

*Associació d'Amistat
amb el Poble
de Guatemala*

Pacto fiscal

La impostura de la falsa democracia

(I)



Ramón Nuila Hernández

Cuadernos de Guatemala

Número 4 - Noviembre de 2004

*Associació d'Amistat
amb el Poble
de Guatemala*

Pacto fiscal

La impostura de la falsa democracia

(I)



Ramón Nuila Hernández

Cuadernos de Guatemala

Número 4 - Noviembre de 2004

Índice

1. Significado de los criterios aplicados	6
2. Interpretación de la política dominante durante la posguerra.....	8
3. Contexto histórico.....	11
4. Origen del Pacto Fiscal para la gobernabilidad	27
5. Concertación desequilibrada y sin contenido.....	31
Anotaciones.....	35

1 *Significado de los criterios aplicados*

La lógica de ésta propuesta de ensayo para los cuadernos de formación, es contribuir al debate sobre los artilugios que el sistema dominante ha inventado para desmovilizar la resistencia social en coyunturas de transición política, característica del momento político que atraviesa Guatemala, cuando la desactivación del conflicto armado para el cambio social, ha utilizado la configuración de foros, diálogos, mesas donde se delibera y se practica la democracia como modelo que propicia los consensos, "actas", acuerdos y pactos, simulando el ejercicio de ciudadanía, figurando una capacidad de negociación y fingiendo una incidencia ante un escenario reservado y dominado por las tradicionales elites empresariales o militares, que no produce cambios sino los entretiene para la posteridad, mientras el sistema se reproduce sin oposición estratégica alguna.

Es por tanto una discusión acerca de la función articuladora entre los medios de tramitar las demandas de cambio que han originado históricamente los conflictos y mantienen vigente su necesidad, frente a los fines que defienden intereses dominantes tradicionales, es decir, mayor exclusión, injusticia, intolerancia, y sobre todo, violencia.

La pregunta fundamental que ocupa esta perspectiva, sin embargo, no es acerca del alcance para la funcionalidad del sistema dominante mantener esta forma de aparentar su eficiencia o identificar los argumentos para autocomplacerse como el modelo a replicar, un asunto que está suficientemente identificado como práctica recurrente bajo todas las campañas de imposición de la democracia en la historia contemporánea en América Latina y su proyección a límites nefastos con las elecciones en medio de la ocupación neocolonial de Afganistán o Irak.

La discusión más bien se interesa en interpretar las motivaciones e intereses de los actores sociales y políticos que se han presentado para ejercer roles para simular participación, y funciones para justificar magros resulta-

dos en la incidencia política. Este fenómeno es más agudo de comprender cuando ha alcanzado en menos de una década a la mayor parte de la dirigencia política y social del país, mientras que el resto se debate en la desorientación.

Aunque como parte del diversionismo que promuebe el efecto desmovilizante y desesperanzador sobre la necesidad del cambio hacia las bases que dicen representar se pretende identificar solamente a personalidades, es importante describir que no forma parte de casos aislados o personalidades ilustres, sino de un fenómeno social que trata de encontrar en la institucionalización la dignidad de pertenecer al proyecto que otorgue vigencia a intereses particulares y aislados, y que ha alcanzado un rango de legitimidad bajo la sombra de la cooperación, el pragmatismo y para calmar la incertidumbre del caos de valores e ideales, aparte de ser el refugio más oportuno tras la angustia de continuar perteneciendo al sector de los perdedores, que trajo consigo la lógica efórica de la paz como sinónimo de triunfo.

2 Interpretación de la política dominante durante la posguerra

La discusión de este fenómeno para el caso de Guatemala, se describe de forma paradigmática en el Pacto Fiscal, el cual se constituye como la evidencia más propicia para identificar las dinámicas, los actores, los resultados y alcances, durante los tres diferentes gobiernos y sectores que han propiciado mayor pobreza y dependencia para el país; y mayor poder y riqueza para las élites tradicionales, durante los ocho años que los Acuerdos de Paz tienen vigencia. Estas élites, políticas, sociales y empresariales, predominan sobre una multitud fragmentada de sectores; su fortaleza, financiera excluyente y política autoritaria, buscan complementarla con la oportunidad que propicia la coyuntura, una imagen autorreferencial de representar a la sociedad civil en Guatemala. Durante el mandato del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco, FRG (2000-2003), siempre al límite del enfrentamiento, no existió un proceso de mayor relevancia política que el concierto de alianzas, acuerdos y pactos, que configuren el escenario de fuerzas que disputen el control del Estado. A partir del mandato del poder empresarial (2004-?) asistimos a la concentración del poder corporativo en exclusivos grupos que simulan la concertación y negociación política.

Lo paradójico es que a través de esta práctica sui géneris de concertación, parecemos estar vinculados con el ejercicio democrático participativo, cuando en verdad nos arranca la posibilidad de ejercer una incidencia política efectiva, con identidad y reconocimiento propio; y lo que es tan grave como esto, nos predispone a asumir como legítima, la lógica de resistencia a las transformaciones. Los rasgos conservadores se apropian del imaginario de las fuerzas políticas, logrando únicamente disipar incertidumbres propias de las ataduras del pasado, intuyendo que todo seguirá igual o se pretende que empeore.

Para conducirnos en el origen de dicha problemática, empezaremos con un breve repaso por la historia reciente, de aquellos hechos relevantes para el sistema democrático, antes de la conclusión del proceso de negociación política para poner fin a la guerra civil (1961-1996). Primero se analiza y describe el factor diferencial de dicho proceso, en la medida que los actores en disputa del poder, adquieren la competencia de negociar soluciones a los más graves e históricos problemas nacionales, a partir de una progresiva incorporación de las demandas y visiones procedentes de la diversidad de expresiones de la sociedad civil. Esto generó la inclusión de la sociedad en el debate político interno, fenómeno marginal en la experiencia política guatemalteca.

Los Acuerdos de paz, entonces, pueden caracterizarse como un pacto político entre quienes se disputaban el poder, el cual trajo consigo compromisos para solucionar las causas del conflicto armado interno e inhibir las formas violentas en que tendían a resolverse las mismas, abriendo los espacios a formas de naturaleza más participativa. Esta metodología respondía a la urgente necesidad de crear nuevos escenarios políticos y marcos institucionales para procesar los intereses, demandas y diferencias sociales, que atenuarían las contradicciones no entendidas ni resueltas a lo largo de la historia del país. De la integridad de los Acuerdos de Paz se deduce el concepto de construcción de un Estado democrático participativo, y en rigor, la transición implicaría implementarlos con ese sentido.

Los efectos y resultados contrastaron con ese propósito. Dicho balance crítico orientó la observación de la relación entre la sociedad civil emergente del conflicto frente al gobierno, que se caracterizaba por la mediatización de su incidencia política, a través de la conformación de comisiones, mesas y espacios de negociación, en donde la práctica elitista arraigada al modelo oligárquico, se imponía. Las postergaciones de cumplimientos a lo acordado, se evidenció en el resultado de la Consulta Popular en mayo de 1999, que impidió dar al pacto entre las partes en conflicto, la forma de precepto jurídico supremo. La Constitución de la República se mantuvo funcional a la práctica de élites, y abría una ingobernabilidad y debilitamiento institucional del sistema. El Pacto Fiscal surge como un medio para sostener dicha situación, en la medida que ofrecía la continuación de modelos neoliberales, junto al nuevo gobierno.

La evidencia del proceso que debatiremos será a partir de observar las consecuencias del aparente ejercicio de participación y concertación política

promovido entre el gobierno y los actores que fueron asumiendo la representación de la sociedad civil guatemalteca. Se verifica cómo la suplantación de roles provoca los desencuentros y confrontación entre las élites políticas y económicas; tradicionales o emergentes, convirtiendo al Pacto Fiscal como instrumento de diferentes fines, en una lucha de poder que abarcó tres fases de reforma fiscal, una huelga general, un estado de sitio local, que sustentó la hegemonía del poder del gobierno y el predominio en la oposición de la élite empresarial.

Al final del recorrido, se constata que las élites de poder han determinado los avances y retrocesos en la construcción del modelo democrático, y lo continuarán haciendo mientras no exista un pacto entre derrotados, los excluidos y ajenos a la lógica del poder, como base para la regeneración del movimiento social. De esta manera, del evento que originó dicho escenario de pugna, el Pacto Fiscal, es previsible suponer que pueden ser los futuros factores que condicionarán la gobernabilidad del país, en la medida que la tendencia a influir para la preservación de intereses elitistas, ha quedado legitimada a lo largo de todo el proceso, como consecuencia histórica de la desarticulación del movimiento social durante el conflicto armado, junto con el agotamiento del modelo de participación oligárquica.

3 Contexto histórico

La historia política de Guatemala es el resultado de la herencia de estructuras impuestas violentamente durante las fases del autoritarismo: colonial-esclavista (1523-1821), oligárquico-feudal (1821-1944) y contrarrevolucionario y nuevamente oligárquico neoliberal (1954-1996.) Esta última fase nos determina en la actualidad, y los grados nuevos de representación en los espacios de "participación" institucionalizados, son producto de la estructura de jerarquías estamentales, que marcan el sistema de exclusión en todos los factores de la realidad.¹

La peculiar ambigüedad, producto de la contradicción entre "participación/inclusión" y "autoritarismo/exclusión", luego de un conflicto armado interno, ha paliado el incremento del conflicto social que lo generó, simulando un encuentro entre los representantes políticos de las élites excluyentes y los sectores excluidos, justificado para la estabilidad de ese Estado de Derecho, impuesto. Con él, según Torres-Rivas: *"Se crean las condiciones institucionales para iniciar la democratización del sistema político. Hay una apertura, un cambio de estilo, una voluntad de modificar las anteriores reglas de juego, cuando en abril de 1982, el gabinete ministerial se integra con candidatos propuestos por sectores e instituciones consultadas, sin importar su condición opositora; cuando se integra un consejo de estado con modalidad corporativa, es cierto, pero en el que de 29 consejeros, participan por vez primera diez representantes indígenas. De la voluntad de apertura habla la productividad del consejo, que preparó tres leyes, la de registro electoral, la del tribunal supremo electoral y la de partidos políticos."* (TORRES-RIVAS, 1998:86)

Esa institucionalidad democrática, que inició su despegue desde estructuras e instituciones autoritarias, a través de diversas etapas durante los últimos 21 años ha ido avanzando hacia formas de gobierno menos excluyentes, pero no por ello menos elitistas. El fin del conflicto armado por medios políticos, que contribuyó a abrir un espacio de participación, intentó que el proceso de negociación para el cumplimiento de los compromisos de paz, se produzca de una lucha por el poder, en el marco de las estructuras del

Estado, de forma institucionalizada y participativa,² sobre los restos de una sociedad previamente sometida.

La concepción de lucha por el poder de la democracia liberal no ha sido contradictoria con la utilización desde la guillotina hasta la bomba atómica; en ese sentido, para el caso de los fundamentos de dicho proceso de paz en Guatemala, pueden enfocarse como fundamentos del autoritarismo moderno bajo la formalidad de la democracia, sobre la base de los conflictos sociales que la germinaron, según Jonas: *"solamente de mediados de 1981 a 1983, se borraron totalmente del mapa cuatrocientas cuarenta aldeas; cerca de ciento cincuenta mil civiles fueron asesinados o desaparecidos. Hubo más de un millón de desplazados (un millón de refugiados internos, y hasta doscientos mil en México). A la par de esos grandes desplazamientos de la población, se llevaba a cabo una deforestación, bajo la lógica de privar de todo tipo de cobertura física a la guerrilla, de grandes áreas del altiplano, ocasionando una devastación ambiental irreversible."* Ante esta realidad, Susan Jonas opina que: *"El objetivo de estas políticas genocidas no era solamente eliminar la base de apoyo popular a la guerrilla, sino también destruir la cultura, la identidad y las estructuras comunales de la población indígena. En la primera etapa (1981-1983), estos objetivos se llevaron a cabo mediante la guerra de tierra arrasada; y en la segunda (después de 1983) mediante la imposición de instituciones coercitivas en todo el campo, diseñadas para consolidar el control militar sobre la población. Entre estas instituciones estaban las paramilitares y obligatorias "patrullas de autodefensa civil" o PACs (que en su momento involucraron a un millón de campesinos, equivalentes a un cuarto de la población adulta); los "polos de desarrollo", campos de reasentamiento rural forzados, en los que todos los aspectos de la vida de las personas estaban sometidos a control directo por parte del ejército; y la militarización de todos los aparatos administrativos del país. Estas instituciones de contrainsurgencia fueron legalizadas por la nueva Constitución de 1985, que proporcionó el marco jurídico para los gobiernos civiles de finales de los años ochenta."* (JONAS, 2000: 64)

En la misma línea la autora SCHIRMER dice: *"Tras el golpe de marzo, se impuso un estado de sitio que suspendió todas las garantías constitucionales y convirtió en delito capital "traicionar a la nación o actuar en contra de la integridad del estado". Se establecieron tribunales secretos, de fuero especial para juzgar diferentes crímenes, y se abolieron el Congreso y los partidos políticos"*. (SCHIRMER, 2001: 50-51)

Mientras tanto, las élites económicas continuaban resguardando, por enci-

ma del derecho a la vida, su culturalmente sagrado derecho a la propiedad privada y el usufructo del capital: *"cuando los regímenes militares guatemaltecos coordinaban la violencia estatal contra la insurgencia, el sector privado se rehusó a financiar la campaña de contra-insurgencia, optando por la fuga de capitales y la evasión tributaria. Al mismo tiempo, una nueva generación de élites comerciales e industriales reestructuraron su institución, el CACIF; sobre principios económicos liberales de propiedad privada, cumplimiento de contratos y un mercado libre."* (MACCLEARY, 1999:23)

Esta historia explica el *"porqué de la existencia de una gruesa pared de pensamiento conservador, que envuelve al conjunto de la sociedad y la existencia de una alta polarización social entre pobres y ricos, conservadores y liberales, ladinos e indígenas y, ahora religiosa, entre católicos y evangélicos. Pero, además, entre la ciudad y el campo."* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD,1998:11)

Según la autora, Schirmer: *"Tras el "relevo" de 1983, había cada vez más oficiales que estaban dispuestos a aceptar este nuevo montaje del pensamiento político - militar, el cual les garantizaba que la guerra de contrainsurgencia continuaría sin importar quién ganara las elecciones de 1985. Mientras se forjaba lentamente una imagen de constitucionalismo democrático, las fuerzas armadas empezaron a retirarse de la administración del gobierno, como una manera de protegerse de ser culpados por la incompetencia de los civiles o por violaciones de los derechos humanos. .../ ... Mediante un boletín del ejército, Mejía "ordenó" la Asamblea Nacional de 1984 y las elecciones presidenciales de 1985"* (SCHIRMER, 2001: 62)

No obstante dentro de la población se elevó significativamente la esperanza de un progreso social con el retorno del régimen civil. Durante la campaña electoral, se formaron nuevos movimientos sociales, y otros más antiguos como los que representaban los movimientos indígenas Comité de Unidad Campesina (CUC) , Comité de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ); de mujeres Comisión Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA)), de desplazados (CONDEG), de sindicatos (UNSITRAGUA, UITA) y de familiares de desaparecidos (GAM) resurgieron. Al retomar el poder, los democristianos, proscritos también en el pasado, prometieron abordar una serie de temas clave como la reforma agraria, la desmilitarización y el retorno negociado de los refugiados. (VVAA, 1998a: 29)

A nivel social, muchos mayas también se resistieron a la reubicación del

ejército y a los programas de control de la población huyendo a remotas áreas de las montañas y formando las Comunidades de Población en Resistencia (CPR), que a principios de los años noventa, por fin comenzaron a obtener reconocimiento internacional. Entre las principales características nuevas de los movimientos populares de Guatemala, de finales de los ochenta y principios de los noventa, Jonas menciona: *"la primera y más importante, la centralidad de la población indígena en su doble condición de explotación y discriminación étnica tanto en ámbitos rurales como urbanos. Esto se reflejó en el surgimiento de diversos movimientos y organizaciones que luchaban por una amplia gama de derechos indígenas. La segunda novedad fue el lento surgimiento del protagonismo de la mujer, aunque su participación solía ser invisible. En tercer lugar estaba el creciente protagonismo de la Iglesia Católica en los movimientos populares. La Teología de la Liberación tuvo una influencia importante a lo largo de los años setenta y ochenta; incluso tras la aparición y rápido crecimiento de los grupos evangélicos protestantes durante los ochenta, la Iglesia Católica siguió siendo una fuerza principal en la articulación de las demandas de los movimientos populares."* (JONAS, 2000: 70)

En resumen, Guatemala experimentó el gradual surgimiento de un bloque de organizaciones indígenas y populares; militares y partidarias; sectoriales y gremiales, como producto del conflicto y la polarización. La representación de tales bloques fragmentados, se estableció a través de jerarquías que intentaban en mayor o menor grado, controlar y distribuir el conflicto, el cual, al atravesar situaciones límites en el sistema político, construyó un proceso negociador que se cerró formalmente con la firma de la paz.

3.1 El proceso de negociación de la paz

El proceso que culminó con la Firma de la Paz, es el resultado de dos etapas cualitativamente diferentes. La primera (1987-1991) caracterizada por un *Diálogo*, entendido como continuidad del proyecto contrainsurgente para el gobierno. La segunda (1991-1996) etapa de *Negociación*, donde se firman la totalidad de los acuerdos, en que el proceso ya no depende de la voluntad o estrategia de las partes únicamente sino que depende de la correspondencia del proceso con las exigencias de las élites nacionales e internacionales, producto de aquel conflicto.

Según Torres Rivas *"poner fin al conflicto en Guatemala era tarea difícil"* pues no es *"homologable íntegramente a ningún otro proceso, tan solo parcialmente"*. (TORRES-RIVAS, 1998:89). Es una paz *"firmada tardíamente, ya que el contexto idóneo para ello era quince años atrás del 1996"* (TORRES-RIVAS, 1998:68)

También se suma a esta visión, Gabriel Aguilera que opina que: *"Desde mediados de los ochenta, el gobierno no tenía perspectivas de resolver el conflicto por la vía armada, cuya prolongación no se justificaba por ningún motivo. La posibilidad de una salida negociada a la guerra se acrecentó con los compromisos de Esquipulas"*. (AGUILERA, 1998:149) Escribe en el ensayo que hay varios elementos considerados particularidades de la firma de la paz en Guatemala (los compara con los procesos del Salvador y Nicaragua): la amplitud de la agenda de negociación, el papel de terceros, el amplio espacio temporal que abarcó el proceso, el papel de los actores externos y la arquitectura del proceso negociador en sí. Según su criterio existen tres fases de la negociación: de apertura (1987-1991), de maduración (1991-1995) y de cierre (1995-1996).³

Desde esta perspectiva, el enfoque corresponde a un proceso de negociación producto de la lucha por el poder que absorbió el agotamiento estratégico del conflicto armado, pero cuyos actores fundamentales, dieron continuidad al mismo en otro escenario y circunstancia. Esta perspectiva asume que la participación en los procesos de concertación fue condicionada por un ejercicio de poder que le daba continuidad a aquel conflicto, pero que en una supuesta concertación se legitima por el grado de aceptación de los sectores que suplantaron el ejercicio de representación social. Según Miguel Ángel Reyes Illescas, *"la sociedad civil a favor de la paz fue débil y sólo muy tarde y con más temor fue adquiriendo alguna relevancia e independencia. Todo producto de una estructura social muy polarizada y excluyente y de un control patrimonial / militar del Estado que sólo después de 1985 fue abriendo espacios limitados de participación social y política"*.(REYES, 1997: 48)

El proceso de negociación se origina al agotarse las vías armadas como medio de la toma del poder, paralelo al inicio de la institucionalidad democrática en la región centroamericana. A través de un gobierno electo dentro de la cobertura de una nueva constitución, y acogido favorablemente en las urnas, la estrategia de la negociación inició su convocatoria de pactos, mesas y diálogos, para canalizar el conflicto social y económico; particularmente el conflicto armado, sin viabilidad pero en vigencia.

La iniciativa de alcanzar primeramente Acuerdos Regionales, en un marco de guerra fría y polarización mundial, ofrecía al Estado el representante ante compromisos internacionales, de manera que la estrategia insurgente se dirigió a alcanzar tal dignidad de principio, en las relaciones ante la comunidad mundial, con calidad de fuerza beligerante. Tal reconocimiento lo encontró a través del Estado Costarricense, junto al lanzamiento de la propuesta de Paz, expresado en el Plan Arias, base para la ronda Esquipulas I y II.⁴ La misma lógica continuó a lo largo del proceso, bajo la intermediación de la ONU, con los gobiernos de Serrano, De León Carpio y finalmente Álvaro Arzú. La sustentación de la estrategia era sobre la representación de un movimiento social, al reivindicar a lo largo del proceso la negociación de Acuerdos políticos, económicos, sociales y culturales; así como la participación de la sociedad civil en la metodología de concertación.

Por el peso político militar de URNG y la trascendencia que alcanzó el proceso de negociación para la estabilidad del país, dicha estrategia se constituyó en la referencia para la práctica política de la transición; la cual se imaginaria como una réplica al margen de las circunstancias, que conllevaría resultados similares a los paradigmáticos Acuerdos de Paz, con amplio respaldo de la sociedad organizada y la comunidad internacional. El fin del conflicto armado reinterpretó el fenómeno del poder como la incorporación de mecanismos de participación e inclusión, que dan sentido ambiguo al modelo autoritario de participación política.

3.2 Desmovilización política del movimiento social durante la implementación de la paz

Tras la culminación del conflicto armado, la estrategia desmovilizadora se basó en la incorporación de los sectores sociales hacia aquellos espacios de los que fueron excluidos entonces. Esta vez, adquirieron forma de comisiones de la institucionalidad de la paz, como el supuesto vínculo legítimo y representativo para continuar ejerciendo la concertación y participación e incidencia política. Para Urrutia, el factor principal de desmovilización política fue el comportamiento de las partes que suscribieron los Acuerdos de Paz: *"Entre PAN, Gobierno, URNG y MINUGUA, surge un proyecto desde 1996 para institucionalizar la paz. En este proceso no se incluye a los empresa-*

rios, porque muchos de ellos estaban incluso en contra de éste proyecto. Había una 'mesa política', porque no era propiamente una alianza, porque tuvieron contradicciones y porque había un sector empresarial en contra del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.”⁵

Este interés estratégico por el no-cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se expresaba en que los principales objetivos de esta élite económica y del gobierno, se encaminaban a incorporar en el sistema político a los actores disfuncionales de la gobernabilidad; y en el sistema económico, los factores funcionales al mercado, a través de recursos y medios que la comunidad internacional aportó para la construcción de la paz, no para llevar a cabo los cambios estructurales que se acordaron a través de la negociación para finalizar el conflicto armado.

En ese sentido, el gobierno del momento, comprometiendo al Estado, alentó el clientelismo, los privilegios, la fragmentación social y la promoción de los intereses particulares, como forma de mantener la estabilidad y gobernabilidad política del posconflicto, favoreciendo la desmovilización reivindicativa de los actores políticos y sociales.

El resultado de esta práctica política fue la incorporación del movimiento social en los espacios de concertación, ya sea conformando un comité pro partido, integrarse a las comisiones paritarias, o asistiendo a los espacios de decisión establecidos por los acuerdos, como la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), Grupo Consultivo o, la Comisión Especial de Incorporación (CEI). En términos generales, convirtieron la acción política y la beligerancia construida a lo largo del conflicto armado, en una débil estructura, incapaz de asistir con protagonismo propio a la lucha por el poder. Desde la incertidumbre y ambigüedad, rasgos característicos de la transición de la lucha guerrillera hacia la lucha partidista, su comportamiento hacia el poder se intermediaba a través de las élites empresariales modernas, “comprometidas con el proceso de la paz”.

La contraparte de la desmovilización de la acción política reivindicativa, la constituyó el fortalecimiento de las élites económicas en su control por el Estado, al continuar adquiriendo los intereses que demandaba. Su función ha sido principalmente defensiva y pasiva, en el sentido de que su principal actividad ha sido bloquear las acciones y la legislación inconveniente en las últimas tres décadas, de manera que en la implementación de los acuerdos de paz esta postura no varió, más aún cuando gobernaba a través de su partido empresarial: «*El estado guatemalteco rara vez ha sido capaz de*

llevar a la práctica sus proyectos cuando a éstos se ha opuesto el poderoso CACIF.» (MARTI WERNER, 1994:34).

Por otra parte, el ejercicio del poder público de la élite empresarial, al tiempo que incorporaba a la insurgencia al nuevo régimen de paz, intentaba defenderse del poderío acumulado por el factor militar, que con la posguerra continuaba su "reconversión", en forma de élite emergente: *"El Estado guatemalteco es débil porque su autonomía relativa es mínima en la medida en que se mantiene fuertes vínculos con poderes corporativos que el conflicto bélico fortaleció, fundamentalmente, un sector de empresarios a quienes la violencia resultó funcional para la acumulación, y con una élite militar que durante la guerra concentró un gran poder, sin controles. En la práctica, el poder estatal exhibe visibles limitaciones para hacerse obedecer, pues se mueve dentro de márgenes sociales, políticos o técnicos muy estrechos"* (TORRES-RIVAS, 1999:5).

De esta manera, confluían estratégicamente diferentes factores para que se legitimara una concertación política en función de fortalecer un Estado que intentaba ampliar los estrechos límites en que se había construido, y llegar a imponer efectivamente el poder conferido por la sociedad que le legitima: *"Esto ocurre cuando hay un balance equilibrado de fuerzas en la sociedad civil entre el sector económicamente dominante y los sectores subalternos y populares. La autonomía relativa y la adecuada organización de la administración pública, son los dos pilares sobre los que descansa la fortaleza del Estado. Sin embargo, cuando responde a los intereses particulares de la élite económica, el Estado pierde la habilidad de alcanzar metas más amplias y más fundamentales, más orientadas al desarrollo general de la sociedad. Por ello, que el Estado responda a demandas particulares o a demandas generales, depende de la composición de la sociedad civil, del balance de fuerzas en su interior."* (URRUTIA, 2000:14)

Consecuentemente, para participar activamente en la lucha por los equilibrios de poder, en que los gobiernos de turno han situado al Estado al servicio y en función de los intereses oligárquicos o militares, la sociedad civil que integraba al movimiento social de naturaleza reivindicativa, concibió los espacios de negociación como escenarios de defensa y reivindicación de sus intereses; y se intuye que encomendó a los representantes del movimiento social, la referencia política y conceptual de la lucha política que iniciaban. Esta estrategia política fue asumida a pesar que el gobierno mantenía al Estado en un fin desarticulador y desorganizador de la sociedad civil, expresado en las políticas de modernización y desconcentración que

se aplicaron durante el primer año de la firma de la paz. Paralelamente, la incorporación de los actores sociales a la institucionalidad, era funcional para la generación de un clima de gobernabilidad en la aplicación de tales medidas. Este proceso evidenció que el problema de la ingobernabilidad no se encontraba en la insubordinación y desobediencia de los sectores populares, sino en la dificultad de gobernar a los sectores poderosos, quienes demandaban la "modernización" del Estado, para la consecución de sus fines. Por tanto el movimiento social se enfrentaba a la siguiente disyuntiva: continuar otorgando validez a las acciones del gobierno de turno, o subvertir éstas mismas acciones mediante la lógica del conflicto, que ya para entonces se encontraba "ejemplarmente" desmovilizado.⁶ La transición a la vida política y legal, impuso su dinámica y difícilmente se cuestionaba tal opción. El movimiento social se incorporó a la lógica de la sociedad corporativa, cuyo papel es *"hacer de intermediarias entre las formas tradicionales y conflicto entre clases y poseen un efecto moderador sobre las capacidades de los sectores que participan."* (ARBÓS/GINER, 1993: 31)

3.3 Asimilación de los actores políticos al sistema democrático

En la medida en que se desenvolvía el proceso político, bajo el sentido de la concertación que propició el final del conflicto armado, se hizo cada vez más patente que la transición hacia la paz y la consolidación de la democracia, se encontraban dependientes del equilibrio de poder que se exponía en los escenarios de negociación. Mientras que las estructuras formales del Estado, guardaban una relación de dependencia frente a las élites corporativas de poder económico que siempre lo han gobernado; fenómeno que es considerado como la dependencia estructural del Estado frente al poder económico oligárquico, que limita los resultados posibles en un proceso de concertación.

Este enfoque es sintetizado por el politólogo José Fernando Valdez, así: *"Desde la perspectiva de la dependencia estructural existen límites para la democracia en la posibilidad de materializar la soberanía popular que se ha expresado a través de los procesos electorales. Estas limitantes se expresan también en las restricciones que en materia de productos como las políticas*

públicas de todo orden tienen los gobiernos, pero en particular tributarias, independientemente de cuál sea su signo ideológico y así estén perfectamente basadas en la legalidad existente.” (VALDEZ, 2000: 14)

En ese sentido, la dependencia estructural influyó sobre las acciones políticas de la sociedad civil organizada como producto del conflicto armado, la cual estaba aglutinada en torno a la Asamblea de la Sociedad Civil o en relación con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) como parte signataria. Estas acciones quedaban condicionadas para incidir en el proceso de transición, a un incremento en su capacidad de participación y decisión, que no sólo se obstaculizaba frente al sistema político cooptado por las élites, sino que se restringía en su reacción al exigir mayores niveles de concertación y aceptación, en un mayor número de espacios políticos y en lapsos demasiado cortos de tiempo para las decisiones.

Este fenómeno se expresó en medio de las diferentes formas de implementación, institucionalización y estructuración de los Acuerdos de Paz que, conforme a la lógica del proceso, presentó a diversos sectores de la sociedad civil como el referente legitimador de las comisiones paritarias que conformó para producir políticas públicas en el orden administrativo, judicial o fiscal. Esta práctica de la sociedad civil, como actor político en el medio de la concertación, forma parte funcional del Estado como articulador de las élites políticas y para consolidar la dependencia estructural de la sociedad civil ante las mismas.

Pero más allá de la articulación funcional entre las élites del poder y los actores políticos del posconflicto, el proceso también produjo estimaciones subjetivas que fortalecieron aún más las condiciones para la dependencia. Hasta finales del primer año de la firma de la paz, el proceso de implementación de los acuerdos se concebía como un encuentro de esperanza y reconciliación, y se evadía en considerarlo un escenario donde se dinamizaba la lucha por el poder y el control político. De hecho, el entusiasmo producido por las convergencias y las coincidencias entre los diferentes actores políticos que participaron en la negociación, más respondía a la placentera sensación de que la renuncia a la violencia como método político era condición inherente en los actores. Se presumía que los intereses y demandas en contradicción, así como la mencionada dependencia estructural, habían desaparecido con la firma de la paz. No reconocer que la implementación de los Acuerdos de Paz, también ubicaría a los diferentes actores sociales del posconflicto en el sistema político, cuya orientación de

sentido era determinada por la formalidad institucional; dio como resultado la fragmentación y el extravío de los actores políticos de la sociedad civil organizada, que buscaban su "quehacer" en el contenido del proceso de implementación.

La adaptación de estos al sistema de representación no electiva, por medio de los instrumentos creados para la negociación de la paz, y sin orientación política o mandato social que les otorgara una responsabilidad con arreglo a sus propios valores, intereses y necesidades genuinas, podría denominarse como la asimilación de dichos actores a la dependencia estructural del Estado. Esta noción se encuentra basada en la negación o autoengaño de sus principales líderes, de la existencia y permanencia de intereses irreconciliables, de conflictos parcialmente resueltos y la paradoja de una élite empresarial que no había asumido los compromisos y naturaleza de los Acuerdos de Paz, y, sin embargo, "se disponía" a implementarlos. Y esto a pesar de las evidencias, pues desde el inicio de las conversaciones de paz, la cúpula del sector privado, había dado signos de una resistencia al mismo: "*Las élites empresariales, especialmente procedentes del sector agropecuario, asumieron una postura radical oponiéndose a los temas sustantivos propuestos en 1992 por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), entre los cuales se encontraban ya incluidos asuntos como reformas constitucionales, reformas socioeconómicas y reformas agrarias. Instancias empresariales como el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF) y la Asociación General de Agricultores (AGA) se referían en ese entonces a la URNG como un grupo de "delincuentes y facciosos" a quienes no se les debería hacer concesiones o ante quienes no se debería adquirir compromisos.*" (PALENCIA, 2002: 95).

El movimiento social organizado como producto del conflicto armado omitió considerar estas condiciones estructurales, y se incorporó activamente a la agenda del PAN, que utilizaba a los Acuerdos de Paz como fachada: "*ayudando a legitimar el protagonismo y la hegemonía de la élite empresarial, con los cuales se permitieron conducciones o influencias decisivas sobre las políticas públicas, especialmente las macroeconómicas y con particular énfasis las financieras y fiscales.*" (PALENCIA, 2002: 97)

De acuerdo con el enfoque funcionalista de la democracia, este proceso tenía por objeto remozar y renovar el sistema político, para que precisamente se restituyera y pudiera darle continuidad al sistema económico que sustenta. A decir de Rojas Bolaños en primer lugar: "*reducir de modo signi-*

ficativo la actividad del gobierno”. En segundo lugar: “reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento y otro, el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación”. En tercer lugar: “aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado, y, finalmente, reorganizar las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba su eficacia.” (PASQUINO, 1983:194-195) Las opciones sugeridas niegan la misma compatibilidad de la democracia con el contexto actual, al paliar las demandas sociales hasta la conformidad, buscando como solución última la apatía o indiferencia, o las soluciones aisladas, cuya función son: “una especie de compromiso que evite los desbordes en función de participación y de demandas sociales”. (BOLAÑOS, 1994: 14) Estos elementos constituyen la visión elitista y utilitaria de la democracia, para los intereses de los gobernantes.

3.3.1 La “mesa política” por la institucionalización de la paz

El contexto coyuntural que marcó el primer año de la paz, en cuanto a la problemática fiscal que “se convirtió de hecho en el nudo de toda la gestión pública”, como lo destaca Mayra Palencia, constituyó la acción política donde se ejercería esta asimilación de los sectores civiles. Conforme la definición aportada por Urrutia, se conformó una “mesa política”, integrada por Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Partido de Avanzada Nacional (PAN) y Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA); y que reflejaba la institucionalidad de la paz, en la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP).

El acompañamiento de la comunidad internacional al proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, en asociación con las autoridades gubernamentales y la sociedad civil, favoreció asimismo a posicionar a éste último actor político en función de las directrices que se emitían desde el exterior: “Si bien el gobierno del PAN había alcanzado sus propias metas tributarias programadas para 1996 y superado la ejecución presupuestaria del año precedente, (en 1997) se trataba de cumplir con el cronograma de implementación de los acuerdos. El cumplimiento de las metas fiscales se convirtió, por lo tanto, en un foco de atención generalizada, incluyendo la

atención de la comunidad internacional. Desde enero de 1997, en ocasión de celebrarse la primera reunión en apoyo a la paz del Grupo consultivo, la comunidad internacional apeló a que se evidenciaran condiciones y voluntad política favorables para la implementar los compromisos, entre los cuales destacó los de tipo fiscal.” (PALENCIA, 2002: 99). La concepción que a través de la celebración de magnos eventos donde confluían los actores políticos y sociales del proceso de implementación, junto con la comunidad donante, llamados “Grupos Consultivos”, determinó el consentimiento natural sobre las políticas que de ellas emanaba. Hasta la sesión de seguimiento celebrada en Antigua, Guatemala, en octubre de 1997, el consenso de estos actores era la base de la sostenibilidad de la paz y la gobernabilidad democrática.

Este marco de relaciones políticas produjo un escenario de concertación que moderara las posturas radicales y opuestas al imaginario de la paz, construyendo la asimilación de los sectores que reivindicaban cambios sistémicos: *“La URNG se contuvo a sí misma y contuvo, por consiguiente, a los sectores sociales que seguían sus directrices o se identificaban con ella. Tan fue así que, en 1999, muchos columnistas y líderes políticos de izquierda, no organizados en la URNG, acusaron que se había dado una alianza entre el PAN y la URNG, que esa alianza había desactivado la lucha de clases y que, por ello, no se había avanzado tal como se debía en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La realidad, en verdad, era otra. Se trataba de pasar de una situación de confrontación y enfrentamiento violento de clases, a una situación marcada por el pacto y el contrato entre clases, algo así como pasar de Marx a Rousseau.”*⁷

Esta lógica asociativa de actores, o corporativa de élites, por otra parte, construyó su imaginario de justificación al actuar en oposición del mayor contrincante electoral del Partido de Avanzada Nacional (PAN). El Frente Republicano Guatemalteco (FRG), pasó a representar para la “*mesa política*” por la institucionalización de la paz, el símbolo de la reacción, de la protesta sin sentido y del pensamiento conservador.

No obstante, dentro de la realidad política y social ajena a la práctica de las élites, ocurría precisamente lo contrario. El Frente Republicano Guatemalteco (FRG), paulatinamente logró aglutinar a todos los sectores excluidos del imaginario colectivo conciliatorio, basado en que las relaciones de conflicto desaparecerían al momento de la suscripción de acuerdos en suntuosos actos públicos, como se identificaba la constitución de las diferentes comisiones paritarias que el proceso de paz institucionalizó. De hecho, la

“*mesa política*”, o la nueva élite corporativa, era visualizada desde una mayoría comunitaria y excluida, como los grandes gananciosos de la paz, captadores de recursos económicos y reconocimiento político.

*“Tanto aquellos que salieron perdiendo con el logro de la paz (los que vivían de la guerra y acumulaban riqueza a través de las estructuras ilegales), como los que no vieron los frutos inmediatos de la paz (la mayoría de la población), tenían razones para estar en contra del orden que estaba emergiendo, y encontraron en el FRG el vehículo para expresar su malestar. El espacio dejado por la URNG fue ocupado por el FRG, un poco de carambola, porque no estaba en el ideario de esta organización una posición antioligárquica (...) Pero lo cierto es que la URNG no abanderó las demandas sociales o las quiso canalizar por la vía de la negociación minimalista, tal como lo demandaba el proceso de paz.”*⁸

La ideología “Republicana”, permeó en el sentimiento y aspiraciones de amplios sectores de la sociedad, que se configuraron como manifiestos reaccionarios del contenido y forma de dichos compromisos, representando una amplia gama de sectores excluidos del proceso de paz. Estas condiciones fraguadas al margen del imaginario de los actores de la paz, resultan ser el factor de legitimación que relanzó a las élites poderosas construidas y desarrolladas con el Estado contrainsurgente. Esta fuerza emergente se opuso a la conformidad, el consentimiento y el compromiso del nuevo régimen político y social que emergería de los compromisos de paz, es decir, la democracia, el nuevo Estado y la nación que se diseñaron durante el proceso de negociaciones.

La insatisfacción de estos estratos sociales, que se identificaban con las cúpulas emergentes y en oposición al gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN), determinarían fatalmente para el resto del mandato del gobierno empresarial, el comportamiento político del otro segmento de la sociedad civil organizada, como producto del conflicto armado. El movimiento social se manifestó a favor del gobierno y en contra del principal partido de oposición.

En ese sentido, el compromiso de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) con la paz, como parte signataria, le hizo consentir con ésta lógica, sea por vínculos con la polarización, o por identificación con las élites y la concepción política autoritaria, o por estrategia política en función electoral, justificándola como parte de su rol protagónico y los “espacios arrebatados en la lucha”. La identificación política con los acto-

res signatarios de la paz -que pasó por una presencia oficial en el desfile militar del 30 de junio de 1997-, funcionó como "correa de transmisión" hacia sus bases y organizaciones políticas y sociales afines, a través de la compleja red de relaciones establecida a lo largo del conflicto armado.

Pero más allá de las influencias u "orientaciones", que muy pocas veces son reconocidas por los actores políticos en relación, pues éstas forman parte de la lógica clandestina que impregna el comportamiento de las minorías activas, existieron ejes estratégicos en esta transición pactada, que vinculaban institucionalmente a la organización guerrillera signataria de la paz con el régimen político, silenciando su enfoque crítico y de oposición al mismo. A este proceso político, se le fomentó para generar "conciencia", con el eufemismo transitorio "de la protesta a la propuesta".

En cambio, durante el mismo período y circunstancia, la estrategia de las élites reaccionarias al proceso de paz, estaba orientada en el sentido del poder, sin intermediarios, como medio para establecer una dignidad de principio y reconocimiento ante la élite empresarial en ejercicio gubernamental. Esta estrategia política desarrollada sistemáticamente por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) a lo largo del gobierno panista, que no excluía la beligerancia, ni la violencia, como un medio apropiado para satisfacer sus intereses, dinamizó el carácter de clase de la sociedad que trascendió a un proceso de paz tan desconocido como intrascendente.

Estas élites no tuvieron cabida en los espacios de reconciliación, ni en los "encuentros de actualización", ni reconocieron las nuevas condiciones políticas ni aceptaron las normativas que las regulan. Se constituyeron, en consecuencia, desde la perspectiva de la exclusión, rebeldía y necesidad de cambio, en un símbolo de las luchas reivindicativas de las clases sociales subordinadas. La manifestación más abierta con relación a este fenómeno, y en su orientación específica hacia el tema fiscal, lo evidenció el hecho social extraordinario de rechazo y protesta hasta alcanzar la derogación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), en febrero de 1998.⁹

Esta situación fue la primera victoria de la estrategia reaccionaria a la agenda empresarial, en momentos en que se disponía a evaluar el seguimiento de los acuerdos de paz por medio de otro Grupo Consultivo. Pero lejos de suponer una reorientación de la estrategia de los sectores que participaban en la concertación, la demostración de fuerza política contraria a los actores de la mesa política, se justificó como un aprovechamiento de la ignorancia o el desconocimiento, que utilizó a su favor el partido de el General Ríos

Montt, para ejercer su clásica manipulación. La descalificación política como medio para la legitimación, o el autoengaño, en apoyo de un escenario de polarización, se incrustó en la dinámica discursiva de los actores del proceso de concertación. Con esta modalidad política se reprodujeron en forma de ideología, conductas, lógicas y culturas, las condiciones subjetivas de la dependencia estructural del Estado frente al capital, esta vez, por medio de la sociedad civil.

4 *Origen del Pacto Fiscal para la gobernabilidad*

La implementación de los Acuerdos de Paz resultó un producto del consenso de la mesa política, en oposición a las fuerzas reaccionarias o “enemigos de la paz”. Los espacios de concertación y participación social quedaron sometidos a la conformidad de esta lógica, que legitimaba o descalificaba, según el enfoque o perspectiva, a las partes signatarias de la paz. Comprometía igualmente los costos y beneficios de un proceso condicionado por la agenda política y económica de la élite empresarial, que a principios del segundo año de la paz, pregonaba por llevarla a cabo sin restricciones.

A partir de la demostración de debilidad política -más que ausencia de voluntad política- del gobierno empresarial, que cedía paulatinamente a la resistencia conservadora protagonizada por la oposición emergente, las prioridades de la agenda de la paz se subordinaron a la agenda neoliberal del gobierno. Esta se evidenció en el ambiente de crisis fiscal al momento de asumir el ministerio de finanzas el ex presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), Peter Lamport.¹⁰ El sentido de las políticas públicas, se dirigió sin fachadas hacia la privatización estatal en los servicios telefónico, de energía eléctrica, distribución postal y concesión de las vías ferroviarias. Las reformas constitucionales, cuyo momento político había sido desaprovechado un año atrás, fueron sometidas a un procedimiento dilatorio y evasivo para su aprobación, en tanto que no había signos de alguna política fiscal y agraria para encontrar los medios que resolviera la problemática que se acumulaba.

Para lograr dicho objetivo, se reinventó el concepto de “recalendarización”, que ya había sido utilizado durante las negociaciones de paz, cuando el tiempo era una variable política y militar que se utilizaba de mutuo beneficio por las partes. Entonces, ya habiendo asumido compromisos y sujetos a un calendario y verificación, el gobierno requería del consentimiento de las partes, reunidas para el efecto en la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. El signo de la diferencia de este proceso de negociación,

posterior a la firma del Acuerdo Final, que reunió de nuevo a las partes, fue para legitimar la postergación de la agenda de la paz. De modo que la solución encontrada se construyó bajo su misma lógica, o al menos de una de las partes del carácter híbrido de los Acuerdos de Paz, «ya que su enfoque otorgó al Estado y al mercado rangos similares para impulsar las iniciativas y responsabilidades contenidas en casi todas las áreas.» (PALENCIA, 2002: 96).

Para definir la tendencia hacia donde se inclinaba esta renegociación del Acuerdo Calendario, influyó la constitución de los actores de la misma, que "predominó la participación de personajes directa o indirectamente vinculados con el PAN: Gustavo Porras, Anabella De León, Raquel Zelaya y Eduardo González, como miembros de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), además del ministro José Alejandro Arévalo. Representando a la URNG en la CAAP estaban Jorge Soto y Arnoldo Noriega. Y probablemente jugando un papel pendular y de mediación los restantes miembros de la CAAP: Gert Rosenthal, Jean Arnault, Rodolfo Orozco y Manuel Salazar Tetzagüic. Pero aún más importante es observar que esas negociaciones trajeron consigo un nuevo escenario político: durante el tiempo en que éstas se mantuvieron, la responsabilidad del gobierno en materia fiscal se relajó." (PALENCIA, 2002:108).

El enfoque privilegiado, como se advertía y aplicaba a lo largo de la implementación del Acuerdo Socioeconómico y Agrario, fue el estructuralista, que a través de los organismos financieros internacionales, sus órganos subsidiarios y especializados, promovían la protección de la macroeconomía a través del fortalecimiento financiero del Estado. El Pacto Fiscal fue la fórmula concebida para el efecto. La idea original, surgió de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), órgano subsidiario del sistema de Naciones Unidas. En ocasión del vigesimoséptimo período de sesiones de la comisión, celebrado en Aruba, pequeñas Antillas, del 11 al 16 de mayo de 1998,¹¹ lo promovió como mecanismo de solución a la problemática de recaudación, gasto y administración fiscal en los países del área latinoamericana.¹²

El documento fue orientado a las partes por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA), como una de las opciones que el sistema de Naciones Unidas sugería para abordar el desarrollo de la región, eligiendo para el año en mención el enfoque de las finanzas del sector público. Según el diagnóstico emitido: "la estabilidad macroeconómica que debe preceder al crecimiento, depende en gran medida la ordenación de las finanzas pú-

blicas, para que el Estado pueda actuar de manera eficaz frente a los requerimientos del mercado y el capital.” (CEPAL, 1998: 1).¹³

Para la mesa política de la paz, el proceso de concertación bajo una novedosa e inédita temática significaba el mecanismo para oxigenar, nacional e internacionalmente, una metodología que había dado signos de agotamiento anticipado. Mientras tanto, la agenda neoliberal prevista aún no había empezado a implementarse y su legitimidad era cada vez más escasa para justificar la *“liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio de modelo de financiamiento de la previsión social; la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.”* (CEPAL, 1998:5)

Pero más allá de ellas, también existían mutuas conveniencias de carácter político electoral, pues para Mayra Palencia *“tanto la URNG como el PAN ya tenían en vísperas su agenda electoral, de modo que proponer la idea del Pacto Fiscal, y aceptarla, significaba de hecho una decisión política que favorecía a ambos: la idea del consenso legitimaba imágenes y posiciones. MINUGUA y la comunidad internacional representaron un papel importante para presionar a favor de echar andar ese consentimiento”*. (PALENCIA, 2002: 111). En este sentido es oportuno considerar el papel que desempeñan los actores políticos en un proceso de concertación. Por un lado, la sociedad civil actúa en función de incidir en las políticas públicas, a través de espacios de concertación, en vista que la marginación histórica de estos procesos, le permite visualizarlos como oportunidades para su propio desarrollo, aún sin elaborar la agenda o determinar los resultados. En cambio, para las élites tradicionales, supone un ejercicio directo de sus grados de poder: *“en virtud de las características del funcionamiento y recreación del capitalismo, los líderes empresariales, los representantes del capital obtienen mejores resultados y con costos menores- al actuar en el ámbito de la ‘policy’ (la política pública), en vez de hacerlo en la ‘politics’ (política partidista); y de paso, influyendo en las ‘policies’ -productos gubernamentales- eventualmente potencian y reproducen aquella eficacia.”* (VALDEZ, 1998: 20).

Sin embargo, antes de adquirir el compromiso de recalendarizar la meta tributaria contemplada en el Acuerdo Socioeconómico y Agrario, (que de

todos modos no cumplió ni en sus aspectos formales), el gobierno empresarial garantizó la aplicación de la agenda de privatización, cuando la política neoliberal se aplicó en pleno durante los meses de septiembre y octubre de 1998. Por un lado, el día 11 de septiembre de 1998, ocurría la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima (EEGASA) a un consorcio de tres países: TPS de Ultramar de EE.UU, Iberdrola de España y Electricidad de Portugal, quienes adquirieron el 80 % de las acciones por \$ 520 millones. Por otro lado, el 1 de octubre, en subasta con un solo participante, Ricardo Bueso, representante del Grupo Luca, el cual se adjudicó el 95 % de las acciones por \$ 700 millones, de la Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala, (TELGUA).

Dos semanas después, el 16 de octubre ocurría el aval de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP),¹⁴ para seguir ignorando la agenda y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Para entonces, el “ámbito de la *policy*” había acumulado esta serie de beneficios para la cúpula empresarial, que la aceptación de un evento de concertación multisectorial para acordar una política fiscal de largo alcance, no constituía una preocupación estratégica a sus intereses. De hecho, solo el anuncio que se iba a continuar con la impunidad fiscal de los grandes empresarios, y que se continuaría sin ejercer ninguna fiscalización durante el año electoral y de la consulta popular, promovió que la estrategia de suscripción de un Pacto Fiscal cayera en dilación desde su origen.

La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF),¹⁵ una entidad técnica que tendría como propósito definir el marco conceptual de la problemática fiscal y sugerir una propuesta de agenda y contenido, se constituyó hasta marzo de 1999. Mientras duró la “conceptualización” en torno al Pacto Fiscal, “en 1998, la carga tributaria descendió el nivel de 1996 (8.7%), elevándose en tan sólo 0.3% a finales de 1999 el déficit fiscal continuó incrementándose para situarse en diciembre de 1999 en 2.8%” (PALENCIA, 2002: 114)

5 **Concertación desequilibrada y sin contenido**

Con la irrupción del nuevo milenio, en Guatemala acontece un reacomodo en el poder. *"El fracaso de la consulta popular es una alianza entre el FRG, ejército y empresarios, y en el 2000 la situación cambia con la llegada de una parte de ellos al poder.... El Pacto Fiscal ya en el contexto del gobierno del FRG, tiene otro contenido, porque esto significa un espacio en el que el CACIF y el sector social llega a acuerdos con el propósito de hacerle contrapeso al gobierno del FRG."*¹⁶

El supuesto proceso de concertación que propiciara el cambio de correlación de fuerzas, se convirtió en un fin en sí mismo, como parte de construir un aval que legitime el rescate de los Acuerdos de Paz: *"La sociedad civil ya había participado en las negociaciones de los Acuerdos y se encontraban en una fase de redefinición, habiendo perdido su protagonismo en función de otras instancias surgidas después de la Paz. Además, la Consulta sobre las Reformas Constituciones en mayo de 1999, había absorbido casi toda la atención; el resultado negativo de las mismas obligó a la dirigencia de la Asamblea de la Sociedad Civil, así como a otras instituciones, a una profunda reflexión sobre qué mecanismo podrían salvar el conjunto de los Acuerdos de Paz y cómo se iba a determinar la participación de la sociedad civil. La idea de un Pacto Fiscal fue vista entonces como la ocasión propicia para superar las limitaciones que habían caracterizado a la sociedad civil en su conjunto en cuanto a incidencia en las políticas públicas, especialmente en un tema como el fiscal. La URNG, firmante de los Acuerdos, que había tenido un papel importantísimo en contribuir a establecer garantías para el cumplimiento futuro de la meta tributaria, se preparaba entonces a un papel protagónico en el diseño y seguimiento del proceso. La vinculación de esta organización política con organizaciones de la sociedad civil, podría garantizar la difusión de las ideas del Pacto y preparar el terreno para la interiorización de sus contenidos."* (TRAVIAZZI, B/GAMBOA, 2000: 32)

Por ello, la necesidad de legitimación del pacto fiscal en apariencia favorecía tanto a la política fiscal como a la gobernabilidad democrática, en función de controlar a la dirigencia de las organizaciones revolucionarias signatarias de la paz, y en consecuencia, del comportamiento disciplinado de sus bases. La orientación política de ex insurgencia hacia sus bases respecto al pacto fiscal, en el sentido ideológico de la materia, destaca: «*que presenta la gran oportunidad de que, por primera vez en la historia de Guatemala, no sea exclusivamente el gran capital el que defina la política tributaria, el tipo de Estado, la orientación del gasto y las reglas del juego, incluyendo la normatividad jurídica. Este foro previsiblemente eliminaría la exclusividad del debate, de la negociación sobre las cuestiones fiscales, que no sean solamente esos dos actores, gobierno y sector privado, los únicos que discutan, sino que también participe más activamente el Congreso, y otros sectores de la sociedad civil.*» (URNG, 1999:22)

Asumida la negociación en pleno, se sometía inicialmente a definir una correlación de fuerzas. Esta se originó dentro de la sociedad civil con tendencia a fortalecer posiciones diferenciadas entre académicos y movimientos sociales: "*Dentro de las dinámicas de propuestas van surgiendo determinados liderazgos: Uno, ejercido a través de institutos y centros de investigación, donde acá los asume FLACSO, IPES, ASIES y CIEN, pero incluso los dos primeros desplazan a los demás, especialmente por su trabajo con movimiento social, pues CIEN y ASIES no trabajan con bases sociales. El otro, son las dos coordinadoras: la Asamblea de la Sociedad Civil y la Coordinadora 'Sí Vamos por la Paz'. Es a partir de estos liderazgos y ya de ciertos vínculos con estos grupos, que se llega al Foro Nacional del Pacto Fiscal y la segunda fase del Pacto Fiscal, con la comisión Ad Hoc.*"¹⁷

Para construir el imaginario de concertación entre actores sociales, dentro de la dinámica de reducción de consensos y disensos, también se agruparon de acuerdo a su sector, en dos espacios: las agrupaciones en torno al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y los aglutinados como movimiento social y centros académicos no neoliberales. "*Este proceso lo encabeza ASIES, el IPES, la 'Sí Vamos por la Paz' y la ASC, que convocan a todos los demás sectores a conformar un bloque y obtener una propuesta.*"¹⁸ La intención de homogeneizar al movimiento social partía del interés de conformar un bloque de negociación que personificara la contra parte del CACIF. Para tal fin: "*de las 48 organizaciones ponentes fueron convocadas a negociar solamente 13 (...) Ahora bien,*

dicho grupo fue dividido en dos subgrupos, integrado por diez organizaciones y el más tarde se denominó Colectivo de Organizaciones Sociales (COS); y el otro, integrado por el CACIF, CIEN y Liga Pro Patria. La correlación ideológica había sido marcada por la propia CAAP. Se creó una correlación polar. Más exactamente, frente al histórico actor con capacidad de propuesta y veto sobre las políticas públicas, en especial la fiscal, como es el CACIF, se opuso otro grupo, si bien no homogéneo, con posiciones más comunes en las prioridades sociales de lo fiscal. (...) Así que los actores sociales de la negociación, fueron finalmente el CACIF y el COS, once organizaciones en total.” (PALENCIA, 2002: 139-140)¹⁹

La subordinación del modelo de concertación, se redujo a una participación maniqueísta o bipolarizada, eliminando del mapa de participación a toda la gama de posturas. Después de reducirla a dos sectores, se buscaron “representantes” de los mismos, que debían dar su aporte en nombre de dichos sectores al documento elaborado por el Equipo Técnico; dicho equipo se encargaría a partir de la técnica de “penduleo”²⁰ a aproximar sus posturas sin que nunca ambos representantes se encontraran en debate. Todo el proceso de eliminar la esencia de las discrepancias a través de la reducción de los participantes y la mediación de un árbitro que definiera los “consensos” y que siempre tuvo la última palabra, es lo que la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, (CAAP) considera como “un proceso participativo de diálogo nacional sin precedente”.

Ese es el escenario restringido en el que se debaten y concretan los contenidos del Pacto Fiscal, en el cual, según Carlos Barreda, se enfocaron los temas siguientes: “*progresividad; reformas constitucionales; exenciones, exoneraciones y privilegios fiscales; deuda pública; relación entre crecimiento económico y carga tributaria; y el equilibrio fiscal. Estos se sometieron a fuertes discusiones al interior del Colectivo de Organizaciones Sociales, y ahí se va al penduleo con la CAAP hacia el CACIF.*”²¹ Con evidente desigualdad en la capacidad negociadora.

El licenciado Barreda lo expresa a partir de un ejemplo sobre el debate de las reformas constitucionales, sobre las que no se alcanzó una discusión real y de fondo que llevara a acuerdos palpables: “*Aquí se identifican las diferencias de fondo y se encuentran en el Pacto Fiscal la yuxtaposición de intereses y ahí se refleja plenamente la correlación de fuerzas que hubo y las visiones que expresaban. La presión por negociar y arribar a acuerdos no fue tan fuerte como la imposibilidad de discutirlos más a fondo, sino que se*

dejaron superficialmente, al encontrar salidas generales, sin llegar a ser categóricos en ningún aspecto. Por ejemplo, la salida que se le encontró a las reformas constitucionales fue crear una comisión que las estudiara, sobre todo con los candados constitucionales y el artículo 133²², teniendo en consideración el reflejo de las fuerzas políticas y el equilibrio que había en el Pacto. Ellos tenían que entregar un informe y un dictamen sobre esos temas, y en función de eso la CAAP tenía que definir el tratamiento que se le tenía que dar. Se pospuso, se dejó el tema para otra batalla, se dejó un mecanismo, un procedimiento, con el objeto de suscribir el Pacto. Más bien se le quitó para que no fuera un tema que impidiera la suscripción del Pacto, y se le pospuso para el mediano y largo plazo.²³ Eso para el movimiento social era una concesión, pero que yo lo valoro en un sentido, y es que logramos poner sobre la discusión el tema de las reformas constitucionales, y tuvieron que darle un tratamiento, y quedó explicitado que es el tema de fondo y una muestra de concesión que habíamos dado.”²⁴

Esta lectura sobre la correlación de fuerzas, partió igualmente al interior del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), entre: “la beligerancia técnica de los centros de investigación, y al liderazgo real y hegemónico afín a la URNG, que era conformada por la mayoría de las organizaciones integrantes. Es decir, el COS estaba no sólo integrado por la URNG (la que a su vez ejercía la dirección de la CAAP, y por lo tanto poseía información global del proceso); Sino que recibía el principal apoyo técnico y logístico del IPES, que era un órgano externo a la URNG, y, además, reflejaba el apoyo político que casi todas las organizaciones participantes daban a la URNG.” (PALENCIA, 2002: 149)

Anotaciones

1

Al respecto, el informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico, destaca: "El carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca, tiene sus raíces en una estructura económicamente caracterizada por la concentración (...) El Estado se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia (...) En muchos casos las políticas estatales, durante el período reciente, propiciaron las desigualdades o, como mínimo, su endémica debilidad institucional permitió que éstas se exacerbaran. Como muestra, durante los 20 años de mayor crecimiento económico en Guatemala, el gasto social del Estado fue el menos de Centroamérica, y la carga tributaria fue a su vez la más baja." (CEH, 1999: Vol. V, 22)

2

Otro punto de vista respecto sobre este período, y desde una perspectiva complaciente con las élites empresariales, se observa en MacKleary: "Los dos regímenes militares guatemaltecos de los años 80, al igual que sus predecesores, fueron incapaces de incrementar los ingresos fiscales. A fin de derrotar a la insurgencia, los regímenes simplemente practicaron la austeridad fiscal y solicitaron asistencia militar de países en el oriente medio, Asia y Sudamérica. El sector privado, a través del CACIF, efectivamente confrontó a los regímenes en materia de política económica, al punto que el

gobierno ya no podía gobernar en lo económico sin consultar con el CACIF. Al insistir en principios económicos liberales y capitalismo irrestricto, el sector privado representado por CACIF continuamente presionaba a los regímenes militares para que introdujeran políticas económicas de mediano y largo plazo.” (MacCleary: 1999, 24). La autora también opina que la liberalización política precedió a la económica, pues se garantizó primero el derecho a la propiedad privada: “Esta transición a la liberalización democrática y económica sólo pudo ocurrir porque miembros reformistas de una amplia gama de Élite (industria, comercio y agricultura) estaban relativamente unificados y organizados sobre principios económicos liberales y compartían una visión de un estado mínimo. No obstante, según los principios del Consenso de Washington, el estado desempeña un papel fuerte en la orientación de las actividades económicas, aunque se reduce a un gobierno regulatorio muy claramente definido. Al depender en mayor grado del sector privado para que éste asuma la iniciativa y genere la actividad económica, el estado debe ser muy claro en sus objetivos y estar libre de poderosos intereses especiales que constantemente buscan dirigir las políticas en su favor.” (MACCLEARY, 1999: 25).

3

Un interesante apunte a agregar sobre la bibliografía que considero necesario mencionar, es la existencia de diversas ediciones o compendios de los acuerdos. De todos, el más completo fue editado por la Misión (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA) en el 2001, con todos los acuerdos completos. Por otro lado existen los dos volúmenes que INFORPRESS AMERICANA, elaboró sobre el proceso de negociación, cuya documentación está acompañada de extensas cronologías sobre el mismo; correspondencia pública entre los actores, análisis, entrevistas y noticias contemporáneas so-

bre los diferentes acuerdos, de gran valor para complementar el estudio del proceso.

4

En febrero de 1987, Oscar Arias, presidente de Costa Rica, única nación con un cariz democrático y sin conflicto, presentó su Plan Arias para la Paz en Centro América, que posteriormente se constituyó en la base del Acuerdo Esquipulas II que dio origen a los planteamientos y mecanismos oficiales de pacificación en el área.

5

Entrevista con Edmundo Urrutia, ASIES, 24 de marzo de 2003.

6

Tras superar un mes de debate en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, originado por la protesta de China ante Guatemala por su reconocimiento a Taiwán, lo cual impedía el desplazamiento de cascos azules en el país, se llevó a cabo durante el mes de febrero, la concentración de los frentes guerrilleros en 8 campamentos asignados. Tras la definición del día "D" (28 de febrero), las tropas insurgentes fueron entregando progresivamente sus armas y pertrechos, así como llenando formularios y extendiendo credenciales, que les otorgaban la calidad de "desmovilizada". El proceso se agotó en tres fases terminando en estricto calendario "D más 60" , correspondiente al día 2 de mayo de 1997.

7

Edmundo Urrutia: "Explicando el destino de la izquierda" en: El Periódico (20.03.03)

8

Idem.

9

La derogación del IUSI fue el argumento que sirvió como excusa al gobierno empresarial, para justificar su incumplimiento de elevar la carga tributaria. En realidad, este impuesto no era significativo para tal fin, pues era un impuesto que se descentralizaría a los gobiernos locales, o sea que la carga tributaria del gobierno central no se fortalecía tanto. Era más el compromiso del impuesto sobre tierras ociosas y sobre el patrimonio que hablaban los Acuerdos de Paz, dentro del marco del nuevo catastro, el que hubiese contribuido a elevar la carga y que el PAN se negaba a abordar. Existía tal grado de confusión, que cuando se da la oposición al IUSI, incluso instancias de la sociedad civil se oponen al impuesto, pese a que era un impuesto para las comunidades. Básicamente esto generó la destitución del ministro de finanzas que enfrentaba al vicepresidente de la república por la administración aduanera.

10

Peter Lamport llega en una situación confusa, y enfrentaba el problema del planteamiento de aumentar la carga tributaria por parte de la comunidad internacional para la reunión del Grupo Consultivo (Noviembre de 1998). Encuentra una ventana de oportunidad el planteamiento del Pacto Fiscal, que además constituye una corriente de moda para justificar el compromiso de elevar la base tributaria. El gobierno del PAN, sin poder elevar la carga tributaria al nivel mínimo proyectado para el año 1998, recurrió a deuda pública y recibió los mayores desembolsos de la comunidad internacional. Al solicitar la recalendarización en febrero de 1998, ésta adopta una postura más cauta, y los desembolsos se desaceleran; por lo que se recurre al endeu-

damiento interno, elemento desestabilizante que provoca la crisis financiera y macroeconómica del país en el resto del dicho año.

11

No obstante, en la descripción del proceso elaborada por el los autores Arnoldo Noriega, Enrique Álvarez y Mario Chocoj: "Cuando la Sociedad guatemalteca se encuentra: La negociación política del Pacto Fiscal" de Julio de 2002, indica: "La similitud del concepto, y hasta de la denominación, con la propuesta de "Pacto Fiscal" de la CEPAL (1998), resultó ser una fortuita y favorable coincidencia posterior, lo que incluso representó la posibilidad de intercambios técnicos subsiguientes con diferentes funcionarios de dicho organismo, incluyendo a su titular José Antonio Ocampo". Página 86.

12

Dentro de la perspectiva del IPES, expresada por Enrique Álvarez: "El pacto se origina en la negativa del PAN y de su gobierno de hacer la reforma en ese sentido, e incluso en la manipulación de algunos datos, como por ejemplo, el Ministro Arévalo aseguraba que con la creación de la SAT se alcanzaba la carga, mientras nosotros asegurábamos que no, porque hicimos estudios técnicos. Por eso en la CAAP, sosteníamos la URNG y MINUGUA, que no era suficiente. Eso llevó una discusión de año y medio, cuando el mismo ministro envía una carta a la CAAP, en la que solicita la reprogramación de la meta, del 2000, al 2002. URNG dice Sí, pero si se toman medidas que garanticen que si se va llegar y no se trabaje en una intención de buena voluntad, y por eso a Julio Mora tuvo la idea de incluir en el informe de URNG una convocatoria al Pacto Fiscal."

13

El pacto fiscal impulsado en el país está guiado por los principios y postulados del documento propuesto por la CEPAL, entre los que destacan: a) consolidación de un ajuste fiscal, b) elevar la productividad del gasto público, c) máxima transparencia en los gastos e ingresos, d) promocionar acciones equitativas, e) contribuir a la institucionalización democrática. Ver en: Pacto Fiscal, Fortalezas y Debilidades, (CEPAL), 1998.

14

La recalendarización consta de un documento estructuralmente parecido a los Acuerdos de Paz: se constituye de compromisos específicos y metas, está presente en ente responsable y un calendario y, sobre todo, es firmado por todas las partes. Es, en esencia, un documento con características de compromiso verificable, exactamente como los Acuerdos de Paz, de los cuales procede. (Traviezi y Gamboa, 2000, 31) Sobre los detalles de su incumplimiento, Ver PALENCIA, 2002, paginas 110-116.

15

La CPPF se conformó así: Richard Aitkenhed, Lizardo Sosa, Alma Quiñónez Amézquita y Arturo Montenegro. Como secretario ejecutivo fue nombrado Juan Alberto Fuentes Knight, y como asesores Eduardo Weymann y Pablo Schneider. Ninguno de ellos tenía ni tiene vínculos con el movimiento social organizado. "Desde su constitución, la comisión preparatoria del pacto fiscal fue permeando a las dirigencias intermedias y altas del liderazgo social, económico y político de Guatemala, abriendo camino para alcanzar los acuerdos. Existió un proceso de consultas y de diálogo con un número importante de sectores, de forma bilateral. Estos líderes se convirtieron en las correas de transmisión hacia sectores organizados más amplios de la sociedad, y hacia sus bases". (URRUTIA, 2000).

16

Comentario al autor, por Edmundo Urrutia el 24 de marzo de 2003.

17

Entrevista con Lic. Carlos Barreda, el 02 junio de 2003.

18

Idem.

19

Las organizaciones convocadas fueron: ASC, ASIES CIEDEG, COPMAGUA, Foro de coordinaciones de ONG, Coordinadora Si vamos por la Paz, FLACSO, IPES, URNG, USAC, CACIF, CIEN y Liga Pro Patria. De las trece organizaciones, 8 figuran con vinculos con URNG y las cinco restantes encabezadas al CACIF afines a la misma.

20

"La CAAP definió el método llamado "penduleo" para aplicarlo a las negociaciones entre los dos subgrupos conformados, aunque los negociadores no fueron informados detalladamente sobre la metodología y menos acceso tuvieron a cuestionarla o enriquecerla. El penduleo consistió en la creación de una instancia de intermediación, integrada por la CAAP y apoyada por MINUGUA. Las funciones de esta instancia serían oscilar, es decir, ir y venir entre cada subgrupo, sin generar entre ambos diálogos directos, sino más bien actuar como mensajeros de información e intermediarios entre los disensos para promover consensos" (PALENCIA, 2002: 143)

21

Entrevista con Lic. Carlos Barreda, 02 junio de 2003.

22

El artículo 133 Constitucional, hace referencia al impedimento que tiene el ejecutivo de adquirir deuda con el Banco de Guatemala, sino únicamente con el sistema financiero privado, interno y externo. Este artículo fue reformado en ese sentido en 1994, para también impedir que el gobierno tuviera facultad de imprimir moneda sin respaldo.

23

"Para César García, ex presidente del CACIF y negociador del Pacto, 'la Constitución Política debe ser el marco de referencia y no debe ser manoseada, y muchos de los cuestionamientos hechos a la Constitución se pueden resolver por medio de legislación ordinaria'. La importancia que para el COS tenía este tema, era que permitiría corroborar que el actual marco normativo limita al Estado para establecer tributos. Al COS también le interesaba frenar una práctica empresarial que a su juicio abusaba en la interposición de recursos de inconstitucionalidad con los cuales el CACIF en años anteriores había logrado la suspensión y/o derogación de reformas tributarias propuestas por los gobierno.." (PALENCIA, 2002: 159).

24

Entrevista con Lic. Carlos Barreda, 02 de junio 2003.

***Associació
d'Amistat
amb el Poble
de Guatemala***

Casa de la Solidaritat
c/ Vistalegre, 15, baixos
08001 Barcelona
Tel. 93 443 43 92

Més informació a:
<http://www.aapguatemala.org>
aapguatemala@yahoo.es

Amb el suport de:

