

Los procesos electorales conllevan a que los conflictos puedan ser utilizados como instrumentos para lograr una coyuntura electoral favorable y que las manifestaciones de la conflictividad se sobredimensionen en algunos casos como la corrupción o desaparezcan de la agenda nacional en otros, lo cual puede suceder con la atención sobre el hostigamiento a los grupos de derechos humanos.





La dinámica política y social del 2003 está siendo determinada por el proceso electoral, las alianzas políticas y las plataformas partidarias. Los conflictos que generen votos y los que permitan mejorar la imagen política de los partidos y los candidatos serán los que destaquen en los medios de comunicación. El manejo de temas como la pobreza urbana y rural, serán utilizados demagógicamente principalmente por el FRG, quien aparentemente está diseñando su estrategia electoral sobre el mismo discurso de las elecciones pasadas, en donde se presentó como el partido que expresaba los intereses de los pobres, frente al candidato que representa los intereses de los ricos: Oscar Berger.

La perspectiva electoral en el presente, permite suponer que existen elevadas probabilidades para que el Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, vuelva a ganar las elecciones a partir de que la Corte de Constitucionalidad –CC- declaró con lugar el Amparo interpuesto por este partido para que permitieran la inscripción de Efraín Ríos Montt como su candidato a presidente.

Si asume la presidencia este candidato, profundizará las contradicciones sociales y fortalecerá a los sectores más conservadores del país los cuales han reproducido la cultura de violencia como mecanismo para dirimir los conflictos y que en el presente varios de ellos, como los militares de la Tesis de la Seguridad Nacional, forman parte de la membresía de este partido. Las bases sociales del FRG, que le permitieron llegar al poder en el 2000, continúan vigentes en el presente. Estas son: los sectores vinculados a la contrainsurgencia (militares, las Patrullas de Autodefensa Civil -PAC-, comisionados militares), las sectas evangélicas -lo cual no implica a toda la población evangélica- y algunos sectores de la iglesia católica. Mientras que por el lado de los partidos de oposición no existen bases sólidas y la tendencia es que la amplia gama de opciones partidarias debilite la posibilidad de una opción ante el partido en el gobierno.

### **3. Escenarios y actores**

El trasfondo que determina el proceso electoral del 2003, es un conjunto de problemas estructurales, entre los que destacan la inseguridad ciudadana, la pobreza, la corrupción y la ingobernabilidad.

#### 3.1 Inseguridad ciudadana:

En los sondeos de opinión<sup>4</sup> sobre los principales problemas que perciben los guatemaltecos, la delincuencia ha permanecido en el primero o segundo lugar. Esto ha llevado a que muchas personas demanden acciones contundentes a las autoridades de gobierno, “mano dura” contra la delincuencia o bien han recurrido a acciones ilícitas y violatorias a los derechos humanos como los linchamientos para “acabar con el problema”.

La percepción de inseguridad social de la ciudadanía ha sido un factor determinante en las elecciones presidenciales, en donde candidatos como Jorge Serrano Elías definieron su propaganda electoral sobre el tema logrando de esa manera ser electo como Presidente de la República. También se han manifestado casos como el de Efraín Ríos Montt, quien ha cimentado su imagen política como “hombre fuerte” adecuado para enfrentar y resolver la delincuencia.

El hecho es que la inseguridad ciudadana se ha convertido en un flagelo para la sociedad guatemalteca y las autoridades gubernamentales han demostrado incapacidad para garantizarle seguridad a las personas, a sus familias y a sus bienes, lo cual determina que el país sea considerado uno de los más peligrosos y violentos de América Latina, en donde el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común campean libremente, contando muchas veces con el aval o la participación de funcionarios de gobierno.

La debilidad estatal para enfrentar la criminalidad y el abuso de autoridad, determinan que la impunidad sea la práctica, convirtiendo la sanción a la delincuencia en una posibilidad remota, así como la existencia de un cuerpo

---

<sup>4</sup> Véase la encuesta de opinión publicada por el diario Prensa Libre el 27 de mayo y del 2 de julio del presente año.



de seguridad ciudadana eficiente, honesto y respetuoso del Estado de Derecho, que cumpla con la labor de brindar protección a la ciudadanía frente al crimen en sus diversas expresiones.

Las estrategias de lucha contra el crimen logran un efecto mínimo cuando las instituciones responsables del orden público y de la justicia penal, demuestran un débil cumplimiento de sus funciones y un limitado efecto disuasivo. Sin embargo, a partir que la inseguridad es el principal problema que identifica la población, es frecuente que debido al impacto de la criminalidad y de la violencia, las personas demanden políticas estrictamente represivas, las cuales se vuelven extremadamente populares.

“Los altos niveles de violencia [se refiere a la delincuencia] afectan negativamente la inversión, el empleo y el consumo. Las pérdidas materiales y en salud son considerables. Las vidas humanas que se pierden son invaluable. La erosión que el crimen provoca en el capital social e institucional del país imposibilita se den las condiciones para el desarrollo sostenible. Además, la inseguridad que perciben los ciudadanos deteriora su salud mental y, en definitiva, su bienestar.”<sup>5</sup>

De toda la violencia social que se produce cotidianamente en las relaciones sociales, la población percibe principalmente la relacionada con la delincuencia. Puede ser que la misma reciba más atención debido a que su publicidad genere mercado para los medios de comunicación, o porque la misma es ajena a la violencia “normal” en la que conviven las personas, puesto que quienes la realizan son ajenos al núcleo familiar o al espacio comunitario.

Lo cierto es que en la actualidad hay una percepción generalizada en la sociedad, de que se encuentra inmersa en una crisis de seguridad pública, que se manifiesta en los índices de criminalidad común, los cuales han desbordado las capacidades del Estado para enfrentarla. Debido a la falta de recursos financieros, de personal, así como por la corrupción e incapacidad que evidencian los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

“Las dificultades que enfrentan las instituciones para cumplir con sus cometidos en esta materia, se traducen en una sensación de desamparo que cunde en la población, sensación que socava directamente las bases de la confianza ciudadana en el Estado, que es la fuente de la fortaleza de todo Estado Democrático.”<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, en el último informe de verificación de MINUGUA se señaló que la Policía Nacional Civil – PNC- continúa siendo una de las principales instituciones responsables de violaciones al derecho a la vida. Esta instancia internacional ha acusado a algunos de sus agentes como autores de ejecuciones extrajudiciales y torturas, teniendo como denominador común el uso excesivo de la fuerza, uso ilegal de armas de servicio o de torturas sobre personas detenidas o bajo custodia y que se han producido alteraciones en los partes policiales para encubrir a los verdaderos autores de las muertes.

Es decir que, la institución estatal a cargo del monopolio del uso de la fuerza para proteger a las personas, además de ineficiente para cumplir su misión de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas y sus bienes, viola la legalidad y abusa de su autoridad. A la par de la inseguridad que le causa la delincuencia a la ciudadanía, también es afectada por la inseguridad ocasionada por los que debieran proporcionarle seguridad.

“Hay indicios de que la sociedad civil en general no sólo teme a la policía nacional sino que desconfía de ella debido a su historial de ineficiencia, corrupción y desprecio de los derechos humanos.”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> CIEN. SEGURIDAD CIUDADANA. En LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL 200-2003. Página 11.

<sup>6</sup> Torres Rivas, Edelberto. DEL CONFLICTO AL DIALOGO: EL WSP EN GUATEMALA. Ed. UNRISD y FLACSO Guatemala. Guatemala, 1999. pag. 221

<sup>7</sup> MINUGUA. INFORMES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA. Página 8.



### 3.2 La pobreza:

Guatemala se caracteriza por ser uno de los países de América Latina que cuenta con uno de los más altos niveles de pobreza, tanto en el área rural como en la urbana.

“Es un hecho innegable que Guatemala es un país con extremadamente altos índices de pobreza, marginación y exclusión social dentro de su población rural, que constituye la mayoría. Es justo entonces, enfocar en alta medida la ayuda para el desarrollo hacia las zonas rurales. Sin embargo, también “hay un claro consenso en el sentido de que la acumulación y el crecimiento de la población urbana en situación de pobreza e indigencia constituye un gran desafío moral si se desea hablar de comunidades urbanas y convivencia ciudadana.” (FUNDASAL, citado por Gellert:54)

Lo anterior se debe a que aun cuando el país experimentó niveles de crecimiento económico durante la década de 1970 no se produjo redistribución de la riqueza, sino que se mantuvieron los niveles de concentración en unos pocos y exclusión de la mayoría.

“Efectivamente, todo el crecimiento económico que se registró bajo el modelo anterior de sustitución de importaciones e integración regional, no generó desarrollo social ni redistribución de los ingresos.” (Funkhouser:45)

Además, durante la década de 1980 (la década perdida), se contrajo la economía generando con ellos que los costos de la crisis se trasladara a la población más pobre, incrementando los índices de pobreza y surgiendo la definición de pobreza extrema.

“En 1980 se calculaba que la pobreza en la población guatemalteca era de 71% y en 1985 del 83%; mientras que en 1989 la población pobre se estimaba en 75%.” (Funkhouser:45)

Con los cambios económicos internacionales y la redefinición del modelo económico, la pobreza no se redujo sino que se incrementó, debido a que la mayoría de la población no se encuentra capacitada ni tecnificada para adecuarse a las nuevas demandas laborales que el nuevo modelo requiere, pues su actividad productiva se concentra en la agricultura que requiere una mano de obra sin capacitación y poco remunerada.

A lo anterior se suma que a principios del 2000, se produce la crisis del café, el cual ha sido la principal fuente de empleo en el país, dejando a miles de personas sin su principal fuente de ingreso y sin perspectivas de obtener un empleo, porque no existen alternativas económicas en las cuales se inserte.

“A partir del 2000, como consecuencia de la caída de los precios del café y de la sequía, es probable que se hayan reducido los ingresos de las personas en el área rural y que haya aumentado la pobreza. El 16% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema y el 56% en situación de pobreza en el año 2000. Aproximadamente ocho de cada diez pobres se ubicaban en áreas rurales y apartadas del país. El 30% de los pobres se concentraba en la Región Suroccidental (Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos y Sololá), y cuando se analiza la incidencia de pobreza en cada una de las regiones se observa que la Región Norte (Alta y Baja Verapaz) tenía la mayor incidencia de pobreza (84%).” (PNUD:3)

Las perspectivas sociales sobre la superación de la pobreza son desalentadoras, debido a que las políticas estatales con respecto a la economía, evidencian la ausencia de un programa integral de solución al problema. Al contrario, según el sector empresarial, el gobierno ha implementado medidas impositivas que desalientan la inversión y por lo tanto la generación de empleo y la distribución de la riqueza.

Aun cuando las organizaciones sociales (especialmente las ONG's) implementan proyectos orientados a combatir la pobreza y extrema pobreza, sus acciones han sido focalizadas, lo cual no permite revertir la profundización del problema.

La combinación de factores nacionales e internacionales ha contribuido a agudizar las condiciones de pobreza de miles de familias, principalmente rurales. Éste es el resultado del proceso de concentración de la riqueza y la exclusión social generados por el modelo agro-exportador de materias primas que dio inicio en la época de la



Reforma Liberal y que actualmente muestra su agotamiento, luego de más de un siglo de producción cafetalera. Entre estos factores los principales son los siguientes:

- \* Falta de desarrollo en el área rural.
- \* Carácter fundamentalmente agrícola de la ruralidad guatemalteca como uno de los determinantes de la pobreza, la marginación y la emigración.
- \* Insuficiencia del recurso humano adecuado para impulsar el desarrollo no agrícola del área rural.
- \* Insuficiente infraestructura en el área rural.
- \* Débil capacidad de respuesta del país ante los condicionantes externos derivados del contenido de la mundialización económica.

### 3.3 La corrupción:

Otro problema que se ha mantenido durante varias décadas y que se ha vuelto estructural por sus raíces históricas y por su incidencia negativa en el desarrollo democrático del país, así como en la prevalencia de la impunidad es la corrupción.

Desde que se produjo la apertura democrática, los medios de comunicación han tenido mayor acceso a la información y menores riesgos para ejercer el periodismo investigativo, lo cual ha permitido que la ciudadanía conozca los niveles de corrupción y los funcionarios vinculados a la misma, además de los mecanismos utilizados para realizar los actos corruptos. Esto significa que durante los gobiernos militares también hubo corrupción, pero debido a la ausencia de democracia y a la violación a los derechos humanos, la mayoría de los actos corruptos y quienes lo realizaron fueron ocultados o censurados por el Ejército.

La corrupción reproduce la impunidad y hace inviable la consolidación del Estado de Derecho; debilita la consolidación del poder civil y fomenta el clientelismo en los funcionarios públicos. Debido a que la misma ha estado presente durante décadas,<sup>8</sup> en la sociedad se ha generado una tolerancia extrema hacia la misma, aceptando “como normal” que funcionarios públicos delincan en el ejercicio del poder, e incluso se expresan negativamente del funcionario honesto, lo ven como “tonto” por no aprovecharse. En lugar de reconocerle el mérito y aplaudir sus valores, se le descalifica. También es común escuchar en la población decir “que roben pero que hagan algo”.

Los efectos negativos de la corrupción se manifiestan de manera más alarmante en la falta de cobertura estatal a las necesidades básicas de la población y en el robo directo o indirecto del erario nacional. Mientras la corrupción se mantenga, el ejercicio del poder público será visto por muchos políticos como un botín; las funciones del Estado no se cumplirán y la impunidad continuará siendo hegemónica en las actividades estatales en detrimento del Estado de Derecho.

Desde que asumió el poder el actual gobierno las denuncias de corrupción han aumentado, así como la disposición que han evidenciado los medios de comunicación social escritos de hacer públicos los ilícitos cometidos por los funcionarios, en donde destacan desde desconocimiento de procedimientos administrativos y contables hasta la directa apropiación de los fondos públicos para fines personales.

---

<sup>8</sup> Véase el libro “UBICO” de Rafael Arévalo Martínez, para conocer el procedimiento “legal” que tenía la dictadura ubiquista para que el Congreso aprobara “un regalo” en efectivo al Dictador en conmemoración de su cumpleaños.



En resumen, tres son los tipos de hechos generales de la corrupción política en Guatemala:

- a) Los de participación del agente del Estado y de ciudadanos privados, como el caso típico del soborno y extorsión.
- b) Los de participación del agente del Estado, con la colaboración o coparticipación privada, como el saqueo de los fondos públicos y los desvíos para la obtención de comisiones e intereses.
- c) Los de inhibición del agente del Estado al que por ley le corresponde establecer, denunciar o perseguir al funcionario corrupto, como el caso del Contralor General y del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

"En conjunto, la corrupción generalizada observada en los últimos años, ha contribuido directa o indirectamente a debilitar aún más la institucionalidad, el sistema político y las finanzas públicas, y entre sus efectos inmediatos se encuentran:

- El incremento de los precios por compras y contrataciones de bienes y servicios, y por lo tanto, drenaje de los fondos públicos y deficiencias presupuestarias en las instituciones del Estado.
- Desconfianza en la administración y en los funcionarios públicos.
- Debilitamiento y descrédito del sistema político y de partidos.
- Rompimiento del orden jurídico establecido y debilitamiento del Estado de Derecho.
- Debilitamiento de la relación Estado - Orden Jurídico - Sociedad.
- Desconfianza en la democracia como sistema de gobierno."

El balance de los tres primeros años del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), encabezado por Alfonso Portillo es negativo, como consecuencia de la profundización de la crisis económica, política, moral y social del país, la corrupción generalizada, la confrontación entre gobierno y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), el estímulo gubernamental para la reorganización de estructuras contrainsurgentes y el aparente resurgimiento de la violencia política a través de grupos clandestinos.

Esta situación ha producido un clima de polarización, confrontación, violencia y desesperanza en la mayoría de los sectores de la población, golpeada por el hambre y por un sistema injusto, caracterizado por privilegios de una minoría oligárquica que se resiste al cambio.

Por lo anterior, varios analistas, como el Centro de Estudios de Guatemala y Prensa Libre, consideran que crece el desgaste del gobierno y del FRG, quienes afirman que están pagando un alto costo político por sus desaciertos, la corrupción, su falta de coherencia, sus pugnas internas, la polarización, la confrontación y la falta de rumbo de la administración.

Una de las formas en que, aparentemente, el FRG intenta enfrentar esta crítica situación ha sido ir tomando el control paulatino del gobierno. El partido oficial poco a poco ha sacado de sus puestos a funcionarios que no pertenecen al mismo, como parte de una estrategia preelectoral y para tratar de cambiar la imagen de corruptos que de sus miembros tiene la población.

Otra manera que se prevé es que el FRG busca evitar el desgaste del actual gobierno y lograr la reelección, terminando su alianza con el gobierno de Alfonso Portillo, unirse a la lucha contra la corrupción denunciando a funcionarios portillistas vinculados a la misma y hacerle ver a la población que la mayoría de miembros del actual gobierno acusados de ilícitos son del sector vinculado al presidente y no al partido riosmontista.

Además de la corrupción en su forma "más común", al actual gobierno también se le considera involucrado en el crimen organizado y el narcotráfico, y algunos columnistas de prensa como Mario Roberto Morales ha calificado



a la actual administración gubernamental como "banda de delincuentes disfrazada de partido político que controla el Estado para su beneficio." (SV:22-10-02)

Producto de las denuncias de corrupción, hasta el propio gobierno estadounidense ha intervenido, quitándole la visa a varios militares retirados y a funcionarios del gobierno, lo que ha permitido suponer que puede existir un conflicto entre la embajada de Estados Unidos y algunos grupos que se amparan en la administración de Alfonso Portillo, uno de los cuales es el del general Francisco Ortega Menaldo. Se supone que ha sido la intención de funcionarios estadounidenses debilitar, sin éxito, a este grupo de militares de baja con grandes influencias en el Ejecutivo, lo que ha generado algunas fricciones.

### 3.4 La ingobernabilidad:

Por ingobernabilidad se entiende la condición social en donde no existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil, puesto que al gobierno le resulta difícil o imposible gobernar porque los ciudadanos no respetan la autoridad establecida, recurriendo a métodos violentos e ilegales para influir en las decisiones públicas. Es decir que no existe claridad estatal hacia donde ir ni propósitos comunes que prioricen los intereses sociales sobre los individuales.

Durante la década de los 80's y principalmente en los 90's, los organismos internacionales y el pensamiento neoliberal, determinaron que la principal causa de la ingobernabilidad era la sobrecarga de demandas de la sociedad hacia el gobierno, por lo que propusieron e impulsaron la reducción del aparato estatal y en segundo lugar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento u otro el Estado intervendría para resolver los problemas.

"En los años noventa la popularidad del término se debe fundamentalmente a dos instituciones financieras multilaterales: el Banco Mundial –BM- y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. En 1992 el BM publicó, dentro de la tradición inaugurada por la Trilateral, un trabajo titulado 'Governance and Development', basado en la producción realizada por un grupo de trabajo del Banco en 1991... Casi simultáneamente el BID comenzó a incursionar en el tema de la gobernabilidad, con preocupaciones similares. Como se señala en un documento de 1992 'aunque la gobernabilidad no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, la misma, considerada como requisito indispensable para impulsar una apropiada política de desarrollo sostenido y equitativo, ha venido adquiriendo una creciente importancia en la agenda de los organismos financieros multilaterales, otras agencias de desarrollo y los principales países desarrollados'..."<sup>9</sup>

Lo anterior significa que existe ingobernabilidad cuando los grupos sociales tienden a utilizar métodos extra o ilegales, para hacerse escuchar o influir en una decisión política del Estado; la incapacidad de las élites políticas para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las alianzas políticas y la legitimidad electoral con la que llegaron a gobernar; y, cuando disminuye la capacidad de los funcionarios y administradores para alcanzar los objetivos deseados, los planes de gobierno y asegurar la obediencia social a sus decisiones. Puede producirse una, dos o todas las situaciones señaladas, de acuerdo a ello, así será el nivel o grado de ingobernabilidad.

En Guatemala, desde el gobierno de Vinicio Cerezo ha sido evidente la incapacidad gubernamental de implementar un proyecto de nación y la ausencia de legitimidad social de las acciones estatales. La corrupción, la impunidad, el abuso de poder, el nepotismo y la priorización de intereses personales determina que el Estado no tenga capacidad de resolver los problemas sociales que cotidianamente le presenta la sociedad civil. Pero por otro lado, existe una práctica social determinada por el conflicto armado en donde se prioriza la medida de hecho ilegal como mecanismo previo a cualquier diálogo o negociación, pues en el imaginario colectivo las acciones violentas han sido las únicas que les han resultado válidas para que el Estado resuelva sus demandas.

Por lo anterior, la relación entre el Estado y la sociedad civil ha estado marcada por la deslegitimación de los funcionarios públicos cuando ejercen el poder, la incapacidad estatal para satisfacer las demandas sociales y una mayor frustración social frente a la política y al Estado, lo que determina la reproducción de las medidas de hecho y de fuerza por las organizaciones y grupos sociales que demandan al Estado soluciones y no esperanzas.

<sup>9</sup>Poitevin, René. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN CENTRO AMÉRICA. FLACSO, Guatemala, 1994. pp 13



Mientras exista ingobernabilidad va ser difícil que los ciudadanos tengan expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno para actuar eficazmente en la respuesta de sus demandas dentro del marco del Estado de Derecho. Lo anterior determina recurrir a medidas de hecho, la mayoría de las cuales son ilegales, como mecanismo para expresar sus demandas y exigir soluciones estatales a las mismas.

Además de los problemas estructurales descritos sucintamente en las páginas anteriores, existen otros que aún siéndolos no son parte de la agenda política del país. Existen algunas organizaciones sociales que pretenden incorporarlos como tales, pero no logran el respaldo social necesario para su inclusión. Este es el caso de la discriminación de género y étnica, la violencia intrafamiliar, la desintegración familiar, la pérdida de valores morales en la sociedad, medio ambiente y otros, que atraviesan todas las relaciones sociales, sin embargo, su discusión y las propuestas de solución han quedado relegadas como temas secundarios, tanto para la mayoría de la sociedad, los partidos políticos y el Estado.

De los problemas enumerados, es importante dejar establecido una posición sobre la exclusión social, puesto que la misma debiera ser el principal problema a enfrentar por el Estado y la sociedad, debido a que la misma afecta a más de la mitad de los y las guatemaltecos e impide la construcción de la ciudadanía y el sentido de pertenencia de los excluidos.

#### **4. Correlación de fuerzas**

Los cambios estructurales que requiere el país y que fueron asumidos como compromisos en los Acuerdos de Paz se han visto retrasados, incumplidos u obstaculizados. En ese ámbito se encuentran, entre otros: la consolidación de un sistema de partidos políticos y la democratización interna de éstos; la modernización y el fortalecimiento institucional del Estado democrático de derecho, y una reforma fiscal integral que dote al Estado de los recursos económicos indispensables para asumir sus funciones de ente rector y coordinador de tales transformaciones.

Dichos atrasos se han debido principalmente a que los poderes tradicionales, como los grandes empresarios y el poder paralelo, han determinado el rumbo y el ritmo de la modernización del país, desde sus intereses y en función de la reproducción de su poder. Estos sectores conciben la democracia como una forma adecuada para legitimarse sin que la misma implique cambios estructurales e inmediatos en el modelo socioeconómico.

“Por ello, estando en el último año del siglo XX, la mayor parte de las estructuras del Estado guatemalteco y sus instituciones corresponden a mentalidades del siglo XVI; por eso, Guatemala es un país pobre, dividido, confrontado y violento; una sociedad que desconoce su pasado, le niega el presente a 8 de cada 10 guatemaltecos, y carece de una visión nacional de su futuro”. (Rosada:9)

Son estos sectores los que además de usar el Estado, también han instrumentalizado a los partidos políticos para garantizar la reproducción del modelo dominante y garantizarle legitimidad política ante la comunidad internacional. Han adoptado la democracia liberal que promueven los centros mundiales de poder, para garantizar su inserción dentro del mercado mundial y dentro del “mundo democrático”.

Estos grupos de poder adoptaron la concepción neoliberal del desarrollo porque el mismo contribuye a su reproducción sin pagar los costos sociales que implicaba un Estado benefactor. Además, que les permite irse transformando de acuerdo a su dinámica propia, desde la práctica agroexportadora hacia la maquila, el turismo y la producción no tradicional sin afectar la concentración del poder económico y político.

Lo anterior no significa que estos grupos tradicionales sean un bloque unificado y convivan armoniosamente. Al contrario, entre ellos se producen conflictos definidos principalmente por los intereses particulares que cada sector tiene y la búsqueda de dominar el Estado y orientar las políticas públicas hacia el logro de sus objetivos sectoriales.

De esa manera, a nivel inmediato de los últimos 20 años, además de los roces y diferencias continuos, se puede señalar la existencia de conflictos dentro de los factores de poder que han redefinido la correlación de fuerzas a



su interior. Durante la década de los 80's y la del 90's, en donde los sectores empresariales modernizantes, se confrontaron a un empresariado tradicional, quienes en alianza con los militares contrainsurgentes, impedían cualquier tipo de cambio, inclusive los que favorecían al mismo modelo, la renovación productiva y la inserción de la economía en el nuevo contexto económico mundial.

Con los cambios a nivel mundial ocurridos durante la década de los 90's, se produjo un apoyo de los Estados Unidos de Norteamérica a los empresarios modernizantes, que determinó la transición del autoritarismo hacia el sistema político democrático. El objetivo inmediato era evitar una democratización popular de mayor alcance por medio de las reformas limitadas, tales como la sustitución del personal militar por personal civil en el gobierno, y la puesta en marcha de elecciones controladas.

Estas contradicciones entre los empresarios modernizantes y los tradicionales, fueron resueltas a través de que estos últimos obtuvieron una mayor cuota de poder dentro del Estado y han logrado el impulso de políticas públicas que favorezcan su reproducción, tales como la promoción de tratados de libre comercio y ampliación de mercados, el fomento de la actividad maquiladora y la implementación de políticas para desarrollar el turismo.

El nuevo conflicto que se ha evidenciado durante el actual gobierno, es el que se ha mencionado entre la denominada "supercúpula empresarial" (que la conformarían los agroexportadores y los industriales principalmente) frente al "nuevo capital emergente" o "poder paralelo". Esta confrontación todavía no se ha resuelto, pero es de esperar que su resolución se oriente a componendas entre las elites confrontadas y la redistribución de cuotas de poder económico y la ampliación de las políticas públicas hacia estos sectores "nuevos".

Los conflictos entre estos grupos de poder, tienen límites hasta donde pueden negociar y lo que pueden sacrificar. Es un hecho que el contexto general que los limita es el respeto a la institucionalidad democrática poliárquica, la continuidad del modelo neoliberal y la inserción de Guatemala al modelo de libre comercio impulsado por los Estados Unidos.

Lo anterior significa que para estos sectores, la democracia participativa, los Acuerdos de Paz, el desarrollo social, la construcción de un sistema político que permita la participación social, la búsqueda de consensos y la transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, son problemas que no les interesa por lo que no son parte de su agenda de negociación. Su percepción y su práctica cotidiana no se orienta por estos causas, por lo que la modernización del país sobre la democracia y la justicia social no es su prioridad.

Estos grupos de poder pretenden modernizar el estado y la sociedad, al ritmo y modo determinado por ellos, sin producir ninguna desconcentración fundamental de la propiedad y de la riqueza, y sin ninguna redistribución entre los sectores sociales del poder político y económico. Los aspectos operativos y formales de los Acuerdos de paz serán agilizados, los sustantivos pueden esperar el tiempo y el momento que estos factores decidan. Contrario a los grupos de poder tradicional, la sociedad civil y los Acuerdos de Paz se encuentran en una correlación de fuerzas desfavorable, producto de la desarticulación social, el miedo generado por el terrorismo de Estado; la violencia delincual; el desencanto de la población hacia la política y el ejercicio de la ciudadanía; la corrupción y la impunidad que se ha adueñado de la mayoría de dirigentes políticos, la cooptación de líderes sociales, o la reproducción y profundización de la pobreza lo cual obliga a la mayoría de las personas priorizar acciones que garanticen su sobrevivencia ante una participación social a la cual no le ven perspectivas ni beneficios inmediatos.

Aun cuando desde el proceso de transición política, han surgido organizaciones sociales que expresan a muchos sectores de la sociedad, las mismas no han logrado la reorientación de las políticas públicas hacia la resolución de los más ingentes problemas sociales tales como falta de una vivienda digna, sin acceso a la educación y a la salud; problemas políticos que se reflejan en la falta de cultura democrática, la falta de representación en las esferas de poder político a los indígenas y a las mujeres; y económicos que mantienen en la miseria a la mayoría de la población, la cual debe luchar todos los días para conseguir por lo menos una comida al día.





A pesar de la limitada incidencia política, la sociedad civil ha logrado algunas políticas focalizadas hacia un determinado sector, lo que ha permitido suponer en algunos casos que se han logrado avances en el proceso de paz y en la redefinición del papel del Estado. Dichos logros, por el hecho de estar orientados hacia aspectos concretos y en muchos casos se han quedado en acuerdos o leyes, no tienen la incidencia necesaria para comenzar a modificar a mediano plazo la desventaja en las relaciones de poder existente. Por supuesto que dicho dinamismo fortalece la estructura de poder.

En los representantes de la sociedad civil, se evidencia debilidad orgánica y propositiva en la comprensión de la dinámica política surgida en el país desde principios de la década de los 80's, lo que determina su ausencia en las esferas de decisión estatal, producto de una amplia alianza entre todos los actores de la sociedad, que permita negociar en mejores condiciones o en igualdad con los grupos tradicionales en el poder.

Dichas debilidades se evidencian en dos aspectos concretos: la ausencia de los representantes de dichos sectores en el sistema político (partidos, elecciones y cargos administrativos de dirección política en el Estado), así como el escaso número de expertos de estos sectores, sobre las distintas áreas sobre las cuales se definen políticas públicas.

La constante demanda de la sociedad civil para que el Estado defina políticas que contribuyan a solucionar sus problemas inmediatos, así como para generar los cambios estructurales que el país necesita, va acompañada de la denuncia que el Estado y los funcionarios electos popularmente, están al servicio de los grupos tradicionales de poder, por lo que no tienen voluntad política para resolver las demandas sociales.

Lo anterior evidencia que si el sistema político actual no expresa los intereses consensuados de toda la población, es importante que la sociedad civil promueva su transformación.

Aun cuando son muchos los obstáculos<sup>10</sup> para que los dirigentes participen partidariamente, asuman el papel de representar y defender los intereses de la sociedad civil, deben tener una percepción diferente hacia lo partidario, lo político electoral y lo político estatal.

La instancia partidaria que actúe de acuerdo a la teoría de partidos políticos no existe. Continúan siendo los partidos políticos instrumentos para llegar al poder y enriquecerse así como para favorecer a los grupos de poder tradicional.

Lo importante es que, independientemente de las experiencias negativas y las exclusiones políticas, la sociedad civil, sus organizaciones y la dirigencia, comprendan que las personas a cargo de las instancias de poder del Estado, no expresan sus intereses, de manera que el incumplimiento de los acuerdos, los compromisos realizados por funcionarios públicos y los ofrecimientos de campaña electoral o de discursos presidenciales seguirán siendo una constante en la dinámica política del país.

En la realidad inmediata de Guatemala, mientras los representantes de la sociedad civil continúen rechazando su participación en el sistema electoral y de partidos políticos, las posibilidades de promover cambios son muy reducidas, puesto que aunque logren negociar que sus reivindicaciones sean parte de la Agenda de Estado, como lo hizo el Foro Nacional de la Mujer, la implementación de las políticas, estrategias y acciones que las vuelvan realidad quedan supeditadas a los tiempos y momentos que los factores de poder y los partidos políticos que los representan decidan impulsarlos.

---

<sup>10</sup> Para un estudio profundo sobre los obstáculos y las carencias del sistema político, véase el estudio de Jorge Aragón "Fuerzas y actores en el contexto político preelectoral guatemalteco".



## 5. Descripción de los puntos de agenda propuestos por las organizaciones sociales

A partir de un trabajo documental realizado en las organizaciones sociales, sectores académicos y universitarios, además del resultado obtenido en el taller realizado el 12 de junio con organizaciones sociales y partidos políticos, se determinó que únicamente los sectores académicos como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES–; el Centro de Investigaciones Económico Nacionales –CIEN– y una instancia de la sociedad civil denominada QONOJEL (que significa Todos en K'iche' y Kaqchiquel) han sido los únicos sectores que han presentado una agenda que abarca la mayoría de los problemas más álgidos del país.

ASIES justifica su propuesta de agenda escribiendo que “el objetivo de la presentación de la propuesta es compartirla con diversas organizaciones del país, discutir y enriquecer su contenido, a fin de que pueda servir de insumo para una Agenda Nacional concertada, que delimite las acciones básicas necesarias de transformaciones requeridas por el país. Asimismo, que se proponga lograr el desarrollo humano intergeneracional, en el marco de una sociedad democrática y un Estado de derecho que viabilicen la solidaridad, la justicia social, el desarrollo económico con equidad, la seguridad ciudadana, el acceso a servicios básicos y el mejor aprovechamiento de los cambios mundiales, para la consecución del bien común.”

La propuesta de ASIES se integra de la forma siguiente:

Que la mayoría de guatemaltecos participe del proceso de desarrollo humano intergeneracional que les permita vivir dignamente. Este objetivo superior es una meta que sólo podrá ser alcanzada a través de procesos sostenibles y continuos de varios gobiernos, en donde la Propuesta de Agenda Nacional es un primer paso.

A corto plazo establece como objetivo la construcción de una Agenda Nacional, basada en la realidad nacional, los Acuerdos de Paz y las exigencias de la inserción en la globalidad.

A partir de definir los objetivos establece cuáles deben ser las áreas estratégicas, tomando en cuenta el contexto nacional e internacional, los objetivos superior y general, y las premisas y principios, se concretaron algunos desafíos principales como base del planteamiento de seis grandes áreas estratégicas y sus objetivos, los cuales se formulan como resultados y describen una meta ya alcanzada, según se detalla a continuación:

**Institucionalidad del Estado.** Para lo cual se debe fortalecer la capacidad del Estado en la promoción del desarrollo humano intergeneracional y del régimen de legalidad. La institucionalidad jurídico-política del Estado de derecho se debe adecuar con efectividad a la cambiante realidad nacional e internacional.

**Partidos políticos y sociedad civil.** Se deben modernizar los partidos políticos y democratizar su organización, para que cumplan sus funciones de intermediación, legitimación y debate, así como fortalecer las organizaciones sociales y establecer relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad.

**Desarrollo económico-social.** Para lograr el desarrollo, se debe alcanzar un mayor crecimiento económico con equidad social, atendiendo las necesidades de la población.

**Cultura de diálogo, revalorización de la multiculturalidad nacional y práctica de la interculturalidad.** Para ello se debe superar la exclusión y marginación cultural y lograr la unidad en la diversidad y la práctica de la interculturalidad.

**Educación como factor fundamental de desarrollo.** Lo cual se logra si se alcanza la universalización de la educación con calidad, equidad y pertinencia y se promueve la eficiencia del Sistema Educativo con la participación intersectorial y comunitaria.

**Política exterior y relaciones internacionales.** En esta línea se propone visualizar e impulsar el modelo de desarrollo del país, insertado en un mundo cada vez más interdependiente, para lo cual se debe contar con una política exterior (en lo político, económico-comercial y de cooperación) de corto, mediano y largo plazo, proactiva



y coherente, que contribuya al fortalecimiento de la Agenda Nacional y al mejor aprovechamiento del medio internacional.

Por otro lado, QONAJEL plantea la necesidad de definir una visión y rumbo de nación a corto y largo plazo, para lo cual pretende construir una agenda básica de nación, con un ejercicio plural, amplio, participativo y técnico y sus propuestas son:

- Estado de Derecho, seguridad ciudadana y justicia
- Políticas macroeconómicas
- Desarrollo Rural
- Educación
- Salud y
- Modernización.

Toda la propuesta de QONAJEL se orienta a realizar un balance de la situación actual en cada una de las áreas en las que realizaron estudios, establecer que se ha hecho y definir una imagen objetivo de lo que debiera ser el país hacia el futuro.

Por ejemplo, en el tema de Estado de Derecho, seguridad ciudadana y justicia, se basaron en los factores que atentan contra la independencia judicial en Guatemala de acuerdo al diagnóstico del Organismo Judicial, las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, y de las Recomendaciones del Relator para la Independencia de Jueces y Abogados, así como de los planes de reforma de las instituciones del Sector Justicia, del Diagnóstico del Proyecto Justicia y Multiculturalidad, y de los estudios del Programa de Justicia.

En el caso de los sectores sociales que plantean demandas y políticas al Estado, únicamente los vinculados con el tema de la tierra proponen medidas concretas que deben ser implementadas para solucionar la crisis<sup>11</sup>.

En un documento público, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNO) planteó una propuesta integral sobre la estructura agraria guatemalteca, la cual fue definida a través de cinco encuentros regionales que desembocaron en el Encuentro Nacional celebrado en septiembre del 2,001, presentó públicamente su "Propuesta de Desarrollo Rural" la cual definió como la Plataforma Política del movimiento campesino e indígena que dirige.

Afirman que la Propuesta va dirigida al Estado con el fin de que se constituyan en políticas públicas, fundamentalmente para que el Estado asuma su papel como promotor, regulador, orientador y garante del desarrollo integral de la sociedad guatemalteca, tanto en lo individual como en lo colectivo. Por otro lado la CNO, junto con los demás sectores de la sociedad civil tendremos que asumir con mayor responsabilidad el papel que nos corresponde, para ir fortaleciendo el proceso del desarrollo integral. El campesinado guatemalteco nuevamente se compromete a continuar luchando y trabajando arduamente hasta conseguir un cambio en sus condiciones de vida actuales, así como un cambio a nivel social.

Dicha propuesta contiene varios ejes, vinculados con temas como: Política Social; Salud; Educación; Vivienda; Laboral; Política Económica; de Gobernabilidad, Justicia y Derechos Humanos; Participación comunitaria, movimiento indígena y campesino; Toda la propuesta tiene como ejes transversales la identidad indígena y la perspectiva de género. En relación a lo agrario, establecen dentro del eje "Política Agraria" lo siguiente:

---

<sup>11</sup> El presente estudio no permite profundizar sobre la validez, limitaciones y alcances de las propuestas presentadas por los actores sociales vinculados a la agricultura, sin embargo, es importante y necesario que se implementen estudios científicos que determinen las políticas más adecuadas para el desarrollo agrario, que tome en cuenta las particularidades del sector, tales como la existencia de microclimas en un mismo municipio, así como la diversidad social y cultural en las comunidades.



## Política Agraria

- Educación y capacitación
- Fortalecimiento organizacional
- Desarrollo Alternativo de la Agricultura
- Investigación, Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica
- Mercadeo y comercialización de productos agropecuarios y artesanías.
- Asistencia Crediticia
- Subsidios para pequeños y medianos agricultores
- Soberanía y Seguridad Alimentaria
- Política de Medio ambiente
- Ampliar la Cobertura de los Incentivos Forestales
- Regularización del uso de agroquímicos con participación de las organizaciones campesinas
- Fortalecer la educación ambiental a nivel local
- Tratamiento de desechos tóxicos, aguas negras y basura.
- Desarrollar Programas Ecoturísticos que favorezcan a las áreas rurales.
- Áreas Protegidas
- Desarrollo Económico Social

En relación a la problemática agraria, pero centrado en la crisis de la actividad cafetalera, organizaciones campesinas y Centros de Investigación<sup>12</sup> plantearon públicamente la necesidad de promover la reforma del modelo económico cimentado en la agroexportación cafetalera.

Destacan las siguientes medidas para lograr la reforma del modelo cafetalero:

- Transferencia de tierras productivas para el desarrollo agropecuario
- Apoyo específico para pequeños y medianos cafetaleros
- Respeto irrestricto al Código de Trabajo y capacitación laboral
- Apoyo a grandes caficultores, eficientes y respetuosos de sus obligaciones patronales y fiscales.
- Programas transversales para productores organizados.

La Cámara del Agro, en marzo del 2002 (MINUGUA:23), también presentó una propuesta sobre el desarrollo rural, basando el mismo en la modernización de la producción, la diversificación de la oferta agropecuaria de exportaciones y consumo interno; transformar los productos por medio de la agroindustria; promover una política de comercio exterior que asegure mejores condiciones de acceso. Todo lo anterior dentro del marco legal y estricto respeto a la propiedad privada.

Sin embargo, de las propuestas establecidas, la mayoría no han sido consensuadas con los partidos políticos ni se ha pretendido que sean parte de la agenda partidaria. Se trata como menciona ASIES, en la mayoría de los casos un ejercicio democrático de intercambio sobre los problemas nacionales, para que los distintos sectores sociales vayan adquiriendo conciencia de la necesidad del cambio y que si no se plantean visiones y misiones para el país, se continuará reproduciendo el modelo excluyente que ha definido la existencia de altos índices de delincuencia, pobreza, atraso económico y un Estado débil, así como la permanente ingobernabilidad que caracteriza el sistema político guatemalteco.

---

<sup>12</sup> Organizaciones que avalan la propuesta: Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Movimiento de Trabajadores Cristianos de San Marcos (MTC), Asociación de Sololatecos Unidos por el Desarrollo Integral (ASUDI), Sociedad Civil para el Desarrollo de Colomba (SCIDECO), Pastoral de la Tierra Nacional de la Conferencia Episcopal de Guatemala, Pastoral de la Tierra Interdiocesana, Pastoral de la Tierra de San Marcos, Pastoral Social de Génova, Asociación para el Avance en las Ciencias Sociales (AVANCSO), Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Círculo de Políticas Públicas y Situación Agraria, COINDE y Vecinos Mundiales



## **6. Descripción y análisis de la agenda que estará en discusión y que prevalecerá durante los últimos meses de la coyuntura preelectoral**

De acuerdo a las encuestas mencionadas<sup>13</sup> y de los discursos que los candidatos a la presidencia han estado exponiendo en los mítines partidarios, la agenda que prevalecerá en el proceso electoral estará conformada por la economía, la inseguridad y la corrupción.

En el caso del tema económico, para la población se refiere a la falta de empleo y la pobreza tanto en el plano urbano como en el rural. Es de recordar que desde la década de los 80's, la contracción de la actividad económica ha determinado un incremento del desempleo y de los índices de pobreza, especialmente en la agricultura y en las mujeres del área rural.

A partir de la implementación de las medidas de ajuste estructural y de las políticas neoliberales en el país, el papel benefactor que debía jugar el Estado para atender las necesidades básicas de la población se ha reducido a una política asistencialista a través de los fondos sociales, los cuales no generan fuentes de empleo permanente ni proyectos productivos que le permitan a las personas mantener un ingreso constante para vivir dignamente.

Las propuestas partidarias para resolver la falta de empleo, la contracción económica y la pobreza, se encuentran divididas entre los que plantean que la función del Estado no es promover empleos sino que generar condiciones para que funcione el libre mercado y el espíritu de empresa, los cuales en su conjunto crearían riqueza, empleo y eliminarían la pobreza. Mientras que por el otro lado se encuentran los partidos que tienen una visión asistencialista del Estado, por lo que señalan que conjuntamente a la iniciativa empresarial y el mercado, la función estatal es proveer de seguridad alimenticia a la mayoría de la población. En el primer caso se encuentran la Gran Alianza Nacional –GANA-, el partido Unionista, la Democracia Cristiana –DC-, el DIA (Desarrollo Integral Auténtico) y la Unión Democrática –UD-; en el segundo caso se encuentran partidos como el Partido de Avanzada Nacional –PAN-, la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, el Frente Republicano Guatemalteco –FRG- y la Alianza Nueva Nación –ANN-.

Con relación a la seguridad ciudadana, el enfoque sobre la forma de enfrentar la delincuencia es similar. Predomina la visión de que la delincuencia es producto de la crisis económica, y que para combatirla se requiere la creación de fuentes de empleo. Además, coinciden en plantear la existencia de un círculo vicioso: a mayor crisis económica más delincuencia, a mayor cantidad de delincuencia menos inversión de capital por la inseguridad. Por lo que establecen que debe promoverse un ambiente adecuado para invertir que permita combatir la pobreza y de esa manera disminuir la delincuencia. Por ello es que también señalan que a nivel inmediato si la Policía Nacional Civil –PNC- no puede combatir a la delincuencia, se debe hacer uso del Ejército para que contribuya a generar seguridad para que pueda venir el capital nacional y extranjero a invertir.

El tercer punto de la agenda electoral es la corrupción. Aun cuando este tema ha sido introducido por los medios de comunicación escrito, la tendencia es que los candidatos a presidente de los partidos de oposición, anuncien que durante su gobierno no habrá corrupción, puesto que en las encuestas este tema ocupa un tercer lugar en la preocupación de la ciudadanía guatemalteca. A excepción del FRG, que por razones obvias niega la existencia de actos de corrupción generalizados en la actual administración, la mayoría de candidatos ha señalado que la actual administración gubernamental se ha caracterizado por la escandalosa corrupción. Hasta el candidato de la Democracia Cristiana, ha asumido el discurso contra ese flagelo como parte de su actividad política, a pesar de su vinculación con el oscuro negocio de la privatización de TELGUA.

---

<sup>13</sup> Véase la encuesta de opinión publicada por el diario Prensa Libre el 27 de mayo y del 2 de julio del presente año.



## **7. Pronóstico de la agenda que quedará delineada para el próximo período presidencial**

Aparte de los ofrecimientos electorales que han estado realizado los partidos y sus candidatos, la agenda del próximo gobierno va a contener varios temas que no son objeto de proselitismo ni responden a las necesidades sociales. Estos temas son: a) La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, lo cual es una demanda fundamental del gobierno estadounidense; b) el proceso de apertura económica a través de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el denominado Plan Puebla-Panamá, los cuales responden a la visión hegemónica del gobierno Estadounidense y el proyecto de Libre Comercio de las Américas (ALCA, por sus siglas en inglés); y la reestructuración de las finanzas públicas, para mantener la estabilidad macroeconómica a partir que la misma es un requerimiento del Fondo Monetario Internacional –FMI-.

Estos tres puntos del plan de gobierno, son independientes del partido que gane las elecciones, puesto que son ineludibles en un contexto de globalización, libre comercio, reducción de los déficits estatales y hegemonía del neoliberalismo. Si algún gobierno pretendiera evadir dichos compromisos, generaría movimientos opositores como los que enfrenta el presidente Hugo Chávez en Venezuela.

En lo que tendrá autonomía el gobierno electo, es en la priorización de uno de los temas o propuestas de su plan de trabajo. Así como el PAN priorizó la infraestructura y la modernización administrativa, y el FRG implementó en mayor medida su propuesta educativa y el respaldo financiero al Ejército, el partido que gobierne el próximo período presidencial, puede establecer una línea política prioritaria.

Es de suponer que si es el FRG el que vuelva a gobernar, sus líneas prioritarias del plan de gobierno no variarían, excepto por el hecho que el compromiso de Ríos Montt es garantizarle seguridad a la ciudadanía, por lo que se prevé que este rubro también se priorizará, a través de aumentar el papel del Ejército en la seguridad ciudadana y en las medidas represivas contra los supuestos delincuentes.

Si es el partido Unionista o los del GANA, su prioridad sería nuevamente la infraestructura, puesto que por sus orígenes de clase y la concepción de desarrollo que predomina en sus dirigentes, las vías de comunicación y la infraestructura vial es una parte determinante de su agenda de gobierno. De acuerdo a la concepción empresarial, la economía se desarrolla en la medida que el acceso a los mercados, nacionales e internacionales, es posibles a través de las mejores vías de comunicación, las más rápidas y las más económicas.

Lo anterior no significa que no tomen en cuenta la seguridad ciudadana, pero la misma se considera complementaria a la creación de condiciones para el desarrollo económico, a partir que consideran la delincuencia como producto de la falta de empleo. Ello explica por qué el PAN definió como slogan de campaña la política del cero: cero pobreza, cero delincuencia. Estos partidos hacen énfasis en el desarrollo económico a partir de favorecer las condiciones para la inversión nacional y/o extranjera.

Si en dado caso llegaran a ganar las elecciones partidos como el UNE, la URNG o la alianza que impulsa la candidatura que Rigoberto Quemé Chay, aunque también priorizarían políticas económicas, el eje de las mismas girará en torno a la implementación de acciones asistencialistas, como forma inmediata de combatir a la pobreza y su política económica, aunque se orientará a crear condiciones para la inversión productiva, se respaldaría por un discurso orientado a favorecer a los pobres, y a garantizar que el Estado cumpla un papel benefactor hacia la mayoría desposeída.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Poitevin, René. Los Partidos Políticos y la Democracia. En EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. I Seminario de ASIES. Guatemala, julio 1985.

Borja, Rodrigo. ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA. Ed. FCE. México, 1998.

CIEN. SEGURIDAD CIUDADANA. En LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL 200-2003.

Torres Rivas, Edelberto. DEL CONFLICTO AL DIALOGO: EL WSP EN GUATEMALA. Ed. UNRISD y FLACSO Guatemala. Guatemala, 1999. pag. 221

Poitevin, René. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN CENTRO AMÉRICA. FLACSO, Guatemala, 1994. pp 13

MINUGUA. INFORMES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA.

PLAN DE GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA –UNE-

PLAN DE GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA CRISTIANA GUATEMALTECA –DCG-

PROPUESTA DE AGENDA NACIONAL QONOJEL

PROPUESTA DE AGENDA NACIONAL DE ASIES

ENCUESTAS DE OPINIÓN DE PRENSA LIBRE DEL 27 DE MAYO Y 2 DE JULIO DE 2003