

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS Y
ECONÓMICAS EN EL PACTO FISCAL:
IMPACTO EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO
DEMOCRÁTICO EN PROCESO DE TRANSICIÓN**

Tesis presentada al Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política de la
Universidad de San Carlos de Guatemala por

RAMÓN EUGENIO NUIA HERNÁNDEZ

Para optar al grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITICÓLOGO

Guatemala de la Asunción, Noviembre de 2003

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Mazariegos

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL I:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
VOCAL II:	Licda. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
VOCAL III:	Licda. Vilma Yolanda Masaya Asencio
VOCAL IV:	P.A.C Camilín del Rosario Fuentes Mijangos
VOCAL V:	B.C.L Gabriela Álvarez Castañeda
SECRETARIA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADOR:	Licda. Geidy De Mata Medrano
EXAMINADOR:	Lic. Byron Guillermo Castillo Paz
EXAMINADOR:	Lic. Elmer Hernández
EXAMINADOR:	Lic. José Cortéz Chacón
EXAMINADOR:	Dr. Vinicio González González

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
SECRETARIA:	Lic. Geidy Magali De Mata Medrano
ASESOR:	Lic. Ricardo Alvarado Ortigoza
REVISOR:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
EXAMINADOR:	Lic. Roberto Jiménez Ayala

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 74 del Reglamento de evaluación y promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

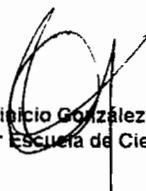
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, veintiséis de noviembre del dos mil uno.-----

ASUNTO: El estudiante **RAMON EUGENIO NUILA H.**
Carnet No. **97 18308** inicia trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada a la Coordinadora de la Carrera de Ciencia Política, **Licda. Geidy De Mata** para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vicerio González González
Director Escuela de Ciencia Política



Guatemala,
28 de noviembre del 2001

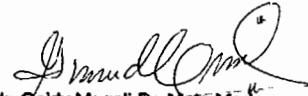
Doctor
Vinicio González González
Director
Escuela de Ciencia Política

Estimado Doctor González:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: ***"La incidencia de las élites políticas y económicas en el Pacto Fiscal: impacto en la consolidación de un Estado democrático en proceso de transición"*** propuesto por el estudiante ***Ramón Eugenio Nulia Hernández***, Carnet No. **97 18308** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lidia Geidy Magali De Mata Medrano
Coordinadora de Ciencia Política

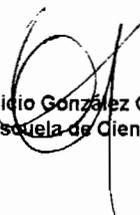
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, diez de enero del dos mil dos.-----

ASUNTO: El estudiante **RAMON EUGENIO NUILA H.**
Carnet No.: **97 18308** continúa trámite para la realización de
su Examen de Tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinadora de Carrera,
Licda. Geidy De Mata, pase al Coordinador de Metodología, **Dr. César Augusto Agreda Godínez**
para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director Escuela de Ciencia Política



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala,
09 de abril del 2002.

Doctor
Vinicio González González
Director, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Doctor González:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis de el estudiante **Ramón Eugenio Nuila Hernández**, Carnet No. **97 18308** titulado **"La incidencia de las élites políticas y económicas en el Pacto Fiscal: Impacto en la consolidación de un Estado democrático en proceso de transición"**

El estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. César Agreda Godínez
Coordinador Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c. Archivos
MLM:bd
3.

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, doce de abril del dos mil dos.

ASUNTO: El estudiante **RAMON EUGENIO NULA HERNANDEZ**
Carnet No.: **97 18308** continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, **Lic. Ricardo Alvarado Ordóñez** para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Aientamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director Escuela de Ciencia Política



MISION PERMANENTE DE GUATEMALA
ANTE LA ORGANIZACION
DE LAS NACIONES UNIDAS
GINEBRA-SUIZA

Octubre 9 de 2003.

Licenciado
Fernando Molina
Director de la Escuela de Ciencia Política.
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, zona 12

Respetable señor Director:

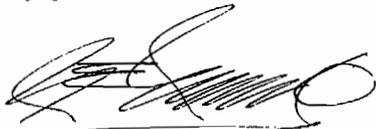
Me complace dirigirme a usted para presentarle mis respetos y rendirle mi informe final sobre el trabajo de tesis de graduación del estudiante **Ramón Eugenio Nuila Hernández** : *“La incidencia de las élites políticas y económicas en el Pacto Fiscal: Impacto en la consolidación de un Estado democrático en proceso de transición”*, cuya asesoría me fuera formalmente encomendada en su oportunidad.

Debo empezar por informarle que el trabajo del estudiante Nuila Hernández constituyó entre él y quien suscribe, un proceso de enseñanza aprendizaje mutuo que no concluye como tal, por la profundidad y complejidad con la que abordó los diferentes temas analizados en sus investigaciones, lo que en ningún momento significó resistencia de su parte a mis indicaciones, salvo aquellas en las que en mi opinión, la función docente encuentra los límites debidos y de respeto a los criterios válidamente sustentados.

El estudiante Nuila Hernández mostró a todo lo largo del trabajo el máximo de seriedad y compromiso para lograr no sólo un desarrollo científico en cada capítulo, sino el arribo a conclusiones que nos permiten, por su propia solidez, la continuación del debate sobre las etapas precarias de desarrollo democrático que el sistema político de Guatemala ha cubierto y el fenómeno increíble de las resistencias “sociopatológicas” de la oligarquía.

Por todo lo anterior, concluyo otorgándole a dicho trabajo de tesis, dictámen favorable para que el mismo pueda ser presentado y defendido en el examen de graduación respectivo.

Aprovecho la oportunidad para manifestarle al señor Director mis cumplidas muestras de consideración y aprecio



Ricardo Alvarado Ortigoza
Asesor de Tesis

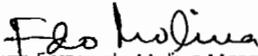
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, trece de octubre del año dos mil tres. _____

ASUNTO: El estudiante **RAMON EUGENIO NUILA HERNÁNDEZ** Carnet No.: **97 18308** continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

1. Hablándose emitido el dictamen correspondiente por parte del **Lic. Ricardo Aivarado Ortigoza** en su calidad de Asesor de Tesis, pase al **Lic. Jorge Ponce** para que proceda en su calidad de Coordinador de Carrera de Ciencia Política a emitir su dictamen como Revisor de la misma.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
C.C. Archivos
MLM/lba!
5/





Guatemala,
28 de noviembre del 2003

Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Licenciado
Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de Ciencia Política

Señor Director:

En cumplimiento a la providencia emitida el 13 de octubre del corriente año, atentamente me permito informarle que he concluido la revisión del trabajo de tesis elaborado por el estudiante RAMÓN EUGENIO NUILA HERNÁNDEZ, carné 97-18308, titulado: "La Incidencia de las Elites Políticas y Económicas en el Pacto Fiscal: Impacto en la Consolidación de un Estado Democrático en Proceso de Transición", como requisito previo a la obtención del grado académico de Licenciado en Ciencia Política y el título de profesional de Político.

Hechas las modificaciones de forma que le fueron sugeridas, considero que el trabajo desarrollado por el estudiante Nuila Hernández, además de versar sobre un tema actual y crucial en nuestra sociedad, constituye un buen aporte al estudio de la Ciencia Política en Guatemala.

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de que el trabajo de tesis del estudiante Nuila Hernández reúne las calidades requeridas en el Reglamento de Evaluación y Promoción del estudiante de Ciencia Política, lo apruebo y sugiero su discusión en el Examen Público de Tesis que corresponde.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para manifestarle al señor Director, las muestras de mi consideración y afecto.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
Coordinador Ciencia Política
Jornada Matutina

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, diecisiete de mayo del dos mil cuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la Impresión del trabajo de Tesis del estudiante **RAMÓN EUGENIO NUIA HERNÁNDEZ**, titulado "LA INCIDENCIA DE LAS ELITES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN EL PACTO FISCAL: IMPACTO EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO EN PROCESO DE TRANSICIÓN".

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente

C.C. Archivos

MLM/bd

6/

Dedicatoria

**A la luz apagada, tarde para actuar y caer.
Al momento de cambiar, salir a luchar, y encontrar libertad;
perseguir la línea que separa el miedo del final del túnel,
pozo absurdo por un ideal, plenitud existencial contra la incertidumbre.
A los pueblos del mundo, al de Guatemala, que resiste vivo y muerto;
presente y ausente, sufrido y amado.
A todos nuestros motivos e ilusiones,
esperanzas de gozar el sueño como posible.
A todos nosotros, Maite, Papa, Mama, Ito, Marilú, Arabella, Aida,
juntos en la eternidad.
Cómo es de maravillosa la vida, mientras estemos en plena luz.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS POLÍTICOS: METODOLOGÍA DE LAS ÉLITES..... 4

1. Suplantación de la representación por jerarquía estamental.....	4
1.1 Definición y contexto de la democracia contemporánea.....	7
2. El proceso de negociación de la paz.....	10
2.1 Diálogo: encuentro de élites políticas en la lucha por el poder.....	12
2.2 Apertura a la participación del movimiento social.....	15
2.3 Cambio de gobierno y correlación de fuerzas.....	19
3. Acuerdos de Paz y la transición política: inicio de la problemática.....	20
3.1 La debilidad institucional fortalece la apertura de espacios.....	22
3.2 Irrupción de la participación social en la lucha entre élites políticas.....	24
3.3 Efectos de la concertación sobre los actores sociales.....	27
4. La cúpula empresarial en la búsqueda del poder político.....	30
5. Conclusiones del Capítulo I.....	33

CAPÍTULO II

EL CONFLICTO DE LA POSGUERRA: DE LA EUFORIA AL AUTOENGAÑO 35

1. Desmovilización política del movimiento social durante la implementación de la paz... 35	35
2. Asimilación de los actores políticos al sistema democrático..... 39	39
2.1 La “mesa política” por la institucionalización de la paz..... 42	42
3. Autoengaño referencial de las élites corporativas..... 44	44
4. Recalendarización de los Acuerdos de Paz se somete a la Agenda neoliberal..... 46	46
4.1 Control por parte de la élite empresarial de la etapa preparatoria del Pacto Fiscal.. 50	50
5. Expectativas del Pacto Fiscal..... 54	54
5.1 Necesidad política de rescatar los Acuerdos de Paz..... 57	57
6. Metodología para consensuar el Pacto Fiscal..... 61	61
6.1 Reducción de actores para minimizar beligerancia..... 64	64
7. Conclusiones del Capítulo II..... 68	68

CAPÍTULO III

EL PROCESO DESCONSTRUCTIVO DEL PACTO FISCAL	70
1. Inviabilidad política y económica en la implementación	70
1.1 Enfrentamiento gobierno y Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales Industriales y Financieras (CACIF).....	73
1.2 Desarticulación del movimiento social después del Pacto Fiscal	76
2. Significado tributario del pacto entre élites	79
3. Acuerdo Político: desengaño de la incidencia social.....	82
3.1 Instrumentalización del Pacto Fiscal y fragmentación de los actores políticos.....	86
4. Fases de la Reforma fiscal sin consensos	89
4.1 Compenendas y presiones: rasgo ilegítimo del Pacto Fiscal	93
5. Promoción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) define la lógica del Pacto Fiscal.....	96
5.1 Reacciones a la inminente alza del Impuesto al Valor Agregado (IVA): Ruptura de la concertación	97
6. Desencuentro de identidades y crisis de referencias entre los actores sociales	101
7. Prácticas de las élites para la imposición de tributos ante la ausencia de consensos.....	106
7.1 Tercera fase de la Reforma Tributaria con rechazo popular.....	109
8. Conclusiones del Capítulo III.	113

CAPÍTULO IV

LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES EN EL PACTO FISCAL.....	115
1. Democracia de las élites.....	115
2. Enfoque funcionalista del sistema democrático.....	118
3. Clases sociales en el terreno político.	121
3.1 Actores políticos ante la coyuntura.....	124
4. Sociedad civil y élites políticas en concertación.....	127
5. Debilidad institucional y distorsión de roles.....	130
6. Política fiscal como instrumento de expansión de capitales	134
7. Principales contradicciones del Pacto Fiscal	138
8. Conclusiones del Capítulo IV.	145

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE COYUNTURA POR ACTORES POLÍTICOS	147
1. Tipología del Pacto Fiscal como medio para los Actores y Factores de poder	147
2. Autocomplacencia de la participación social.....	151
3. Acción Política en la coyuntura, producto del pacto entre élites	153
4. Reinención del Estado: el Pacto Legítimo entre derrotados	163
Conclusiones Generales.....	149
Bibliografía.....	153
Anexos	

INTRODUCCIÓN

En el séptimo aniversario de la Firma de la Paz, es significativo reconocer los espacios de encuentro contruidos por grupos y sectores, en función de adaptarse a una sociedad en proceso de transición política. Las élites, políticas y económicas, predominan sobre una multitud fragmentada de sectores; su fortaleza financiera excluyente y política autoritaria, buscan complementarla con una imagen autorreferencial de representar a la sociedad civil en Guatemala. Durante el mandato del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco, FRG (2000-2004), siempre al límite del enfrentamiento, no ha existido 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. Asistimos a la concentración del poder en exclusivos grupos que simulan la concertación y negociación política. El Pacto fiscal es el escenario elegido para observar e interpretar el comportamiento de dicho fenómeno.

Lo paradójico es que a través de esta práctica sui generis 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.

El presente trabajo de investigación, que asume responder algunas de las contradicciones de nuestro tiempo, es el producto de la lectura y análisis del conjunto de la bibliografía y hemerografía existentes, más entrevistas realizadas específicamente. Empieza 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). En el mismo capítulo 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.

El capítulo segundo trata de los efectos y resultados que 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.

En el tercer capítulo se aborda 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 evidencia 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.

El enfoque metodológico practicado para la problematización del tema, es el debate conceptual que se desarrolla en el capítulo cuarto, mediante análisis histórico-deductivos. Tras ello, la orientación predominante para los objetivos de la investigación, se dirigió a interpretar la acción política con conexión al caso particular (Pacto Fiscal), a partir del cual realizar generalizaciones (impacto sobre la transición democrática). El capítulo cinco concluye el proceso de observación de consecuencias inmediatas, con la construcción de “modelos escenarios”, para reducir las categorías y variables presentados como un sistema de relaciones conceptuales, desde la lógica del enfoque funcional de la democracia. 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.

Con el resultado electoral del año 2003, se pretende renovar el ejercicio del poder institucional del régimen democrático-representativo del país, y ocurre una gran movilidad y dinamismo de las élites políticas y económicas que lo configuran, en la búsqueda de una oportunidad que los haga funcionales a las fuerzas políticas victoriosas. Su sentido de refugio o riesgo, aplica para adquirir nuevas identidades, lealtades y liderazgos, en torno los diferentes factores de poder que configuran el nuevo escenario político, bajo la condición de no formar parte de los sectores expulsados del poder. La polarización está cerrando los espacios de participación, que cada vez requiere de más imaginación para explicar los inéditos y paradójicos desplazamientos de personajes y sectores en búsqueda del polo salvador. Al analizar el recorrido de los personajes emergentes en esta coyuntura postelectoral, se encuentran como expresiones del concierto de actores políticos y sociales que se aglutinaron como oposición al gobierno saliente, y que en el marco de la política fiscal, son responsables de la debilidad estructural que el nuevo gobierno hereda. 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.

CAPÍTULO I

NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS POLÍTICOS: METODOLOGÍA DE LAS ÉLITES

1. Suplantación de la representación por jerarquía estamental

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)

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 exacerbaban. 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)

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.*

² Otro punto de vista respecto sobre este período, y desde una perspectiva complaciente con las élites empresariales, se observa en MacCleary: *“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 Élités (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).

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 encima 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)

1.1 Definición y contexto de la democracia contemporánea

Considero importante que después de ubicarnos en tales condiciones estructurales de la democracia y la representación en el país, como los orígenes del encuentro de actores políticos en espacios de decisión, nos hagamos las preguntas de ¿cómo es posible la paz con una formalidad democrática insuficiente y que la contradice? ¿Qué concepción o estrategia predomina en la paz que nos gobierna después del conflicto? ¿A cuál de éstas responden y en qué sentido se comportan los actores políticos en la actualidad?

Por un lado, el ejército guatemalteco diseñó e implementó su propia estrategia de pacificación, y de hecho, correspondió a lo ejecutado. Según el general Héctor Gramajo, el estado mayor del ejército planificó la campaña contrainsurgente de (30/70 por ciento³) en cinco fases tal y como nos lo sintetiza Schirmer:

“Primero, “Victoria 82” u “operación ceniza”, “campaña de pacificación de tierra arrasada”. Segundo, el Plan “Firmeza 83” o “Plan G”, para el redespiegue de tropas y el establecimiento de Patrullas, y el Plan de Asistencia en Áreas de Conflicto (PAAC) con el propósito de desbaratar las acciones de la guerrilla y alcanzar el objetivo específico de proporcionar “techo, tortilla y trabajo”.

Tercero, “Reencuentro institucional 84”, reconstrucción de lo que había sido “destruido por la subversión” creando los Polos de Desarrollo y las Aldeas Modelo; trabajar para el “retorno a la constitucionalidad” y “garantizar la pureza y legalidad” de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1984.

Cuarto, “Estabilidad nacional 85”, que incluía los siguientes objetivos: la intensificación de las operaciones militares en todo el país, la extensión de las instituciones de gobierno a las áreas rurales, en apoyo a los programas socioeconómicos y la utilización de las fuerzas armadas para

³ Es un plan de pacificación que se opone al antiguo modelo de masacre del 100 por 100 del enemigo, creado también por los estrategas del ejército. “Consistía en una combinación de matanzas más sistemáticas, pero siempre brutales, del 30 por ciento (en que se mataba a todo ser vivo atrapado) de población enemiga; con el 70 por 100 restante, considerados elementos blandos, se les proporcionaba comida y techo, reuniéndolos en polos de desarrollo y se los sometía a controles psicológicos bajo control militar. El cambio de estrategia pretendía aislar a la guerrilla de la población y transformar su forma de actuar como ejército.” (SCHIRMER: 2001:110)

vigilar directamente el acontecer político a fin de “incentivar la participación masiva de ciudadanos”

Quinto, “Avance 86”, la transición: sale el gobierno militar encabezado por el general Osar Humberto Mejía Vítores y toma posesión el presidente civil.” (SCHIRMER, 2001:53-54)

Según el sociólogo Torres- Rivas, el ciclo político que va de 1982-1984 hasta la firma de la paz, corresponden a esta estrategia de pacificación. Esta coyuntura viene determinada por factores internos que según el autor se pueden destacar *cuatro “estos factores operan confundidos, en una inexplicable modalidad operativa, como una larga coyuntura donde lo militar se desacredita por ambos bandos”.*

Los cuatro factores son los siguientes:

1. Se alcanzan los límites del poder contrainsurgente. Factor acompañado de la fatal derivación criminal del poder militar y del fin de la alianza empresarial/militar que le dio su carta de presentación en sus momentos iniciales.
2. La redefinición del conflicto armado que con la derrota estratégica de las fuerzas guerrilleras y el apareamiento de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), adquiere una dimensión genocida.
3. Cambio político de “la transición a la democracia” (reconstitución de la lógica política en circunstancias especialmente calificadas por la búsqueda de la paz, bajo control y contención militar.)
4. Crisis desorganizadora por lo profundo y prolongado, que sacó a flote todas las flaquezas de la sociedad agro-exportadora, paralizó la gestión del estado, abrumado por pesados déficits fiscales, y agravó las condiciones de vida de los grupos medios y de los de menores ingresos. (TORRES-RIVAS, 1998: 69-70)

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 criterio de Solórzano, el sistema político que a partir de 1985 comienza a recomponerse y a caminar rumbo a la modernidad democrática, todo y que hay que destacar que *"el Ejército rompió su papel de guardián del orden para convertirse en el conductor del Estado y, por lo tanto, en el centro más importantes del poder político contrainsurgente"*. (SOLORZANO, 1998: 14-15) Evidentemente el proyecto contrainsurgente no incorporó los sectores populares, pero sí tomaron su propio camino, tal como lo refleja el comentario de Susan Jonas: *"A pesar de otra escalada de represión en contra de los movimientos de trabajadores y populares, la constitución de esta inmensa mayoría de la población que se unió por ser pobre, llevó a una lenta reconstrucción y resurgimiento de movimientos populares tras los desastres de principios de los años ochenta; en 1985 empezó una corriente de protestas contra políticas de austeridad y siguió adelante con sorprendente vigor. Los nuevos movimientos populares de Guatemala no fueron sólo producto de las medidas de austeridad sino de la multiplicidad de crisis en el país, incluyendo las muchas crisis de las poblaciones desarraigadas"*. (JONAS, 2000: 69)

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.

2. 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).⁴

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 que mesura 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)

⁴Un 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,

2.1 Diálogo: encuentro de élites políticas en la lucha por el poder

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.⁵

Esta oportunidad fue aprovechada estratégicamente por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), concierto de organizaciones guerrilleras diezmadas por la represión y división, pero a cargo de la conducción político-militar de aquel conflicto; quienes a la par de la propuesta metodológica de paz, aportaron la naturaleza de su contenido. La organización propuso en su declaración del V aniversario el 7 de febrero de 1987, siete puntos de conversación, que también a la postre resultó ser el tipo ideal de Acuerdos Políticos que alcanza una sociedad: *“Podríamos abordar el tema de la humanización de la guerra sobre la base de los acuerdos de Ginebra, en lo que corresponde a la población civil. El total respeto a los derechos humanos, no sólo en lo que concierne a la represión, la tortura y los desaparecimientos, sino en lo que se refiere al derecho de libre locomoción, residencia y asociación, sería otro tema. Podríamos abordar la cuestión de la integración y unidad nacional, que abarque la necesidad*

análisis, entrevistas y noticias contemporáneas sobre los diferentes acuerdos, de gran valor para complementar el estudio del proceso.

⁵ 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.

de terminar con la disgregación y la discriminación que se practica con la mayoría del pueblo guatemalteco, y con las restricciones, amenazas y medidas terroristas que impiden a los guatemaltecos que se encuentran en el exterior, retornar a su Patria (...). Un programa mínimo de reformas estructurales, como parte de un planteamiento que contemple los intereses de todos los sectores populares, es otro tópico, pues la democracia no consiste en el juego malabar de realinear los factores tradicionales de poder o del retiro de los verdugos del pueblo de las posiciones del gobierno. Podemos, en fin, conversar sobre las condiciones que se requieren para formar la alianza más grande y amplia en la historia del pueblo de Guatemala, con el objetivo de estructurar una democracia avanzada, popular e independiente. En otras palabras, un nuevo compromiso histórico. El intercambio de opiniones sobre estos puntos favorece la apertura del proceso hacia la democratización y hacia la paz. Las conversaciones deben buscar los intereses generales de todos los sectores que integran nuestro país. Repetimos que el problema no es el movimiento guerrillero, sino las condiciones sociales que hicieron obligado su nacimiento y desarrollo."⁶

La postura defendida por la representación del movimiento social de una de las partes en conflicto, es en todo caso, donde se pueden ubicar las reivindicaciones políticas del mismo, no así de sus bases, identificación o pertenencia. Por ello, desde entonces se afirmaba que la solución del conflicto armado interno no era posible sólo con un arreglo entre la guerrilla y el gobierno, sino con la más amplia participación de la sociedad, ya que había que discutir los problemas estructurales del país, y solucionar las causas que lo originaron.

Es en este contexto se llega a un acuerdo para la región centroamericana. El 7 de agosto, se reúnen en la ciudad de Guatemala los presidentes del área y suscriben el documento *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centro América*, conocido como Esquipulas II. Dicho documento sentó las bases para iniciar el proceso de pacificación en la región, en tanto contemplaba la participación de la sociedad en los Acuerdos Políticos que se establecían y fundó el ejercicio regional e institucionalizado entre el Estado y la Sociedad Civil, que por iniciar su empatía procedente de un conflicto, requerían la mediación que los

⁶ Declaración Política de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en su V Aniversario, Guatemala, 7 de febrero, 1987.

reconciliara. Por ello, los Acuerdos de Esquipulas II, establecían la constitución de una Comisión Nacional de Reconciliación. Esta celebró su investidura semanas después de su histórica concepción, el 11 de septiembre de 1987, en la apertura de un Diálogo Nacional con representación de todos los sectores, para discutir la problemática de los países. El éxito de la convocatoria y legitimidad que adquiría el planteamiento de negociación, desbordó el discurso simplista democristiano, y el control militar impuesto bajo su estrategia de pacificación, tan fielmente cumplida y exitosa hasta entonces. El divorcio entre el poder empresario/militar frente a su entorno que hasta entonces le había legitimado, hizo que el sentido del diálogo político se dirigiera a favor de la parte que lo evidenciara. A los Acuerdos de Esquipulas, que el gobierno estaba obligado a cumplir, el ejército se opuso y la administración democristiana optó por una posición indefinida y vacilante.

El 3 de septiembre de 1987, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), exigió la celebración del primer encuentro público con el gobierno, a efecto de presionar las contradicciones con el Ejército y Cerezo. La exigencia fue reiterada el 25 del mismo mes, denunciando las diferencias de criterio en el aparato gubernamental, que viola lo que firmó ante sus homólogos centroamericanos. Vinicio Cerezo pretendía que las negociaciones sólo se dieran con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), sin que el gobierno tuviese participación oficial. (Ya el día anterior, el 2 de septiembre el gobierno anunció *“claramente su disposición de conversar con la guerrilla y demás grupos políticos”* por medio de la CNR. (INFORPRESS CENTROAMERICANA, 1995).

No obstante, el gobierno acepta reunirse el 7 de octubre con la guerrilla, en El Escorial, Madrid, España, en el marco de los acuerdos de Esquipulas II, como la primera reunión de acercamiento. Paralelamente la insurgencia anuncia la suspensión unilateral de acciones durante el período que duren las conversaciones. En las primeras de éstas en Madrid, asistió un representante de la Comandancia General, Gaspar Ilom, -Rodrigo Asturias-, rasgo que se mantendría a lo largo de la construcción de los acuerdos de paz, en centralizar la estrategia política de negociación en los miembros de dicha instancia. A su vez, la delegación gubernamental estaba encabezada por Danilo Barillas, posteriormente asesinado, y tres oficiales, dos coroneles y un teniente coronel, encabezados por Terraza Pinot, jefe de operaciones del ejército. Mientras la representación

insurgente llevó una “Propuesta para la Democratización y la Paz”, el gobierno se empeñaba en exigir la capitulación inmediata, como condición para continuar las pláticas, así como evidenciar que estaba subordinado a la postura del ejército.

La delegación gubernamental se comprometió, entonces, a que el gobierno de Guatemala daría respuesta oficial a la propuesta. Sin embargo, nuevamente el ejército se adelantó, y el Ministro de la Defensa, Héctor Gramajo, anunció que las conversaciones quedaban suspendidas. Posteriormente, el presidente Cerezo dijo lo mismo. Avalaron su discurso argumentando que con la entrada en vigencia del decreto de amnistía – conforme a lo acordado en Esquipulas II - los miembros de la guerrilla pueden incorporarse a la legalidad sin la necesidad de un diálogo.

Esta suspensión unilateral provocó que la insurgencia convocara a los obreros, campesinos indígenas y ladinos, trabajadores asalariados de instituciones estatales y privadas, estudiantes, intelectuales y profesionales a pronunciarse por un Diálogo Nacional para construir la democracia y la paz. A partir de entonces, la perspectiva de una negociación que rompiera la exclusión política y abordara la problemática económica y social existente, marcó la participación de la sociedad civil ante el Estado.

2.2 Apertura a la participación del movimiento social

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) pasa a una ofensiva política, haciendo suyos los mecanismos de Esquipulas II, a pesar de que en su concepción no les favorecía “*La URNG propone recurrir a la instancia de la solución política, con la participación de todos los sectores del pueblo de Guatemala. Ese es el sentido de nuestras propuestas de diálogo.*” Su intención de vincularse a las fuerzas sociales del país, continuó con la estrategia de presión para un diálogo de paz, como lo muestra la “*Carta Política por la Salvación Nacional*”, donde convocaba a la sociedad civil a sumarse al proceso negociador.

La representación por jerarquías se evidenció en la naturaleza que tomó este origen de la negociación, cuando más que sectores sociales convocados, y al margen de los actores del conflicto, se incorporó como actor político y social con credibilidad y arraigo, la Iglesia Católica, tradicionalmente aliada con el ejército y la oligarquía, aprovechó la coyuntura para

construir una autonomía relativa respecto a los órganos de poder, en correspondencia a sus pastorales sociales – o quizás por el sentido de culpabilidad y deuda con los catequistas, sacerdotes y fieles asesinados -. A pesar de que calló ante aquellas masacres, en este momento si reaccionó por una paz con justicia social. La Iglesia fue la institución que propició el diálogo y la negociación del conflicto político, y en particular, la representación por el entonces obispo de Zacapa, Rodolfo Quezada Toruño.

La personalidad de Quezada Toruño fue clave para el resto de la negociación, fundamentalmente en este período inicial, pues a pesar de la negativa del gobierno, mantuvo vigente su papel de Conciliador del Proceso, manteniendo la puerta abierta a URNG. Así, el 8 de febrero de 1988, en declaración emitida al término de su reunión anual, la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG) pidió al gobierno la realización de un diálogo nacional que involucrara a todos los sectores, incluida la guerrilla. Mientras tanto, la propuesta de diálogo promovida por la insurgencia, empezaba a contar con respaldos sociales, que pedían la continuidad del proceso, entre ellas, *“El Centro de Estudios Políticos (CEDEP); la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), respaldada por dieciséis asociaciones facultativas; la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP); cuatro de los cinco partidos políticos representados en el Congreso, incluyendo una parte importante del partido gobernante; la Conferencia Episcopal de Guatemala; la Confraternidad Evangélica de Guatemala y sectores populares. En febrero de 1988, Monseñor Próspero Penados del Barrio, manifestó públicamente su disposición de ser mediador entre la URNG y el gobierno, a efecto de hacer posible la reanudación del diálogo”*.⁷

La metodología de la concertación política empezaba a experimentarse en la práctica. En mayo de 1988 una delegación política de l guerrilla presenta en San José, Costa Rica, ante la Comisión Nacional de Reconciliación, nuevas propuestas de solución política. En medio de la guerra contra los frentes, en la propuesta se insistió en el diálogo, para empezar, por el reconocimiento de la existencia de un Conflicto Armado Interno y su correspondiente beligerancia. Entonces el General Héctor Gramajo había viajado a Washington para solicitar al Senado Estadounidense 24 millones de dólares para ayuda militar, apostando a una salida militar a corto plazo. Gramajo

⁷ Carta dirigida a Oscar Arias, presidente de Costa Rica, para que interponga sus buenos oficios ante el gobierno democristiano, además que solicita que las conversaciones sean en dicho país. (26 de febrero de 1988).

Morales, estratega e ideólogo de la opción “moderada y política” del ejército, del *Plan 30/70*, en esta coyuntura, opta por la guerra total - o de la guerra a la guerra- y no al diálogo, mas el agotamiento de la estrategia comenzaba a manifestarse.

La presión política permanente por parte de la Conferencia Episcopal, la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, y la misma Comisión Nacional de Reconciliación, habían hecho del diálogo una salida difícil de evadir. Después de esta coyuntura, se gestó el primer intento de golpe militar en contra del presidente Vinicio Cerezo, el cual no prosperó en cuanto a romper el orden constitucional, pero sí condicionó el comportamiento político del gobierno el resto de su mandato, en materia de las pláticas para la paz. Para el Ejército, Esquipulas II era una incomodidad, para el Gobierno, el desgaste al que se había sometido Cerezo, impidiendo todo tipo de acercamiento con la Insurgencia. Lo que implicó que la apertura del diálogo se interpretara como una concesión a ésta.

En agosto de 1988 se volvió a celebrar otro contacto entre la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) y una delegación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), nuevamente en San José, Costa Rica, promoviendo una apertura al diálogo, al cual el gobierno hizo caso omiso durante todo el año de 1989 aparentemente esperando que durante el tiempo que le restaba de mandato no se tocara el tema hasta las elecciones presidenciales. La Comisión Nacional de Reconciliación descartó convocar una nueva reunión en vista de la falta de diálogo, para no seguir presionando a un debilitado gobierno que en mayo del 89 sufrió un segundo golpe de Estado. Aunque es relevante que según Karen Ponciano Castellanos: *“el involucramiento de actores sociales para formular propuestas en torno a los problemas nacionales y para hacer conciencia sobre la necesidad de la negociación son el medio para conseguir la paz, a través de instancias que reagruparon diversas expresiones de la sociedad civil organizada, tiene su punto de partida en el establecimiento del Diálogo Nacional en febrero de 1989, convocado por la CNR”*. (PONCIANO, 1996:70)

En la segunda mitad de 1989, el inicio del fin de la Guerra Fría impactó en el escenario guatemalteco. La caída del muro de Berlín, anunciaba para la región centroamericana un cambio de estrategia del tratamiento de sus conflictos armados. Sin embargo, el hecho más importante

para el giro de estrategia fue la derrota sandinista en febrero de 1990. Ante esas condiciones el ejército acudió a las negociaciones de Oslo, previendo una guerrilla desmoralizada y dispuesta a capitular ante *“el derrumbe de las ideologías y el fin de la historia”*. La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) encontró oportuno por las anteriores condiciones mencionadas, convocar con los auspicios de la Federación Luterana Mundial a una reunión avalada por el gobierno de Guatemala, con la guerrilla, el 30 de marzo de 1990, en Oslo, Noruega. En la reunión se convino el Acuerdo Básico para la búsqueda de la paz por medios políticos, y por el cual la parte insurgente y la moderadora se comprometieron a *“encontrar caminos de solución pacífica a la problemática nacional por medios pacíficos”*. En cuanto a procedimientos se acordó nombrar a Monseñor Quezada como conciliador, con función de buenos oficios, solicitar observación por parte del Secretario General de las Naciones Unidas e iniciar un ciclo de reuniones entre representantes de la guerrilla y diversos actores de la sociedad civil.

En marzo de 1990 se abren pues las Rondas de Negociación de Oslo, que consisten en cinco reuniones: en El Escorial, España (con los partidos políticos), en Ottawa, Canadá, (con la cúpula empresarial), en Quito, Ecuador (con el sector religioso), en Metepec, México, (con el sector sindical y popular) y en Atlixco (con la Instancia Académica, cooperativista, empresarial, de pobladores y profesionales guatemalteca). (PONCIANO, 1996: 213)

En Metepec, México los sindicatos y grupos populares presentaron documentos de consenso y documentos particulares en los que resumieron sus demandas y formularon extensos programas de transformación social y económica, ambos para ser incorporados a los acuerdos con el gobierno. Por aparte los indígenas hicieron su propia presentación. En Atlixco, los representante de las capas medias plantearon a la guerrilla puntos diferentes, enfocándose en el cese de la violencia, y la construcción de un Diálogo Nacional. (REYES, 1997: 59) Una semana antes de ésta reunión, la cúpula del ejército convocó a representantes de más de 20 organizaciones populares. Uno de los participantes explicó: *“Prácticamente fue como decirnos que evitemos coincidir en muchos aspectos con la Comandancia General de la URNG, porque puede haber represalias y repercusiones dentro del movimiento popular”*. También les indicó el alto mando que pidieran a la guerrilla deponer las armas, a lo que los dirigentes replicaron: *“Eso de nada sirve si no se cambian las condiciones de vida de la población”*. (CEG, 1994)

2.3 Cambio de gobierno y correlación de fuerzas

Al finalizar la “Ronda de Oslo” (Marzo – octubre 1990) también culminó el año electoral, que supuso el fin del gobierno democristiano y salió derrotado el partido de oposición Unión del Centro Nacional (UCN). Para sorpresa de todos, el voto se dirigió hacia el evangélico Jorge Serrano Elías postulado por el Movimiento de Acción Solidaria (MAS).

La idea de la negociación era uno de los temas políticos principales, de hecho, Serrano Elías, como antiguo miembro de la Comisión Nacional de Reconciliación, adoptó como candidato el discurso de la paz con mucho más énfasis que sus competidores, algo de lo cual no podía jactarse la democracia cristiana, por ejemplo. El gobierno se negaba a discutir con la guerrilla al menos que fuera a establecer las condiciones de su rendición. El 7 de enero de 1991, sólo una semana antes de entregar la Presidencia de la República, Vinicio Cerezo repetía en nota a la moderación las opiniones de 1987: *“Ha habido conversaciones con dicho grupo (URNG.) Estas conversaciones no pueden restablecerse si no hay manifiesta voluntad política de participar en la vida nacional, pacíficamente y sin armas”*.⁸ Cuando el Ingeniero Jorge Serrano asumió la presidencia, tenía el propósito de concluir la guerra interna, incluso asumiendo que la paz no consistía únicamente en el cese del conflicto, sino la resolución progresiva de las causas socio-económicas impulsoras. De esta manera desarrolló la propuesta *“Iniciativa para la paz total de la Nación”* del 8 de abril de 1991, y la convocatoria a la continuidad del proceso de Oslo.

Es importante que a partir del triunfo de Serrano, y en parte por no tener programa de gobierno propio y ser conservador, se fusionan la agenda de paz con la agenda de gobierno. Escenario que nos sitúa ante la siguiente etapa del proceso de paz: La Negociación.

Según Susan Jonas *“Unas segundas elecciones sin fraude se llevaron a cabo en 1990, se consideraron importantes por cuanto establecieron la continuidad de gobiernos civiles. No obstante, el abstencionismo fue muy alto, habiendo participado únicamente el treinta por ciento de los votantes; y una vez más no se permitió la participación de partidos izquierdistas de oposición. Sin embargo hacia 1990, había nuevas corrientes en la arena “informal” de la*

⁸ Comisión Nacional de Reconciliación, 1992, pag. 81.

sociedad civil guatemalteca (fuera del proceso electoral), que comenzaban a socavar los cimientos del Estado contrainsurgente. La expresión más importante de estas corrientes fue el surgimiento de un consenso nacional, que buscaba la finalización de la guerra civil y que estaba articulado principalmente mediante los diálogos civiles dirigidos por la Iglesia católica”. (JONAS, 2000:66)

3. Acuerdos de Paz y la transición política: inicio de la problemática

A partir de 1991, vemos cómo el proceso de negociación y el marco político donde se desarrolla, se vincularán de tal forma que no es posible tratar aisladamente un elemento del otro, es por eso que a escala teórica o práctica, se encuentran las variables que originan la problemática, pues a partir de la unificación de agendas de gobierno con la de la paz, los procesos se confunden en uno sólo. Es relevante observar también que estos procesos vuelven a separarse a partir de la firma de la paz, y a caminar el uno alejado del otro, reflejando la contradicción que plantea la metodología de la concertación política, y no sólo la ausencia o falta de voluntad ejecutiva una vez firmados los acuerdos.

Según Susan Jonas “*las conversaciones formales de paz empezaron a partir de 1991*” (JONAS, 2000: 41)⁹. En abril de 1991, México DF, tuvo lugar la primera reunión directa y formal entre el gobierno / ejército y URNG. Se acuerdan puntos a negociar para solucionar las causas que dieron origen al conflicto y se acuerda la verificación de su cumplimiento por Naciones Unidas. (REYES, 1997: 60) Se estableció una agenda temática y acuerdos de procedimiento, que marcan el inicio del proceso de negociación entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el gobierno. La negociación se había sumado como forma de lucha política de la insurgencia, bajo la lógica que sin lucha militar o beligerancia en ese campo, difícilmente se harían escuchar. La lucha militar posibilitaba la vía negociada. Por otra parte, en una situación

⁹ Susan Jonas, ha publicado recientemente (2000) su trabajo: *De centauros y palomas: El proceso de Paz Guatemalteco* con el que culmina una carrera de trabajo y dedicación a Centroamérica, con especial énfasis en Guatemala. A lo largo de toda una vida la conocida académica norteamericana, profesora actualmente de Estudios Latinoamericanos, nos ha ofrecido diferentes análisis sobre este país en sus diferentes momentos históricos, en sus trabajos anteriores. *Guatemala una historia inmediata* (siglo XXI, 1976), *Guatemala un plan piloto para el continente* (EDUCA, 1981), *La batalla por Guatemala* (Nueva Sociedad/ Flacso - Guatemala, 1994) que son imprescindibles para cualquier trabajo sobre el país.

internacional caracterizada por el estímulo de la negociación, como forma privilegiada de solucionar los conflictos. Aunque autores como Miguel Ángel Reyes consideran *“que la guerrilla veía en la negociación sólo un instrumento táctico para avanzar en la guerra revolucionaria”*. De esta cuenta, la intransigencia y negativa del gobierno y ejército guatemaltecos frente al diálogo con la URNG, los colocaba en una problemática situación de aislamiento.(JONAS, 2000)

Al interior de las fuerzas armadas, las tendencias más belicistas y represivas deben enfrentar una corriente cada vez más amplia y fuerte, que incluye, además de la URNG, a sectores políticos, religiosos, sindicales, académicos, profesionales, populares e incluso empresariales; a quienes les podían aplicar el 30/70. (KRUIJT/ MEURS, 2000)¹⁰

En la reunión de México, las ya entonces partes aprobaron un “Acuerdo de procedimientos para la búsqueda de la paz por medios políticos” y “Acuerdo de Temario General”, en el que se comprometían a llevar a cabo: *“una negociación que permita, en el menor tiempo posible, la firma de un acuerdo de paz firme y duradera, en el cual se consignen los acuerdos políticos, su implementación y ejecución por las partes, y los términos de verificación de su cumplimiento por parte de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras instancias internacionales que designen las partes de común acuerdo.”*

También concretaron una agenda, que constituyó el marco básico de la negociación:

1. Democratización. Derechos Humanos
2. Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas
4. Reformas constitucionales y régimen electoral
5. Aspectos socio-económicos
6. Situación agraria
7. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado

¹⁰ Es interesante para comprender estas corrientes de pensamiento, dentro de los mismos actores de la negociación, el libro *El guerrillero y el general*, Rodrigo Asturias y Julio Balconi. *Sobre la guerra y la paz en Guatemala*. El libro que es más bien anecdótico, pues no hace mucha referencia a los acuerdos propiamente pero sí centra la atención en equiparar el papel de los dos negociadores (de partes diferentes, guerrilla y ejército), de sus aportaciones particulares y del vínculo que allí iniciaron. Basado todo en las entrevistas que los periodistas holandeses les hicieron a los dos protagonistas.

8. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país
9. Arreglos para el definitivo cese al fuego
10. Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos
11. Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, y desmovilización¹¹

En los meses de junio y julio de 1991 se discutió y firmó el Acuerdo de Querétaro, que se constituyó en el marco de la negociación para los demás temas, expresándose como los puntos fundamentales de un Estado de Derecho. Su utilidad alcanzó para darle apoyo a las expresiones que promovían el diálogo, versus aquellas que aún no lo reconocían como válido. (TORRES-RIVAS, 1998) En el tratamiento del tema de derechos humanos se evidenciaron profundas discrepancias en puntos importantes, especialmente respecto a la instalación de una “Comisión de la Verdad” y la vigencia inmediata y verificación internacional sobre el posible Acuerdo. Durante el año de 1992, en estas condiciones, la negociación se estancó, y provocó que el gobierno de Jorge Serrano optara por transformar la metodología de la negociación.

3.1 La debilidad institucional fortalece la apertura de espacios.

En 1992 se consolida la coincidencia de agendas (de gobierno y de paz). El gobierno convoca a un pacto social, establece los fondos sociales (receta del Fondo Monetario Internacional), anuncia las privatizaciones de los servicios públicos y crea el Bono 14 (14º sueldo), como su propuesta de enfrentar las causas socioeconómicas que desencadenaron la guerra. Los enfrentamientos se intensifican en el terreno de combate y la tensión política aumenta en la mesa de negociaciones. En mayo, la insurgencia hace su propuesta a la sociedad, seguido del gobierno que formula la suya, y finalmente, la Sociedad Civil. Se advierte la necesidad de un proyecto de Nación. Se inicia así el sistema de péndulo en las negociaciones, que supone la busca de consensos, que no llegan en 1992. Este sistema consistía en encuentros por separado entre el Conciliador y las partes, para mantener el diálogo en medio de propuestas divergentes. El respaldo a la argumentación de una de las partes, procedió del mensaje de la cultura de la paz emitido por las corrientes asimilacionistas.

¹¹ Acuerdo de Temario General, abril de 1991.

La designación de Rigoberta Menchú Tum, como Nóbel de la paz en octubre de 1992, significó en esta coyuntura el apoyo moral hacia la postura insurgente en el diálogo, el fortalecimiento de la metodología y el contenido de la Negociación.

No obstante, en un penúltimo intento de readquirir el protagonismo que le motivaba, el presidente Jorge Serrano, en un sorpresivo anuncio ante el congreso de la República, en ocasión de su informe anual de gobierno, el 14 de enero de 1993; prometió que la paz se firmaría en 90 días, y expuso un plan que estimaba la rapidez como la mayor prueba de voluntad política para acabar con el conflicto. El propósito contó con el respaldo de los partidos de oposición y empresarios, que incluso viajaron acompañando al mandatario a Nueva York, a la correspondiente presentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una respuesta inmediata de aceptación de la insurgencia, siempre y cuando se desmilitarizara el país y se reconcentraran las fuerzas militares en áreas con verificación internacional, además de un escándalo público en que se vio envuelto el mandatario y sus acompañantes en un barra show, convirtió la propuesta en una anécdota más de la negociación.

El fracaso del planteamiento político-militar de Serrano, que paulatinamente perdía sus propias expectativas de ser el reconciliador de la nación, a la vez que el ejército se fortalecía, generaría el cierre de espacio de la negociación por sí misma, y el intento de conformar una alternativa diferente al diálogo. Los sectores más recalcitrantes se unieron en oposición a la presión internacional. El 25 de mayo de 1993 se produjo un golpe de Estado en el país, el primer exitoso después de varias intentonas a lo largo de ocho años de vida constituyente. Pero no por mucho tiempo. Tras seis días de suspensión de los organismos del Estado, el presidente Serrano fue obligado a renunciar por los propios militares que le apoyaban, y en un nuevo pacto de cúpulas empresariales y partidarias, negociaron una salida constitucional que modificó la correlación de fuerzas y el mapa político del país, hasta la actualidad. El golpe no era ajeno al proceso de negociación, pues Serrano había asegurado que su estrategia de negociación conduciría a la rendición de la insurgencia. Como esto no ocurría, y al contrario, la propuesta sustantiva se consolidaba como la metodología a seguir, las expresiones conservadoras del ejército le exigieron una postura más beligerante ante la situación. Con el golpe, además de la disolución del congreso y la corte suprema de justicia, quedaban destruidas las temáticas sustantivas que

orientaban el proceso de negociación. Según Jonas, *“El año 1993 se vio interrumpido por el más guatemalteco de los acontecimientos: el intento de autogolpe del presidente Serrano. Esa crisis o implosión del viejo sistema tuvo un resultado totalmente inesperado, casi milagroso, con el ascenso a la presidencia del Procurador de los Derechos humanos, Ramiro de León Carpio, en junio de 1993”* (JONAS, 2000:30)

En torno a la negociación se había producido una importante movilización de los sectores civiles, que se pronunciaron sobre la problemática nacional, con planteamientos que iban más allá de lo que planteaban los negociadores de la guerrilla. Se daba un constante cuestionamiento al ejército por sus prácticas violatorias a los derechos humanos y por la militarización del país. Para que la negociación continuase, era obvio que el ejército tenía que empezar, tarde o temprano, a otorgar concesiones ante la fuerza de los grupos de presión, nacionales e internacionales. Las negociaciones en los términos planteados, eran desfavorables para continuar con el régimen de impunidad. En el mes de mayo, además, estallaron importantes movimientos reivindicativos de estudiantes, maestros y sectores populares en general, debido a los nuevos niveles de agravamiento que experimentó la situación socioeconómica de la mayoría de los guatemaltecos. Las demandas tenían un alto contenido político: cese de la represión y del reclutamiento forzoso; desaparición de las patrullas de autodefensa civil y desmilitarización del país; asumir con seriedad la negociación, y abrirla a la sociedad.

3.2 Irrupción de la participación social en la lucha entre élites políticas

Durante el período complementario de Ramiro de León Carpio, se abrió la cuarta etapa de las negociaciones, luego de varias resistencias y presiones. De acuerdo con Miguel Ángel Reyes, lo fundamental en esta etapa es el cambio de sentido de las presiones internacionales. Antes de mayo de 1993, el enfoque de las presiones estaba dirigido hacia la guerrilla, como la contraparte obligada a demostrar voluntad política de diálogo, eliminando obstáculos para una próxima desmovilización.

Sin embargo, a lo largo de los años de experiencia en las primeras etapas se estableció claramente que la voluntad política real a establecer, se orientaba hacia el ejército y su capacidad

de subordinarse al poder civil, y a su vez éste, de imponer su política negociadora. Por tanto, la comunidad internacional dirigió su presión sobre de León Carpio desde el inicio de su gestión, cuando el mismo optó por no contradecir al ejército. De León reconocía que *“uno de los anhelos de los guatemaltecos es alcanzar la paz, que no significa ausencia de enfrentamiento armado, sino que conlleve a una sociedad con justicia social, y enfrentar las estructuras políticas y económicas que originan su pobreza”*.¹²

El 7 de julio el gobierno presentó su propuesta de diálogo, que rompía el proceso anterior y consistía en separar los temas sustantivos, para que lo discutiera la sociedad en un Foro Permanente por la Paz; y los temas operativos, entre el gobierno y la URNG. Excluía al Conciliador Rodolfo Quezada de la segunda instancia, pero lo convocaba a la primera, en tanto que modificaba un aspecto sustancial para la insurgencia, al proponer un moderador de las pláticas de armisticio, representado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

La propuesta constituía un retroceso a las posturas de Esquipulas II. Sólo el cambio de nombre, de Diálogo Nacional al de Foro y en condiciones y momentos diferentes, produjo otros resultados. Por un lado, se valoró altamente que la sociedad civil se integrara a la discusión de la paz, y que se involucrara a las Naciones Unidas con un carácter más influyente. No obstante, la propuesta desconocía lo actuado anteriormente en función de los acuerdos temáticos, la figura del Conciliador y lógica del proceso que, fundamentalmente consistía en que antes de desarmarse, la guerrilla pretendía arribar a acuerdos políticos.

La participación social se manifestó al oponerse a la propuesta gubernamental en el sentido de no desvirtuar la naturaleza de una negociación para solucionar un conflicto social existente, para dejarlo todo en una mera desmovilización militar. Señalaron que constituía un retroceso la separación del tratamiento de los temas sustantivos y los operativos en dos ejes independientes. Un aspecto sustancial fue la defensa al Conciliador Rodolfo Quezada, en cuanto a que de no aceptar la presidencia del Foro, ningún sector estaba dispuesto a acudir al mismo. Además, se

¹² Discurso en los actos conmemorativos del Día del Ejército - Cadena Nacional de Radio y Televisión- (30.06.93)

recalcó la necesidad de firmar sin dilación el Acuerdo Global de Derechos Humanos, por la temática medular para el país, de naturaleza autoritaria.¹³

Algunos aspectos sustanciales determinaron esta nueva reapertura para el Movimiento Revolucionario y su vinculación a los sectores civiles. Por un lado, se evidenció que el gobierno separaba la guerra y las fuerzas insurgentes de las causas sociales, para no aceptar la identificación de la sociedad con la insurgencia. Y, por otro lado, si se reconocía y aceptaba tal vinculación, resultaba triunfadora la justificación política del conflicto que proclamaba la guerrilla, como aparente representante de sectores sociales del país.

De esta manera, el Acuerdo Marco entre el gobierno y la URNG del 10 de enero de 1994, crea la Asamblea de la Sociedad Civil, como resultado de la negociación de éstas dos visiones. El gobierno separa como actores políticos al movimiento social respecto al movimiento insurgente; en tanto, la insurgencia mantiene la potestad de negociar los temas sustantivos ante el gobierno, pero ésta vez, incluyendo las demandas sociales en su argumentación, legitimando el producto final a través de la participación política indirecta en la mesa de negociaciones, del movimiento social.

El mismo Acuerdo Marco creó la intervención de un actor político externo clave, tanto en las negociaciones como en la actual institucionalidad de la paz: se asignó el papel moderador a las Naciones Unidas y la función de observación y garantes, al Grupo de Países Amigos del proceso de Paz¹⁴. Esta apertura es el aspecto relevante de este ciclo de pláticas pues se estaba construyendo una metodología para sentar las bases del ascenso para la solución de la problemática nacional.

¹³ Casi todas las organizaciones civiles se pronunciaron en el sentido apuntado: Foro Multisectorial Social, Coordinadora de Sectores Civiles, Coordinadora Civil por la Paz, Iglesia Católica, la UASP, Comisión Universitaria por la Paz, e Instancia de Unidad y Consenso Maya.

¹⁴ El Grupo de Países Amigos fue una figura para aglutinar una estrategia diplomática conjunta que presione o facilite la solución negociada de los conflictos en el área de Centro América. Inició con la conformación del Grupo Contadora (Colombia, México, Venezuela y Panamá), continuó con la CIAV-OEA, y luego cada país (El Salvador y Guatemala), adquirió un grupo de apoyo particular. En esta fase de la negociación, los Países Amigos eran: México, Estados Unidos, Colombia, Noruega, España y Costa Rica.

Paso trascendental de éste proceso fue la suscripción, el 29 de marzo de 1994, del Acuerdo Global de Derechos Humanos, con verificación internacional inmediata, y reconvirtiendo el tema de la comisión de la verdad, en un Acuerdo específico. La irrupción de la sociedad civil en el reclamo de dicho acuerdo, fue determinante, pues el rechazo a una sociedad militarizada, a la acción represiva del Estado y el total desprecio a los derechos económicos y sociales, establecía una meta del conjunto de la sociedad. La Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) advirtió: *“No queremos una paz protocolaria, no una paz que se firme sin concretarse. Queremos una paz de frijol, de tortillas, de techo, de agua y de luz, de hospitales y medicinas, de escuela y de libros, de niños sanos y de hombres libres”*. El V Foro Nacional sobre Derechos Humanos reiteró el concepto de que la *“paz no es sólo el silencio de los fusiles, sino la consecución de la justicia social y la solución global de los problemas económicos que padece el pueblo de Guatemala”*. Y demandó la eliminación de los organismos paramilitares y las patrullas de autodefensa civil, la depuración de las fuerzas de seguridad y el cese de la impunidad.

La Coordinadora de Sectores Civiles, una instancia amplia que apoyaba la negociación, opinó: *“El simple cese al fuego no va a solucionar las enormes desigualdades económicas y sociales, la crisis política ni la contradicción étnico-cultural, el irrespeto, la marginación y desprecio hacia el pueblo Maya, como tampoco sería la base para el respeto de los derechos humanos de los guatemaltecos. El Acuerdo de Paz Firme y Duradera debe estar sustentado en la resolución de las problemáticas económicas, políticas, sociales y étnicoculturales de los guatemaltecos.”*¹⁵

3.3 Efectos de la concertación sobre los actores sociales

La negociación política del conflicto armado construyó el escenario en el que actuaron los diversos sectores sociales afectados por éste. Un movimiento social diezmado y fragmentado a causa de la represión, concepción y personalismos, alcanzó aglutinarse por ejes temáticos dentro de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), para aprovechar una coyuntura que le propiciaba espacios de participación, históricamente negados por la práctica excluyente.

¹⁵ Con información del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), La Hora, 04.05.93.

La vía política para canalizar las demandas hacia un espacio de decisión e incidencia, no obstante, continuaban representándola las partes, sea el gobierno o la insurgencia. Para ésta última, significaba la oportunidad de reconstruir un espacio de relación, alianzas e intercambio; o bien, de influencia, orientación y dictados a quienes consideraban sus bases sociales. Se construyó una contradictoria lógica de relación, donde se reivindicaban niveles horizontales de acuerdos entre los sectores sociales y los actores político-militares de la insurgencia, que, sin embargo, negaban compartir dicha estrategia, reproduciendo la lógica clandestina o cerrada de la participación política. En realidad, lo que compartían era una metodología común para llevar a cabo sus respectivos objetivos de cambio; sectoriales o particulares, estructurales o globales.

Al margen de las diferencias ideológicas que motivaban un distanciamiento en los fines, la autonomía relativa alcanzada por el movimiento social respecto al movimiento revolucionario, fue ganando simpatías y expectativas de comportamiento en un sentido independiente o sectario, al concebirse en un futuro escenario de posconflicto como actores políticos y sociales equidistantes, a pesar de compartir principios y adversarios comunes. Provoca, en síntesis, la mayoría de la edad o “ciudadanía política” del movimiento social respecto a su origen orgánico o coyunturalmente “insurgente”.

La apertura de espacios en la negociación afectó también en la recomposición de la institucionalidad democrática y en la correlación de fuerzas parlamentarias, evidenciando que las fuerzas sociales de la derecha y las élites emergentes se encontraban en un momento de cambio.

Estas transformaciones se expresaron en la reforma constitucional que introdujo mayor capacidad de control en la economía y la política por parte de las élites tradicionales y el capital interno. También se produjo una renovación de los actores políticos de derecha, tras agotarse el reducido ciclo de los partidos políticos que encabezaron la transición democrática tutelada. En ese sentido, aparece una nueva correlación de fuerzas de derecha - de Democracia Cristiana Guatemalteca, DCG; la Unión del Centro Nacional, UCN; Movimiento de Acción Solidaria, MAS- se da un vuelco a otras fuerzas políticas también de derecha, - Frente Republicano Guatemalteco, FRG; y el Partido de Avanzada Nacional, PAN; que ocupan la mayoría de la representación parlamentaria.

El proceso de cambio fue impulsado por la presión que otorgaba una dinámica de negociación política que marcaba el ritmo de resistencias y transformaciones. En marzo del mismo año, se suscribió el Acuerdo Global de Derechos Humanos, pero difería el tema de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, para una vigencia posterior y sin posibilidad de responsabilizar individual o penalmente a los futuros implicados de la investigación. El año concluyó con el establecimiento de la verificación internacional de los derechos humanos (MINUGUA), a partir del 21 de noviembre, con lo cual se reconoció que el Estado es incapaz de controlar sus propias fuerzas represivas, o hace uso de ellas en esa metodología, prevaleciendo la impunidad (el caso Gerardi¹⁶ aún refleja ésta situación.)

No obstante el claro incumplimiento del Acuerdo Calendario, se lograba el primer gran consenso nacional en torno a la paz, a pesar de la persistencia en el país del conflicto militar, político, económico y social. Se negociaría una paz con contenido y no sólo la desmovilización de las fuerzas insurgentes; se arribaba a un consentimiento en torno a los aspectos sustantivos de la negociación, hecho hoy día irreversible o irrenunciable para las fuerzas sociales organizadas. *“La coyuntura de 1994 era un nudo de contradicciones. Por fin, en enero las negociaciones de paz fueron auspiciadas por la ONU, único mediador al que se le podía conceder credibilidad, y en marzo se firmó el Acuerdo sobre los Derechos Humanos. Tras una espera interminable, surgió una minúscula luz al final del túnel, con la llegada de la misión de monitoreo de derechos humanos de las naciones unidas MINUGUA”.* (JONAS, 2000: 32) Este nuevo ímpetu negociador hizo posible la suscripción del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), que correspondía a las demandas de la sociedad civil y en particular del pueblo maya. Sin embargo, evidenció que el gobierno estaba otorgando concesiones, hecho que alertó al sector empresarial que visualizaba las mismas concesiones en el próximo acuerdo socioeconómico, resurgiendo los miedos ante una Reforma Agraria. Iniciaron estos sectores, una política de descalificación a la comisión del gobierno, con demandas judiciales, para desautorizar al gobierno su legitimidad negociadora.

¹⁶ Juan Gerardi fue asesinado el 26 de abril de 1998 en el presbiterio de la Iglesia de San Sebastián, de la Ciudad de Guatemala. Nombrado obispo del Quiché en 1974, tuvo que abandonar Guatemala en 1981 ante las amenazas que pesaban contra él. En 1989 se hizo cargo de la Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado. Dos días antes de su asesinato (el 24 de abril del 1998) monseñor Juan Gerardi, como obispo Auxiliar de la Ciudad de Guatemala, presentó el “proyecto de recuperación de la Memoria Histórica” (REMHI), llevado a cabo por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala desde 1994, titulado: “Guatemala: nunca más”.

4. La cúpula empresarial en la búsqueda del poder político

En estas circunstancias empieza a cobrar fuerza el sector empresarial, que hasta entonces se había automarginado en su protagonismo político, pues permanecía en un ejercicio de lucha por el poder sin "ensuciarse las manos" con el Estado en contiendas electorales institucionales. En principio, las diferentes Cámaras que componen la Cúpula Empresarial, estancaron el proceso de negociación utilizando la estructura judicial para obstaculizar la función rectora del gobierno en las conversaciones de paz. Durante el resto del proceso que abordó, impusieron varios amparos en contra del coordinador de la Comisión de Paz, Dr. Héctor Rosada Granados, con argumentos de "traición a la patria". De esta manera, ubicó al organismo judicial a favor de los intereses del capital y en contra del poder político en ejercicio de concertación.

Por otra parte, a pesar de que contaba con una minoría legislativa en el Congreso producto de la "depuración de diputados", el Partido de Avanzada Nacional (PAN) era la fuerza política escogida por el proyecto empresarial para abanderar su estrategia. Esta cúpula de la oligarquía contó con el apoyo tácito del gobierno de transición de Ramiro de León Carpio y del visto bueno de la embajada de Estados Unidos, bajo la administración de la embajadora Marylin Macafee. En ese sentido acordaron detener las negociaciones en el tema Socioeconómico y Agrario, para negociarlo directamente, anticipándose como vencedor.

El PAN había formado un liderazgo en la figura de Álvaro Arzú, ex-alcalde capitalino y ex-candidato presidencial en 1990. Contaba con una base social amplia en la capital y sustentaba su discurso en las obras realizadas en la municipalidad, no en una posición ideológica. Era el candidato del neoliberalismo. En cambio, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), contaba con una figura plena para la contienda, el Gral. Efraín Ríos Montt, pero incapacitado de competir por el impedimento constitucional a los golpistas y por un fallo judicial en su contra emitido en ese sentido por un organismo judicial controlado por el capital tradicional. No obstante, el general Ríos Montt, a diferencia del año 90 cuando prefirió dejar desierta la candidatura presidencial, en ésta ocasión delegó en Alfonso Portillo, de reciente incorporación al partido de el General, procedente de la bancada de la Democracia Cristiana, la candidatura que disputara la silla presidencial. Contaba a su favor con la base social de las Patrullas de Autodefensa Civil y la

simpatía política de sociedades evangélicas, pero en esta ocasión sin contar con el apoyo de los Estados Unidos, cuyo gobierno demócrata apostaba por un perfil más moderado.

Como producto de ambos propósitos, la estrategia del movimiento social no podía quedarse al margen. Por un lado, las fuerzas tradicionalmente apartidarias, dispersas en sindicatos, organizaciones de derechos humanos, académicos, indígenas y otros sectores de la sociedad civil; no lograron su aglutinación en torno al Frente Democrático Nueva Guatemala -FDNG-, que utilizaba la ficha legal del Partido Revolucionario -PR-, pero contaba con el impulso e influencia, no explícita por razones obvias, de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), aún en armas. Por otro lado, los partidos en declinación (DC y UCN), lograron la suma del Partido Social Demócrata (PSD), la expresión social-demócrata del país, y formaron la Alianza Nacional. La primera fuerza fue encabezada por el Lic. Jorge González del Valle, economista al margen de la política partidaria hasta entonces; en tanto que la segunda por el Lic. Fernando Andrade Díaz-Durán, ex-canciller durante el gobierno golpista del General Oscar Mejía Víctores, y asesor de gobiernos militares.

En este contexto, las elecciones generales de 1995 se desarrollaron en el tradicional sistema de partidos políticos y reprodujeron todas las tendencias cultivadas hasta la época, quedándose en la acostumbrada lucha política por el poder formalmente instituido, de manera paralela a la disputa de espacios políticos reales en la negociación por la paz.

Los ejercicios del desplazamiento del poder suelen ser ajenos a la cotidiana sociedad, construida en el autoritarismo y la exclusión, la abstención electoral fue, de nuevo, la principal opción política que asumieron los ciudadanos. Esta abarcó el 42 % de los empadronados, a pesar de las excusas del registro de ciudadanos que argumentaron que el padrón no estaba completamente depurado ni todos los empadronados se encontraban en el país. Se puso de manifiesto la tendencia al abstencionismo electoral. A la par que el número de empadronados hacía ascender en cada legislatura el número de diputados, el porcentaje de votos descendía. Y aún con todo, para dirimir el poder fue necesario el apagón de luz eléctrica cerca de dos horas a media la noche del día electoral. El nuevo Congreso de la República fue integrado por 42 diputados del PAN, que ganó en 17 distritos electorales; el FRG logró 20 diputaciones, ganando en 3 distritos; la Triple

Alianza alcanzó 8 diputaciones, logrando 2 distritos. La cuarta fuerza política fue para la representación de la izquierda, el FDNG, al adquirir 6 diputaciones. (INFORPRESS CENTROAMERICANA, 1997)

Catorce días después de haber tomado posesión el nuevo presidente Álvaro Arzú, más los cambios en el interior del gabinete, la asunción de una nueva línea de mando militar y las presiones para continuar con el Proceso de Negociación entre el gobierno y la URNG fueron los aspectos más destacados en el plano nacional. Álvaro Arzú al asumir el mando en enero de 1996, aclaró: *“tenía la intención de concluir las negociaciones rápidamente y en condiciones razonables”*. (JONAS, 2000:33)

La racionalidad se apoderó del proceso, y por vez primera y única, la Comandancia General de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) decidió el día 19 de marzo de 1996, suspender unilateral y temporalmente todas las acciones militares ofensivas contra el ejército de Guatemala. Sin embargo, sus unidades continuaron realizando actividad política como la toma de poblados y aldeas, y respondieron a todo intento ofensivo del ejército contra posiciones guerrilleras.¹⁷.

Esta decisión marcó el cambio de estrategia en la mesa de negociación ante el nuevo gobierno. Entonces el alto mando del ejército empezó a considerar la posibilidad que URNG planteara la nueva modalidad, en vista de la situación crítica del ejército para seguir llevando a cabo la guerra. Por el peso político militar de URNG y la trascendencia que alcanzó el proceso de negociación para la estabilidad del país, el cese al fuego se ubicó como la oportunidad de allanar la negociación. Se demostró que la contraparte que evidenciara voluntad política para negociar, tenía, además, el poder y capacidad de decisión para hacerlo, incluyendo el respaldo de la sociedad organizada y la comunidad internacional. Esta condición también sirvió para incrementar concesiones. Durante los meses de mayo y septiembre de 1996, se firmaron, respectivamente, los Acuerdos Socio-Económico y Agrario y El Fortalecimiento del Poder Civil y Funciones del Ejército en una Sociedad Democrática. Esto contribuyó a otorgar un cuerpo definitivo a un proceso de paz que se había caracterizado por la incertidumbre acerca de su

¹⁷ Campo pagado, Prensa Libre, del 20 de marzo de 1996.

culminación real, debido a las francas polarizaciones de las partes durante ocho años de encuentros y desencuentros.

Las pláticas se aceleraron con la meta de finalizar en dicho año, convirtiéndose los Acuerdos restantes, llamados operativos, en un asunto de trámite: En un trimestre se negociaron y firmaron importantes acuerdos: Incorporación, Calendarización, Reformas Constitucionales y Ley Electoral, Cese al Fuego y el Acuerdo Final. Previo una amnistía apresurada contenida en la llamada Ley de Reconciliación, la firma del Acuerdo final se realizó el 29 de diciembre de 1996 y abrió una nueva etapa para la historia de Guatemala, y aunque cerró cronológicamente un período de guerra, enfrentamientos y polarización, aún persisten aquellos factores en términos políticos, económicos y sociales que desencadenaron el conflicto.

5. Conclusiones del Capítulo I.

- i. Las estructuras autoritarias históricas de atenuación de conflictos sociales, generaron mediante una Constitución Política, simuladora de un pacto social, un Estado “de derecho” violento, de fuerza, facilitador de la impunidad de clase, falsificador de la gobernabilidad de minorías exclusivas y que sólo puede explicarse como una estructura de jerarquía estamental.
- ii. El objetivo de la “construcción de la paz” desde esta lógica del poder estamental, fue aniquilar la vigencia de las fuerzas sociales del conflicto armado, deslegitimando así, las causas y factores de lucha del mismo.
- iii. Como alternativa al aniquilamiento de las fuerzas sociales, la insurgencia impulsó, en el escenario pacificador centroamericano, el diálogo como medio de resolución de conflictos, dotándolo de método y contenido.
- iv. La estrategia revolucionaria de diálogo y la demanda de participación social en la solución de problemas estructurales, buscó romper la exclusividad de la incidencia oligárquica en la búsqueda de solución de las causas del conflicto armado interno.

- v. La crisis institucional de 1993 abrió espacios políticos, renovó la correlación de fuerzas partidarias y presentó la alternativa de un gobierno dependiente de la comunidad internacional y de la negociación de la paz, pero no se toleró la concertación social y se fomentaron los acuerdos entre élites, para la defensa del status.
- vi. Cuando la oligarquía vio la negociación de la paz, como amenaza de sus intereses, por la autonomía del movimiento social en los acuerdos políticos, nacionales e institucionales frente al Estado, buscaron destruir la legitimidad de los interlocutores y detener el proceso, logrando al poder público de su lado.
- vii. La participación electoral de la izquierda armada, incorporada por primera vez en veinticinco años a la institucionalidad vigente y apertura política en gestación, constituyó una novedad en la retaguardia de la aglutinación de las dos expresiones conservadoras con intereses históricos, ahora en contradicción: oligarquía y militarización.
- viii. 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.

CAPÍTULO II

EL CONFLICTO DE LA POSGUERRA: DE LA EUFORIA AL AUTOENGAÑO

1. Desmovilización política del movimiento social durante la implementación de la paz

La estrategia de desmovilizar a las fuerzas políticas y sociales no es nueva. Ya en la contrarrevolución de 1954, la estrategia de las élites se inició con la desmovilización del movimiento social: *"Para empezar, se destruyó el Estado democrático en construcción, y en su lugar echó las bases de un Estado autoritario y anticomunista en el que el poder fue centralizado, la participación se restringió y la represión fue dirigida hacia la organización de los sectores medios y populares. En términos políticos, la victoria de Castillo Armas significó que la élite agraria retornara a la posición dominante en la política guatemalteca. O sea, se restableció la fuerte influencia del sector privado sobre la naturaleza del Estado y sus políticas. La estrategia de desarrollo se impulsó a favor de las élites, y en la que desapareció la promoción de cualquier tipo de reforma agraria y sindicalización de los trabajadores. Un objetivo estratégico de los gobiernos posrevolucionarios fue la desmovilización de las masas rurales y urbanas. Los sindicatos y las centrales sindicales y los partidos políticos que apoyaron al gobierno de Arbenz fueron declarados fuera de la ley, los activistas políticos y líderes de los sindicatos fueron perseguidos."* (URRUTIA, 2000: 24).

En cambio, a diferencia de entonces, 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 empresarios, 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.”¹⁸

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

¹⁸ Entrevista con Edmundo Urrutia, ASIES, 24 de marzo de 2003.

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, 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,

concebíó 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.

De acuerdo con el enfoque teórico que sustenta la democracia liberal, la existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para posibilitar una vida civilizada. El gobierno emerge como el núcleo central de una comunidad política que reúne condiciones como: ostentar la autoridad suprema, transmitir órdenes a la comunidad, controlar recursos y redistribuirlos; otorgar derechos y obligaciones y se responsabiliza de la gerencia de la vida social: *“Estas características, no obstante, no pueden llevarse a cabo, sino se fundamentan en dos condiciones esenciales y que ha de cumplir cualquier gobierno: la legitimidad y la eficacia. Ambas son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social.”* (ARBÓS/GINER, 1993: 5)

El problema se ubica en destacar por qué el modelo democrático al cual se sometía el conflicto armado interno a través de la lógica de la concertación, que pretendía resolver con sus fórmulas de legitimidad y eficacia del gobierno, era precisamente la causa específica de los problemas de ingobernabilidad. Es más cuando el gobierno democrático liberal o pluralista se presenta asimismo como el único modelo aceptable para el ejercicio del poder político en el mundo contemporáneo. Y dado que el liberalismo se plantea como la fórmula para averiguar el “mejor” gobierno, según Locke, *“como aquel que cuenta con el consentimiento de los gobernados, es decir, el gobierno legítimo”*. (LOCKE, 1963: 155) En cuanto cesa este consentimiento, cesa su validez.

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.¹⁹ 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)

2. 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)

¹⁹ 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.

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 significativo 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.

2.1 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.”*²⁰

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.

²⁰Edmundo Urrutia: “*Explicando el destino de la izquierda*” en: El Periódico (20.03.03)

3. Autoengaño referencial de las élites corporativas

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.”²¹

La ideología “Republicana”, actual partido en el poder, y mucho antes de adquirirlo, 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.

²¹ Idem.

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 actores 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 1998.²² 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. Recalendarización de los Acuerdos de Paz se somete a la Agenda neoliberal

Con estas condiciones, 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

²² 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.

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.²³ 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.

Esta contradicción de agendas ya había sido advertida antes de la firma de la paz: *“Una de las características del proceso de paz en Guatemala, conformada desde el primer año de arranque, es que éste se echa andar en medio de un movimiento con implicaciones mundiales y nacionales, iniciado en los 80, dirigido a la recomposición del modelo de acumulación capitalista y el Estado. Ocurrió, entonces, una disyunción entre los requerimientos de la lógica macroeconómica y los requerimientos de los compromisos de paz, la cual todavía no se supera.”* (PALENCIA, 2002: 102) La mesa política se comportó en el sentido de dinamizar la viabilidad de acciones y procesos de modernización de la economía y del Estado en línea con la reconversión mundialmente dominante, mientras que *“la agenda de la paz se fragmentó en tantas comisiones como grupos sociales de interés que se fueron articulando”* (PALENCIA,

²³ 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 endeudamiento interno, elemento desestabilizante que provoca la crisis financiera y macroeconómica del país en el resto del dicho año.

2002:104). La visión de la élite comercial e industrial que impulsaba la modernización del Estado, era como ha sido su comportamiento desde la vida independiente: *todo debía cambiar para que todo continuara igual.*

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 1998,²⁴ lo promovió como mecanismo de solución a la problemática de recaudación, gasto y administración fiscal en los países del área latinoamericana.²⁵

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 públicas, para que el Estado pueda actuar de manera eficaz frente a los requerimientos del mercado y el capital.”* (CEPAL, 1998: 1).²⁶

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

²⁴ 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.

²⁵ 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 Si, 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.”*

²⁶ 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.

“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)

Al mismo tiempo, las economías externas marcaron el ritmo para imponer el carácter elitista de la política económica nacional, en vista que *“entre julio y octubre se presentaron síntomas de desequilibrio en el sector externo de la economía, estimulados especialmente por la crisis de los países asiáticos y de la Federación de Rusia. El alto rendimiento de las operaciones financieras en esas economías había alentado años atrás a grupos financieros guatemaltecos para invertir especulativamente en ellas; con la crisis asiática, el sistema financiero nacional incurre en pérdida de garantías y demanda el respaldo del Estado. El BANGUAT dotó de liquidez a varios bancos del sistema por la vía de adelantos de emergencia, por el uso de reportos, así como por la venta de divisas. (...) Esta emergente expansión crediticia presionó hacia la devaluación del quetzal, influyó en la subida de la tasa activa de interés e incidió en la pérdida de reservas monetarias internacionales. La asistencia del BANGUAT al sector de la élite privada agravó, por lo tanto, el déficit cuasifiscal. Simultáneamente, las acciones oficiales para enfrentar la insuficiencia de recursos tributarios generaron una pérdida del control monetario, dado que el gobierno no sólo hizo uso de sus depósitos en el BANGUAT, sino que, además, colocó documentos públicos en el mercado financiero nacional con el fin de conseguir recursos para financiar el gasto público.” (PALENCIA, 2002:109)*

4.1 Control por parte de la élite empresarial de la etapa preparatoria del Pacto Fiscal.

La crisis al desarrollo en el país, nuevamente era ocasionada por la dependencia estructural del Estado ante el capital, en medio de dichas circunstancias, se replanteaba una vez más el rol del Estado, que en tanto salía a rescatar la economía de mercado, dejaba al sector privado la oportunidad de enriquecerse en tiempos de crecimiento económico. Esta perspectiva de Estado en función del mercado, abre la discusión sobre la necesidad de contar con recursos financieros cuya procedencia no afectara la macroeconomía sino se constituyera en un soporte de ésta, bajo

un escenario de gobernabilidad social y estabilidad política, que legitimara e hiciera eficaz la política de apropiación y expansión de capitales. De esta forma, para las partes signatarias de la paz correspondía el rol de propiciar los procesos políticos y sociales pertinentes, para llevar a cabo la agenda de la paz en función de las exigencias macroeconómicas.

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).

Este enfoque teórico es trasladado en su aplicación práctica por uno de los actores del proceso: *"El Pacto Fiscal es aceptado por el PAN, que representa sólo a un sector de los grupos económicos y que tenía enfrentamientos claros con muchos, especialmente por problemas de clases y por intereses económicos, pero en medio de una presión internacional de llegar al 12 %. Y es por eso que se obliga iniciar el proceso, entre enero y febrero de 1999, siendo ministro de finanzas, Pedro Lamport, que es una figura prominente del CACIF. Los grupos económicos y el propio gobierno siempre creyeron que podían a su mejor conveniencia el proceso, y no era una presunción ligera, por su larga experiencia y capacidad en la política fiscal, como han*

estado a lo largo de la historia, incluyendo abogados, economistas que han tenido la capacidad de erogar leyes de impugnarlas. De manera que la expectativa de ellos era 'vamos al Pacto, ahí nos los comemos'".²⁷

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),²⁸ 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.

²⁷ Entrevista a Enrique Álvarez, el 28 de marzo de 2003.

²⁸ 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, páginas 110-116.

La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF),²⁹ 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) En la misma investigación, Mayra Palencia expone diferentes comentarios acerca del sentido de la conformación de la CPPF: “Con excepción de Arturo Montenegro, Juan Alberto Fuentes y Alma Quiñónez, el resto de miembros y asesores de la CPPF tenía vínculos directos o indirectos y gozaban de la confianza del liderazgo empresarial. César García afirmó que: ‘era gente con todas las calidades para cumplir con esa encomienda (elaborar la propuesta) y cuando eso se da tienes bastante tranquilidad; era gente que tenía credibilidad con todos los sectores’³⁰. Según Arturo Montenegro, la selección de los dos asesores se basó en criterios políticos: ‘Eduardo Weymann, siendo miembro del FRG, podría ser testigo de la transparencia del desempeño ya fuera que su partido ganara o perdiera las elecciones; igual en el caso de Pablo Schneider, vinculado en ese entonces al gobierno del PAN; y por otra parte, esta elección estuvo influida por los comentarios de varios de los miembros de la CPPF acerca de que Juan Alberto Fuentes podría dañar la imagen del trabajo frente al sector privado’³¹. Arturo Montenegro fue propuesto directamente por la URNG y, según Arnoldo Noriega, constituyó ‘una figura clave para guardar el equilibrio demandado,’³² a pesar de la notoria desproporción en la representación ideológica.” (PALENCIA, 2002: 116)³³

²⁹ 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).

³⁰ Comentarios a Mayra Palencia, 2002.

³¹ Idem.

³² Entrevista realizada por la Asociación Centroamericana Hombres de Maíz. Guatemala, 2000.

³³ Una vez definida la agenda temática básica, la CPPF inició el proceso de consultas. Los sectores escogidos fueron: político, académico, empresarial, cooperativo y laboral. Se realizaron también acercamientos con los medios de comunicación, particularmente la prensa escrita, y se hicieron visitas a los departamentos (San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, El Quiché, El Petén, Cobán, Izabal, Jutiapa, Suchitepéquez, Retalhuleu y Escuintla). En estos departamentos los acercamientos principales fueron con las élites locales y las mesas de concertación de los acuerdos de Paz. También tuvieron algunas pláticas con organizaciones mayas. Cada uno de los miembros de la CPPF estableció contactos y relaciones con los sectores con los cuales estaban más vinculados. Con

5. Expectativas del Pacto Fiscal

Una valoración global y teórica estaba clara antes del inicio de los debates: *“Para el sector empresarial predominante, con base en lo que han sido sus propuestas recurrentes, podría inclinarse a que el esfuerzo de la concertación se dé alrededor del establecimiento de reglas generales de carácter macro; es decir, que se mantenga en el ámbito de la perspectiva fiscal; aunque reconozcan la necesidad de una estrategia de desarrollo, del clima de negocios, demande incremento de la productividad la inversión y el ahorro, su argumentación en última instancia girará en torno a que primero debe crearse y después repartir.”* (VALDEZ, 2000: 22)³⁴

En dos aspectos se orientaban la mayor generación de expectativas: en el ámbito de procedimientos y en los contenidos. Por un lado, en que la integración de la sociedad civil a los procesos de discusión de la política fiscal era una novedad inédita para la experiencia democrática en la gestión de políticas públicas en el país. Por el otro, la agenda del Pacto Fiscal estaba sugerida en un marco de integralidad de la visión de la política fiscal, al abordar conjuntamente los problemas de ingresos, gasto y deuda.

En apariencia, la sociedad civil debía identificar y decidir acerca la tendencia que debía aplicar el gobierno en la orientación de estos tres rubros. Sin embargo, las condiciones políticas que se gestaron durante el último año del Siglo XX reflejaron la ficción que precede al autoengaño de

el fin de generar confianza, y evitar discrepancias de entrada, especialmente las que en Guatemala han aparecido entre grupos empresariales y organizaciones populares, la CPPF acordó iniciar reuniones con cada sector por separado para luego realizar encuentros intersectoriales. Curiosamente, la CPPF se acercó con cada “élite local” haciendo los énfasis argumentales correspondientes a los intereses que la propia Comisión suponía que tenía cada cual de ellas. Así, según Richard Aitkenhead, *“con el sector empresarial se enfocó la necesidad del pacto Fiscal en función de la situación macroeconómica y lo que establecía la Constitución Política. Mientras con los sectores sociales, el argumento, el énfasis, fue en la justicia social y en los Acuerdos de Paz”.* (PALENCIA, 2002: 119)

De acuerdo con Enrique Álvarez: *“La otra función de la CPPF era identificar los problemas fundamentales, para definir una propuesta, sobre la que había que discutir y aprobar, y permitió generar sensibilidad, levantar el tema a la opinión pública como un proceso a negociar, y permitió a crear un ambiente de respaldo nacional e internacional, durante 9 meses, de marzo a diciembre de 1999. La conformación de la CPPF se estableció para dialogar con los diferentes grupos sociales, a través de las mesas de concertación, donde se cubrían todos los departamentos, antes del gran Encuentro Nacional en octubre de 1999. Estos eventos consistían en elevar la capacidad política y técnica, y en IPES se hizo un año de formación de cuadros, y eso permitió que hubiera un nivel de penetración de la dimensión y el reto del tema, que permitiera realmente discutir, y esta es la particularidad del Pacto Fiscal.”*

³⁴ Idem:

estas premisas que precisaban los aspectos formales y de fondo para la concertación, pero ajenas a la viabilidad política y económica en construcción. Por un lado, la legitimidad y legalidad perdida con el ‘No’ en la Consulta Popular³⁵; por el otro, la concentración del poder político con amplio apoyo popular del FRG. Estos hechos políticos determinaron la tendencia del Pacto Fiscal: *“De hecho, 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. Yo tengo la impresión que hay muchos empresarios que a partir del efecto traumático del gobierno del FRG, están descubriendo las virtudes de los Acuerdos de Paz, y los invoca y llaman al cumplimiento, cuando fueron sus principales enemigos y se resistieron y bloquearon y le hicieron oposición al PAN, y un ejemplo sucedió con el IUSI. El Pacto Fiscal ya en el contexto del año 2000 con el gobierno del FRG ya 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.”*³⁶

En efecto, el triunfo electoral del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) significó el desplazamiento del sector empresarial de las estructuras del poder y los diferentes escenarios institucionales donde se dinamiza el equilibrio inestable de intereses y demandas, y se reorientó el sentido de las relaciones sociales y los sectores que representaban al movimiento social frente al Estado y el capital.

³⁵ Las reformas constitucionales significaban un pacto social que no se alcanzó, justamente por arrastrar las mismas condiciones que afectaban el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en general, en función de su dependencia a los espacios de concertación, medio privilegiado para restringir la participación social y evadir el ejercicio político del poder por parte las autoridades formalmente instituidas. Este proceso, por ejemplo, no provocó siquiera un aumento de la participación electoral con respecto a la anterior consulta popular de 1994, en la que en todo caso, una minoría aplastó a otra, a favor de la reforma. El proceso de concertación, en este caso, se construyó como el factor de mayor debilidad e incoherencia posible. *“El punto de partida del proceso fue la conformación de la Instancia Multipartidaria (35 personas de siete partidos políticos), que durante nueve meses de trabajo realizó 69 reuniones, consultas y entrevistas con 250 grupos sociales, étnicos, políticos e individuos interesados en la reformas. El objetivo era que hubiera una representación igualitaria en una mesa multipartidaria. Se consideró que la comisión de legislación era insuficiente, sin embargo, el trabajo de la multipartidaria se politizó, y durante las negociaciones predominó más la lógica de la oposición política (FRG, UCN) que el interés en los Acuerdos de Paz y el desarrollo político del país. Esto dio como resultado la no-flexibilización de posiciones, las discusiones interminables, el surgimiento de nuevas propuestas permanentes, etc. No predominó la búsqueda de consenso, sino la intransigencia, los intereses sectarios y personales. De seguirse otro camino, pudieron aprobarse las 12 reformas básicas, aquellas que se desprendían directamente de los acuerdos, pero al abrirse a otras reformas, entonces se distorsionó el proceso. Ya no era la paz y las reformas constitucionales que se necesitaban para continuar el cumplimiento de los acuerdos, sino bloquear, hacer fracasar el proceso, hacer pagar los costos políticos.”*(URRUTIA, 2000: 70)

³⁶ Comentario al autor, por Edmundo Urrutia el 24 de marzo de 2003.

En tal sentido, para Eduardo Weymann, asesor de la CPPF, la expectativa del Pacto Fiscal era promoverlo como un evento político de contrapeso a la cúpula empresarial, pues detrás de las dificultades fiscales del Estado se encuentra un sector que se rehúsa a compartir el costo del Estado: *“y este sector por décadas, por siglos, ha heredado una cultura antitributaria, que busca justificaciones para no contribuir, como la deficiencia en el gasto público, como la falta de transparencia, como la corrupción, etc. Hay un sector del poder real de la sociedad, que se manifiesta en partidos políticos, en los medios de comunicación, en las instituciones del Estado, que se resiste a cumplir con sus obligaciones.”* (URRUTIA, 2000:45).

En tal sentido, la élite empresarial impuso una lógica polarizada, para superar el aislamiento político que les provocaba el triunfo electoral del FRG, y la conocida lucha por el control de la hegemonía de la economía del país. Para empezar, desarrollaron la estrategia de enfrentar el cuestionamiento hacia su resistencia a pagar impuestos, por medio de involucrarse plenamente en el proceso de definición de la propuesta de la CPPF, que legitimara el enfoque de “primero crecer y luego aportar”, por lo cual se reconoció hasta en los discurso apologéticos del proceso que *“la actitud de participación y de búsqueda de acuerdos en el Pacto Fiscal del CACIF, fue expresión de la lectura de amenaza estratégica a su hegemonía por parte del Gobierno, el FRG y los capitales emergentes, así como de un enfoque en el cual observó que el proceso de paz y el de concertación del Pacto Fiscal podrían evitar que el ejecutivo tuviera las manos sueltas para operar con una agenda propia y unilateral.”* (IPES, 2001, 107)

Al margen de la pugna entre los factores de poder, la sociedad civil también se disponía a mantener el “espacio arrebatado” tanto en la negociación de la paz como en la institucionalización de la misma³⁷. Se reflejaba la expectativa de comportamiento tendiente a identificar actores sociales y políticos en un mismo nivel de discusión y acuerdo, como lo expresa la investigadora de Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Anahí Herrera: *“De las expectativas que levantó el Pacto Fiscal, la cual fue tan bien acogida la*

³⁷ Valdez y Palencia, en *“Los Dominios del Poder: la encrucijada tributaria”*, observa que *“el lugar donde está el poder se refiere a una arena, a un espacio donde debaten y resuelven asuntos públicos determinados actores gubernamentales y privados (que) en el caso de los Acuerdos de Paz, ocurre un hecho atípico: la guerra como actor en la suscripción de acuerdos generales (como elevar la carga tributaria al 12 % del PIB para el año 2000, por ejemplo), aunque no para decidir sobre opciones de políticas en particular (IVA, ISR, impuesto territorial, etcétera) capaces de alcanzar un resultado de esta magnitud en un país con techos históricos del 8 % en la carga tributaria.”*

iniciativa, es porque por primera vez se toca un tema que de por sí ha estado al margen de las iniciativas más populares, por decirlo de alguna forma. Es decir, el tema fiscal, el tema monetario, asuntos como que son muy “arriba”, las personas no terminan de comprenderlo completamente, y nunca se habían sacado a la discusión, ni a debate. Entonces sólo el hecho de ser una convocatoria amplia para tocar estos temas, que básicamente se representa en saber manejar el tema presupuestario, fue suficiente para llamar a las personas a que participaran de ello. Otra de las expectativas de las organizaciones de la sociedad civil es que se les abrió un espacio frente al gobierno, y al sector empresarial, donde muchas veces se había expresado a ese nivel la discusión el tema de los impuestos. Ahora está ahí involucrada, tenía una mesa propia, era una oportunidad para participar. Este aporte sobre dos actores que negociaban a puerta cerrada, pues ahora se abría y daba lugar para que existieran compromisos y a la vez de ellos.”³⁸

5.1 Necesidad política de rescatar los Acuerdos de Paz

La lógica de la concertación iba asumiendo una necesidad de conveniencia política y de recurso instrumental para que condujera a propiciar una correlación de fuerzas favorable a la lucha entre las élites. En tal sentido, el comportamiento de la motivación del movimiento social, tendía a justificar la participación en una arena política exclusiva de las élites, en función de rescatar un desorientado cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Desde su perspectiva, Enrique Álvarez, plantea el origen en obediencia a la lucha de poder que se abría en el reducido espacio de la concertación entre gobierno, la ex insurgencia y comunidad internacional: *“a la intención de realizar una profunda transformación del Sistema Tributario: Romper la estructura tributaria, y convertirla en una estructura que permitiera la progresividad del sistema; que no se basara en impuestos indirectos, que son pagados de manera generalizada sin considerar el nivel de ingresos, sino que se privilegiara la contribución de los grupos más poderosos económicamente, de manera que la escala fuera gradual que los grupos más pobres o no pagaran o pagaran muy poco. Darle vuelta completamente al esquema de la estructura*

³⁸ Comentario de Anahí Herrera al autor de la investigación, 28 de marzo de 2003

tributaria. La otra expectativa era que el Estado recuperara su capacidad de coerción respecto a los grupos económicos, que históricamente se encuentra limitada. Algunas de las limitaciones se encuentran en la Constitución, pero muchas otras se podían lograr por medio de una legislación ordinaria, y por eso al momento de acudir al Pacto se arriba con los Acuerdos de Paz, cómo la ventaja más importante.”³⁹

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 de Paz 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 Constitucionales 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.

³⁹ Comentario de Enrique Álvarez al autor de la investigación, 28 de marzo de 2003.

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)

Para la perspectiva de la ex insurgencia: *"Las características del Pacto Fiscal en Guatemala son muy particulares, en función de la profundidad de la problemática abordada y la participación social, porque en otros lugares se han dado procesos más entre élites, con participación social más limitada. Se veía desde una óptica política, en el sentido que al involucrar a la sociedad es posible arrebatar el tema a los grupos económicos y la demanda del cumplimiento de los Acuerdos de Paz se fortalece. Desde el punto de vista de la composición de las organizaciones sociales yo diría que una gran mayoría eran personas afines a URNG, con influencia de URNG, o miembros de URNG, en un rango de un 70 %, y había otros grupos, en los académicos, que radicalmente no tenían ese nivel de incidencia, como ASIES, CIEN, FLACSO. El nivel de representatividad de la sociedad civil era alto, lo más que se podía obtener en ese momento, a través de los Acuerdos de Paz, mesas de concertación y organizaciones sociales. Lo académico e investigación muy bueno, los partidos políticos, muy malo, siendo URNG el único involucrado."*⁴⁰

La búsqueda de la representación, se convirtió en la meta para los motivadores de la participación social, para el rescate de los Acuerdos de Paz, que conllevara un programa de formación técnica en la materia. Este proceso comprometió los esfuerzos de la comunidad internacional que financió, como parte del proceso de aglutinación y asimilación, programas académicos para las direcciones sectoriales, como lo describe Carlos Barreda, actor participante desde dicho origen: *"El Pacto Fiscal inicia con un esfuerzo de aglutinación del movimiento*

⁴⁰ Comentario al autor de la investigación, por Enrique Álvarez, el 28 de marzo de 2003

social, a través de FLACSO, que abre un espacio de discusión en dos niveles. Uno coordinado por Mayra Palencia, al nivel de investigadores, académicos, donde se trabajan una serie de 9 estudios, e intenta que estos fueron elaborados por determinados expertos de centros de investigación, le da unos a la USAC, otros al CIEN, otros ASIÉS, otros a IPES, y trata de buscar una aglutinación de sectores académicos. Al mismo tiempo abren otro programa, conducido por Tania Palencia, más dirigido a sectores popular y sindical, a través de un proceso de formación y capacitación, en donde ellos logran entrar a la CGTG de Pinzón, la CUSG, con la CTC, con muchos sectores, que no son influencia directa del movimiento revolucionario, sino otros más amplios. Aparte, los otros que desarrollan un trabajo hacia el movimiento social es el IPES, a partir de un programa de formación y capacitación, que en ese tiempo lo dirigí yo, con Mario Chocoy y Wilson Romero. Ahí lo que se trata es aglutinar a todos los sectores populares con relación o influencia con URNG. Estos trabajos son los más sistemáticos y articulados. Aparte se logra montar otro trabajo con la Comisión de Acompañamiento, con un proyecto de PNUD que dirige Miguel Gutiérrez, donde se contratan a 10 promotores hacia la sociedad civil que tienen que explicar qué es el Pacto Fiscal y animarlos a que tengan propuesta. Acá el IPES también se mete y se trabajan las mesas de concertación. Todo esto es casi un año y medio previo que va generando condiciones para ir aglutinando a los sectores sociales. En su última fase faltando como seis meses trabajamos un nuevo proyecto, en este caso con la Cooperación Canadiense, con la Coordinadora 'Sí Vamos por la Paz', donde nuevamente el IPES entra a trabajar procesos de articulación, ahí con otro tipo de organizaciones, por ejemplo, como CIEDEG, CEG, INIAP, ASIÉS, otros sectores de movimiento social."⁴¹ La estrategia metodológica estaba definida, los actores políticos y sociales aglutinados, en tanto que el escenario político se encontraba limitado por un proceso con carácter de irreversible. Mientras que el ejercicio de concertación bajo una problemática como la fiscal, representaba una incógnita para una población tan ajena como suplantada.

⁴¹ Comentario al autor de la investigación, por Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003

6. Metodología para consensuar el Pacto Fiscal

La arena política estaba construida, y el inicio de la concertación esperaba del instrumento para empezar a negociar. Para levantar el perfil de los Acuerdos de Paz, en su tercer aniversario de suscripción, el 29 de diciembre de 1999 se presentó la propuesta de discusión que enmarcara la discusión. No obstante, la concepción planteada contradecía el espíritu de los Acuerdos. El criterio global que asume esta lógica, se resume en la propuesta presentada por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), sobre la concepción que le privilegiaba: *“El tema “balance fiscal” se convierte en un condicionante que determina a todas las demás áreas. En la propuesta, el sentido del “Balance Fiscal” fue propiciar y sostener condiciones de estabilidad macroeconómica, inhabilitando una política permisiva del déficit fiscal. Es decir, enfáticamente sugirió que el Estado debía hacer depender los compromisos públicos establecidos en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz de un equilibrio entre gastos y egresos, básicamente tributarios, o de alcanzar superávit. La atención al déficit fiscal se planteó para controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, devaluación, aumento de las tasas de interés, contracción del crédito, etc.) (...) Tales preceptos son totalmente compatibles con la ideología neoclásica reestructurada en los organismos financieros internacionales para sanear desde su perspectiva a las finanzas públicas; una perspectiva que visualiza la economía como un medio para satisfacer el interés particular de los agentes económicos, y no como un fundamento de la sociedad en su conjunto.”* (PALENCIA, 2002: 131-132)⁴²

De estas medidas se evidenció que las acciones propuestas eran de carácter estructuralista y guiadas por los principios del neoliberalismo. Sin embargo, este enfoque ya había sido asimilado por los “representantes sectoriales” a través de los “talleres de formación” antes descritos, en los cuales ya se había inducido a identificar un equilibrio fiscal como parte de la integralidad de una visión conjunta de la política fiscal. En tal sentido, la convocatoria para fijar posturas ante la propuesta fue “dirigida y selectiva” hacia aquellos sectores *“con los criterios básicos de que su ubicación social, económica o política los vinculara objetivamente con la temática fiscal, y que*

⁴² Palencia interpreta cómo se desarrolló dicha estrategia para la discusión del Pacto Fiscal: *“La composición ideológica dominante en la CPPF explica en gran medida estos énfasis temáticos, así como el hecho que en la propuesta la mayoría de temas y aclaraciones referidas a justicia social se pusieran en calidad de notas. Por otra parte, la misma metodología utilizada para estructurar la propuesta reflejó la lectura política que la CPPF dio a las dificultades previsibles para el momento de negociación y consenso.”* (PALENCIA, 2002: 133)

tuvieran un mínimo de manejo político-técnico de ella". (IPES, 2001: 100) "Según Arnoldo Noriega, coordinador de la CAAP, se prefirió invitar organizaciones y no sectores para evitar polarizaciones desde el inicio; Al interior de la CAAP existía la particular preocupación de que surgieran pugnas entre las cámaras empresariales (principalmente industriales y comerciales), y entre el sector privado y las organizaciones populares." (PALENCIA, 2002: 135)

La idea era aglutinar una serie de actores para configurar una plataforma de legitimación de los resultados. *"Esta hipótesis quedó confirmada el 15 de marzo (del 2000), al recibirse una cantidad de documentos tan grande y diversa que superó las expectativas iniciales. En efecto, llegaron 48 ponencias suscritas, en su conjunto, por 113 instituciones y organizaciones, lo cual fue una manifestación que el tema fiscal comenzaba a dejar de ser tabú o un dominio exclusivo de altos especialistas."* (IPES, 2001: 101)⁴³

Sin embargo, muchas propuestas presentadas sólo sirvieron para justificar la participación de la sociedad civil, ya que sus puntos no fueron tomados en cuenta ante la premura del tiempo y falta de consenso real. Las propuestas, quizá debido a la "súbita" capacidad adquirida, fueron elaboradas en orientación y contenidos similares, *"lo cual no garantiza que se hayan evaluado claramente las causas y los efectos de los problemas, constituyéndose eso si en un soporte del pacto para hacer ver que era un proceso distinto. Es oportuno aclarar que desde ésta posición los documentos que se hicieron llegar a la comisión no constituyeron en sí propuestas, ya que solamente se hicieron críticas hacia los puntos, principios y compromisos por parte de algunos sectores, mientras otros se concretaron en emitir su opinión, incluso aquellas que provinieron de sectores económicamente fuertes."* (TZUNÚN, 2000: 125) Paralelamente, existía una presión política y económica para alcanzar acuerdos, en obediencia a la gravedad del déficit fiscal que ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica, y la urgencia que el Estado pudiera adquirir

⁴³ Enrique Álvarez abunda en esta lectura autocomplaciente: *"La influencia de URNG otorgó capacidad, madurez y flexibilidad, con la enorme ventaja de tener el Acuerdo Socioeconómico y Agrario, que generó 45 propuestas de 125 organizaciones, colectivos y coordinaciones. Identificar las similitudes y las diferencias, establecer relaciones bilaterales, ubicar los asuntos de forma y los de interpretación, para construir un consenso, sobre la base del Acuerdo Socioeconómico. La influencia de URNG devenía de dos elementos: de la simpatía con los contenidos, especialmente por la concepción de los fines del pacto, y la otra directamente política, que fue creciendo al fortalecerse el primer elemento. Influye también que la Comisión de Acompañamiento no juntó a los grupos sino hasta el final. Hicimos un proceso de acercamiento permanente de penduleo, que en el momento de juntar, el nivel de desacuerdo era reducido."* Entrevista realizada el 28 de marzo de 2003.

recursos para su funcionamiento, según lo reconocía la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP). De esta forma, una metodología sin estrategia era una ficción más que se acompañaba al autoengaño referencial para hacer funcionar el pacto entre élites, en la medida que se sabía la estrategia a implementar: a) qué política fiscal debía resultar, b) para qué prioridades se tenía que orientar y c) los mecanismos de concertación “potenciación de disensos y minimización de disensos”, por parte de un Equipo de Técnico⁴⁴ como medio para la consecución de tales fines. Esta metodología garantizaría el desconocimiento de la integridad del proceso de parte de los participantes, con la justificación de “evitar las estériles discusiones en plenarios numerosas” (IPES, 2001: 110) o “de no convocar a una plenaria gigantesca (que demostraría) la inviabilidad de llegar a acuerdos en reuniones masivas”. (TRENTAVIAZI/GAMBOA, 2001: 88).

No sólo fue en la definición perentoria en el tiempo, ni en la concepción estructuralista de la temática, ni en la limitación en el margen de maniobra de los actores participantes,⁴⁵ sino adicionalmente resultó también restrictiva la convocatoria, y, por tanto, la participación, como lo reconocen los compiladores descriptivos del proceso: “Sin entrar a cuestionar de ningún modo la legitimidad y representatividad de la mayoría de las organizaciones sociales populares que fueron invitadas a participar de la consulta, interesa subrayar el hecho de que por muy legítimas que éstas sean, no representan sino a un porcentaje muy pequeño de la sociedad civil guatemalteca.” (TRENTAVIAZI/GAMBOA, 2001: 89) Asimismo, el IPES, responsable del proceso técnico, constata que: “esta situación causó malestares y protestas que, aunque no pasaron a más, ni se constituyeron en obstáculos para la suscripción del Pacto, son importantes de consignar en esta reconstrucción analítica.” (IPES, 2001: 107)

⁴⁴ Los miembros del Equipo Técnico de sistematización fueron seleccionados por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), y fueron los siguientes: Pluvio Mejicanos, viceministro de finanzas públicas, por el gobierno de la república; Alex Segovia, MINUGUA; Wilson Romero, URNG; Carolina Roca, invitada por los “ciudadanos notables” (IPES, 2001: 104). Por su parte, Mayra Palencia agrega a Juan Alberto Fuentes y Flora de Ramos, como parte de este equipo, que se encargó de “delimitar la cancha de negociación sustantiva, con sus jugadores y temas” (PALENCIA, 2002: 139)

⁴⁵ Según Palencia, “La CAAP otorgó mayor atención y esfuerzo a la retórica del consenso que a la lógica política de la implementación” (PALENCIA, 2002: 138) Entre tanto, también se concentró las funciones de mediación e interpretación de las propuestas y los resultados, sobre todo en aquellos casos en que existieron opiniones encontradas, basándose en el artículo 7 del reglamento interno de la CAAP, del 5 de marzo de 1997. El mismo Equipo Técnico reconoce que la materia de consulta y búsqueda de síntesis no fue concreta ni específica y no tocaba temas de intereses directos de algunos sectores. Para más información, IPES, página 123.

6.1 Reducción de actores para minimizar beligerancia

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.”*⁴⁶

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 ‘SI Vamos por la Paz’ y la ASC, que convocan a todos los demás sectores a conformar un bloque y obtener una propuesta.”*⁴⁷ 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, sí bien no homogéneo, con posiciones más comunes en las prioridades sociales de lo*

⁴⁶ Entrevista con Lic. Carlos Barreda, el 02 junio de 2003.

⁴⁷ Idem.

fiscal. (...) Así que los actores sociales de la negociación, fueron finalmente el CACIF y el COS, once organizaciones en total.” (PALENCIA, 2002: 139-140)⁴⁸

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”⁴⁹ 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.*”⁵⁰ 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*

⁴⁸ 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 vínculos con URNG y las cinco restantes encabezadas al CACIF afines a la misma.

⁴⁹ “*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)

⁵⁰ Entrevista con Lic. Carlos Barreda, 02 junio de 2003.

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 133⁵¹, 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.⁵² 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.”⁵³

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)

⁵¹ 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.

⁵² “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).

⁵³ Entrevista con Lic. Carlos Barreda, 02 de junio 2003.

A pesar de dicho reconocimiento, la lógica de las concesiones era parte de la fórmula para disponer de peso político en la medición de fuerzas, en un proceso de negociación, en forma de resultados. La equivalencia empírica se remonta al Acuerdo Global de Derechos Humanos, en la que para su vigencia y verificación internacional inmediata, se sacó de discusión a la Comisión de la Verdad. Parte de los actores políticos implicados, anticipadamente se desvincularon de los inminentes productos que surgían del Pacto Fiscal. La ex insurgencia, al indicar que se limitarían a “proponer principios” sin carácter vinculante, puesto que la última palabra en el tema la tendría el Congreso de la República, según lo afirmara el entonces coordinador de la CAAP, Arnoldo Noriega.⁵⁴ En cambio, un día antes de la suscripción del Pacto Fiscal, el secretario general del Partido de Avanzada Nacional (PAN), Leonel López Rodas, dio a conocer que ese partido no avalaría ese documento, argumentando que el Pacto solo serviría para aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 13 por ciento.⁵⁵ Y los más responsables en la materia, Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al conocerse que propuso al presidente Alfonso Portillo durante una visita al país aquel mes de mayo, incrementar el IVA, del 10 al 12 por ciento. Para corolario del discurso ambiguo que precedía al desengaño, el representante del BID en Guatemala, Carlos Barbero, tuvo que aclarar, ante la infidencia, que Iglesias: *“se limitó a hacer una exposición de un análisis económico referente a los espacios u opciones para aumentar los ingresos impositivos, que incluía el impuesto al consumo.”*⁵⁶

De manera que los días 22 y 23 de mayo se convocó a los sectores sociales, ya reducidos en su representación entre los bloques del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), a una plenaria general para la aprobación del Pacto Fiscal: *“Se promovió debate por cada uno de los puntos y propuestas del documento, a partir de lo cual la CAAP anunciaba una síntesis conciliatoria, preguntando si se daba por agotada la discusión. El contenido de no pocos de los consensos se redactó de modo yuxtapuesto, sin coherencia teórica o, como se diría en buen*

⁵⁴ Siglo Veintiuno 17 de mayo de 2000, p.36.

⁵⁵ Siglo Veintiuno, 25 de mayo de 2000, p. 6; el Periódico, p. 27. Leonel Rodas afirmó: *“la manera en que el gobierno manejó el Pacto Fiscal sólo le servirá como un respaldo para el aumento de impuestos. Sabemos que el planteamiento de fondo no incluido en el documento que se planteará, es el aumento del IVA al 13%”.*

⁵⁶ La Hora, 23 de mayo de 2000, p.5; Siglo Veintiuno, 24 de mayo de 2000 p.45; el Periódico, p27.

chapín, estuvieron “pegados con chicle”, donde la simple suma de frases dio la apariencia de que se resolvían las diferencias.” (PALENCIA, 2002: 158)⁵⁷

7. Conclusiones del Capítulo II.

- i. El movimiento social reivindicativo se desmovilizó fingiendo conciliación y simulando espacios de participación en el sistema político a sectores excluidos, lo que promovió clientelismo, privilegios, fragmentación de la sociedad y promoción de intereses particulares.
- ii. Ante el incumplimiento y fracaso del cronograma de paz, se gesta el Pacto Fiscal para revertir la pérdida de crédito que los signatarios adquirieron en el proceso de implementación, un simulacro de la agenda negociada.
- iii. La sociedad civil como movimiento social reivindicativo, presumió que con la firma de la paz, se daría el fin de las contradicciones y de la dependencia del Estado del capital, lo que conllevaría a la obligatoriedad de solucionar sus reivindicaciones, por medio de la participación en “espacios de incidencia”, siendo absorbido por la lógica de toma del poder. Ese autoengaño permitió a la estrategia funcional de los intereses oligárquicos o militares su instrumentalización y el desarrollo de un pensamiento sectario de justificación de actuaciones como representantes sociales.
- iv. La capacidad jerárquica y subordinante de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) la convirtió en un mediador institucional que, como correa de transmisión, generó hacia el movimiento social, la idea que los Acuerdos de Paz y el proceso institucional que validaba, se habían interiorizado en las élites.

⁵⁷ Un ejemplo de este criterio se observa en las disposiciones de los Acuerdos de Paz: Para no condicionar el aumento del 12 % de carga tributaria respecto al PIB, la CAAP agregó la propuesta del CACIF en cuanto a poner en práctica un programa de reactivación económica. Para más información sobre las diferencias, ver Palencia, 2002, páginas 157-196.

- v. La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) redujo el proceso del Pacto Fiscal en actores, espacio y tiempo, y lo diseñó en el modelo estructuralista de los Organismos Financieros Internacionales, de políticas fiscales neoliberales, regresivas y de equilibrio; todo lo cual restringía los procedimientos y contenidos del Pacto Fiscal.

- vi. Desplazado el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) del poder municipal, parlamentario y presidencial por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), estimó en el Pacto Fiscal, las posibilidades de: a) oponerle al parlamento una base social incidente en la política pública; b) desacreditar la autoridad del nuevo gobierno; c) mantener su capacidad de intervenir en materia fiscal y tributaria; d) consolidarse en las cámaras que lo constituyen; y e) salir de un aislamiento político ante la comunidad nacional e internacional.

- vii. Para legitimar el Pacto Fiscal con la participación nacional, la representatividad de ésta y la metodología, se convirtieron en un fin en sí mismo, reduciendo la diversidad y pluralidad de sectores representables a únicamente dos sectores polarizados. Con esta estrategia maniqueísta que reproduce el modelo de participación autoritaria; se subordinaron los contenidos y contradicciones del Pacto, a una lógica invertida de consensos en “principios y compromisos” sin coherencia teórica y práctica.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DESCONSTRUCTIVO DEL PACTO FISCAL

1. Inviabilidad política y económica en la implementación

En la vida política, con frecuencia hay que prestar atención a hechos no sucedidos y a esperanzas no cumplidas. La suscripción por parte de representantes del movimiento social, los empresarios y el Estado, del documento "*Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*", el 25 de mayo de 2000,⁵⁸ es un ejemplo de esta reflexión. Desde ese mismo momento, contra todo pronóstico u aparente observación empírica ante la satisfacción generalizada,⁵⁹ se mostró como una política inviable tanto para el escenario político como para el económico que se gestaba.

Pero siempre, a partir de los hechos, también se observaban los efectos estratégicos de aquel evento que tendían a fortalecer la lucha de contrarios entre las élites que concentraban el poder y el ejercicio de la autoridad. Como resultado del proceso, se evidenciaba la consolidación de la hegemonía del partido gobernante y la política neoliberal de los organismos internacionales, de manera que estos efectos hacían "brillar por su ausencia", los resultados no logrados y las expectativas frustradas. En efecto, cuatro años después, no se aprecian signos ni de un sistema tributario progresivo ni de una orientación social del gasto público. En cambio, el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) ejecutó una política fiscal y económica del país orientada a eliminar los privilegios del gran capital y reducir toda manifestación social o política, como parte del concierto de alianzas políticas y personales construidas por el Comité

⁵⁸ Ver la masiva publicación en Prensa Libre, 26 de mayo de 2000 p.17; Siglo Veintiuno, p.43; elPeriódico, p.25; Diario de Centro América, p.2; diario Al Día, p.6.

⁵⁹ Respecto a este enfoque, Mayra Palencia lo resume así: "*El 25 de mayo de 2000, un día después del foro público, el Pacto Fiscal fue suscrito convirtiéndose en un acuerdo público. En acto público, durante el cual se contó con la presencia de la comunidad internacional, los presidentes de los tres poderes del Estado asumieron la responsabilidad de cumplirlo. Más de 100 organizaciones firmaron el documento legitimándolo como un consenso social. Con la única excepción del PAN, todos los partidos políticos representados en el Congreso suscribieron también el Pacto. El documento del Pacto Fiscal fue publicado días después como suplemento de los diarios de mayor circulación nacional. Efectivamente, como ya se ha sido ampliamente calificado, el Pacto Fiscal fue un proceso innovador en tanto que por primera vez se rompe la bipolaridad (gobierno-Élites empresariales) en las negociaciones fiscales; sino, además, fue una experiencia social o ampliamente socializada que estaba encaminada a la generación de una política pública, hecho que teóricamente refrenda un sistema democrático. (PALENCIA, 2002:167).*"

Coordinador de Asociaciones Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), a partir de la suscripción del Pacto Fiscal. Con ello, se identificó a la sociedad civil con los grupos de presión empresariales, y la institucionalidad de la paz, como el marco político que avalaría las políticas públicas del gobierno.

Sin embargo, el Pacto Fiscal desde su suscripción dinamizó las relaciones de poder, y determinó su vigencia en función del grado de enfrentamiento, y capacidad de agudizar o conciliar las contradicciones que han padecido los sectores sociales participantes de aquel Pacto; aún confiados en que la interlocución frente a los representantes del Estado y la comunidad internacional, garantizarían la posibilidad que sus intereses y demandas fueran respetadas. De esta cuenta, la confianza construida bajo el autoengaño referencial de protección de unas normas y acuerdos, era parte de la satisfacción que se ofrecía tras la suscripción, la cual es subrayada por uno de los actores a lo largo del proceso, Carlos Barreda: *“Logramos meter la parte de los fundamentos políticos y económicos, con visiones de nación y Estado. Si se rescata esa parte, se logra ver un gran gol para el CACIF y sector empresarial, al aceptar una visión de desarrollo más integral, donde el fin último es el bien común. Aceptan una política fiscal no neutra, sino redistribuidora del ingreso. Obviamente, el Pacto Fiscal es un híbrido, y se lee la correlación de fuerzas, de manera que una parte es la retórica ideal y la otra de los principios y compromisos, donde no se cierran las cifras, para no reducir el equilibrio, sino colocando “alrededor” del 1 %, que como puede ser 0.5 a 1.9, 2, o 2.5 %. Y cuando se ve por el lado de deuda es igual con el tema de “alrededor”.*⁶⁰

Pero cuando se aplica el Pacto Fiscal cambia totalmente la tónica, y no fue un cambio de orientación motivada por el gobierno, sino por los organismos internacionales, que siempre han estado en la realidad, y en la teoría, los que tomaron una ventaja muy importante, para el control de la macroeconomía. Ya la idea de los Acuerdos de Paz no era incrementar el gasto público, sino que entonces era “estabilidad económica,” mediante la moderación, incluso eliminación – que es equilibrio fiscal-, del déficit. Cuando se conoce la función de la aplicación del Pacto Fiscal, dado que cambia la percepción de “pacto tributario” a “pacto fiscal,” el gobierno lo recibe con agrado, pues se empieza a hablar de equilibrio fiscal con “sentido social”. Paralelamente se

⁶⁰ Entrevista realizada por el autor al Lic. Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003.

empiezan a discutir por parte de los actores que suscribieron el Pacto las “medidas concretas” en función de tributación, buscando el tipo ideal del comportamiento de ingresos fiscales, que se reflejaran en un 12 % respecto al Producto Interno Bruto (PIB), de la carga tributaria anual. Por ello se admite optimistamente que: *“Los resultados del Pacto Fiscal no correspondieron con las expectativas, pero lo positivo fue el llamado a la sociedad general que tuvo muy buena aceptación, que fue un ejercicio bastante interesante a pesar de ser un tema bastante técnico, se lograron consensos importantes.”*⁶¹

Justamente por la “ventaja comparativa” de carácter técnico que se adolecía desde el inicio⁶² se introdujo la concepción que el déficit fiscal también puede ser visto como un motor de desarrollo, en el sentido que si el gobierno no gasta como se espera que lo haga, entonces naturalmente pues al menos está equilibrado. Igualmente Carlos Barreda, admite la discusión entre los actores políticos del escenario: *“Es importante aclarar que la generalidad se va con el discurso que “el gobierno no debe gastar más de lo que tiene”, y que debe haber un equilibrio entre ingresos y gastos. Costó mucho hacerles entender que primero las finanzas públicas de un gobierno no es igual a la de una familia, y que en todos los países, la experiencia histórica te dice que para financiar determinadas etapas de su desarrollo y de su industrialización, tuvieron que recurrir a procesos de endeudamiento, de déficit fiscal, y en cambio esta idea era contraria al pensamiento de Mayra Palencia, de Arnoldo Noriega y los demás centros de investigación.”*⁶³

Aún con deuda, la demanda de los Acuerdos de Paz es que el gobierno debe gastar, obviamente no a través del incremento del presupuesto del ejército o creando fideicomisos en vivienda con fondos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En los Acuerdos de Paz se suscribió que el gobierno debe gastar, incrementar el presupuesto de educación, salud, vivienda con pisos, metas mínimas indicativas de gasto en cada uno de los sectores, al único que se le puso techos fue al ejército. El gasto naturalmente tiene que ser financiado con capitales a través

⁶¹ Entrevista realizada por el autor, a Lic. Anahi Herrera, investigadora de ASIES, y miembro del equipo de apoyo a la CAAP en materia de política fiscal, el 28 de marzo de 2003.

⁶² En la entrevista realizada a Carlos Barreda, indicó que la debilidad más importante, más que su legitimidad como representantes del movimiento social, era su capacidad técnica: *“Por el lado del movimiento social el problema es de carácter técnico y de formación, y la claridad de la posición de clase o gremio, creo que prevalecieron.”* 02 de junio de 2003.

⁶³ Entrevista realizada por el autor, a Lic. Carlos Barreda, asesor de CIEDEG, el 02 de junio de 2003.

de “fuentes sanas”, y la idea predominante como resultado inmediato del Pacto Fiscal, era generar condiciones para ello. En este punto es posible enmarcar la magnitud y alcances de la incidencia de las élites políticas en materia fiscal, aún cuando los mecanismos de interlocución integraban a otros sectores sociales. Se pretendía arribar a opciones fiscales de desarrollo, pero bajo una política que privilegiaba la concentración y control de capitales. Los actores sociales habían sido utilizados para dar cobertura, tanto mediante la representación como a través de su discurso y planteamientos, para dar lugar a una política que contraía el gasto para proteger el balance fiscal favorable al mercado. Con la sociedad civil al margen del campo fiscal, la bipolaridad en la discusión quedó nuevamente restablecida.

1.1 Enfrentamiento gobierno y Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales Industriales y Financieras (CACIF)

Cuando de capacidad para definir una política pública se trata, recibe la denominación de poder de veto, el cual es denominado por Fernando Valdez: *“la ‘eficacia de facto’ que alude a la capacidad que tiene el capital de hacer efectivos sus intereses generales, independientemente de que los promueva o no en el sistema de representación política”* (VALDEZ, 2000:14.) Con estas condiciones, al romperse la bipolaridad en la negociación de la política fiscal, que sustentaba esta capacidad de veto, y el apareamiento de las “concesiones políticas” de la élite empresarial, se pretendía interpretar que la correlación de fuerzas se equilibraba a través de la participación del movimiento social. Esta concepción, sin embargo, había sido cuestionada por Valdez, al precisar que: *“El sistema tributario depende sensiblemente de un reducido número de grandes contribuyentes y de grandes contribuyentes-retenedores de impuestos, lo cual además de las implicaciones para la equidad supone alta concentración del poder económico con su consiguiente potenciación del poder de veto. Se puede insistir entonces que no puede haber distribución de la riqueza pensada únicamente desde el lado tributario.”*(VALDEZ, 2000: 26)

Asimismo, Mayra Palencia también lo advertía al observar las consecuencias de los acontecimientos políticos, destacando la capacidad política sostenida por el CACIF: *“La élite empresarial pasa de representar un papel diferenciado y autónomo al resto de las fuerzas sociales a tejer alianzas al interior de la misma sociedad, a fin de construir fuerza política*

ampliada útil en su interlocución gremial frente al Estado. La valoración positiva del liderazgo empresarial en torno al diálogo, es que (le sirvió) para legitimar sus propuestas y no colocarse, como era tendencia en las décadas anteriores, como un sujeto social por encima y ajeno a los intereses sociales de conjunto. En esa dirección opina Adolfo Menéndez Castejón, miembro de la Comisión de Finanzas del CACIF, al afirmar que: 'antes del Pacto Fiscal nadie pagaba un centavo por el CACIF; todo el mundo apostó a que iban a aparecer envidias, conflictos y que éramos incapaces de dialogar y llegar a acuerdos'.⁶⁴ (...) Al día siguiente de la firma del Pacto, Marco Augusto García Noriega, ex presidente del CACIF, dijo: 'la sociedad civil, dentro de la cual se encuentra el sector privado, rompió con los mitos que en otros tiempos impidieron el diálogo y la negociación. Al gobierno le tendemos la mano, olvidando el pasado e invitándolo a reestablecer la economía del país porque más del 80 % de la población se lo exige'.⁶⁵ El alto interés empresarial nació, según Richard Aitkenhead, porque el CACIF se sentía bastante representado en los principios y compromisos propuestos por la CPPF: 'es lo que siempre hemos peleado, nos decían, por eso se puede decir que el sector privado fue entendiendo, no fuimos nosotros los que los convencimos y ellos llegaron a entender que si no participaban les iban a quitar las preferencias comerciales... la guerra que les iba a hacer la comunidad internacional si ellos eran los chicos malos del Pacto'.⁶⁶ (PALENCIA, 2002: 169)

Pero la guerra la hizo el gobierno. Por un lado, la manifestación en políticas económicas de carácter antimonopólico y políticas fiscal, *"que permita un mejor balance del poder, quitándole a los que más tienen para invertir en los que menos poseen. Un gobierno populista siempre resulta una amenaza para los sectores poderosos; puede significar la posibilidad real de un desbalance del juego de poder que ha prevalecido y un fósforo que encienda la lucha de clases. Este enfoque antioligárquico y populista, encerraba una nueva forma de ejercicio del poder que el CACIF observaba con temor. Por primera vez, la cúpula empresarial estaba fuera del gobierno. Ante esa situación, el CACIF decide que es mejor participar en una negociación donde no está el gobierno. (...) Concertar con la sociedad civil, hacerla su aliada de algún*

⁶⁴ Comentarios sistematizados por Mayra Palencia.

⁶⁵ Siglo XXI. "Llueven expectativas por firma del Pacto Fiscal", Guatemala, 26 de mayo de 2000, p. 43.

⁶⁶ Entrevista realizada por la Asociación Centroamericana Hombres de Maíz. Guatemala, 2000.

modo, y obligar así al gobierno, una vez firmado el Pacto Fiscal, a aceptar un pacto donde estarían protegidos sus principales intereses.” (GAMBOA/TRENTAVIZI, 2001: 124)⁶⁷

El gobierno del FRG, desde el inicio de su mandato, se propuso buscar el financiamiento del Estado desde la élite empresarial. En tal sentido, otro de los actores del proceso, reconoce que: *“El planteamiento político originario que favoreció que el Pacto Fiscal se fuera impulsando entre los grupos oligárquicos tradicionales y el capital emergente, era romper el aislamiento para los primeros, y aumentar sus ingresos y su capacidad de deuda los segundos. Esto se alcanzó al firmar el Pacto Fiscal, con un alto costo político que le permitía al CACIF adquirir flexibilidad, al permitir aumentar el ISR, que es casi religioso para ellos, quitar privilegios, crear la unidad de grandes contribuyentes”*.⁶⁸ Esta congratulación de los resultados, no hace más que constatar la desmovilización política del movimiento social, a través de esta política de alianzas de la élite empresarial. Este fenómeno también lo destaca la descripción del proceso elaborada por la Asociación Hombres de Maíz, como uno de los factores determinantes, la fortaleza de esta alianza: *“La voluntad del CACIF y del sector social de participar y negociar el Pacto Fiscal fue un factor absolutamente determinante en el proceso. Nunca se retiraron de la mesa de negociación. En la decisión de las organizaciones sociales para participar, entrar y mantenerse en la negociación, privó el hecho que pudieron concertar entre sí, deponer visiones sectoriales y anteponer el interés de Nación. El Pacto Fiscal, por su integralidad, era un tema nacional no sectorial.”* (GAMBOA/TRENTAVIZI, 2000: 123) La reducción del sistema de participación política a la lucha por la hegemonía y control del Estado, fue articulada a partir de entonces por los actores en disputa: el gobierno y el CACIF. La arena fiscal fue el escenario en donde se impuso ésta conciliación de intereses, y el Pacto Fiscal el marco político que lo justificaba y servía como excusa para atrincherarse en los intereses de clase. El papel complementario del movimiento social, gracias al proceso de “acercamiento” propiciado por el Pacto Fiscal, unas veces se encontró subordinado a intereses del sector oligárquico, y otras se inclinaba a conciliar con el gobierno, pero nunca con principios y objetivos propios.

⁶⁷ Idem. En ocasión de fundamentar la alianza entre sociedad civil y CACIF para enfrentar al gobierno, Pablo Monsanto, secretario general de URNG (1999-2001), opina: *“La oligarquía tradicional guatemalteca se ha convertido en nacionalistas, al dejar de ser el aliado principal de los Estados Unidos. La oligarquía tradicional quieren conservar el mercado con exclusividad y se convierte en un obstáculo para aplicar medidas neoliberales. Esa es una de las razones por la cual la oligarquía ahora busca incluso como aliado a los sectores populares.”*

⁶⁸ Entrevista a Enrique Álvarez, el 28 de marzo de 2003.

1.2 Desarticulación del movimiento social después del Pacto Fiscal

El papel del movimiento social se expresó desde la conformación de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF), que se establece en función de la correlación de fuerzas que se expresaba al interior de la concertación.⁶⁹ Esta comisión también estaba facultada para integrar subcomisiones técnicas que analizarían la conveniencia o no, de las reformas al régimen tributario, pero dicho atributo nunca se cumplió.⁷⁰

Paradójicamente, las causas de dicho estancamiento procedieron por la naturaleza tributaria que contenía la prioridad de una política fiscal en crisis, y por la ambigüedad del contenido de lo suscrito. *“El Pacto Fiscal no aportó elementos a las diferentes reformas, en tanto se redactó como elementos muy generales, de principios y compromisos, no existía un menú de opciones, en cuanto a impuestos, o cómo dirigir el gasto. Por ejemplo, respecto a la carga tributaria se indicó que debía haber una sola reforma antes del 2000, pero más que eso, ya no.”*⁷¹

En efecto, el acuerdo entre el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), fue un marco de intenciones, que no contenía medidas ni tenía efectos vinculantes. Estos aspectos prácticos se contradecían, además, por la ausencia de un marco conceptual coherente, ya que se trataba de interpretar la política fiscal según el enfoque de quien lo hiciera, para definir finalmente su naturaleza de que *“todo es verdad y todo es mentira, pues todo es según el color del cristal con que se mira”*. En ese sentido, *“la visión difusa reflejada en el contenido del Pacto fue, además, reflejo de la correlación de fuerzas ideológicas y políticas que lo negociaron. Hegemonía de ideas no hubo: no se presentaron posiciones neoclásicas puras ni visiones radicales estatistas.”* (PALENCIA, 2002: 170)

⁶⁹ Integraron dicho ente en su inaugural presentación, el consultor independiente Juan Alberto Fuentes; el viceministro de Finanzas, Pluvio Mejicanos; el Superintendente de Administración Tributaria, Rudy Castañeda; por la presidenta de la Comisión de Finanzas del Congreso, Flora de Ramos; Ana de Molina y Edy Armas, en representación de la sociedad civil y César García por el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF). Quedaron pendientes de sumarse a la comisión verificadora, representantes de las 331 municipalidades del país y de los centros de investigación económica privados. *el Periódico*, 31 de mayo de 2000, p. 28 y 9.

⁷⁰ *el Periódico*, 6 de junio de 2000, p.25; *Siglo Veintiuno*, p.45; *La Hora*, 8 de junio de 2000, p.5.

⁷¹ Anahí Herrera, comentario realizado al autor de la investigación, el 28 de marzo de 2003.

Para la implementación del Pacto Fiscal, el movimiento social se hizo representar por la lógica de las luchas de concertación precedentes. Por un lado, la establecida por los Acuerdos de Paz, que se aglutinó en torno a la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC); por otro lado, la generada como parte de la institucionalidad de la paz, el financiamiento de la cooperación internacional y el impulso de la consulta popular, la Coordinadora Sí vamos por la Paz, que no representaban bases sociales sino sectores o personalidades.

Esta conformación de sectores, no obstante, mantenía su factor vinculante en la jerarquía estamental del conflicto armado a través de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), como lo evidencia Carlos Barreda, miembro dirigente de dicho partido y actor como tal del proceso de concertación; en la que describe cómo fue evolucionando la división de sectores al interior del movimiento social, en función de los intereses del CACIF: *“Cuando se da la constitución del COS, el bloque duro que se da de alianza fue entre lo que era la ASC y la Coordinadora Si Vamos por la Paz, ambas influenciadas y altamente controladas por URNG. Una, la ASC donde se aglutina la comisión de masas del partido dirigida por Wilson Romero y sus principales cuadros: Norma Cruz, Edwin Ortega, Luis Lara, ahí gira la ASC. La otra, fundamentalmente controlada por Arnoldo Noriega, a través de sus principales cuadros: Otto Zeigzig, Enrique Álvarez, Vitalino Similox, y logran articular otros grupos, como Elfidio Cano del INIAP, y entra por Convergencia Cívico-Político de Mujeres, Ana de Molina. De manera que existe alta influencia de Arnoldo Noriega, que tiene el control de un grupo, la comisión con otro y la conducción del proceso, y lo más importante, su papel de bisagra de comunicación con el CACIF. Acá, obviamente lo que se empezó a manifestar al final son dos visiones de cómo impulsar los Acuerdos de Paz y no solamente eso, sino dos proyectos políticos diferenciados. Acá lo que se evidencia es la comunicación y búsqueda de contacto muy avanzado, entre un ala de URNG encabezada por Noriega y el sector empresarial, y los puntos de contacto venían desde la CAAP, ahí se gestó un nivel de acuerdo y comunicación en ciertos temas, de alianza entre PAN y URNG. La punta de lanza ahí era especialmente Arnoldo Noriega, y su punto de comunicación eran Raquel Zelaya y Eduardo Gonzáles, y algún momento el vínculo se volvió Ana de Molina.”*⁷²

⁷² Carlos Barreda, entrevista efectuada el 02 de junio de 2003.

Desde un enfoque procedente del polo opuesto de la división, a través de Enrique Álvarez, se interpreta que en la intención de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) de controlar el proceso sobre órganos y sectores que tenían una dinámica autónoma, radica la causa de la desarticulación del movimiento social: *“Cuando se firma el Pacto Fiscal, se logró un fortalecimiento de las organizaciones sociales, en las potencialidades que supone un enorme aglutinamiento en torno a un bloque, en donde ya no era mayoritariamente de URNG. Pero la dinámica de orientación se mantuvo en la mayoría de ellas, que manifestaban la dependencia hacia una vanguardia, que ya no existía. De lo más negativo, que no se había expresado a lo largo del Pacto Fiscal, después se manifestó. Entonces la “línea” que se siguió fue ir a negociar las medidas concretas. No sólo los rasgos de la participación de élites que manejan a su antojo la política fiscal se manifestó, sino también los rasgos de la estructura de la guerra se incluyeron en el resultado del pacto fiscal. Y especialmente en la imposibilidad de generar ahí un proceso de oposición social y de presión social a favor de la implementación, ahí se deshizo lo logrado, y se reestableció la desconfianza.”*⁷³

En cuanto al proceso de implementación, Wilson Romero, uno de los conductores identificados del movimiento social, admite las contradicciones internas del mismo, justo en el momento en que terminan las ficciones de los “principios y compromisos” y el realismo político se impone, con la discusión de las medidas tributarias: *“El problema se empieza a dar cuando pasamos del Pacto Fiscal a discutir las medidas concretas, que responden a probar la sinceridad de lo que se había discutido y aprobado, porque hasta entonces todo estaba bien, mientras ‘no me toquen el bolsillo’. Y es cuando empiezan a ver diferencias al interior del Movimiento Social, que empieza a escindirse tácitamente, en dos agrupamientos: una en la que estaba la Coordinadora Sí Vamos por la Paz, donde Ana de Molina representó un papel muy importante, y era proclive a una posición más flexible, y la otra parte aparecía como la Asamblea de la Sociedad Civil, donde URNG aparecía en segunda línea. Sin embargo, ya no había marcha atrás. Se fue gestando una mesa de negociación, en la que el sector que se retiraba, perdía. Nosotros evaluamos en varias ocasiones el retiro de la mesa, por las implicaciones que iba teniendo; pero el CACIF tenía una posición más incómoda, al no querer el Pacto Fiscal y entrar forzosamente al mismo pues no le convenía. De manera que había que mantener ese escenario que nos favorecía, a pesar de que*

⁷³ Enrique Álvarez entrevista realizada el 28 de marzo de 2003.

nos encontrábamos debilitados como movimiento social, donde cada parte vio que la cosa se le podía salir de las manos, pero el proceso era tal que no implicaba salirse del pacto. (...) Ahora bien, en la práctica ya empezaron a haber problemas, al aterrizar en las medidas, el sector empresarial empieza a jalar por su lado, el gobierno por el suyo, y en medio de eso queda el movimiento social. Mucha de la discusión ya no se logró completar, sino que se paraliza y fracasa en el tema de los impuestos, y por eso se da la visión que el Pacto Fiscal son impuestos, son ingresos, cuando no es así, y se aparta su integralidad.”⁷⁴

2. Significado tributario del pacto entre élites

El proceso paralelo de discusión de medidas que se gestaba, implicó el inicio de la ruptura, a favor y en contra de los impuestos, pero como lo recuerda Wilson Romero, ya era tarde para dar marcha atrás. El 31 de mayo el ministro de finanzas presentó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) su paquete de medidas y lo mismo hizo la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) el 2 de junio de 2000. El aumento de impuestos se advertía por el presidente del Banco de Guatemala y de la Junta Monetaria, Lizardo Sosa, como algo indispensable para otorgar credibilidad al Pacto Fiscal, puesto que cualquier intento por reactivar la economía no servirá si el fisco no aumenta sus ingresos, y que los organismos internacionales, esperan resultados concretos en materia fiscal.⁷⁵ Empiezan a contradecirse diferentes encuentros de lucha por un poder entre el gobierno y el CACIF, tan efímero como condicionado y dependiente, en la que el movimiento social tenía asignado un rol: Participar en la negociación entre élites a través de grupos “Ad-Hoc”, conformados al margen de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF).⁷⁶

⁷⁴ Entrevista realizada a Wilson Romero, el 29 de marzo de 2003.

⁷⁵ Siglo Veintiuno, 1 de junio de 2000, p.33.

⁷⁶ Para Mayra Palencia, la conformación del Grupo Ad-Hoc, evidencia una serie de vacíos políticos y metodológicos, “quizás mortales para las siguientes fases del Pacto Fiscal (...) El grupo Ad Hoc fue creado como comisión de consulta, encargado de hacer revisión, pero nunca fue pensado como un espacio de negociación. Para el funcionario de MINUGUA, Alex Segovia “El CACIF y la URNG dijeron que no iban a dar un cheque en blanco al gobierno, por lo que en la fase siguiente no sólo querían conocer, sino incidir sobre las medidas. Allí se armó el despelote grandísimo. Pero el gobierno decía que tenía un millón de votos y que se comprometía cumplir con el cuerpo global del Pacto. La URNG también dijo que se quería meter en las medidas y que sino se retiraba.” (PALENCIA, 2002: 174).

Con esa dirección tomada por el pacto, literalmente a puerta cerrada, los miembros de la Comisión Ad-hoc, suplantando a la recién creada CSPF, que fue dejada en suspenso, negociaron en “representación” de la élite empresarial, organizaciones civiles y comunidad internacional.⁷⁷ Esto contribuyó a la pérdida de apoyos sociales y caer en el perfil de la opinión pública. *“Esta ausencia de seguimiento integral influyó en desestructurar la básica institucionalidad que creó el proceso del Pacto, y en elevar el papel político del Grupo Ad Hoc, cuya autonomía para tomar decisiones menospreció o no contempló la validación de su mandato ante los primeros negociadores”.* (PALENCIA, 2002: 175)

En dicho contexto, una carta anónima se hizo llegar a los medios de prensa, donde se indicaba que la CPPF, recomendaba subir la tasa del IVA del 10 al 15 por ciento. A pesar de que se exponía que el texto era apócrifo, de pobre redacción y estilo tosco, las reacciones no lo tomaron con superficialidad.⁷⁸ Por un lado, la Asamblea de la Sociedad Civil se opuso al incremento al IVA, pues consideró que el dinero que se recaudase de ese impuesto, solo serviría para pagar intereses de deuda pública.⁷⁹ No obstante, las presiones políticas por llegar a medidas concretas, venían de la comunidad internacional y recaían sobre el movimiento social, que aumentaba con ellas su división: *“Lo que se comienza a ver al interior del COS es esa manifestación. La Si Vamos por la Paz dispuesta a firmar el Acuerdo Político y llegar a compromisos de medidas tributarias sin condicionar, sin lograr muchos logros. Y el ala más popular, no tanto de Ongs, dispuesta a ceder en varias cosas pero a cambio de arrancar compromisos importantes al sector privado, esa contradicción se manifiesta ya en todo nivel y termina con el quiebre. Para el Acuerdo Político, ya el COS va dividido, pero no se manifiesta explícitamente debido al papel como moderadora totalmente parcial de la CAAP. En particular, el papel nefasto de Juan Pablo Cornazzoli, utilizando chantajes y presiones, que se concretó en hacer tronar la ASC, al cortar todo el financiamiento, al dedicarse a ir embajada por embajada, agencia por agencia, a solicitar que se quebrara la ASC. Argumentaban que de no arribar al mismo los que se negaban eran responsables del fracaso de los Acuerdos de Paz, pues ya otro golpe después de la*

⁷⁷ Prensa Libre, 14 de junio de 2000, p. 18. Los miembros fueron: Gabriel Castellanos y Adolfo Menéndez Castellanos, en representación del sector empresarial; la ex ministra de Finanzas, Ana de Molina, representante del Colectivo de Organizaciones Civiles, y Alexander Segovia, por la comunidad internacional.

⁷⁸ el Periódico, 14 de junio de 2000, p.25; Prensa Libre, p.18.

⁷⁹ La Hora, 17 de junio de 2000, p.5.

Consulta Popular, no lo iba a aguantar. Se nos amenazaba diciendo que la intransigencia era negar otra visión de Estado”⁸⁰.

Por su parte, la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), también rechazó el incremento al IVA, advirtiendo que ello no fue discutido en la mesa del Pacto Fiscal y aprobarlo sería contradecir el espíritu de los compromisos del Pacto.⁸¹ En ese sentido, Wilson Romero analiza que a pesar de las protestas y rechazos desde antes de su aceptación, la opción del IVA se encontraba inherente al Pacto Fiscal: *“Fue o no correcto discutir el Pacto Fiscal, es cuestionable, pues es posible que en lugar de ellos era posible discutir las medidas concretas sobre la base de los Acuerdos de Paz. Porque uno puede haber pensado que el Pacto Fiscal era una trampa, en el sentido que se ha querido rediscutir los Acuerdos de Paz, como lo pretendieron hacer los Encuentros de Actualización. Era posible discutir las medidas concretas a partir de la Política que está en los Acuerdos de Paz, y eso habría sido posible avanzar más. La pregunta es ¿cómo?. Uno a veces actúa en base a lo posible, y entonces el movimiento que se tenía no daba para ello, como ahora se ha querido hacer con el problema de la tierra o de la mujer. Entonces es una discusión mucho más de fondo, no se pueden dar opiniones a la ligera, pues por ejemplo, el IVA hubiese entrado cualquiera que fueran las estrategias, pues al discutir directamente las medidas a partir de los Acuerdos de Paz, el tema del IVA hubiera entrado necesariamente; por que forma parte de una estructura de impuestos ya existente en el país, los directos e indirectos, y se establecería una adecuada estructura para los condiciones sociales y económicas del país, que es el ideal, una mezcla que corresponda a la realidad del país.”⁸²*

La posibilidad que pudiera abrirse ese debate para el movimiento social, sin embargo, estaba negada a partir de la imposición de la secretividad de las negociaciones para que agotaran las temáticas en un tiempo límite. Esta presión, terminó de desgastar la concertación entre las élites, al descuidarse la información certera a la población. Cuando las medidas fueron anunciadas como el paradigma de la concertación, muy pocos estaban dispuestos a aceptar y apoyar un Acuerdo que desconocían y mucho menos compartían. La descripción del proceso, elaborado por

⁸⁰ Entrevista con Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003.

⁸¹ diario Al Día 18 de junio de 2000; La Hora, 20 de junio de 2000, p.9.

⁸²Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero, el 29 de marzo de 2003. Para más información sobre la inviabilidad de otras medidas tributarias, como incremento a los aranceles de determinados productos y el impuesto sobre la compra y venta e divisas, ver: Palencia, 2002 páginas 183-185.

el Colectivo Hombres de Maíz, recaba entrevistas de la propia élite empresarial que lo reconoce: *“Yo insistí desde el inicio en que se tenía que entrar en un proceso de explicación, de educación, de mayor apertura hacia la población, antes de lanzar un paquete tributario; que la población estuviera claramente identificada con el proceso y no únicamente a través de los grupos de representación que se habían sentado a la mesa.”*⁸³

En efecto, la negociación de medidas se desarrolló en quince días, ante la necesidad de imponer medidas tributarias al gobierno y al congreso en las que prevalecieron los intereses empresariales. Las prisas fueron lamentadas después: *“Para mí un error muy grande fue la idea e que había un deadline con el primero de julio. Cuando se ponen fechas límites a un proceso, puede pasar que esas fechas se vuelvan de verdad el centro el proceso (...) Si bien es cierto que el 1 de julio era la última fecha para que entraran en vigor las reformas, en mi opinión se pudo haber creado un periodo extraordinario de tres meses y después otro.”*⁸⁴ Por aparte, la justificación para manejar esta estrategia, también fue precisada por MINUGUA: *“Nosotros en la Misión compartimos el criterio del gobierno, que ciertas medidas de implementación del Pacto Fiscal tenían que estar vigentes a partir del 1 de julio porque había un grave incumplimiento de los Acuerdos de Paz, entonces uno, éticamente, no puede exigirle al gobierno que cumpla, y a su vez, no facilitar que tenga recursos para cumplir.”*⁸⁵

3. Acuerdo Político: desengaño de la incidencia social

Tras las negociaciones, la única opción que soportó el proceso de disolución de medidas radicales a aquellas moderadas, fue el interés de los organismos internacionales y el CACIF, donde hicieron valer su capacidad de veto, en la imposición del IVA, tras descartar impuestos a las tierras ociosas o los intereses.

Carlos Barreda relata cómo el acuerdo entre élites finalmente se llevó a cabo: *“El gobierno no podía esperar más las negociaciones entre el COS-CACIF, pues, tenía que hacer la reforma*

⁸³ Entrevista realizada por la Asociación Hombres e Maíz, al ex Ministro de Finanzas Públicas del gobierno del PAN, y precursor del Pacto Fiscal, Lic. Peter Lamport en: (TRENTAVIEZI/GAMBOA, 2000: 153).

⁸⁴ Idem. Entrevista al ex ministro de finanzas y negociador del AESA, Richard Aitkenhead.

⁸⁵ Idem. Entrevista a Juan Pablo Corlazzoli, entonces adjunto de la MINUGUA

tributaria. La causa de la ausencia de Acuerdo Político es porque se propone un IVA condicionado, sobre la base de un precedente legislativo al aumentar del 7% al 10%, donde la ley dice que se elevará, si se firman los Acuerdos de Paz o se asume un nuevo gobierno. Y deja el precedente donde una iniciativa de ley se deja abierto a dos posibilidades, en función de acontecimientos. Y esta vez se decía que aumentara del 10% al 12% si y solo si, se cumplen con ciertos condicionamientos: impuestos a tierras ociosas, exoneración y exenciones etc., eran como 15, dentro de un año fiscal. Con ello no está de acuerdo ni el gobierno ni el CACIF, y con ello rompía toda la integralidad del Acuerdo Político, y ahí es donde quebramos, pues Ana de Molina y Noriega están de acuerdo, el COS finaliza su función dividido y confrontado (...). Recuerdo bien claro una reunión, que nos cita Noriega y Alex Segovia, a Ana de Molina, a Wilson y a mí, donde ellos ejercen una fuerte presión para que aceptáramos un Acuerdo parcial, propuesto por el CACIF. Pero en la madrugada del 19 de junio, el CACIF rompe con las negociaciones, y solo ante las presiones de la embajada de Estados Unidos y el Banco Mundial, aceptan volver. La CAAP llama en la madrugada, y dicen que el CACIF ya aceptó y que regresemos a firmar. Yo siento que ahí ya hay un cansancio muy grande, llegamos y no tenemos claro que cambios existen. Y se va ver que no cedieron en nada, pero Ana de Molina dice que si existen, y yo creo que el cansancio privó, y entonces firmamos, y no estaba tal como discutimos. Hay una presión horrible y no estaban como habíamos quedado, y fundamentalmente no se recoge muy bien el tema del IVA. Aún nos convocan al Panamericano, donde se va hacer pública la firma, y ese día en la mañana todavía se tiene una fuerte discusión con UNSITRAGUA, con la UASP, que ellos leen el documento y dicen que no están de acuerdo. No se amarra bien e indican que mejor dejarlo ahí que la discusión se traslade al ejecutivo o el legislativo, y esto quedó evidenciado cuando posteriormente el gobierno presentó sus medidas."⁸⁶

El Acuerdo Político indicaba que con base en las prioridades de gasto establecidas en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal, y tomando en consideración las restricciones financieras que enfrenta el Estado; se implementaría un Programa de Gasto Público Prioritario, para el período julio de 2000 a junio de 2001, el cual sería destinado a la consolidación del proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica.

⁸⁶ Entrevista realizada a Carlos Barreda, el 02 de junio de 2003.

A partir del 1 de julio de 2000, el gobierno debería incrementar la tasa del Impuesto Sobre la Renta, del 25 al 31 por ciento; crear el Impuesto a la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas y Cervezas; crear el ente para el ataque a la evasión fiscal; definir e implementar una estrategia global de fiscalización por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Asimismo, aumentar a partir del 1 de julio de 2001, el IVA, del 10 al 12 por ciento. Esta medida sería acompañada de acciones tendientes a proteger el poder adquisitivo de los ingresos de la población más pobre y de la aplicación de programas especiales dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. Entre las medidas "para proteger el poder adquisitivo" se establecía una bonificación-incentivo sobre los salarios mínimos, equivalente al 4 por ciento. Esta bonificación sería dada por una única vez y a partir de la vigencia del incremento del IVA. *"En cuanto a los privilegios, el Acuerdo Político contempló la revisión por parte de la CSPF, de los privilegios, exoneraciones y exenciones vigentes durante el período de julio a noviembre de 2000; decisión que en la práctica representó para el CACIF postergar la negociación a un nuevo espacio político dentro del cual podría existir una mejor correlación de fuerzas y diferentes condiciones políticas para negociar."* (PALENCIA, 2002: 192)

Los negociadores del grupo Ad Hoc y sus respectivas cúpulas, caminaron por las calles del centro de la ciudad capital, hacia el Congreso de la República, para entregar el paquete tributario, el cual fue recibido bajo reserva por la Junta Directiva del Organismo Legislativo.⁸⁷ Por parte del COS no existieron representantes, pero destacaba la presencia de Arnoldo Noriega y Jorge Soto, que desarrollaban una estrategia *"que pone énfasis en una alianza movimiento social-CACIF en contra del gobierno. Esta postura quedó confirmada el 22 de junio, cuando la CAAP convoca a la conformación de una comisión integrada por el CACIF y el COS para transformar aceleradamente el Acuerdo Político en iniciativas de ley. Este proyecto no llevó la firma del movimiento social porque no se incluían las garantías previas para aplicar el IVA. Además, el CACIF dio muestras de querer renegociar temas ya discutidos en el Acuerdo Político, como sugerir que se excluyera el incremento del ISR a las personas no domiciliadas en el país, frente*

⁸⁷ Prensa Libre, 21 de junio de 2000 p. 1, 4 y 17; el Periódico, p. 1 y 3; Siglo Veintiuno, p.1, 2 y 3; diario Al Día, p.6; La Hora, p. 1 y 7; diario de Centroamérica, p.2.

a lo cual también se opuso el COS. Finalmente, la CAAP influyó en unos miembros del COS para justificar que éste (el COS en su conjunto) sí compartía el proyecto. Lo que querían era meternos automáticamente el IVA. Entonces, el proyecto de iniciativas lo firma Arnoldo Noriega y lo entrega al Congreso. Las cosas se quedaron así porque no queríamos dar muestras de división, así que seguimos apoyando otros aspectos de la estrategia decidida, ya que ésta no se reducía a presentar ese proyecto a la Comisión de Finanzas."⁸⁸

Ana De Molina, la representante de los sectores civiles que avaló la integralidad del documento, asumió la responsabilidad del incremento al IVA, "porque no queremos medidas parciales, parches temporales y que el gobierno después vaya a cerrar con grandes deficiencias macro-económicas. La cuestión del IVA va a tener que abordarse en algún momento. Si no se toca ahora, quizá después no va a ser el 12, como sucede con el Impuesto Sobre la Renta, que ahora se está aumentando". De Molina consideró, además, que si no se incrementa el IVA, la cooperación internacional sería menor porque "está sujeta al esfuerzo que los guatemaltecos hagamos". Basada en lo anterior, considera que el costo político de no aprobar ese incremento será mayor que aprobarlo.⁸⁹

En efecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde principios de año proponía no solo aumentar la tasa del IVA sino también modificaciones a otros tributos, por ejemplo aumentar un quetzal al impuesto a los carburantes y congelar los salarios, así como eliminar los privilegios fiscales y el acreditamiento del IVA al Impuesto Sobre la Renta (ISR).⁹⁰ El sentido de la propuesta de los organismos internacionales también ya había sido adoptado por la directora del CIEN, Carmen Aceña, quien apeló a que el desarrollo únicamente puede financiarse a través de tributos. Al justificar que el ISR ya tenía un veinticinco por ciento del ingreso tributario, advirtió que la única forma para alcanzar el desarrollo era a través del impuesto que paguen todos en función del consumo. Planteó su lógica de equidad de dicho impuesto, en tanto es un impuesto sostenible a largo plazo, que daría sustento al Pacto Fiscal. El principio de progresividad del IVA se sustenta en que el que consume más es el que paga más.

⁸⁸ Comentarios de Wilson Romero a Mayra Palencia, en (PALENCIA, 2002: 197).

⁸⁹ La Hora, 21 de junio de 2000, p.4, el Periódico, 22 de junio de 2000, p.12-25

⁹⁰ La Hora, 21 de junio de 2000, p.4.

3.1 Instrumentalización del Pacto Fiscal y fragmentación de los actores políticos

El Pacto Fiscal fue utilizado como un justificante para las medidas recaudatorias que se aplicaron unilateralmente por el gobierno, mientras mantenía un espacio de diálogo como fuente de legitimación. La reforma fiscal que se impulsaba se orientaba en un sentido progresivo, pero sin que el ministerio de finanzas se lo propusiera, pues el criterio fue recaudatorio. No obstante, en la exposición de motivos y con la opinión pública, se hacían interpretar como parte de la política fiscal enmarcada en el pacto fiscal. *"Debido a la persistencia de diferencias entre el COS y el CACIF se pensó en otro aspecto estratégico, el cual consistió en presentar el Acuerdo Político al presidente Portillo, quien instruyó al Ministro de Finanzas para homogeneizar ambas propuestas: El Acuerdo Político y la propuesta ministerial (...) Es cuando se involucra el vicepresidente Francisco Reyes López, delegado por Portillo para conducir una nueva fase negociadora."* (PALENCIA, 2002: 197).

Por su parte, Carlos Barreda califica esta parte del proceso como el inicio de la degeneración del Pacto Fiscal: *"Ahí empieza el problema de fondo, de la necesidad y presión de llegar a medidas como contrapeso al gobierno, y es que acá el tema es la disputa del sector empresarial con el FRG. Ahí ya se manifiesta, y el rollo es que el CACIF quería al Pacto Fiscal como una forma de amarrar en Política Fiscal al gobierno del FRG. En ese sentido, la propuesta que salió del FRG fue más agresiva que el Acuerdo Político, que incluía cosas que ni habíamos discutido. El gobierno fue más fuerte y contundente en algunos aspectos."*⁹¹

Al mismo tiempo, la presidenta de la Comisión de Finanzas del Congreso, Flora de Ramos, descalificaba el concierto de alianzas al interior de la sociedad civil, y se posicionaba a favor que el gobierno recuperara su capacidad de ente rector de la política tributaria. *"Si aceptamos sus propuestas encaminadas a continuar con las zonas francas, no gravar los intereses de remesas del exterior ni los préstamos al extranjero y que puedan deducir un 5% del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), por las inversiones, continuamos con los privilegios"*.⁹²

⁹¹ Comentarios de Carlos Barreda al autor de la investigación, 02 de junio de 2003

⁹² Siglo Veintiuno, 24 de junio de 2000, p.4; Prensa Libre, p.5; La Hora, p.9.

El movimiento social, tampoco estaba tan seguro de participar en esta nueva mesa de negociación, que retorció aún más la credibilidad de los procesos de concertación iniciados con el Pacto Fiscal, y, además, se continuaba la descomposición de su unidad interna. En la opinión de Enrique Álvarez: *"Un error que cometió la Comisión de Acompañamiento, es haber participado en la mesa que abrió el vicepresidente Reyes López, quien abrió la discusión del Acuerdo Político, no del Pacto Fiscal, que es donde se limitaba su papel. Pero la CAAP hizo su misión de buenos oficios, y el CACIF se metió porque iba salir bien a pesar del sacrificio de soportar al vicepresidente, quien los insultó, los menospreció, los vilipendió, y ellos aguantaron todo. Y los compas del COS, felices, 'mira cómo los trata', provocando una identificación con el gobierno, y sin darse cuenta que ese enfrentamiento echaba a perder todo el proceso, y el CACIF iba quedar bien al firmarlo, pero sin cumplirlo. El FRG les hizo el favor. Ese espacio permitía la justificación de todos era que sin el IVA no se llegaba a la meta, y por eso se dirigía la atención a los compensadores sociales."*⁹³ Asimismo, esta mesa política evidenció las diferencias entre los "representantes del movimiento social": *"En la negociación con la vicepresidencia, ahí ya cambia la correlación de fuerzas y la conformación de sectores. Entra Otto Zeigzig, Enrique Álvarez, Edy Armas, Wilson, yo y otros, y toda esa negociación es divida, y explota, cuando empiezan las renunciaciones en el IPES y se acusa a Noriega de estar negociando con el CACIF, y cuando empiezan formalmente los conflictos dentro de URNG."*⁹⁴

Por su parte, MINUGUA hacía intentos por no romper la interlocución, promoviendo un enfoque favorable a las dos élites principales, aunque excluyera los intereses del movimiento social, cuyo peso en esta arena política era no sólo dividido sino secundario. Alexander Segovia, indicaba que *"de acuerdo con el compromiso de suficiencia de recursos establecido en el Pacto Fiscal; se pondrá en marcha a partir de julio de 2000, un programa integral de reactivación, que estimule el crecimiento y el desarrollo social a través del aumento de la productividad, la generación de empleo y el fomento del ahorro y la inversión para facilitar el cumplimiento de la carga tributaria."*⁹⁵ Bajo esta lógica, se pretendía imponer la noción, que no sólo las cúpulas pueden tener la responsabilidad y capacidad de tributar, sino que a través del desarrollo, los sectores sumidos en la pobreza podrían adquirir capacidad de tributación.

⁹³ Comentario de Enrique Álvarez, al autor de esta investigación, 28 de marzo de 2003.

⁹⁴ Comentario de Carlos Barreda, al autor de la investigación, 02 de junio de 2003.

⁹⁵ Diario de Centroamérica, 26 de junio de 2000, p.3.

“Sin embargo, el 27 de junio, precisamente en el primer día de reunión entre el vicepresidente, el COS y el CACIF, el Congreso aprueba la “Ley del Impuesto a la distribución de bebidas alcohólicas, destiladas, cervezas, otras bebidas fermentadas y bebidas gaseosas”. La aprobación de dicha ley provocó el rechazo del CACIF, de modo que sus delegados se retiraron de la mesa de discusión, considerando un abuso de poder y una falta de respeto por parte del gobierno a las negociaciones que estaban desarrollándose con el vicepresidente (...). A raíz de esa noticia, Wilson Romero recuerda que “surgieron voces que dijeron que el tema de bebidas era muy especializado y pidieron que se permitiera que fuera abordado directamente entre el gobierno y representantes de la Licorera Nacional, sector principalmente afectado.”⁹⁶ Con el consentimiento de todos los actores, incluyendo MINUGUA, “se creó un procedimiento bilateral a través del cual el CACIF podría negociar esta ley con los diputados del FRG, quienes responden que se llevaría al pleno para su revisión.” (PALENCIA, 2002: 199)

Ante la inminencia del rompimiento de lo acordado y mesa política entre el gobierno, COS y CACIF, los representantes del sistema de Naciones Unidas en Guatemala; del sector empresarial y del Colectivo de Organizaciones Sociales, dieron a conocer la declaración vertida en Nueva York por Koffi Annan, secretario general de Naciones Unidas en apoyo al Pacto Fiscal, donde además, se hizo un llamado a los diputados para que consideraran los contenidos del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia.⁹⁷

Acerca de cual era la insuficiencia de las medidas, básicamente entorno al IVA, fue aclarada por Adolfo Menéndez, representante empresarial en el proceso del Pacto Fiscal, quien expresó que si se reduce la riqueza y la producción (si sólo se incrementa al ISR), se disminuye la capacidad de pago de los contribuyentes y los recursos del Gobierno. *“Queremos pagar impuestos, pero lo más importante para el país, es que podamos generar riqueza para luego aumentar los recursos del Estado”*. Es decir, que se aumente el IVA, parte se lo apropien y parte lo traspasen al Estado.⁹⁸

⁹⁶ Comentarios de Wilson Romero a la investigación realizada por Mayra Palencia.

⁹⁷ Prensa Libre, 28 de junio de 2000 p. 2; Siglo Veintiuno, p.4.

⁹⁸ Prensa Libre, 28 de junio de 2000 p.18.

4. Fases de la Reforma fiscal sin consensos

La reforma fiscal se estableció en tres fases. La primera fase fue la modificación de impuestos existentes, y medidas focalizadas, como por ejemplo, el decreto ley 43-2000. Producto de la negociación bilateral entre FRG y CACIF, las tasas aprobadas por el pleno fueron modificadas a la baja, para favorecer al gremio empresarial y hacerlos regresar a las negociaciones en la mesa vicepresidencial, para legitimar el decreto 44-2000. Esta primera fase de la reforma sentó un precedente de la metodología de enfrentamiento y concertación entre los dos grandes actores de la política fiscal, mientras evidenciaba que para estos niveles de discusión, la representación del movimiento social era prescindible.

La segunda fase que incluía los decretos 79-2000, referido al cemento y el 82-2000, sobre la distribución de bebidas, mantienen sus rasgos focalizados. Pero la que representa la reforma legítima fue el decreto 80-2000, al reformar las formas de pago del ISR. Adicionalmente, la crisis de la reducción de ayuda en forma de préstamos externos empieza a forzar no sólo medidas recaudatorias, sino decisiones de política fiscal. Esta versión se motiva en el marco del esfuerzo de reestablecer el flujo de la ayuda internacional, a través del Grupo Consultivo, para lo que se subordina el diseño de la restante reforma fiscal, en función de la estabilización de la macroeconomía, el énfasis en el carácter sancionatorio y se impulse el IVA. Alrededor de estos aspectos, se construyó una larga tercera fase que concluyó en agosto de 2001.

El proceso de construcción se origina en la recuperación por parte de la élite gubernamental de regir la política fiscal, como un medio de lucha para mantener la hegemonía del poder público, y generaba medidas tendientes a quebrar la alianza alcanzada entre el sector empresarial, la comunidad internacional y los representantes de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el objeto era articular relaciones con cada uno de los actores participantes por separado. Neutralizarlos, y a la vez, asimilarlos a sus intereses.

Como parte de la primera fase, el 30 de junio el Congreso aprobó el Decreto 44-2000, “Ley de supresión de privilegios y beneficios fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria.” En esta ley, se cambió la forma de determinación del impuesto por

distribución de combustibles por un manejo irregular: pasó a un impuesto fijo por cada unidad de volumen, no como un impuesto porcentual. Con el paquete aprobado, se incrementaron las tasas del Impuesto de Circulación de Vehículos, a 110 quetzales mínimas. Además, el Impuesto de Salida del País vía aérea o marítima de 10 a 30 dólares por persona. También se elevó el techo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a 31%. Las personas jurídicas o individuales podrían continuar recopilando facturas para poder deducir el pago del IVA al del ISR. De acuerdo con las reformas efectuadas, quienes tengan ingresos de 0 a 65 mil quetzales seguirán exentos de ese gravamen (ISR). Quienes devenguen de Q65 mil a Q180 mil, deberán pagar 20%; de Q180 mil a Q295 mil, 25%, y de Q295 mil en adelante, 31%.⁹⁹

“El COS y el CACIF no se sintieron representados en esta ley porque para ambos no recogía plenamente sus respectivos intereses, ya enlistados en el Acuerdo Político. Pero MINUGUA logró realizar un análisis comparativo mostrando las coincidencias y diferencias entre dicho decreto y el Acuerdo Político, lo cual permitió sostener el frágil diálogo existente.” (PALENCIA, 2002: 200) Al respecto, Anahí Herrera justifica la postura de enfrentamiento que continuó el CACIF ante la insatisfacción de los resultados: *“No es pleito ni que el sector privado se dejara provocar. Es que el gobierno no cumplió en sus diferentes áreas, sumando el asunto de la corrupción, y de ahí no avanzó el Pacto Fiscal. La “pugna” ya derivó de otras cosas, pero no se dio ese espacio para que el Pacto Fiscal avanzara lo suficiente y se pudiera evaluar en qué se falló, sino simplemente tomó medidas tributarias, poco a poco se fueron cerrando espacios de información y de diálogo, y ahí fue donde quedó estancado.”*¹⁰⁰

Por su parte, Wilson Romero, actor participante de las negociaciones, subrayaba que al margen de las diferencias en el contenido, se empezó a fraccionar la mesa de negociación al avalar procedimientos bilaterales y “mesas paralelas”: *“Lo que hay que profundizar más, es si así como el movimiento social tuvo un referente muy fuerte, que fue URNG, que lo hemos hecho explícito y se conoce, nosotros la duda que tenemos todavía, es sino hubo una mesa paralela, y un intento de negociar al margen de esa mesa que teníamos los tres actores. Y esa otra mesa sería el sector empresarial negociando aparte con el gobierno, que empezó con el consentimiento de todos, que*

⁹⁹ el Periódico, 29 de junio de 2000 p. 6; Prensa Libre, p.2; Siglo Veintiuno, p.4.

¹⁰⁰ Comentario de Anahí Herrera al autor de la investigación, el 28 de marzo de 2003.

fue el tema de las bebidas alcohólicas, que se saca de la mesa para que lo hablara el gobierno con los licoreros. Se quiso hacer lo mismo con el cemento, pero ya eso no se vio así, llevamos al gerente de Cementos Progreso, a la mesa de negociación. Aunque finalmente no cumplieron lo que dijeron, en el sentido que las medidas sobre el producto, no iba a afectar el precio, pero subió el doble, empezando el incumplimiento de parte de los empresarios.”¹⁰¹

Para el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) las reformas tributarias aprobadas por el Congreso de la República eran insuficientes para cumplir con el Acuerdo Político alcanzado por las élites.¹⁰² Asimismo, Luis Figueroa, columnista local, empezaba a ironizar respecto a las consecuencias del pacto, escribiendo: *“Ahora que se va aclarando la reforma tributaria que nos han impuesto; valga este humilde homenaje a los inocentes que desperdiciaron tiempo y talento en el Pacto Fiscal”*.¹⁰³ Por su parte, Ernesto Sitamul, indicó que si *“la Asamblea de la Sociedad Civil está en favor del incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a un 12 por ciento. Lo que cabe preguntar es: ¿Cómo se elige a la ASC? ¿Quiénes votan por ellos y qué grado de representatividad tienen?”*¹⁰⁴

Juan Alberto Fuentes, asesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), advertía en cambio la conveniencia de seguir aplicando las medidas, porque si la sociedad guatemalteca se resiste a pagar más impuestos, tendrá que atenerse a altas tasas de interés, exceso de violencia y un sistema de justicia frágil.¹⁰⁵ En este sentido, la presión internacional por concluir todas las medidas definidas en el Acuerdo Político se promovió desde la representación del Banco Mundial, por José Cáliz, quien indicó que sin los aumentos impositivos planteados caerían las tasas de interés domésticas para reactivar el crédito productivo. Hasta ese entonces, el Congreso de la República solo había aprobado una tercera parte de las reformas tributarias que permitieran una carga tributaria del 12 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2002.¹⁰⁶ Por tanto, las presiones se encaminaban a promover un incremento en la carga tributaria por medio del aumento a la tasa del IVA. César Estrada, presidente de la Cámara

¹⁰¹ Comentario de Wilson Romero al autor de la investigación, el 29 de marzo de 2003.

¹⁰² diario *Al Día*, 5 de julio de 2000, p.14.

¹⁰³ Luis Figueroa, *Siglo Veintiuno*, 9 de julio de 2000 p.15;

¹⁰⁴ Ernesto Sitamul, *La Hora*, 11 de julio de 2000, p.3.

¹⁰⁵ *elPeriódico*, 17 de julio de 2000 p.14.

¹⁰⁶ *Prensa Libre*, 19 de julio de 2000 p.17; *elPeriódico*, p.26.

de Comercio, igualmente opinaba que encontraba difícil que se alcance el objetivo sin modificar el IVA. *“Hay que hacer un sacrificio, aunque no estemos de acuerdo en pagarlo, por eso se llaman impuestos,”*¹⁰⁷

Para entonces, el secretario general de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), José Pinzón, denunciaba que en el seno del Pacto Fiscal existía una “fuerte estrategia” para presionar a todos los niveles para que se incremente la tasa del IVA. Esta versión la calificó de “trama canalla”, porque se quiere seguir gravando a los guatemaltecos que no tienen capacidad de pago.¹⁰⁸ En efecto, el interés por aprovechar el Pacto Fiscal se encontraba plenamente reconocido cuando el presidente del CACIF, aseguró que el incremento al IVA debe cobrar vigencia con el fin de respetar las decisiones de la Comisión del Pacto Fiscal. Para el enfoque y condición de fuerza de la cúpula empresarial, si tal incremento se aprobara, el sector privado estaría dispuesto a subir la bonificación de los trabajadores.¹⁰⁹

A pesar de la fuerte presión, que impactaba tanto en el organismo legislativo como en la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP),¹¹⁰ el costo político de aumentar impuestos a la totalidad de la población obtuvo su más fuerte resistencia en el partido de gobierno, al cual le afectaban todas las presiones y obligaciones internacionales. Para empezar, el FMI observó la crisis de financiamiento del gobierno y su necesidad de aproximación a ventanillas de crédito. Entonces el diseño de política fiscal ya no buscaba cumplir con los acuerdos internos, sino se consideró el Acuerdo Stand By con el FMI como orientación de la política fiscal, para adquirir derecho de giro, y empezaron las negociaciones de cómo el gobierno adquiriría solvencia para pagar su deuda, y de esta manera se fortaleció la opción del incremento al IVA. Sin embargo, la segunda fase de la reforma tributaria se elaboró en medio del cuestionamiento político; tanto del procedimiento para conformar las mesas de discusión pactadas entre el gobierno, CACIF y COS, como de los contenidos que se discutían. En ese sentido, el gobierno orientó el proceso más preocupado por la gobernabilidad que por la

¹⁰⁷ Siglo Veintiuno, 19 de julio de 2000 p. 3.

¹⁰⁸ La Hora, 21 de julio de 2000, p. 7.

¹⁰⁹ Siglo Veintiuno, 27 de julio de 2000, p.3.

¹¹⁰ Agencia CERIGUA, 26 de julio de 2000.

situación financiera, lo cual le motivó a retomar los planteamientos del Pacto Fiscal, y en particular, la lógica de concesiones.

Para poder plantear el IVA, dan a conocer la reforma fiscal con un carácter integral, no sólo de movimientos de tasas, regulación de exenciones y beneficios, sino también mejorar la administración y el marco de sanciones. Estas propuestas se presentaron ante la comunidad internacional, debido a la fragilidad del sistema tributario, por lo limitado del poder coercitivo en materia judicial; de donde se deriva el compromiso de modificar los Códigos. No obstante, el gobierno por temor al conflicto social, descartó colocar el IVA al 13 % como parte de las reformas fiscales de la segunda etapa.

Por decisiones estrictamente políticas, el gobierno decidió apegarse al Pacto Fiscal, dada la preocupación por cómo presentar y justificar las medidas tributarias, en vista de que su objetivo principal era recaudatorio; pero por cuestiones políticas, tomó la decisión de apegarse a las agendas, que son los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, para presentarlo a la comunidad internacional. Así, el Pacto Fiscal se convierte en un recurso que sólo ayuda para justificar medidas en materia tributaria.

4.1 Componendas y presiones: rasgo ilegítimo del Pacto Fiscal

Un nuevo acuerdo entre las cúpulas del país, hizo quebrar los planteamientos de diálogo y concertación entre las instancias participantes del Pacto Fiscal, escenario que evidenció su instrumentalización en función de los fines, demandas o intereses en contradicción. Esto se inició con la denuncia por parte del PAN y la bancada Unionista, confabulados con los medios de prensa cercanos a la cúpula empresarial. La versión expuesta cuestionaba la publicación en el Diario de Centroamérica de un texto diferente al aprobado por el Congreso de la República, decreto 43-2000 -incorporada al acuerdo político en el foro del Pacto Fiscal-. Las tasas aprobadas al principio eran de 20%, 10% y 1%; sin embargo, la publicación en el diario oficial fue de 10%, 4.18% y 0.20%; Al margen de la aparente falla en el procedimiento, la reducción de tasas era claramente una concesión del legislativo y el ejecutivo hacia la cúpula empresarial. Sin embargo, el enfrentamiento no obedecía a una intención de revertir el resultado de la ley, sino

pretendía debilitar al gobierno en el parlamento, cuya fortaleza impedía emitir las disposiciones pactadas por las élites al margen del mismo, y se había diseñado empezar un proceso judicial que finalizara con la destitución de al menos 21 diputados oficialistas. Esta lista incluía a la junta directiva y su presidente, Efraín Ríos Montt, por ser los presuntos responsables del cambio a una ley aprobada por el pleno.¹¹¹

Con respecto a las versiones sobre ilegalidades en la aprobación y publicación de la ley, el vicepresidente Francisco Reyes López informó que gestionó ante el Congreso el fondo de revisión para modificar la normativa citada. Esto obedeció a las presiones de la cúpula empresarial, la que había amenazado con abandonar las negociaciones del Pacto Fiscal si el decreto cobraba vigencia con las tasas impositivas contenidas. El vicemandatario puso de testigos a altos directivos de la cúpula empresarial y MINUGUA, ante quienes, sostuvo, adquirió el compromiso de pedir la revisión de la normativa o solicitar su veto.¹¹²

En efecto, las negociaciones del Pacto Fiscal, de carácter tripartito, discutían en mesas paralelas diferentes temáticas que tendían a consentir las medidas tributarias del gobierno, en torno a la energía eléctrica o el cemento, por ejemplo. En esta nueva instancia acordada para tomar decisiones en nombre de los “representados”, los participantes acordaron gravar la venta de cemento con Q1.50 por saco. También propusieron un recargo de 0.18 centavos por kilovatio/hora a la energía eléctrica, para quienes consumen más de 300 kilovatios. La diferencia respecto a las medidas expuestas en el acuerdo 43-2000, era de actores y procedimientos, no de la concepción que legitimaba la adopción de acuerdos en nombre de la sociedad civil.

Sobre el fenómeno de “acuerdos bajo la mesa”, Wilson Romero opina: *“la cooptación se empezó a dar con la Comisión de Acompañamiento y Minugua, que jugaron un rol en ese sentido. En algunos casos de manera burda, y lo que más hizo fue presión, el regaño, el chantaje, condicionando financiamiento. Pienso que la posición del movimiento social frente al enfrentamiento CACIF-Gobierno, era de promover que saliera a luz la contradicción para sacarle ventajas a la información que vertían, principalmente en el tema de la evasión de*

¹¹¹ Prensa Libre, 3 de agosto de 2000, p.3.

¹¹² elPeriódico, 15 de agosto de 2000, p.3.

impuestos. Al dar información y recibirla, no es cooptación. La cooptación está cuando paulatinamente, en la Comisión de Acompañamiento, en particular Pablo Monsanto y Noriega, empiezan a actuar en función de, y a favor del sector empresarial, eso es cooptación. No sé si se percataron o lo veían con simpatía, pero la verdad es que comienzan a retirarse del movimiento social, y a privilegiar las posiciones del sector empresarial. Lo que se daba en la mesa general con el gobierno no lo era, sino las mesas paralelas al mismo. Ninguna de las personas que fueron delegadas a negociar, Eddy Armas o Norma Cruz, o gente del Colectivo, está ahora ni con unos ni con los otros."¹¹³

En el mismo sentido, Carlos Barreda advierte que la división interna en el movimiento social fue una debilidad que no pudo superarse desde el inicio del Pacto Fiscal y que se trasladó a la delegación de representantes. En su criterio, no era tanto un fenómeno de cooptación de parte del sistema o sus órganos, sino de la concepción en la integración de los representantes de cada sector: *"Con el CACIF no tenía problema, ejerce su poder y controla a sus centros de investigación, convirtiéndolo en equipo de apoyo, asesoría y aval, a su propuesta. Había un polo constituido que tenía que negociar con otro, con quien tenía que hacerlo. Con el movimiento social era lo contrario. Para negociar se forzó el COS, que aglutinó dos áreas con posiciones distintas desde su posición de clase, era imposible que Ana de Molina pensara igual que Wilson Romero o que yo. Entonces no podíamos negociar juntos, porque lo que nos estaba uniendo era muy débil. El error nuestro fue aceptar esas condiciones y personajes, y quien contribuyó a ello fue Mayra Palencia, quien era la delegada para negociar, pero se negó a negociar, hizo berrinche y declina, fundamentalmente porque ella no estaba de acuerdo en como quedaron los principios y compromisos, y que como FLACSO no podía negociar medidas. Es de esta manera que meten a Ana de Molina, y con ello ya vamos 'con el alacrán dentro de la camisa'. Llegó a representar el papel de bisagra con el sector privado y Noriega, e incluso en el IPES se decía, 'si ganamos las elecciones ya tenemos ministra de finanzas'.*"¹¹⁴

¹¹³ Comentario de Wilson Romero al autor de la investigación, el 29 de marzo de 2003.

¹¹⁴ Comentario de Carlos Barreda al autor de la investigación, el 02 de junio de 2003.

5. Promoción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) define la lógica del Pacto Fiscal

Intencional o producto de las circunstancias, para finales del mes de agosto, las medidas tributarias se encontraban bajo la presión del tiempo. Según la Constitución de la República, el ejecutivo está obligado a enviar al legislativo su propuesta del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, antes del 2 de septiembre de cada año, el cual debía incluir las metas de recaudación fiscal.¹¹⁵ Entre tanto, el presidente del Banco de Guatemala, Lizardo Sosa, señaló la conveniencia de terminar con las discusiones del Pacto Fiscal para eliminar la incertidumbre que persistía en algunos agentes económicos.¹¹⁶

Asimismo, la presión por concluir con medidas concretas del Pacto Fiscal, también era del criterio de Luis Fernando Montenegro, quien al tomar posesión de la presidencia del CACIF, consideró que la economía del país podía ser reactivada mediante la implementación de las “enmiendas” emanadas del Pacto Fiscal. En ese sentido, enfatizó como prioritario fortalecer y concluir la agenda del Pacto.¹¹⁷ Para equilibrar posturas, el representante en Guatemala del BID, Carlos Barbery, hizo un llamado a los miembros del sector privado a aceptar el impuesto a la energía eléctrica, promovido por el gobierno. Según el funcionario, entre la tarifa que pagan los usuarios domésticos y los industriales hay una brecha demasiado grande que debería cerrarse de alguna manera. También recordó la necesidad de incrementar el IVA, según lo acordado en el Pacto Fiscal.¹¹⁸

Consolidado por el apoyo institucional y aprovechando el imperativo constitucional de presentar, en un plazo fatal, la propuesta fiscal para el siguiente año, el gobierno precisó que antes del 30 de agosto debía alcanzarse un acuerdo en el seno del Pacto Fiscal. Esa fue la interpretación que hizo el vicepresidente Juan Francisco Reyes López al literal “e” del documento de la CAAP circulado por MINUGUA: *“Instalar a partir del día miércoles 23 de agosto a las 10 horas en el contexto del proceso del Pacto Fiscal, la mesa de negociación tripartita sobre el tema eléctrico”,* leyó Reyes López, y *“si las negociaciones en esa mesa se extienden más allá del 30 de agosto, el*

¹¹⁵ elPeriódico, 14 de agosto de 2000, p.14.

¹¹⁶ Siglo Veintiuno, 17 de agosto de 2000 p. 41; La Hora, p. 5.

¹¹⁷ elPeriódico, 17 de agosto de 2000 p.2; Prensa Libre, p.17.

¹¹⁸ elPeriódico, 23 de agosto de 2000 p.25; Siglo Veintiuno, p.35.

*Organismo Ejecutivo queda en libertad de presentar al Organismo Legislativo las iniciativas de ley referentes al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del año 2001".*¹¹⁹

En ese contexto, nuevamente el presidente del Banco de Guatemala, Lizardo Sosa, reiteró que el análisis realizado por la CPPF, de la cual formó parte, recomendó subir el IVA 13 %, como la medida más viable para elevar la carga tributaria al 12 %. La cúpula empresarial también se sumaba a dicha propuesta como nueva condición de asumir aumentos en la energía eléctrica.¹²⁰ Ante tales reiteraciones, de nueva cuenta, fue el secretario general de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), José Pinzón, advirtió que esa instancia realizaría manifestaciones de rechazo a escala nacional si se concretaba un incremento al IVA, en discusión en el marco del Pacto Fiscal.¹²¹ La Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) protestó frente a la sede de la MINUGUA para rechazar el posible incremento. El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), el Procurador de Derechos Humanos y la Fundación Rigoberta Menchú, también se pronunciaron en contra del incremento a este tributo.¹²²

En las mesas de negociaciones, como producto del rechazo social, se manifestaba una tendencia hacia el estancamiento y fracaso. De esta cuenta, según Wilson Romero surge: *"otra variable, y es que los que estaban negociando, poco a poco fuimos perdiendo legitimidad como representantes, y por eso optamos por irnos replegando también. Primero deja de asistir Norma Cruz, luego dejé de asistir yo, pues veíamos que ya nos estábamos jugando la legitimidad, pues ya las condiciones habían cambiado."*¹²³

5.1 Reacciones a la inminente alza del Impuesto al Valor Agregado (IVA): Ruptura de la concertación

A pesar de ser firmante del Acuerdo Político que avala el incremento al IVA, el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), se pronunció en contra del incremento. Eddy Armas, representante del conglomerado expuso que los altos niveles de pobreza y salarios bajos, hacían

¹¹⁹ Prensa Libre, 23 de agosto de 2000, p.17

¹²⁰ Siglo Veintiuno, 26 de agosto de 2000, p.33.

¹²¹ Siglo Veintiuno, 28 de agosto de 2000, p. 8; Al Día p. 4.

¹²² Prensa Libre, 30 de agosto de 2000, p.6; La Hora, p.7.

¹²³ Comentarios al autor de la investigación de Wilson Romero, el 29 de marzo de 2003.

inadecuado el aumento. Cabe preguntarse: ¿qué diferencia coyuntural respecto a los niveles de pobreza, salarios y empleo existía entre los meses de junio, cuando se suscribió el acuerdo, y agosto, cuando se retracta?

Las medidas de rechazo implicaron que se discutiera no acerca del fondo sobre el incremento del mencionado impuesto, sino de la forma en que es posible aplicarlo. En ese sentido, el Ministro de Finanzas, Manuel Maza Castellanos hizo una nueva propuesta para el incremento de tres tasas al Impuesto al Valor Agregado (IVA): 10 % sobre medicinas y productos de canasta básica; 12 % sobre bienes suntuarios; y 15 % sobre bebidas alcohólicas y tabacos.¹²⁴

Pero los actores participantes en dicho encuentro social asumieron sus contradicciones de origen luego de tres meses de negociación, que no fueron suficientes para que los miembros del Pacto Fiscal lograsen consentimiento, y los mediadores trataban de conseguir a última hora. Rodolfo Orozco, vocero de la CAAP, señaló que el tiempo establecido para conseguir acuerdos en lo relacionado con la reforma fiscal ya había vencido.¹²⁵ De esta manera, el Ministro de Finanzas Públicas, Manuel Maza Castellanos, entregó al Presidente del Congreso de la República, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2001. En este anteproyecto de ley, no especificaba las fuentes de financiamiento, pero asumiendo que en el transcurso de la discusión, el Congreso aprobara el incremento del IVA, al decir que: *“desde siempre la mayor fuente lo constituyen los impuestos indirectos, es decir, aquellos que recaen sobre la población.”*¹²⁶ Esta tendencia se manifestó en la advertencia de la comunidad internacional, al condicionar el financiamiento para los proyectos de desarrollo, tras los cuales la mayoría de las organizaciones sociales mantienen un agudo interés, si el IVA fuera aprobado.¹²⁷

De esta manera el gobierno habría propuesto un 15 % del incremento a los salarios para compensar el incremento al pretendido impuesto al consumo. Por su parte, CACIF, presidido por Luis Fernando Montenegro, consideró que la propuesta era inviable y fuera del acuerdo político

¹²⁴ el Periódico, 30 de agosto de 2000 p.26; Al Día página 6; La Hora, 31 de agosto de 2000 p.5.

¹²⁵ Prensa Libre, 1 de septiembre de 2000, p.6.

¹²⁶ La Hora, 1 de septiembre de 2000, p. 5; Prensa Libre, 2 de septiembre de 2000, p.3; Al Día, p.4; Siglo Veintiuno, p.2; Diario de Centro América, 04 de septiembre de 2000, p.5.

¹²⁷ La Hora, 04 de septiembre de 2000, p. 5; La Hora, 7 de septiembre de 2000, p.7.

firmado. La voz del colectivo social no se hacía escuchar.¹²⁸ Esta disonancia de posturas políticas, básicamente en torno al IVA, provocó que como medida de presión a todos los actores sociales del Pacto Fiscal, el presidente, Alfonso Portillo, decidiera suspender la reunión del Grupo Consultivo, programada para el 8 y 9 de noviembre en el país, por la falta de consensos en las discusiones del Pacto Fiscal. De acuerdo con el titular del Banco de Guatemala, Lizardo Sosa, el mandatario consideró que no era conveniente llegar ante la comunidad internacional sin señales claras que reflejaran el interés del país por mejorar su condición fiscal, para cumplir con los Acuerdos de Paz. *"Esta medida nos permite ganar tiempo para que se logren consensos en los temas tributarios que aún están pendientes en las negociaciones del Pacto"*.¹²⁹

Agotados los mecanismos de concertación y acuerdo, Mayra Palencia comenta: *"El papel de MINUGUA como mediador-testigo no redituó mayores avances. El papel de la CAAP como corresponsable del cumplimiento de los compromisos fiscales no mostró caminos, metodologías ni procedimientos de solución, y más bien su función fue neutralizada por el vicepresidente. El CACIF perdió el anterior espacio de confianza Inter-social y de poder como negociador, y virtualmente se ubicó como un contendiente-adversario del gobierno. El COS no mostró la misma cohesión que la expresada en el proceso del Pacto y se vio seriamente afectado por las contradicciones internas que la URNG había acumulado en todo este proceso. La prepotencia del vicepresidente contra el CACIF y en menosprecio del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político anuló cualquier expectativa para llegar a acuerdos. El gobierno, conservando en general un tono de ataque en contra 'del gran capital', se dividió entre los que estimaban la urgencia del IVA y quienes se oponían a asumir el riesgo de incrementarlo."* (PALENCIA, 2002: 207)

La agudización de las posturas hacía emerger un conflicto social que mediatizaba la suplantación del movimiento social. Unos 200 maestros integrantes de la Asociación Magisterial de Guatemala, realizaron una protesta frente al Congreso de la República para pronunciarse en contra del incremento al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Francisco Jiménez, integrante de la Asociación, expresó que ese sector no había sido incluido en las negociaciones del Pacto Fiscal, por lo que se oponían a las medidas que del mismo emanasen.¹³⁰ De forma paralela, la cúpula

¹²⁸ Prensa Libre, 08 de septiembre de 2000, p.13.

¹²⁹ Prensa Libre, 06 de septiembre de 2000, p.2; elPeriódico, p.26.

¹³⁰ Al Día, 9 de septiembre de 2000, p.3.

empresarial se desligó del Pacto Fiscal, como producto de la agudización e incertidumbre, y la persistencia del Gobierno en su intención de crear un impuesto a la generación y potencia eléctricas. Según Adolfo Menéndez Castejón, representante del CACIF, el Gobierno, en el Pacto, terminó de alejarse del espíritu negociador cuando presentó el proyecto de tarifa social, para su discusión en el Legislativo.¹³¹

La presión social daba algunos signos de continuidad cuando más de 600 mil cooperativistas independientes agrupados en la Gran Unión de Cooperativas No Federadas (GUCONOFE), se opusieron al incremento al IVA, por considerar la intención de llevarlo hasta un 20 por ciento para el año 2005. Dimitri Benitez, dirigente de GUCONOFE, consideró que *"ese incremento constituía una bomba social de impredecibles consecuencias."*¹³²

Entre tanto, aunque los sectores involucrados en la discusión del Pacto Fiscal trataban de ocultar las desavenencias, la polémica se traslucía. Mientras la iniciativa privada negaba que se había retirado de la discusión; sin embargo, había dejado de acudir a las comisiones que analizaban la agenda. Solitario en la interlocución, Arnoldo Noriega, reconocía que la representación empresarial no asistió a la reunión en la que se esperaba reanudar el análisis de los temas que dificultaban la negociación.¹³³

Por su parte, Eddy Armas, insistía en que el IVA que avalaron en el Acuerdo Político, ya no era viable aplicarlo, ni el momento para hacerlo.¹³⁴ El discurso de la dirigencia social, sin embargo, no engañaba a los actores políticos que toman la decisión respectiva. La diputada y segunda vicepresidente del Congreso de la República, Zury Ríos, expresó que un incremento al IVA, sería responsabilidad de los sectores participantes en las discusiones del Pacto Fiscal.¹³⁵

La "hoja de ruta" que pretendía salirse el COS, era reiterada por Juan Pablo Corlazzoli, jefe adjunto de MINUGUA, quien recordó que el Pacto Fiscal trataba de crear un nuevo sistema orientado a que el Estado contara con los medios necesarios para incorporar segmentos del

¹³¹ Siglo Veintiuno, 9 de septiembre de 2000, p.4.

¹³² diario Al Día, 12 de septiembre de 2000, p.6.

¹³³ Siglo Veintiuno, 13 de septiembre de 2000, p.35.

¹³⁴ Prensa Libre, 13 de septiembre de 2000, p.20; La Hora, p. 5.

¹³⁵ Diario de Centro América, 13 de septiembre de 2000, p. 7.

sistema informal al formal; y si no se modificaba el IVA, el Estado no se dotaría de recursos para financiar la paz, el desarrollo y la democracia. Refirió que Naciones Unidas sostiene tres criterios en materia tributaria, que se refieren a la suficiencia de recursos: el incremento al 12 % del IVA, como lo estipulan los acuerdos de paz; que los ingresos sean sostenibles con el tiempo, pues históricamente han sido cíclicos, y la progresividad en torno a que quienes más riqueza posean, paguen igual proporción de impuestos. Corlazzoli expuso que el plan para elevar el IVA permitiría recaudar entre Q900 millones a Q1, 000 millones anuales.¹³⁶

En la misma dirección para rescatar el Pacto Fiscal a través del aumento al IVA, se orientó la cúpula empresarial, cuando Luis Fernando Montenegro precisó que sería difícil poder alcanzar el 12 por ciento de recaudación fiscal, fijado en los Acuerdos de Paz, si no se aprobaba el incremento al IVA. No obstante, la CGTG, insistía en que poner como condición el incremento al IVA para dar cumplimiento a dichos acuerdos era un chantaje, porque con esa medida se olvidaría la realidad que vive la población.¹³⁷ El gobierno, conciente de esa situación, se resistía a cargar con el costo político del impuesto, y los reiterados llamados a que se inclinara en ese sentido. Igualmente la cúpula empresarial, consideraba que el incremento al IVA no era una propuesta que presentara el sector empresarial, sino un tema de consenso entre todos los participantes en el Pacto Fiscal, insistía a su vez en que el gobierno asumiera el costo político de aplicarlo.¹³⁸

6. Desencuentro de identidades y crisis de referencias entre los actores sociales

Las amenazas sobre el condicionamiento de apoyo financiero por parte de la comunidad internacional iban en aumento cuando se entrampaba la puesta de marcha del IVA. No importaba tanto la repentina y ambivalente negativa de los sectores sociales, que en última instancia ya habían avalado tal incremento, sino la negativa del gobierno de legislar a favor del mencionado impuesto. Este fenómeno provocó agudización de la crisis de referencias dentro del movimiento social.

¹³⁶ Siglo Veintiuno, 16 de septiembre de 2000, p.8.

¹³⁷ Prensa Libre, 17 de septiembre de 2000, p.5.

¹³⁸ Siglo Veintiuno, 19 de septiembre de 2000, p.2.

La responsabilidad para incrementar el impuesto al consumo fue definitivamente encomendada al gobierno, pero la presión a lo largo del proceso estuvo encabezada tanto por los sectores civiles, organizaciones sociales y empresariales, como por la comunidad internacional, tanto política como financiera.

Esto se resumió en la disposición de la CAAP, de dar por concluidas las negociaciones en la mesa del vicepresidente, el 18 de septiembre del 2000, para dejar que el gobierno asumiera su rol de ente rector de la política fiscal. En oposición, activó la suspendida Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF), la cual iniciaría a discutir los temas de gasto público prioritario, reactivación económica y social y estudio de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales. La decisión unilateral de no abordar el tema tributario la justificó indicando que *"confía al gobierno la responsabilidad de la continuidad de las discusiones del Pacto Fiscal."* Juan Alberto Fuentes, ex miembro de la CPPF y entonces integrante de la CSPF, expresó que el discurso en el cual los presidentes del Legislativo y el Ejecutivo anunciaron, unilateralmente, que no se subiría la tasa del IVA, fue determinante para el cierre del tema fiscal.¹³⁹ Para entonces, la manifestación social correspondía más al discurso gubernamental que a las exigencias de los representantes de la sociedad civil y la comunidad internacional. Miles de personas, entre vendedores ambulantes y sindicalistas, marcharon desde la municipalidad, pasaron por el Congreso, y llegaron a la Casa Presidencial, gritando consignas contra del alza al IVA.

Una comisión de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) entregó un pliego petitorio con solicitud al Ejecutivo de retomar la dirección del país, el cual *"transita por una turbulencia, reflejada en impunidad y privilegios"*.¹⁴⁰ El incremento de la protesta no significaba que la medida se estuviera frenando ante el riesgo de una ingobernabilidad, sino al revés. Para Saúl Osorio Paz, *"no era casualidad que en el momento que se quemaban poblaciones enteras, el militar de turno creara el Impuesto al Valor Agregado (IVA), al que a inicios de siglo se le diera cobijo en el denominado Pacto Fiscal. El problema creado por el IVA requiere de la organización de un frente social, no para oponerse sino para pedir su eliminación y la formulación de una verdadera reforma tributaria."*¹⁴¹

¹³⁹ Siglo Veintiuno, 21 de septiembre de 2000, p.35.

¹⁴⁰ Prensa Libre, 23 de septiembre de 2000, p.2.

¹⁴¹ Saúl Osorio Paz, en: elPeriódico, 16 de septiembre de 2000, p. 12.

Desde otra perspectiva, tampoco había conformidad con la lógica del proceso. Para Alfred Kaltschmit, *“resultará un desafío embarazoso para los países europeos que insisten en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, mediante el incremento de impuestos en estos tiempos de lipidia generalizada, dar a conocer ahora cuáles argumentos van a esgrimir para continuar la presión. El Pacto Fiscal no tuvo la representatividad del pueblo de Guatemala. Lo que salió fue un churro de horrorosas inconsistencias y contradicciones que, hasta la fecha, entre ellos mismos no logran descifrar.”*¹⁴² Un punto de vista autoritario, también profesaba su perspectiva acorde a las circunstancias que se planteaban. Luis Enrique Pérez, observaba *“con profunda satisfacción, próxima a un júbilo inefable, contemplo cómo el Pacto Fiscal, al cual yo he llamado Impacto Fatal, se desploma progresivamente como un ominoso monstruo herido, cuyo óptimo destino es ser aniquilado. Causas recientes de ese desplome progresivo son, primera, que no será incrementado el Impuesto al Valor Agregado; y segunda, que se reducirá la cantidad de dinero que el Gobierno pretendía gastar durante el próximo año.”*¹⁴³

El grado de descomposición por los compromisos y visiones adquiridas a lo largo del proceso, por parte de la dirigencia que suplantaba la representación del movimiento social en el marco de los Acuerdos de Paz, también es destacado por Mayra Palencia: *“La otrora gloria del pacto Fiscal fue finalmente opacada por la lucha política real. El Pacto cobijó una comunicación política y de propuesta de altura entre los representantes sociales, fueran éstos del COS o del CACIF, pero cultivó simultáneamente mucha ingenuidad; –si no errores políticos– al diferir siempre un encuentro real de negociación con el gobierno, y peor aún, al crear un vacío donde el liderazgo social perdió control sobre las medidas correlativas a la implementación del Pacto, dejando de hecho que el gobierno, el negociador siempre ausente, asumiera la última palabra (...) La ausencia de visión estadista por parte del gobierno del FRG estimuló siempre reacciones oficiales electoralistas frente a las iniciativas del COS-URNG y del CACIF, adelantándose a posibles capitalizaciones electorales, directas o indirectas de parte de estas dos últimas fuerzas.”* (PALENCIA, 2002: 209)

¹⁴² Alfred Kaltschmit, Siglo Veintiuno, 18 de septiembre de 2000, p.15.

¹⁴³ Luis Enrique Pérez, Siglo Veintiuno, 23 de septiembre de 2000, p.14.

No obstante el amplio y diverso abanico de opositores que había acumulado el gobierno del FRG, ésta paradójica alianza de élites con poder económico y revestidos de “representación” social, se enfrentaría a lo que desde el triunfo electoral del partido de gobierno, se negó a observar y reconocer de su adversario: la sólida fortaleza parlamentaria y de gobernabilidad que le asistía en los momentos de crisis y presión. Dos semanas después de que la Comisión de Acompañamiento declarara cerradas las negociaciones sobre aspectos tributarios del Pacto Fiscal, el Organismo Ejecutivo envió al Congreso de la República las modificaciones al primer decreto, que reformaba varias leyes tributarias. Al mismo tiempo, promovía los impuestos al cemento, energía eléctrica, bebidas alcohólicas y modificaciones al ISR.

La Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) se propuso retomar legitimidad para enfrentar esta segunda fase de la reforma tributaria, y promovió la participación en la misma de las Mesas Departamentales de Concertación, la Asociación Nacional de Municipalidades y la de Alcaldes Indígenas.¹⁴⁴ Esta búsqueda de legitimidad, también estuvo acompañada de un desplazamiento de otros sectores, por lo tanto más bien se trataba de encontrar una redefinición de la correlación de fuerzas, desacreditando más al proceso. Esto lo describe Carlos Barreda: *“El primer problema que hubo en la CSPF, es que cuando se da la división dentro del COS, la CAAP de manera unilateral dice va a haber un delegado de la ASC, que va ser Edy Armas, y un delegado de ‘Sí Vamos por la Paz’, que va ser Ana de Molina. Ahí termina de quebrar el COS, pues le impusieron la representación. Ellos parten el COS, y luego su principal protesta es que sea éste que se reúna y definir sus delegados, y no pueden decir quién será. Y el segundo, es que cuando ya se integra esta CSPF ya con otra composición, y como el Acuerdo Político está pendiente todo, a este escenario se vuelve a traer el tema del IVA, de las exenciones, exoneraciones y privilegios, y el tema de los códigos tributarios. Y acá fundamentalmente se vuelve a traducir la confrontación entre gobierno y CACIF, y un ala del sector social con ellos. Como tanto la discusión como los actores van tomando un perfil público muy alto, de nuevo la CAAP la disuelve y crea una nueva y le quita el mandato original, por el de una Comisión de Apoyo a la CAAP, le quitan la autonomía pues se les sale del control, y todo esto de acuerdo con el gobierno. Como el CACIF ya no está llegando para también no darle continuidad a una*

¹⁴⁴ Prensa Libre, 04 de octubre de 2000, p.16; La Hora, p.5; La Hora, 12 de octubre de 2000, p.19.

*estructura amplia, la neutralizan. Crean una muy afín, como equipo técnico, de profesionales, que se someten por medio del cobro de dietas, y ganan un dineral por cada sesión.*¹⁴⁵

Ante la exclusión, la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) por medio de su representante Edy Armas, manifestó que las negociaciones entre el CACIF y el Gobierno representan un retroceso para la democracia y la participación social. Consideró que en la elaboración, definición, implementación y evaluación de la política pública, los negociadores pretendían definir una "agenda prioritaria" fuera del marco del Pacto Fiscal y de su institucionalidad, con lo cual rompían a su criterio, el espíritu de legitimidad social del proceso.¹⁴⁶

Sobre la base de ésta agenda, la posibilidad de rescatar el Pacto Fiscal se consolidó bajo las negociaciones entre el gobierno y la cúpula empresarial, reduciendo a la CSPF como un ente asesor.¹⁴⁷ Adicionalmente, la CSPF, en coherencia con su actuar desde su integración, insistió ante la Junta Directiva y la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, que en el presupuesto para el año 2001, se integrara de forma anticipada el incremento al IVA, en vista de las diversas críticas sobre los desequilibrios del proyecto presentado y a punto de aprobarse entre los ingresos y los gastos.¹⁴⁸ Aunque la banca del FRG, hasta finales del año 2000 mantenía su oposición a tal incremento, para la cúpula empresarial era invariable la postura de que el tema fuera abordado en el marco de la reanudación del Pacto Fiscal. El argumento sostenido era inapelable: Los empresarios recordaban que dicho punto ya había sido discutido y aprobado en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia, que emanó del Pacto Fiscal.¹⁴⁹

Este principio se sostuvo y promovió en la Primera Asamblea Empresarial del Tercer Milenio, convocada por el sector privado organizado, cuyo presidente de turno, Luis Fernando Montenegro, presentó su visión para enfrentar la crisis económica, en rigor a la asesoría de la CSPF: reducir el déficit fiscal, establecer una política monetaria adecuada, e incrementar la tasa

¹⁴⁵ Comentario de Carlos Barreda al autor de la investigación, el 02 de junio de 2003.

¹⁴⁶ Prensa Libre, 10 de noviembre de 2000, p.4; Al Día, p.6; La Hora, 13 de noviembre de 2000, p. 7.

¹⁴⁷ Siglo Veintiuno, 15 de noviembre de 2000, p.3.

¹⁴⁸ Siglo Veintiuno, 25 de noviembre de 2000, p.6.

¹⁴⁹ Siglo Veintiuno, 27 de noviembre de 2000, p.4.

del IVA.¹⁵⁰ El mismo enfoque ofrecía el encargado de negocios de la Unión Europea (UE) en Guatemala, Phillipe Combescot, quien precisó que *“lo importante es reducir el déficit fiscal atacando la evasión y el contrabando, pero, además, se requiere modificar el IVA para llegar a la meta tributara del 12 por ciento en relación con el PIB, el gobierno y el Congreso deben actuar con responsabilidad”*¹⁵¹

7. Prácticas de las élites para la imposición de tributos ante la ausencia de consensos

Frente a la problemática social y política planteada por la aplicación de la regresividad en el sistema fiscal, la legitimidad del movimiento social que actuó como representante en el Pacto Fiscal, estaba seriamente cuestionada. Al iniciar el segundo año de gobierno (2001), el lugar del movimiento social en el escenario político se determinaba por el grado de asimilación respecto a los factores de poder que le atraían. La crisis de referencias y el fracaso de un proyecto político autónomo, ofrecía las condiciones para sólo optar por una disyuntiva: posesionarse a favor de la cúpula empresarial y en contra del gobierno, o viceversa.

Esta bifurcación de opciones, es el resultado contemporáneo del rasgo de la cultura política que se practica en el país. Se caracteriza por la polarización y lucha entre los bloques maniqueístas que conforman la lógica excluyente en que se relacionan y tramitan los conflictos sociales existentes. La adscripción a este modelo que en el ejercicio de la concertación paulatinamente se había impuesto, afectó por igual tanto a los sectores a favor como en contra de la paz, de manera que las fuerzas que mediaban entre la sociedad civil y el Estado, actuaban en forma de pugnas y enfrentamientos. El resultado inmediato del ejercicio del Pacto Fiscal fue dinamizar la lucha por el poder entre los bloques polarizados: la cúpula empresarial encabezando a la sociedad civil, en contra del poder ejecutivo, legitimados cada cual con su representación imaginaria; los primeros por el conjunto de organizaciones sociales asimiladas en la concertación; los segundos, por la mayoría parlamentaria obtenida en las urnas y mantenida por su sólida estructura interna, acompañada por el remozamiento de su perfil político al fortalecer el modelo pluralista y heterogéneo del gabinete de gobierno.

¹⁵⁰ Prensa Libre, 29 de noviembre de 2000.

¹⁵¹ Siglo Veintiuno, 6 de diciembre de 2000, p. 31.

De esta manera, el año se abre con la decisión política del gobierno por incrementar el IVA a costa de más concesiones al gran capital, exigiendo drásticos cambios en los códigos tributarios. En esta estrategia podemos encontrar el punto de inflexión del Pacto Fiscal, el cual sale a flote de su desgaste en la medida que otorga validez a medidas de carácter arbitrario. Esta utilización contradictoria, fomenta incertidumbre para la acción política, que transita de la euforia hacia el desengaño, como rasgos inevitables en un proceso de transición del autoritarismo a la democracia, y que tiende a aniquilar por desgaste y agotamiento, las referencias de cambio social y transformación de estructuras.

La cúpula empresarial era conciente del desgaste de un escenario de alianzas apuradas por la necesidad de superar su aislamiento político, de manera que para aglutinar un espectro mayor de fuerzas sociales que hicieran contrapeso al gobierno, movilizó decididamente una estrategia mediática que minara la credibilidad de su oponente: *"De esa cuenta se fortaleció una opinión pública que reclamó transparencia, ataque a la corrupción y al contrabando, incremento en el gasto público en salud, educación e infraestructura, así como muestras claras de reactivación económica. El CACIF convocó a una lucha contra la corrupción, contra la pobreza, contra el desempleo y contra el deterioro del país, fue ampliando una actitud antigubernista que se fue transformando en una generalizada actitud anti impositiva y anti Estado (...) El liderazgo empresarial, recompuso sus alianzas Inter-sociales; de vincularse y coordinar acciones con el movimiento popular y las bases de URNG, pasó en el 2001 a estrechar relaciones con nuevas tribunas de coordinación entre sectores sociales, como el Foro Guatemala, buscando a partir de allí cosechar fuerzas de presión y propuestas afines a sus intereses gremiales frente al gobierno del FRG."* (PALENCIA, 2002: 217)

En su estrategia el gobierno contaba con los instrumentos de concertación que habían arribado a acuerdos, para legitimar un alza en los impuestos. Alberto Fuentes, coordinador de la CSPF, lo reconocía: *"Aunque nos duela tenemos que sacrificarnos y aumentar el IVA, pues de lo contrario será difícil cumplir con las metas plasmadas en los Acuerdos de Paz"*.¹⁵² El gobierno también tenía a su favor la presión de la comunidad internacional, que condicionaba la reunión del Grupo Consultivo si no se incrementaba el IVA. Dicha estrategia consistió en reoxigenar al gobierno y

¹⁵² elPeriódico, 10 de febrero de 2001, p.6.

las políticas neoliberales, por medio del aval de una sociedad civil orientada fundamentalmente a la concertación política.

El entonces ministro de finanzas, Eduardo Weyman, inició su gestión administrativa y política junto a la nueva fase de la estrategia que se implementaba.¹⁵³ Asimismo, la cúpula empresarial delegaba en su presidente de turno, Mario Montano, la respuesta política que se preparaba, en torno a negarse a cualquier incremento de impuestos, en contradicción a lo actuado durante meses a favor del IVA, hasta que el gobierno no mejorase el gasto público y cesara la corrupción en las instituciones del Estado.¹⁵⁴

La reactivación del Pacto Fiscal consistía para el gobierno en aprovechar el aval político que los sectores civiles, sindicales, políticos y académicos le otorgaron en su pacto con las cúpulas empresariales, introduciendo a la par nuevas propuestas como medidas dilatorias y de dispersión a los fines primarios de su estrategia. Por ello, para generar mayor confusión en el rechazo, sometieron al debate que se abría, el aumento de la tasa al impuesto a los combustibles, así como al uso de celulares; circulación e importación de vehículos; emisión de cheques, cuentas de ahorro y retiros de cajeros automáticos.

Juan Alberto Fuentes, previó que la lucha política se había abierto entre la postura gubernamental y la cúpula empresarial, dando validez a las respectivas estrategias que se implementaban: *"existe un potencial de conflicto, que plantea la necesidad de crear fuentes de ingresos, pero en un contexto de polarización y desconfianza, que pueden aumentar. Me temo que como se presentan las propuestas, no habrá participación a la hora de discutir las. Tampoco está clara la integridad del proyecto, pues en el Pacto no se conocían sólo impuestos. Se contemplaba racionalizar y transparentar el gasto"*. Bajo su valoración de entonces, encontró más viable apoyar técnicamente la postura de la cúpula empresarial, alegando que *"no hay condiciones políticas para promover las tasas. Hay que trabajar por hacer más eficiente a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), combatir el contrabando, la evasión y la corrupción."*¹⁵⁵

¹⁵³ Prensa Libre, 19 de marzo de 2001, p.20; El Periódico, p.25.

¹⁵⁴ Siglo Veintiuno, 21 de marzo de 2001, p.27.

¹⁵⁵ el Periódico, 04 de mayo de 2001, p.3.

La Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) con anterioridad a las medidas en gestación, hizo un balance de la situación. Planteó que el reiterado incumplimiento de los compromisos adquiridos, se reflejaba en el comportamiento de las principales metas establecidas, las que no fueron alcanzadas. Resaltaba que el aumento de la carga tributaria fue tan solo un 1.5 % del Producto Interno Bruto (PIB) durante el período 1995-2000, cuando la proyección de los Acuerdos de Paz era del 4.0 %. Argumentaba que este desempeño había sido provocado por los constantes cambios legislativos, en particular en la disminución de la tarifa del Impuesto Sobre la Renta (ISR), la restitución de privilegios, la concesión de exoneraciones y exenciones, medidas que generaron una severa erosión de la base tributaria. Según la CSPF, el aumento a la tarifa del IVA del 7 al 10 por ciento, ejecutado por el PAN, no produjo crecimiento alguno en la productividad del mismo, debido a la creciente devolución del crédito fiscal. Para el año 2000 ascendió a 833 millones de quetzales, lo que refleja una administración tributaria débil. Asimismo, señaló que en materia de gasto público durante ese período se cumplieron las metas cuantitativas de inversión social; sin embargo, no se implementaron mecanismos de priorización del mismo, ni para la medición de su impacto. En cuanto a la deuda, debido a que los ingresos tributarios fueron insuficientes, hubo que incurrir en el uso de endeudamiento interno y externo. De esta forma, la deuda pública interna creció de 5.3 a 5.8 por ciento del PIB, mientras que la deuda externa pasó de 7.6 a 11.4 del PIB, durante el período 1995-2000.¹⁵⁶

7.1 Tercera fase de la Reforma Tributaria con rechazo popular

En la segunda quincena de junio de 2001, inició la tercera fase de la reforma tributaria, producto del Pacto Fiscal, y a partir de la misma, el gobierno contó con el apoyo de la cúpula más alta dentro de la jerarquía política-financiera para tomar las decisiones, pues tras entrevistarse con representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en Washington, el gabinete económico del gobierno acordó aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El vicepresidente Juan Francisco Reyes López, anunció el discurso político basado en los hechos ocurridos: *"recordemos que el sector privado y la sociedad hasta*

¹⁵⁶ Prensa Libre, 04 de mayo de 2001, p.19; La Hora, 05 de mayo de 2001, p.5.

*marcharon por las calles de la ciudad para entregar un documento político en el cual se proponía incrementar la tasa del IVA al 12 por ciento".*¹⁵⁷

El rol de los representantes frente a su mandato quedó de manifiesto en la reacción de los actores políticos que defendían su postura asumida ante el Pacto Fiscal. De esta manera, se reunieron frente al gobierno, como si sólo eso garantizara su legitimidad, Enrique Neutze, presidente de Cámara de Finanzas; Jorge Briz, presidente de Cámara de Comercio; Julio Reyes, presidente de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), así como Eddy Armas de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), quienes rechazaron en conjunto lo que habían suscrito, según el recordatorio de Reyes López.

Reducida su capacidad y beligerancia, la ASC volvió a asumir el discurso político de la cúpula empresarial al exigir que el gobierno transparentara el gasto público y priorizara el gasto social, para dar "confianza" antes de promover un incremento a los tributos.

Dentro de la órbita de discusión polarizada, las posiciones intermedias se hacían escuchar con ambigüedad. Juan Alberto Fuentes sostenía que el incremento al IVA era necesario porque consistía en la única vía que tiene el Estado para aumentar sustancialmente los ingresos. No obstante, también indicó que, paralelo al aumento, el gobierno debe comprometerse en el cumplimiento de acciones no tributarias plasmadas en el Pacto Fiscal. La CSPF propuso entonces un compromiso gubernamental contra la corrupción, lo que implicaría ratificar el Convenio Mundial sobre Soborno, y la culminación del proceso de ratificación de la Convención Interamericana sobre la Corrupción. De acuerdo con una perspectiva abstracta, Fuentes analizó que si el gobierno consiguiera respetar la integralidad del Pacto Fiscal, el aumento del IVA se traduciría a corto plazo, en tasas de interés bajas para préstamos productivos, estabilidad en el tipo de cambio y comportamiento de precios.¹⁵⁸

El discurso gubernamental se limitó a recordar los errores políticos de sus oponentes, y Reyes López lo sintetizó integralmente en la siguiente forma: *"El aumento al IVA es una propuesta de*

¹⁵⁷ elPeriódico, 17 de junio de 2001, p. 8.

¹⁵⁸ Prensa Libre, 22 de junio de 2001, p.3; elPeriódico, p.27; La Hora, 23 de junio de 2001, p.8.

la sociedad civil, del CACIF y la URNG, en el marco del Pacto fiscal; lo que hizo el Gobierno fue trasladarla a consideración del Organismo Legislativo para su aprobación, con el fin de financiar el costo de la ejecución de los Acuerdos de Paz, firmados entre el gobierno de Álvaro Arzú y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)". Subrayó además que al "CACIF se le olvidó que cuando se firmó la paz ésta tenía un costo, y si la Cámara de Industria puede invertir Q1,500 millones en seguridad para mil empresarios, pueden pagar la parte proporcional que les corresponde para que se pueda contratar a los 24 mil policías que dicen los acuerdos de pacificación."¹⁵⁹

Paradójicamente, en medio de esta coyuntura fue presentada la primera publicación retrospectiva sobre el Pacto Fiscal, a cargo de las investigadoras Nuria Gamboa y Bárbara Trentavizi, bajo el título: "*La Guatemala posible. La senda del Pacto Fiscal*". En la presentación de esta obra las autoras señalan que la concertación política realizada en el Pacto Fiscal "*logró romper con el monopolio de la discusión y la definición sobre política fiscal*" que históricamente ha estado en manos de gobiernos y cúpulas empresariales.¹⁶⁰

Sin embargo, eran estas mismas cúpulas las que dominaban el ámbito tributario un año después, y la observación crítica del proceso de participación de los actores políticos del Pacto Fiscal, se encontraba oculta detrás de la discusión de élites, acerca de cómo introducir más impuestos sobre los sectores suplantados en su representación.

De esta forma, a los sectores sociales aludidos a lo largo de la lucha política por alcanzar alguna incidencia en el poder público, no les sorprendió la imposición por la bancada mayoritaria de los decretos que autorizaron el aumento al IVA y la formalización del delito tributario en el código penal.¹⁶¹ La medida fue acompañada de una medición de fuerzas entre el gobierno y el sector

¹⁵⁹ La Hora, 22 de junio de 2001, p.8; .Siglo Veintiuno, 23 de junio de 2001, p.4; Prensa Libre, p.4; elPeriódico, p.2; Diario de Centro América, 25 de junio de 2001, p.16.

¹⁶⁰ Prensa Libre, 23 de junio de 2001, p.23.

¹⁶¹ Los decretos de reformas impositivas fueron: a) El Decreto 29-2001, que incorpora reformas al Código Tributario para dar agilidad y efectividad a las acciones de fiscalización de la SAT. b) Decreto 30-2001, que incluye reformas al Código Penal, Ley contra la defraudación y el contrabando aduaneros y Código Procesal Penal. c) Decreto 32-2001, que aprueba el incremento del 10 % al 12 % al IVA. d) Decreto 33-2001 que duplica los valores del impuesto específico que pagan los vehículos aéreos y marítimos. e) Decreto 35-2001, que creó el timbre de control fiscal (luego derogado). f) Decreto 36-2001 que reforma el IEMA.

empresarial, que convocó a una huelga general; el movimiento social le sirvió de soporte al CACIF, y el gobierno disuadió la protesta con medidas represivas y autoritarias, imponiendo un estado de sitio en el departamento de Totonicapán.

La facilidad para imponer las medidas en el legislativo, sin embargo, no sólo fue por contar con una mayoría parlamentaria; el apoyo de la comunidad financiera y política internacional, y los avales anteriormente firmados. El gobierno, fundamentalmente, se basó en las contradicciones estructurales de los sectores participantes. Por un lado la sociedad civil, en términos generales, estaba en contra del IVA, pero sí apoyaba las reformas a los códigos que buscan atacar a los evasores. Por otro lado, el sector empresarial realmente estaba en favor del IVA, no como previo al legislarlo indicaban, sino en realidad en contra de que el gobierno fortaleciera la capacidad coercitiva del Estado, a través de los códigos e impuestos focalizados. El gobierno avanzó sobre la base esta contradicción; para darle sostenibilidad política, convenció a las municipalidades del país de que los dos puntos porcentuales del incremento serían destinados por la mitad a sus comunidades y proyectos sociales. *“Este acontecimiento estuvo entonces cargado de ironías y paradojas: el exceso de poder del FRG sirvió para disminuir el exceso de poder de la élite empresarial en materia fiscal. A raíz de este paquete el CACIF reaccionó declarando un paro empresarial y a reforzar su convocatoria a la ciudadanía al no pago de impuestos.”* (PALENCIA, 2002: 219)

Para finales del año, una síntesis de la compleja realidad histórica que se reeditaba en la coyuntura, fue presentada por el Informe de Desarrollo Humano 2001, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la presentación, se hizo notar que la baja recaudación del sistema tributario de Guatemala se explica en parte por la arraigada cultura antifiscal de los guatemaltecos y porque en su mayoría los ingresos fiscales se sustentan en impuestos indirectos. De acuerdo con el informe, el sistema tributario de Guatemala se ha caracterizado históricamente por su baja capacidad de recaudación, ya que en los últimos cuarenta años la carga tributaria se ha situado alrededor del 8 % del Producto Interno Bruto (PIB), valor más bajo registrado en Latinoamérica.

El texto explica que las constantes reformas tributarias fracasadas y el recurrente déficit fiscal también contribuyen a esa debilidad. El documento confirma que existe una fuerte inequidad que sólo revela la existencia de un Estado débil, que no ejercita de manera suficiente una de las características modernas del poder público como es la soberanía fiscal. En cuanto a las reformas tributarias, el estudio registra que en las dos últimas décadas se ha intentado impulsar siete reformas, las cuales han recibido el rechazo del empresariado y han tenido, por ello, una aplicación y eficacia muy relativa. Dentro del marco anterior, según el estudio, el proyecto del Pacto Fiscal puede ser considerado como el esfuerzo técnicamente mejor logrado y más consensuado en la historia del país, aunque haya obtenido los mismos resultados.¹⁶²

Esto lo advirtió Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA), un año después del Pacto Fiscal: *“La forma en que se ha desarrollado el proceso de cumplimiento del Pacto Fiscal ha debilitado sustancialmente su credibilidad en la opinión pública y ha reducido la posibilidad de impulsar procesos semejantes en el futuro”*. (MINUGUA, 2001:13)

8. Conclusiones del Capítulo III.

- i. El incumplimiento del Pacto Fiscal al suplantarse la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) por el Grupo Ad hoc negociador, lo desacreditó como ejercicio de democracia participativa, generando desinterés de apropiación y de apoyo social a sus medidas; lo cual se aprovechó para mostrarlo como una práctica inviable en lo político y económico.
- ii. Las limitaciones conceptuales predominantes en el Pacto Fiscal de subordinar el desarrollo al equilibrio, exigió contraer el “gasto público sin recursos sanos” y acudió a la tributación “viable” y de corto plazo de los impuestos indirectos, violando con ello el espíritu de los Acuerdos de Paz.

¹⁶² Para más información sobre la estructura desigual y excluyente que se mantiene en el país, ver IDH-PNUD: 2001.

- iii. La reducción del Pacto Fiscal a un proceso irreversible de negociación técnica y concreta, impidió al movimiento social una participación con orientación política de identidad propia y diferenciada de la élite empresarial, lo que provocó su división y la pérdida de influencias de la URNG, facilitando el restablecimiento bipolar del gobierno-CACIF, obteniendo este último la cobertura del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS).
- iv. Ante la estrategia de condicionar al Estado a fines e intereses oligárquicos, en base al supuesto consenso logrado en el Pacto Fiscal, el gobierno reacciona contra los privilegios empresariales: impide manifestaciones sociales concertadas por el CACIF e interviene en el Pacto Fiscal al margen de aquel supuesto consenso, con agenda de prioridades y calendario propios.
- v. La exclusión del movimiento social del debate entre gobierno y oligarquía, al perder el control de sus bases y su capacidad de negociación, se muestra como “inoperante e innecesario” y sus “representantes” como disfuncionales en la participación política.
- vi. La protesta y rechazo social contra el IVA –lógica de identidad del Pacto Fiscal-, no sólo evidencia el fracaso de lo “acordado”, sino que impide instrumentalizar la “concertación” contra el movimiento social que con autonomía, pone en evidencia su suplantación por parte del Colectivo de Organizaciones Sociales.
- vii. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF) fortalece su capacidad política de negociación, en tanto que la comunidad internacional con mecanismos de control y herramientas como el préstamo, asume un rol fiscalizador y supervisor de relevancia sistémica en el Grupo Consultivo.
- viii. La insatisfacción general, sin vencedores ni vencidos, sólo permite evaluar el nivel del impacto que, los procedimientos y contenidos de la participación ciudadana, pueden producir en una sociedad autoritaria, en transición a la democracia.

CAPÍTULO IV

LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES EN EL PACTO FISCAL

1. Democracia de las élites

La alusión a la democracia abstracta, la teórica, o un conjunto de prácticas, hace referencia a *una modalidad de ejercicio del poder político*, no de formas de organización comunitaria. Sin embargo, aún desde la perspectiva del poder, por un lado, la democracia se suele concebir en la literatura liberal en un sentido idílico de convivencia; por otro lado, la democracia es enfocada como parte de la evolución del capitalismo y su poder económico, como lo afirma el marxismo.

Para lo que en este enfoque interesa observar, la democracia es el fenómeno de la participación de los grupos de poder económicos, políticos y sociales, en relación con los centros de poder. En el caso del régimen político contemporáneo, los grupos de poder se manifiestan según su factor predominante, en los actores que participan en la lucha política de los espacios de concertación, donde se disputa, distribuye y concentra el poder: en lo económico el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), en lo político el gobierno capturado por las mafias, en lo social el movimiento social fragmentado.

Sin embargo, para que este modelo pudiera ser practicado, fue necesaria la construcción durante siglos de una lógica de poder como democracia de las élites. *“Precisamente en la caracterización que hacía Aristóteles de los regímenes políticos, lo común entre ellos, ya sea de uno, algunos o la mayoría, es la defensa de los intereses de aquellos que ejercen el poder, y su posibilidad de posesión de un grupo específico de observación, las élites políticas. Tal es el sentido del capítulo 7 del libro III de La Política, donde se presenta la clasificación de los regímenes políticos. Porque Aristóteles no opone los gobernantes a los gobernados: define a los ciudadanos por las relaciones políticas que se establecen entre todos aquellos que poseen un cierto poder”*.(TOURAIN, 1998: 52)

A la irrupción del capitalismo junto al protestantismo y el declive de las monarquías, el fenómeno del poder fue paulatinamente reinterpretándose como un mecanismo de conciliación entre un mayor número de élites mutuamente incompatibles. La irrupción de la burguesía como actor o clase social, indistintamente del enfoque teórico aristotélico, determina que la naturaleza del poder político cambiaría para adaptarse a la formación social y económica naciente.

Alain Tourain comenta las nociones de los orígenes de la democracia de las élites, la cual “*no nace del Estado de Derecho, sino de la apelación a unos principios éticos –libertad, justicia- en nombre de la mayoría sin poder –la burguesía- y contra los intereses dominantes –la monarquía -. La vida política donde surge el concepto de democracia como sistema y modelo teórico, está hecha de esa oposición entre decisiones políticas que favorecen a los grupos dominantes, orientando su sentido oligárquico, con el objeto de obstruir el camino del poder político a las demandas sociales, que pone en peligro el poder de los grupos dirigentes, tal como lo sufrió el poder monárquico en su momento. Para el debate teórico-político de la ilustración, se trató de construir un modelo de gobierno que compatibilice el poder de las monarquías frente al reclamo de la burguesía.*” (TOURAIN, 1998: 52)

En Tomas Hobbes se sintetiza el ideario del poder de una mayoría poderosa económicamente sin poder, hacia una minoría poderosa, utilizando la conciliación de intereses como sustento, cuando concibe que el problema fundamental de la política es no matarse mutuamente. Para este fin, hace falta un “contrato” con el soberano desde una perspectiva autoritaria, puesto que “*para el hombre la comunidad social sólo se puede establecer a través del ejercicio del poder político*”. Entre los hombres, la sociedad política tiene que ser *construida*, y descansa únicamente en las convenciones que los propios hombres generan.

Con la Revolución Francesa de 1789, se rompe históricamente la noción de poder como un ejercicio de pocos y se da paso a una competencia a la que la burguesía podía tener acceso, incluso prescindiendo de la monarquía. “*A partir de entonces, la política ya no se define como la expresión de las necesidades de una colectividad reducida, de los monarcas disputándose el poder en forma de tierras y siervos, sino como una acción sobre la sociedad emergente que requería el poder para expandir al capitalismo. La oposición entre el Estado y la sociedad,*

actuando el uno sobre la otra, tal como se constituyó con la formación de las monarquías absolutas a partir de finales de la Edad Media, crea una ruptura definitiva con la élite de una ciudad, (.../...). A partir del momento en que se ha constituido el Estado, unos actores sociopolíticos pueden emplearlo contra sus adversarios sociales, para asegurar la mayor autonomía posible de todos los actores sociales. Pero, se siga la vía revolucionaria o la vía liberal, la política trata de la acción del poder sobre la sociedad, y no ya de la creación de una comunidad política.”(TOURAIN, 1998: 58)

La primera experiencia democrática como forma de gobierno previamente teorizada aparece empíricamente en los Estados Unidos de América. Al igual que los clásicos, los temores de los independentistas estadounidenses se ubicaron en torno a la popularización y anarquía, como deformaciones de la democracia, que, según Hamilton, fomentaba los motines y las revueltas populares y según el temor de Madison la democracia homogénea (igualitaria) supondría la instalación de una mayoría permanente y tiránica en el gobierno. Ambos protegieron el modelo elitario de estas “acechanzas” al promover una elección indirecta a cargos importantes, el primero; y, a diversificar los modelos de gobierno en los Estados Unidos, el segundo, de acuerdo a los varios orígenes e intereses que ahí se reflejaban. Para justificar el arribo de un grupo al poder, en representación de muchos y sin perjuicio de las minorías, Truman trata de promover que las élites deben concertar o negociar con las demás, observando las reglas o normas que las llevaron al poder.

La práctica democrática se concibe desde entonces como una interrelación permanente e incidente de los actores sociales y el poder político, que bajo su dominio jurídico establecen las normas y límites de la vida ciudadana. La sociedad ya no es un orden, una jerarquía, un organismo; está hecha de relaciones sociales (Weber), de actores definidos al mismo tiempo por sus orientaciones culturales; por sus bienes y por sus relaciones de conflicto (Marx). Ocurre desde su origen una coexistencia de la democracia política con una economía capitalista cada vez más intensa, cuya dinámica la impulsa a tomar propiedad de espacios hasta entonces reservados al intercambio político.

La degradación política de los tiempos modernos comenzó a hacerse manifiesta desde el momento en que el ideario político y económico liberal se constituyó en fuerza hegemónica doctrinaria en las llamadas democracias occidentales. Uno de sus efectos fue haber introducido el parlamentarismo no como representación de la ciudadanía, sino como forma de neutralización de lo político, al reducir a lo político como una simple relación de intercambio. La democracia de las élites se estableció en el sistema político, como articuladora de sus intereses económicos.

2. Enfoque funcionalista del sistema democrático

La democracia puede enfocarse desde diversos ángulos. Uno, es tomarla como una teoría política completa en sí misma: "*Expresión del pueblo, por el pueblo, para el pueblo*" (Lincoln), la democracia directa griega, que se basaba en la participación de la ciudadanía, con voz y voto, en las decisiones políticas, con exclusión de los esclavos (Aristóteles); o una serie de características unidas lógicamente en una construcción abstracta. Otra manera teórica de considerarla es como sistema político, de gobierno, autorizado por un pueblo que le delega su representación, sobre la base de un orden jurídico aceptado que funciona como un proceso evolutivo constante e inagotable, el cual siempre resulta inacabado y perfectible. En este sentido, la democracia se compone de una sumatoria de prácticas, que la diferencian de otros sistemas políticos como la dictadura, el absolutismo o el corporativismo.

La definición de democracia como libre elección, a intervalos regulares, de gobernantes por los gobernados define funcionalmente el mecanismo institucional sin el que no existe democracia. No obstante, desde otra dimensión suele referirse más bien al espacio político que protege los derechos ciudadanos de la omnipotencia del Estado; concepto que se opone a la idea de una correspondencia directa entre el pueblo y el poder, porque el pueblo no gobierna, sino sólo los que hablan en su nombre. Los representantes, juegan un papel clave en la funcionalidad democrática.

El sistema democrático parte de la teoría de la acción, desde el enfoque funcionalista. (T. PARSONS: 1968) Desde la concepción funcional toda acción social debe contar para una descripción de la realidad social, con tres categorías: actor, situación y orientación. En el ámbito

político, esto se corresponde con los grupos sectoriales o élites, la institucionalidad y las políticas públicas. Las primeras y terceras categorías sirven para observar el funcionamiento del sistema, en tanto que la situación (la institucionalidad) hace el papel de interpretación.

De esta construcción lógica se infiere que la institucionalidad democrática cuenta con una autonomía relativa respecto a las élites políticas (actores) y las políticas públicas (la orientación o resultado). Asimismo, de esta condición inherente a la democracia, surgen elementos que le son disfuncionales de la misma. Esto ocurre cuando por la presión que ejercen los actores para que, de la esfera institucional, se pase a los espacios fuera del sistema, frecuentemente en relación de conflicto frente al gobierno, cuando el contenido de la relación son demandas y presiones de los afectados, al margen y en oposición de sus aparentes representantes.

Para evitar dichos extremos, la autonomía relativa de la institucionalidad democrática pretende instaurar la concertación y el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos. La propuesta teórica funcionalista se armoniza con dicho propósito, puesto que los actores sociales en democracia ejercen una función como ciudadanos y participan en la construcción de la vida colectiva. Asimismo, el espacio de encuentro de ésta dinámica ocurre únicamente dentro de la institucionalidad estatal, es decir, una situación concreta y dada, que para los fines de la investigación se concretiza en el Pacto Fiscal. Ahora también de manera formal en otros espacios gubernamentales, de los gobiernos locales, municipales, y Consejos de Desarrollo, que están pendientes de ser abordados y utilizados por la sociedad civil.

Para que esta articulación –actor, situación, orientación- funcione en términos políticos, es necesario que exista una representación de los intereses de los sectores sociales ante los escenarios de la concertación y el diálogo. De lo contrario, si se carece de una efectiva representación, los resultados (el pacto o convenio) carecerán de viabilidad y será calificado de disfuncional.

Al respecto, la teoría democrática precisa que: *“los dos ámbitos, Estado y sociedad civil, que deben permanecer separados, estén igualmente unidos el uno al otro por la representatividad de los dirigentes políticos, conformando las dimensiones de la democracia representativa. Esta*

exige la representatividad de los gobernantes, es decir, la existencia de actores sociales cuyos agentes políticos sean los instrumentos, los representantes. Y como la sociedad civil está hecha de una pluralidad de actores sociales, la democracia sólo puede ser representativa siendo pluralista."(TOURAIN, 1998: 62)

En el sistema democrático, por tanto, la unidad de análisis es el actor social, el cual se interrelaciona en la sociedad desempeñando diferentes acciones, lo que se llama "rol". Los roles varían de acuerdo a la "situación"; pero el actor no desempeña el rol de manera indefinida, lo sustenta sobre la base de una posición, o sea el *status* (representación, en términos políticos). En suma, los actores ocupan un *status* y desempeñan *roles*. En la democracia, son representantes y concertan políticas públicas. De tal manera que en la relación de actores que desempeñan determinados roles, existe una expectativa de comportamiento o de conducta de acuerdo al *status*. Esto se comprueba en los resultados del ejercicio político, generalmente en la concertación de pactos o convenios, y los intereses que se encuentren expresados en los mismos.

Por lo tanto, a través de la observación de los actores en una concertación, es posible sistematizar una expectativa sobre los resultados de la misma. De esa cuenta, del encuentro permanente y constante de actores no fugaces, se puede esperar una regularidad en la conducta.

Para lo anterior es necesario que el sistema democrático genere funciones y haga armónico el sistema de relaciones, y cuando ocurre esto, se manifiesta el carácter legitimador del sistema que asigna funciones para su preservación. Es el sistema el que asume la importancia funcional para cada actor, pues es sostenido, reforzando el carácter conservador del modelo democrático, al promover una relación estable y constante.

3. Clases sociales en el terreno político.

La lucha por el poder entre clases sociales, ha transformado la vida política del país, de un escenario excluyente y polarizado, a otro que, en lugar de subordinar, intenta compatibilizar dichas herencias históricas, con los requerimientos de diálogo y concertación. Los principales actores que concentran dicha función, no obstante, son los mismos que lo representaron durante el conflicto, como históricamente se ha determinado:

“Los dos grupos de élite en Guatemala han sido el sector privado representado por su organización cumbre CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras) y la institución militar. El sector privado organizado y los militares se acomodaron y adaptaron a los principales eventos políticos en la sociedad guatemalteca, alterando su conducta lo mismo que sus instituciones. A través de sus interacciones institucionales, estos dos grupos de élite en determinados momentos tuvieron papeles significativos en la definición de las características del estado guatemalteco y, cuando la institución militar se convirtió en gobierno, actuó en interés del Estado. Parte de los intereses del Estado incluían la regulación y promoción del crecimiento económico, lo que tuvo consecuencias directas (a menudo negativas) sobre las lucrativas actividades productivas de las élites económica”. (MAcCLEARY, 1999: 46).

Pero bajo los imaginarios subjetivos de la paz se suele sostener que, a partir de los lugares de participación que establece el sistema político en vigor, se incide en la definición de políticas públicas, siendo este el mecanismo para canalizar el conflicto social y económico existente. Sin embargo, se omite que el Estado, como actor político autónomo, carece de neutralidad en la definición de dichas políticas, y se identifica a la sociedad civil como el espacio indefinido y positivo, desde el cual se arriba a “acuerdos” y “pactos”, como medios para alcanzar los intereses reivindicados históricamente en una lógica de conflicto. La realidad se opone a este imaginario. El régimen político, en obediencia a la práctica autoritaria de los actores oligárquicos, se comporta con orientación hacia el mantenimiento del “orden público”, que caracteriza a un gobierno de “instituciones” y a una sociedad de “comisiones”. Las diferencias de grado en función de dichas características por los gobiernos de élites estructurales (PAN) o

coyunturales (FRG), apenas se les distinguen en su metodología y eficacia sobre el control social y el contenido para imponer la gobernabilidad.

El movimiento social que se adaptó a dicho modelo, lo hace en forma de organización ciudadana, que participa en busca de la beligerancia política y el protagonismo sectorial, a través de los diferentes procesos de concertación en que se les otorga una dignidad de legitimidad a los intereses que representa. A lo largo de este recorrido histórico estudiado, se ha podido constatar que los diferentes sectores que participan en dicha dinámica hacia el poder, han producido una clase política en cuyo ejercicio concilia los intereses incompatibles entre las élites tradicionales y élites emergentes. Por su misma función, en consecuencia, no se presenta ejerciéndola en forma unívoca al mismo sentido del interés, sino que intenta equilibrar la lucha para compartir la hegemonía. Este papel lo representó el movimiento social orgánicamente encuadrado por la insurgencia, a través de una *“diversidad de vínculos con los sectores sociales, a modo de asegurar una representatividad y un equilibrio simbólicos que redituara en la legitimidad del trabajo a realizar.”* (PALENCIA, 2002: 115)

La práctica de la lucha por el poder se trasladó de un terreno político-militar, a un escenario estatal, en forma de fenómeno político que se constituye como unidad que cohesiona a los actores en disputa. El Estado como medio, ejerce sus funciones de manera autónoma con relación a la necesidad de mantener el equilibrio de la lucha de clases que ocurre en su seno. Esta autonomía relativa del Estado es diferenciada por Poulantzas, *“entre lucha, poder e intereses políticos; y lucha, poder e intereses económicos. En esta situación determinada, el Estado no se encuentra al servicio de una clase dominante como instrumento, sino como un ente político que trasciende a las clases sociales para mantener el sistema que lo sustenta, el cual, en última instancia, es su verdadero “patrón”, es decir, el modo de producción capitalista. El Estado es el “factor de organización” de la lucha política, el regulador político del sistema hegemónico. Los sectores sociales participan entonces de la relación entre clases sociales, económicamente diferenciadas, en el nivel de la lucha política, y pasan a ser clases plenamente constituidas en el momento en que establece un equilibrio de relaciones políticas que otorgan estabilidad al régimen.”* (POULANTZAS, 1968: 102).

En rigor, concurren en un mismo escenario y en búsqueda de similares resultados políticos, funcionarios, empresarios, militares, ex guerrilleros, dirigentes sindicales o de organismos sectoriales, relacionados en la guerra a través del conflicto, en la paz por la concertación. El papel que juega el Estado es el de situarse como equilibrio de los actores, pero no de manera de fuerzas equivalentes o iguales, sino con el objeto de mantener el sistema democrático y capitalista, mediante el ejercicio de las concesiones políticas.

El Estado, que se manifiesta a través del régimen político concreto, regula los intereses económicos de la clase dominante, incluso haciendo compromisos con las clases dominadas; pero haciendo de este ejercicio una relación política de dominio de clases, y este juego de restricciones de una clase a otra, no tiene incidencia en el poder político hegemónico del Estado, que se mantiene autónomo en estas luchas.

El enfoque de la autonomía relativa del Estado, lo puntualiza Urrutia: *“El Estado no es solamente la arena donde hay una lucha de clases, no es solamente el instrumento de una clase, sino el Estado es un actor independiente que está conformado por una burocracia y unos funcionarios políticos, que no necesariamente reflejan lo que sucede en la sociedad, y actúan de manera autónoma a ella. No desde una visión de arena o escenario, sino del Estado como actor. Se plantea cuál es el papel del Estado, cuál es la relación con la sociedad para el desarrollo. Entonces se habla de Estados fuertes que tienen la capacidad de impulsar un crecimiento y desarrollo. En tanto el Estado débil, es el fragmentado y corrupto, que no tiene la capacidad de alcanzar un desarrollo económico, se caracteriza por depredar y sacar beneficios, no de transformarlo para su desarrollo.”*¹⁶³

¹⁶³ Entrevista hecha por el autor con Edmundo Urrutia, 21 de marzo de 2003. Sobre el tema, continúa así: *“Ya no podemos seguir pensando al Estado guatemalteco y a cualquier Estado como mero reflejo, como un instrumento, como una variable dependiente. En una democracia, por su propia naturaleza, debe enfrentarse a esta condición. Vinicio Cerezo, Ramiro de León, Alvaro Arzú, Alfonso Portillo, cada uno por razones distintas, y por razones iguales, se enfrentaron al sector privado, fiscales están casi en todos. En una democracia es más probable, no es inevitable, que haya autonomía del Estado. La pregunta es su carácter relativo, cuáles son los intereses que prevalecen, cuáles son los poderes fácticos, y aquí en Guatemala tenemos el desafío de neutralizar sino destruir a los poderes fácticos, empezando por diferenciarlos. Está el sector del capital, la embajada norteamericana. Pero están los poderes clandestinos, los ocultos, que distorsionan desproporcionadamente y por eso son los más peligrosos, que conllevan su prioritaria eliminación, y luego como neutralizar a los otros poderes fácticos. Cómo podemos lograr construir un sistema democrático que supere la influencia desmesurada que los poderes fácticos tienen sobre el sistema político, para darle un nuevo contenido al Estado, para que no sólo tenga autonomía relativa, sino tenga tal concentración de poder que pueda estar por encima de las clases.”*

A partir del reconocimiento de los Acuerdos de Paz como compromisos de Estado, éste regula la lucha de clases mientras no desestabilicen al sistema y pongan en riesgo su carácter hegemónico. Los actores y la situación originada y construida en torno a la institucionalidad de la paz, otorgan al Estado la función de mantener el equilibrio del modelo que debe abarcar un interés nacional, a través de una estrategia política para organizar esa contradicción de clases, al límite que no perjudique al poder político. El objetivo último es, mantener un equilibrio que no precipite las contradicciones de clase: genere anticuerpos, respuestas, paliativos, para atenuar estas pugnas, con lo cual preserve su posición organizadora. En Guatemala se comienza a entender que es necesario mantener este juego de concesiones y un equilibrio inestable de compromisos para preservar el sistema hegemónico como nunca antes en la historia fue requerida esta función del Estado, más versado en la exclusión, que en la concertación de intereses incompatibles.

3.1 Actores políticos ante la coyuntura

La participación de los movimientos sociales obedece a la necesidad de construir una identidad colectiva de los actores sociales, que no sólo se reduce a los intereses y motivaciones, sino que abarca el sentido de reconocimiento y visibilización a través de un modelo de reacción. Ser parte de una instancia, foro, frente o movimiento, en momentos políticos determinados, forma parte de su ser. Se convierten en actores políticos ante la coyuntura.

La despolitización de las demandas, desenmarcadas de proyectos políticos más globales que buscaban el poder del Estado, convierten al movimiento social en expresión marginal que debe adaptarse a cualesquiera de los proyectos políticos de élite que se encuentran en la disputa del poder. Naturalmente, este fenómeno no obedeció causalmente a los propósitos históricos que originaron y desarrollaron al movimiento social en Guatemala. Su fin no era constituirse en actor político, sino en el rector de la lucha de clases, a través de la conquista de la hegemonía del Estado. Pero al margen de los propósitos incumplidos, lo cierto es que el espacio de refugio para justificar alguna identidad que dejó la transición hacia la paz y la participación en democracia, provocó el alineamiento de los principales actores a la dinámica que caracteriza el conflicto institucional entre élites políticas.

Esta dinámica se caracteriza por élites desunidas en constante conflicto, que tienden a estar asociadas con regímenes políticos inestables, y en momentos agudos, a procedimientos violentos para resguardar las posiciones adquiridas. *“Existe un consenso en la literatura que las élites permanecen desunidas en tanto no exista un acuerdo sobre las normas y valores de un gobierno efectivo y acerca de los arreglos institucionales requeridos para llevar a cabo las actividades de un gobierno democrático. Sin consenso en las élites, el resultado es una democracia no consolidada”*. (MACKLEARY, 1999: 28)

En tal sentido, los medios en la concertación resultan para encauzar dichas diferencias por métodos de resolver los conflictos alternativos a la violencia, y en la medida que lo alcancen, mantienen un estatus dentro del régimen y un rol para su funcionamiento. Dentro de dicho enfoque sistémico, Talcot Parsons asume un enfoque legitimador a este proceso de adaptación de los sectores sociales para adquirir una dignidad de clase, al precisar que la política constituye un centro de unificación de todos los elementos analíticos del sistema social, sin reconocérsele a ella misma como uno de esos elementos particulares. Esto significa que el escenario político es relevante cuando establece un sistema de relaciones entre clases mutuamente incompatibles, y posibilita los medios para un trámite de las diferencias. Esta reducción del poder como el vehículo a través del cual transitan las demandas e intereses de la sociedad, es la función orgánica que introduce la hegemonía económica dominada por el capital, a la modalidad de poder político que le otorga sentido: el gobierno del contrato, el protector de leyes en orientación al fin del sistema político, al mismo que se dejó de subvertir al momento de la firma de la paz, en forma del pacto que lo legitima.

En la medida que constatamos que la política guarda una autonomía relativa frente a la lucha de clases, como fenómeno histórico y estructural, es posible establecer el comportamiento actual de los objetos y medios en que se sustenta, a través de un análisis de coyuntura. Esta lógica causal obedece a la necesidad de alcanzar resultados en tiempos específicos, a partir de los compromisos adquiridos por el Estado, que le supuso situarse en un proceso de transición. Este fenómeno se puede expresar teóricamente como *“la capacidad de transformación del objeto que concentra su poder, cuyo resultado es la producción de algo nuevo, indistintamente del sentido de satisfacción que contenga. La distinción entre la lucha política y lucha de clases, adquiría*

relevancia por su relación, como medio y en un momento determinado, como objeto específico de la práctica política, y que se manifiesta en el concepto de coyuntura. En efecto, si la práctica política tiene como objetivo específico el Estado, el poder político institucionalizado, factor de cohesión de una formación social determinada y punto nodal de sus transformaciones, tiene por objeto el “momento actual”, que refleja la individualidad histórica, siempre original, por ser singular, de una formación. De esta forma la coyuntura es la situación concreta de la lucha política de clases.” (POULANTZAS, 1968: 110).

La coyuntura no significa actualidad existencial, sino que aborda el contenido límite que determina un fenómeno, desde el punto de vista de su relevancia para la funcionalidad del poder formal y las clases que lo estructuran. Hace referencia a procesos que configuran el régimen político, de los resultados que se observan en su acumulación histórica en un momento determinado. De esta manera, el régimen democrático que surgió del proyecto militar en 1984, acumula bajo la lectura e interpretación de los cinco gobiernos que lo llevaron a la práctica política concreta, un creciente deterioro y desprestigio de la institucionalidad democrática, que estimula la expansión del poder de las clases sociales emergentes de la guerra. El producto histórico es pues una democracia debilitada como medio de participación, y fortalecida como fin de las clases sociales en disputa, a través de los diferentes intentos de la captura del Estado, sea por el capital tradicional o emergente.

De esta forma, se presume que la homogeneidad de campo de la coyuntura consiste en la consideración de las prácticas políticas de clase, en relación con la “acción” sobre la estructura, por parte de actores políticos que representan fuerzas sociales. Este proceso de construcción política, sobre la base de la lucha de poder de las clases tradicionales o emergentes, es posible diferenciarlo en el enfoque por sus rasgos estructurales o coyunturales. *“Lo estructural se caracteriza por ser un conflicto entre clases distintas y fracciones autónomas de un poder que configura el Estado y la Nación, que se refleja en el nivel de la práctica política por “efectos pertinentes” a través de fuerzas sociales que se constituyen en categorías específicas. En este caso es que adquiere relevancia la coyuntura, como el objeto de la práctica política, la situación concreta de la lucha política de clases. Sus límites no son sólo de espacio y de tiempo, sino los marcados por la práctica de otras luchas políticas.” (POULANTZAS, 1968(e.o): 111)*

4. Sociedad civil y élites políticas en concertación

La diferencia entre el ámbito de lo público y lo privado, que trata de identificar al primero como manifestación política del segundo, ha sido observado por el enfoque liberal como la base del pluralismo democrático necesario para la distribución del poder con arreglo a los intereses de las clases dominantes.

En oposición a dicho criterio, el enfoque marxista señala que tal separación es una invención teórica para ocultar el ejercicio restringido del poder. En realidad, identifica al concepto de la sociedad civil empíricamente observable como el ámbito de la concurrencia tanto de lo público y lo privado, en hechos como la explotación salarial capitalista y la desigualdad clasista. Para esta perspectiva teórica, el orden político era sólo una superestructura jurídica y gubernamental, necesaria para garantizar el universo de rapiña y miseria moral en que consistía la sociedad civil burguesa. Las mistificaciones legales de la sociedad política o estatal eran sobremanera eficaces para mantener las libertades asimétricas y los derechos desiguales de la propiedad privada, verdaderos pilares de la sociedad civil. La escisión entre sociedad civil y Estado la interpreta entonces como una diferencia de clase.

Según Edelberto Torres-Rivas, crítico del uso y desuso del término sociedad civil, destaca el aporte de Antonio Gramsci, a la interpretación del concepto: *“tras observar el funcionamiento del estado en su época, Gramsci separa la sociedad civil de la “infraestructura económica” y luego divide la superestructura en lo que él llama dos “niveles” generales: la “sociedad civil” propiamente dicha (o sea, el “conjunto de organismos comúnmente llamados “privados”) y la “sociedad política” (el Estado). El primer nivel ejerce una forma de dominación clasista, a la que Gramsci llamó “hegemonía”. Ésta se expresa a sí misma mediante el control indirecto del orden social general. Tal control genera dominación por medio del adoctrinamiento, la educación y los procesos ideológicos que conducen al consenso, en lo que a la aceptabilidad de la desigualdad social por parte de las clases subordinadas. Esta nueva distinción, afirma Gramsci, sólo es metodológica ya que, en la realidad, Estado y sociedad, civil se funden y entrecruzan como partes integrantes que son de una sociedad política única.”* (TORRES-RIVAS, 2001: Revista Diálogo).

Esta noción que junta los enfoques marxista y liberal, también es destacada por Torres Rivas: *“La politización de la sociedad civil, tal como aparece en esta segunda versión de la concepción gramsciniana, la acerca paradójicamente a la liberal. El gobierno civil como dimensión política natural de una comunidad civilmente constituida. La interpretación marxista, en particular la gramsciana, de la sociedad civil parece a muchos analistas más adecuada que la liberal debido a que, tomando como punto de partida la desigualdad y la dominación de clases, explica al mismo tiempo la presencia de derechos civiles y garantías constitucionales en el marco de los Estados capitalistas y democráticos. Ambas versiones, sin embargo, reconocen por igual el hecho obvio de que las sociedades occidentales evolucionaron de tal modo durante la fase tardía de su feudalismo que, eventualmente, vinieron a producir una sociedad civil firmemente establecida. Sus partidos políticos, escuelas y universidades privadas, fundaciones científicas y culturales, cuerpos profesionales y colegiales, y movimientos sociales de todo género, vinieron a gozar de un notable grado de autonomía frente al Estado, así como frente a las demás instituciones de la propia sociedad civil.”* (TORRES-RIVAS, 2001: Revista Diálogo).¹⁶⁴

Para el politólogo Valdez, la sociedad civil es *“el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o reglas del juego compartidas. Es distinta de la sociedad en general por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado.”* (VALDEZ, 2000:19) Asimismo, según el mismo autor, es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado, que se caracteriza porque es de carácter público, y en cuya relación no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección del mismo. En cambio, sí busca obtener del Estado concesiones, beneficios, cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromisos.

¹⁶⁴ Continúa el examen afirmando que: *“Un aspecto inicial a recordar, es que el individuo aislado y sus intereses personales son más importantes en cuanto él es miembro de la comunidad y sus intereses son colectivos. El espacio que se llama Sociedad Civil es el sitio en donde cobran relevancia los intereses individuales y en el que surge la figura del ciudadano. Desde un punto de vista teórico, si los intereses individuales son susceptibles de presentarse en forma asociativa, adquieren importancia pública. El argumento decisivo es que los intereses particulares, del ciudadano aislado, existen con más fuerza por su condición de fenómeno colectivo, en asociación.”*

De esta manera, las organizaciones cívicas y los movimientos sociales que tratan de cambiar la naturaleza del Estado pueden calificarse como parte de la sociedad civil, si sus esfuerzos tienen como finalidad el bien público y no un deseo de alcanzar el poder estatal para el grupo *per se*. “*La Sociedad Civil debe implicar pluralismo y diversidad. Imparcialidad. Ningún grupo en la Sociedad Civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad. Por el contrario, diferentes grupos representan diferentes intereses*”. (VALDEZ, 2000: 20).

Acerca de la diversidad de sectores que aglutina el concepto, Urrutia comenta: “*La naturaleza de la sociedad civil es heterogénea, donde hay intereses diversos y hay hegemonías dentro de ella. No es, como mucha gente entiende, sólo expresión de las clases subalternas, sino hay todo tipo de organizaciones incluyendo las organizaciones empresariales, también CACIF, CONIC o grupos de derechos humanos, que conforman un escenario heterogéneo y contradictorio. En la ideología liberal, en la tradición clásica de liberalismo, entre más fuerte es la sociedad civil más democracia hay, porque entonces la sociedad civil es un contrapeso, porque el Estado es peligroso, hay que controlarlo, puede abusar del poder.*”¹⁶⁵

No obstante, para Torres Rivas, este fenómeno es una degeneración del sistema democrático, cuyas deficiencias es justamente que “*la política deben hacerla los Partidos Políticos y no las organizaciones de la sociedad civil (Cámaras gremiales, Ong’s, de derechos humanos, la universidad, los militares, la prensa, etc.). La incursión de organizaciones no políticas haciendo la oposición en política deslegitima la vida democrática guatemalteca (...) en el Parlamento donde se hace el verdadero ejercicio de la política, es el sitio privilegiado del debate y donde se toman las grandes decisiones que benefician al país, donde se resuelven conflictos y alianzas. Pero sobre todo porque es aquí donde se hacen las leyes. No es suficientemente democrática una sociedad si los problemas nacionales y el debate decisivo se resuelven o realizan en espacios extraparlamentarios.*”¹⁶⁶

¹⁶⁵ Entrevista hecha por el autor a Edumundo Urrutia, 21 de marzo de 2003.

¹⁶⁶ Torres Rivas, Análisis de Coyuntura, abril 2002. En el mismo texto no editado, señala: “*Los Partidos Políticos son volátiles, pues aún no logran asegurar la lealtad de los votantes, sobre todo los que han hecho gobierno; experimentan desintegraciones personalistas, y el pluralismo degenera en fragmentación partidaria; tienen una débil implantación nacional y una gran timidez programática/ideológica. La historia reciente del país reitera la noción de que cuando no hay partidos fuertes y estables la legitimidad del régimen es menor y la ineficacia*

5. Debilidad institucional y distorsión de roles

El Pacto Fiscal fue diseñado en medio de la lucha política por el poder, de manera que ante la posibilidad de conservarlo o adquirirlo, se abrió también el debate sobre la identificación de actores políticos, como resultado de una representación parlamentaria. El Pacto Fiscal surgiría entonces como producto de un pacto social-electoral que le legitimara una representatividad, *"la legitimidad del proceso del pacto fiscal recae en el foro de discusión nacional: el Congreso. Es ahí donde debe discutirse el Pacto Fiscal (...). Se debe perfeccionar el sistema institucional de representación política y social, adecuarlo o garantizar la representación en el proceso de toma de decisiones. De otra manera, pueden aparecer los rasgos seculares del Estado guatemalteco: patrimonialismo, corporativismo, elitismo."* (URRUTIA, 2000: 65).

Ante el debate sobre el lugar de acción que enmarca la toma de decisiones, y sobre la pertinencia de la participación de la sociedad civil, se abre la polémica sobre la representatividad de estos espacios "extraparlamentarios". Como el dominio de estos pertenece a las élites, en tanto es a dicho escenario en el que se incorpora, siempre cuestionándose principios como: *"¿Qué sucede si las élites logran negociar un pacto entre ellas sobre las reglas del juego, excluyendo a las masas? ¿Para qué abrir entonces el sistema político a una política más participativa?. Podrían no tener que hacerlo durante algún tiempo"*. (MACKLEARY: 1999, 17)

Edmundo Urrutia, tres años después de considerar espacios de discusión nacional por la vía parlamentaria, comentó que a partir del resultado electoral de 1999: *"los sectores empresariales comienzan su estrategia de hacer alianzas con sectores sociales para hacerle contrapeso al FRG. El Foro Guatemala y el Grupo Barómetro se van a inscribir en ese proceso de un sector empresarial que ve en el gobierno del FRG un enemigo, que tiene un discurso y políticas contra ellos. Se dan cuenta que tienen que abrirse a alianzas con sectores de la sociedad civil para*

aumenta. Las relaciones entre los poderes del Estado tienen que ser fluidas, estrechamente colaborativas pero independientes. Tres de los cuatro gobiernos (DC, PAN, FRG) gozaron de mayoría relativa en el Congreso, lo cual no es intrínsecamente malo. Por el contrario, en cualquier democracia, la mayoría es una garantía de estabilidad aun cuando actúe como 'aplanadora'. Aquí esto ha sido motivo de queja. ¿Por qué un partido va a renunciar al uso de su legítima mayoría? Lo malo es cuando la ilusión de la mayoría relativa limita el debate parlamentario y reduce el papel de la oposición. Pero desde 1986 las fuerzas de oposición se comportan como un factor de obstrucción, con una actitud negativa, innecesariamente crítica, electorera, sin advertir que también desde la oposición se gobierna".

enfrentarse al FRG, y el Pacto Fiscal ya tiene esa intencionalidad, aún reconociendo las virtudes del Pacto Fiscal, en el sentido del gasto, la transparencia, de la gestión tributaria, pero ya el espíritu del CACIF es otro."¹⁶⁷

La definición teórica de éste proceso lo explica MacKleary: *"Un acuerdo de élites es un raro evento político en el que facciones de élites opuestas se dan cuenta que les conviene alterar sus relaciones, negociando acuerdos sobre diferencias fundamentales. Para expresarlo de otro modo, un acuerdo de élites es un mecanismo para que las élites encuentren consenso sobre sus diferencias en cuanto a las reglas del juego".* (MACCLARY: 1999, 41).

Para la funcionalidad democrática es destacado el hecho que sus mecanismos de participación se encuentren institucionalizados y no dependan de la capacidad de incidencia de los grupos de presión. Por eso para Urrutia, la definición de un pacto entre élites formaba parte de la debilidad del sistema democrático: *"que hace que el papel de intermediación, y el papel de actor interlocutor principal del Estado sea el liderazgo de la sociedad civil, y ésta tiene más fuerza y más representatividad que los propios partidos políticos. Los partidos políticos tienen una crisis de representación, su legitimidad es limitada, porque si los partidos políticos fueran organizaciones fuertes con raigambre social, en el Congreso hubiera sido el Foro y el espacio donde se discutiría el Pacto Fiscal, como en todos los países, pero en Guatemala se mantuvieron excluidos, representaron un papel muy limitado y totalmente secundario. Para empezar, cuando empezó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, al PAN, partido de gobierno, no le interesaba, y cuando tuvieron el cabildeo entre partidos, ahí no estaba el que supuestamente lo promovía. El hecho que los partidos políticos jugaran un papel tan secundario y que por lo tanto no fuera el Congreso el vehículo, ni el lugar donde se dilucidarse la problemática del Pacto Fiscal, a pesar que esa función es la que le designa formalmente el sistema político, como el lugar de debate, de deliberación, donde se define la redistribución de la riqueza, a través de la política tributaria. Puede haber actores que influyen, que inciden, pero aquí no es así por la debilidad de los partidos políticos, porque existe una aristocracia de la sociedad civil, que son los interlocutores con el Estado, y no son los partidos políticos. Y esto, a pesar de que los grados de representatividad de la sociedad civil son pobres, escasos, pero compiten con los partidos sin*

¹⁶⁷ Entrevista hecha por el autor a Edmundo Urrutia (24 de marzo de 2003).

reunir las condiciones para funcionar, pero son los interlocutores con el Estado, y tienen un peso político desproporcionado."¹⁶⁸

El peso específico del CACIF, en ese marco de relación con la sociedad civil para arribar a acuerdos políticos, lo describe Valdez: "*El capital organizado y su liderazgo formal, con su muy particular capacidad de veto y eficacia de facto (...), son los sectores en cuyas capacidades sistémicas está fundada la posibilidad de la reproducción del sistema económico. Quién controla y decide sobre las decisiones estratégicas de la inversión o la desinversión; afectar en un sentido y otro variables fundamentales y diversas como el empleo y el salario, la estabilidad de la moneda y el retorno o no de capitales; o de producir crisis en los flujos de caja de nuestros gobiernos.*" (VALDEZ, 2000: 28).

Asimismo, este autor diferencia cuantitativa y cualitativamente los sectores que conforman la sociedad civil guatemalteca, separados entre los actores estructurales esenciales y los no esenciales. En cuanto los primeros, lo conforman el empresario y los trabajadores, cuya relación ofrece la descripción de la inferioridad. "*Proliferan las formas de contratación de corto plazo, excluidas de la seguridad social; la flexibilización laboral (de manera oculta en el país) está generalizándose (es el gran fenómeno contemporáneo en el ámbito laboral), en tanto la competencia febril entre los trabajadores rompe lealtades gremiales, propicia caídas en la remuneración media y por derivación tiende a hacer accesorios los sindicatos. En Guatemala el índice de sindicalización durante largo tiempo ha estado generalmente en menos de un dígito, y bajo un análisis más optimista, representan entre el 11 % y 12 % de la Población Económicamente Activa (PEA). De cualquier forma, así como la patronal tiene debidamente integrados sus mecanismos de coordinación, al hablar de un pacto fiscal, la contraparte, en este caso los trabajadores, se enfrentan a desventajas insalvables de orden político, de organización, pero sobre todo, por las tendencias del capitalismo.*" (VALDEZ, 2000: 29).

El sector de los organismos no gubernamentales y las cooperativas, es denominado por Valdez, el gran y nuevo actor social, pero que el sistema no necesita del mismo, por tanto no es esencial.

¹⁶⁸ Entrevista hecha por el autor a Edmundo Urrutia (24 de marzo de 2003).

Le atribuye, sin embargo, una contribución *“a complementar el sistema económico en la medida en que la modernidad se expande y se reclaman múltiples y no tradicionales formas públicas o privadas de organización representación y realización de intereses.”* (VALDEZ, 2000: 30).

Para finalizar el análisis del comportamiento de las élites económicas dentro del espacio de la sociedad civil, Valdez concluye que: *“los actores con derecho a representación obligatoria en los procesos de hechura política, tanto en los momentos de formulación como en los decisivos, han sido las élites empresariales. Por ello es de extraordinaria importancia el hecho de que, aun con todo y las limitaciones de origen de que se parte para que ciudadanos, gobierno y organizaciones se sienten a negociar un pacto fiscal de manera exitosa, los procesos sociales que de manera concurrente están produciéndose en el país han permitido que se llegue a tal punto, que esté planteada ni más ni menos que la convocatoria a que socialmente se defina un conjunto de principios y de compromisos alrededor de temas propios de la temática fiscal (...) Y aunque un pacto y los contenidos que habrán de ser planteados no pueden romper por sí mismos los rasgos propios del sistema y su dinámica, se está produciendo un fenómeno de modernización de importancia extraordinaria que tiende a constreñir las manifestaciones patrimonialistas del Estado en su relación con el capital organizado”* (VALDEZ, 2000: 31).

Este tipo ideal, aunque con serias reservas, también se encontraba en el enfoque preliminar de Urrutia, al enfatizar que: *“el fortalecimiento del Estado se encuentra condicionado al impulso de una sociedad civil integrada y representada por los principales actores políticos y sociales. De tal forma, un acuerdo para fortalecer las finanzas públicas del Estado, supone que se garantice la concertación de una manera plural y participativa, para que los acuerdos tengan legitimidad. Esta premisa, sin embargo, plantea otro problema ¿qué sectores deberían convocarse?, ¿cómo garantizar la representatividad de los convocados? Del comportamiento de los actores involucrados en la concertación política a lo largo del proceso se determinará el resultado de la misma.”* (URRUTIA, 2000: 69)

6. Política fiscal como instrumento de expansión de capitales

Este escenario de poder ha asistido en el último tiempo a un enfrentamiento intraélites que facilita mantener las demandas sociales tradicionalmente excluidas, al margen del poder. La participación no produce políticas públicas; en cambio, sí legitima las decisiones que las suplantán. Por un lado, el rector de ésta dinámica lo conforma un gobierno de naturaleza heterogénea enfrentándose al capital tradicional y su cúpula organizada de naturaleza hegemónica.

El conflicto entre los intereses de las clases sociales representadas por el capital tradicional que salía derrotado del gobierno, y los intereses de las clases sociales emergentes que se construían en la conformación heterogénea del nuevo gobierno, constituyó el fenómeno de disputa del poder que precedió a la incidencia de las élites políticas en el Pacto Fiscal. *“El pacto fiscal se sitúa dentro del conjunto de foros y espacios de discusión y debate que se abrieron como consecuencia de la firma de la paz y el proceso de cumplimiento de los acuerdos. Forma parte de la retórica que identifica estos procesos de lucha por el poder con la pretendida abstracción de la transición de un sistema político elitista a uno pluralista, de un Estado débil a uno fuerte, de una autoridad estatal con poca o nula legitimidad, a otra con apoyo y aceptación en el conjunto de la sociedad civil. Una sociedad civil, a su vez, fortalecida como consecuencia del mismo proceso de democratización y construcción de la paz”.* (URRUTIA, 2000:10).

La base de legitimación del mismo se dio en torno a la consolidación de las finanzas públicas; que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad y, a la vez, legitime políticamente el papel del Estado y su área de acción en las esferas económica y social. Esto se reflejaría en la composición y la tendencia del gasto público, como también de la tributación requerida para su financiamiento.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Al respecto de ésta temática, Torres Rivas en el análisis de coyuntura citado, afirma: *“En Guatemala los actores autoritarios y los poderosos intereses responsables de las desigualdades económicas, de la discriminación, y las exclusiones están vivos y quieren seguir influyendo con un Estado débil y desfinanciado. El descontento crece pero tiene distintos orígenes. Los intentos por aumentar la carga tributaria y cumplir con los Acuerdos de Paz, el proyecto de castigar a los evasores y otras denuncias que afectarían al sector privado, han puesto en pie de lucha a grupos empresariales”.*

Con veinte años de diferencia, el gobierno de Portillo utilizó la política de liberalización y apertura de mercados para enfrentar al capital tradicional, basado en el monocultivo y la cooptación de mercados y servicios. En la región ya se habían aplicado con anterioridad numerosas reformas de política tributaria y arancelaria, pero los cambios habían sido lentos y políticamente costosos para los gobiernos que intentaron elevar la carga tributaria. Particularmente porque se constató que los impuestos con menos oposición de los actores de poder económico y por ende, de mas recaudación relativa, tienen un carácter regresivo.

“Con el impulso de los programas de liberalización comercial iniciados en América Latina durante los años ochenta, que continúan consolidándose en los noventa, se produjo una sensible disminución en el nivel medio en la variancia de los aranceles de la región. Esto generó una considerable caída de la importancia relativa de los ingresos tributarios por concepto de operaciones de comercio exterior, especialmente en los países que más han avanzado en la apertura de sus economías al comercio internacional. Como consecuencia, se ha registrado un cambio en la composición de la recaudación tributaria de numerosos países (...) con una estructura recaudatoria a favor de los impuestos indirectos y en especial sobre el consumo, en la modalidad del IVA. La mayoría de los países han elevado sus tasas básicas de este impuesto en los últimos años.” (CEPAL, 1998).

CUADRO 1.

TASAS BÁSICAS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO¹⁷⁰

Países	Fecha de introducción	Tasa inicial	marzo 1994	Octubre 1997
Argentina	1975 enero	16	18	21
Bolivia	1973 octubre	10	13	13
Brasil	1967 enero	15	17	17
Chile	1975 marzo	20	18	18
Colombia	1975 enero	10	14	16
Costa Rica	1975 enero	10	8	15
Ecuador	1970 julio	4	10	10
El Salvador	1992 septiembre	10	10	13
Guatemala	1983 agosto ¹⁷¹	7	7	10
Haití	1982 noviembre	7	10	10
Honduras	1976 enero	3	7	7
Jamaica	1991 octubre	10	12.5	15
México	1980 enero	10	10	15
Nicaragua	1975 enero	6	10	15
Panamá	1977 marzo	5	5	5
Paraguay	1993 julio	12	10	10
Perú	1976 julio	20	18	18
Rep Dominicana	1983 enero	6	6	8
Venezuela	1993 octubre	10	-	16.5

Este proceso también se encontró fortalecido por el impulso en la supuesta “década perdida”, del acuerdo regional sobre política económica, en torno al Consenso de Washington que: *“integró reformas económicas neoclásicas con la promoción de instituciones, procesos y prácticas democráticas, cuya asignación de recursos con el objetivo de fomentar la inversión y la eficiencia económica, (provoque) rebajas arancelarias sobre bienes importados (para forzar), la reducción en los precios de bienes domésticos que competían con importaciones más baratas. El pilar básico entonces era la promoción de la competitividad del sector privado.”* (MAcCLEARY, 1998:23)

¹⁷⁰ Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. *“De hecho, en promedio, la proporción de los ingresos por concepto de impuestos indirectos se ha estabilizado en alrededor de 73 % de los ingresos tributarios durante toda la década de 1990. Casi todos los países de América Latina recaudan entre el 70 % y el 80 % de los ingresos tributarios gracias a los impuestos indirectos.”*

¹⁷¹ Este causal de conflicto entre los actores políticos y económicos, en disputa por la hegemonía de Estado, lo introdujo la política económica liberal, auspiciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En Guatemala, la condición para la obtención de crédito para iniciar la democracia, fue la creación del IVA. *“El 11 de julio de 1983 se promulgaron los decretos que suprimieron 13 impuestos y tasas y creaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa de 10 % (...). Esto constituyó la mayor novedad en la vida tributaria nacional. La ley respectiva introdujo la figura del crédito fiscal y fijó la liquidación mensual.”* (VALDEZ, 1998: 58).

El consenso de Washington es un listado de diez políticas públicas en el ámbito económico y jurídico que debían observar los países que se subordinaban a la hegemonía dominante: *“La trascendencia de la soberanía moderna tropieza así con la inmanencia del capital. Históricamente, el capital se ha sustentado en la soberanía y en el apoyo de estructuras de derecho y de fuerza, pero continuamente esas mismas estructuras contradicen, en principio, y obstruyen, en la práctica, la operación de capital, con lo cual finalmente obstaculizan su desarrollo.”* (HARDT/NEGRI, 2002: 301)

Este decálogo fue encabezado por la disciplina fiscal, amparados en la reducción del presupuesto y las prioridades en el gasto público, de áreas “políticas” hacia sectores con alto rendimiento económico. En suma la reforma fiscal debería enmarcarse en ampliar la base imponible y recortar los tipos marginales. En el ámbito privado, se promovía la liberalización financiera, el control del tipo de cambio, la liberalización comercial, por medio de la reducción de aranceles, para generar inversión directa extranjera, que compitiera con las empresas locales en un plano de igualdad. Responsabiliza el gobierno de la privatización de las empresas estatales, así como eliminar las reglas que impidieran la libre entrada o restringieran la competencia. Finalmente, garantizar en forma incólume los derechos de propiedad y seguridad.

Estas medidas provocaron en el país que la política fiscal se orientara a fortalecer su función regresiva e injusta. Esto de acuerdo a que: *“en América Latina existe una fuerte resistencia de los contribuyentes al pago de impuestos sobre la renta personal, y una preferencia igualmente fuerte de las autoridades tributarias por el cobro de impuestos indirectos. Esta profundización y consolidación de la tendencia a recaudar basada en impuestos indirectos (particularmente a través del IVA) refleja una combinación de factores de carácter técnico y político. En cuanto a los primeros, cabe recordar las conocidas ventajas del IVA, entre las que destaca su neutralidad nacional, internacional e intertemporal. En cuanto a los segundos, cabe argumentar que los grupos socioeconómicos más acomodados han logrado presionar para conseguir numerosas excepciones, descuentos y deducciones en los esquemas vigentes del impuesto sobre la renta, lo que en definitiva ha reducido significativamente su impacto recaudatorio (...). En promedio, la tasa marginal superior de los impuestos sobre la renta de las empresas de la región ha bajado casi 10 puntos porcentuales entre 1986 y 1994. Asimismo, las tasas marginales superiores*

aplicables a los impuestos sobre la renta personal, se han reducido de 47 % a mediados de los años ochenta a 28 % en 1994. " (CEPAL,1998: 76-77).

En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) concluye que *“la globalización de la economía mundial ofrece claros incentivos para que los gobiernos nacionales muestren mayores niveles de competencia, en lugar de cooperación, en materias tributarias.”* (CEPAL, 1998: 79). Esta tendencia hacia el aumento de la dependencia estructural origina que los Estados cada vez tengan menos autonomía para tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y política fiscal en particular. El “efecto disciplinador de los mercados financieros”, acecha contra cualquier economía de mercado. No obstante, este rasgo de la interdependencia de los mercados frente a la capacidad de recaudación y gasto del Estado, permitió que los desequilibrios tan frecuentes en las décadas pasadas, empiecen a verse sustituidos por una estabilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y el índice de precios. La política fiscal desarrollada en la región ha sido orientada satisfactoriamente, pero en función del mercado y el capital, para su acumulación y reproducción constantes. La pobreza mientras tanto se ha duplicado. Asimismo, en términos formales, los ajustes estructurales han legitimado la acción económica del capital privado sobre los bienes públicos, incrementando el sentido de oportunidad para la corrupción y el despilfarro: por un lado, el gasto público se orienta a satisfacción de los intereses y demandas de los gobernantes; y por el otro, la recaudación se limita al libre albedrío de los gobernados acerca de su escasa disponibilidad de tributar hacia un Estado cuyo rol ha sido desnaturalizado y sometido a una regresiva extinción.

7. Principales contradicciones del Pacto Fiscal

Un rasgo característico de la vida política dentro del mandato de gobierno del FRG, fueron las tensiones entre los dos actores representantes de los polos en contradicción: el gobierno y el CACIF. Esto ocurrió en vista que el gobierno utilizó el poder del que fue investido, a través de la política fiscal, para desarticular los grandes privilegios que goza el capital tradicional, y favorecer el equilibrio macroeconómico y financiero del país. Mientras que, siempre en la arena fiscal, el CACIF descalificó la naturaleza corrupta del poder político, que se evidenció en las malversaciones de fondos y el creciente poder alcanzado por el tráfico de drogas y mercancías.

Todas estas condiciones contribuyeron a fomentar un rechazo social generalizado a las maniobras de uno y otro bando, agudizando la conflictividad en las comunidades que observan la pugna entre las élites. No obstante, la sociedad civil, indiferente sobre su calidad de representación, actuó según la agenda de cualquiera de las élites en disputa, según los grados de conveniencia.

Esta condición caracterizó tanto la negociación como la aparente implementación del Pacto Fiscal. Como consecuencia, en contextos institucionales débiles, facilita que variados intereses hegemónicos e incompatibles, establezcan una lucha por el poder de la organización o “riesgo de captura” del Estado, como ya lo advertía la CEPAL al divulgar su propuesta: *“En tales casos las reglas tienden a ser inestables, no siempre se cumplen, o su cumplimiento depende de circunstancias. Como cabe imaginar, semejante entorno da origen a comprensibles sentimientos de inseguridad jurídica y debilita la eficacia de la administración tributaria, frágilizando por esta vía el pacto fiscal”*. (CEPAL, 1998: 86).

Esta característica también la reconoce Enrique Álvarez, quien participó como facilitador del proceso: *“La intencionalidad del Pacto Fiscal era elevar la capacidad financiera del Estado, pero históricamente el Estado, para las organizaciones sociales, es el enemigo, identificado y claro. Entonces, establecer alguna relación, de algún nivel, de trabajo conjunto, presenta una enorme complejidad. Cuando uno lo aterriza y se pregunta sobre quién está en el poder del Estado, entonces la cosa tiene mayores niveles de complejidad, porque cuando se buscan los recursos hay un efecto natural de fortalecimiento del gobierno. No sólo la administración pública se fortalece, sino existe un beneficio político para el gobierno, eso estaba claro. De manera que el primer gran obstáculo era identificar y construir una visión de Estado más allá de intereses de corto plazo, de manera estratégica, que pueda tener capacidad de desarrollar durante varios períodos de gobierno, la implementación de los Acuerdos de Paz.”*¹⁷²

¹⁷² Entrevista realizada por el autor a Enrique Álvarez -asesor técnico de los Acuerdos de Paz- (27 de marzo de 2003).

Para modificar dicho ejercicio fiscal, el Pacto Fiscal privilegió conceptualmente dos ideas: primera, es la precisión de la estabilidad como objetivo de política y como motor de crecimiento. Luego propiamente como Pacto, la definición de Política Fiscal a través de un proceso de consenso, no como una decisión de política del ente rector, como sería el gobierno. En síntesis, las políticas públicas y las medidas de política fiscal dejan de ser adoptadas en un “*Pacto*” Fiscal, concebido unilateralmente por el gobierno, para pasar a ser consideradas en un proceso de consulta previa.

La base ideal del Pacto Fiscal, como atender a sectores sociales prioritarios, mediante el gasto público, que es el mecanismo como se supone debieron haber funcionado los Acuerdos de Paz, en realidad fue sustituida y dirigida a privilegiar el objetivo de estabilidad. Esta política le convenía tanto al sector privado como al público, cuyo consenso se ha mantenido al margen de la sociedad civil, que no entiende ni se preocupa por la estabilidad macroeconómica, sino que se ocupa empíricamente de sus necesidades, cuya satisfacción viene del gasto social.

No obstante, para los objetivos del CACIF, que de ninguna manera era fortalecer la capacidad financiera del Estado, éste introdujo el objeto de orientar la Política Fiscal hacia un equilibrio en el manejo de los recursos del Estado. De esto el CACIF tomó ventaja, al empezar a plasmar ciertos criterios de política, como el concepto de equilibrio fiscal, que es realmente irreal y en contra del espíritu de los Acuerdos de Paz, al plantear que como paso o premisa para alcanzar el objetivo de estabilidad tenía que lograrse el equilibrio fiscal. En realidad, un déficit fiscal financiado con deuda interna es desestabilizante, porque desestabiliza la tasa de interés, y en contra de este procedimiento se impuso como la idea principal que sustentó el planteamiento del Pacto Fiscal.

Por falta de autenticidad de la sociedad civil y carecer comportamiento estratégico, al proteger intereses o favorecer grupos, faltó la argumentación del sustento ideológico de los Acuerdos de Paz, que era incrementar la inversión pública destinada a sectores sociales prioritarios, no mediante financiamiento tipo deuda, sino doméstico de fuentes sanas, por la vía tributaria. La meta ideal que se proponía era que la cuenta de capital en la balanza de pagos no se tenía que ver demasiado vulnerada en cuanto se incrementaba el gasto público, y esa es la idea de los

Acuerdos de Paz, y se refleja en el Acuerdo Cronograma, donde se definen metas mínimas indicativas de gasto público, en sectores prioritarios: educación, salud y vivienda.

Al hacer un balance sobre los orígenes, Anahí Herrera manifiesta también las diferencias de intereses en las partes que lo negociaron: *“Las motivaciones se encontraban en los logros mismos, sus resultados, del Pacto Fiscal, en cuanto a los programas de recaudación, gasto y deuda pública, tener más control y las reglas claras en esas materias. Y abrir una puerta de la sociedad civil de cumplir sus funciones de auditoría social, de tener mayor espacio para vigilar cómo se manejan los recursos, cómo se atienden sectores, para participar en temas como la descentralización, que era el interés de las mesas de concertación. O controlar el déficit fiscal, uso racional de los recursos, que era interés del sector empresarial.”*¹⁷³ Por la forma en que concibe el Pacto Fiscal se observa la instrumentalización de la sociedad civil al servicio de los intereses del sector empresarial, que no comparte las grandes decisiones, reflejando una cultura excluyente en la participación.

También destaca la injerencia de la política macroeconómica sobre el espíritu de los Acuerdos de Paz: *“El equilibrio fiscal con respecto al gasto no pelea una cosa con la otra. Es decir, que por equilibrio fiscal debe entenderse que a partir de los escasos recursos y por funcionamiento de la economía es imposible gastar más de lo que se tiene. Pero dentro de ésta limitación se habló del uso racional de los recursos, que se incluyó en el Pacto, en el momento que se menciona el gasto social prioritario. De lo que hay, tienen que salir los recursos hacia los sectores de educación, salud, vivienda, o actores excluidos: mujeres e indígenas. Obviamente de la sociedad civil existía un sentimiento por favorecer más, aún en perjuicio del déficit fiscal, cuando se hablara de gasto social. Sin embargo, no creo que sea excluyente, pues si hay un buen uso de los recursos, por la vía del crecimiento económico se genera un margen para que el déficit sea mayor.”*¹⁷⁴

¹⁷³ Entrevista realizada por el autor a Anahí Herrera -ASIES y miembro de la CSPF- 28 de marzo de 2003.

¹⁷⁴ Entrevista realizada por el autor a Anahí Herrera -ASIES y miembro de la CSPF- (28 de marzo de 2003)

Aceptar esta lógica supuso para el movimiento social una reflexión aún mayor, sobre las implicaciones de participar en los espacios de negociación de élites políticas, según lo expresó un representante del sector negociador, Wilson Romero: *“Estamos en una sociedad capitalista, dividida en clases sociales, donde los intereses no son los mismos, unos por su ganancia, otros por su bienestar, y eso siempre lo tuvimos presente. Ahora somos un partido y un movimiento social que están en la legalidad; en ese Estado capitalista y en el marco de los Acuerdos de Paz, lo cual viabiliza la discusión de la Política Fiscal, que no contradice ni nuestro carácter de izquierda, ni nuestro carácter revolucionario, pues de esta manera me paraliza, al no asumir la práctica política y sólo teorizar, criticar, pero que no construye nada. Vimos que discutir eso le daba continuidad a los Acuerdos de Paz y se convierte en la agenda que todavía estamos reivindicando.”*¹⁷⁵

Sin embargo, las contradicciones de tratar los temas incompatibles para los intereses en disputa, también lo destaca: *“Nosotros vimos que ya no era viable mantener el Colectivo de Organizaciones Sociales, pues tenía un enorme riesgo que se demostró en la práctica, es que si el COS desaparecía, se quitaba el elemento que podía hacer presión para su cumplimiento, precisamente cuando llegamos a discutir las políticas ya el COS llegaba dividido, y eso nos quitó mucha fuerza. Si nosotros hubiéramos llegado unificados con un solo criterio, hubiéramos logrado un poco más. Cuando se rompen las negociaciones y nosotros regresamos a la mesa de discusión, ya íbamos divididos, y por eso cuestionamos fuertemente nuestro regreso. Pero otro sector, representado por Ana de Molina, que no hacía el mismo condicionamiento, pues no entra como representante de un sector, sino como asesora de la Coordinadora Si Vamos por la Paz, como especialista y técnica. Esta la delega en ella para que participe en las negociaciones.”*¹⁷⁶

Wilson Romero asume el reconocimiento sobre la contradicción de la agenda en la siguiente forma: *“Sobre el contenido del Pacto Fiscal, había una clara posición de URNG sobre lo que eran las políticas neoliberales y como querían meterlas en el Pacto Fiscal. Pero ahí sucede lo mismo que los Acuerdos de Paz, como es un proceso de negociación, se hizo el esfuerzo de*

¹⁷⁵ Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero –integrante del colectivo de organizaciones sociales y actualmente secretario general adjunto de URNG- (29 de marzo de 2003)

¹⁷⁶ Entrevista realizada por el autor a Wilson Romero-integrante del colectivo de organizaciones sociales y actualmente secretario general adjunto de URNG- (29 de marzo de 2003)

quitarle ese planteamiento macroeconómico de los equilibrios. Se logró al final que un equilibrio fiscal no superara el 1 %, pero eso no dice nada, pues de acuerdo al PIB puede llegar al 3 %; pero se quedó así para no estancar la negociación. Hay que entender la concepción del equilibrio fiscal, entendiendo que un desequilibrio es válido si está dedicado al gasto social y a la inversión. En cambio, ASIES buscaba el equilibrio perfecto, en cambio nosotros dejamos abierta la posibilidad, que en determinadas circunstancias, pudiera haber un desequilibrio fiscal, y la forma que lo logramos es la que aceptaron, que fuera del 1 %. No estaríamos a favor del desequilibrio si todo fuera a gasto de funcionamiento, tampoco de un 4% al 7% por dos o tres años consecutivos. Bajo esta concepción de equilibrio se propuso una política anticíclica, que consiste en guardar en época de bonanza y gastar en época desacelerada, y fuimos marcando diferencias.”

Para Enrique Álvarez, también del mismo sector, el error no era de contenido ni oportunidad, mucho menos de representatividad, sino de concepción: *“pues se buscó construir un instrumento para ponerle una pistola en la cabeza al Congreso de la República, y al ejecutivo. Es decirles, así tiene que ser la Política Fiscal, y así las medidas concretas. Decirles: ‘renuncien a su soberanía, aquí tienen esto. Con qué respaldo, con qué fuerza’. Todos creíamos que sin unas medidas concretas, se iba quedar en algo así como se quedó, que había que garantizar que esa babosada se implementara, y nos emborrachamos, pues, en esa dinámica tan rica de llegar al nivel de llevarles la propuesta. Correspondía negociar con las bancadas y partidos, sobre la base de estos principios, definiciones y medidas, para discutir qué tipos de impuestos. La forma finalmente se volvió contenido, y la concepción fue equivocada al contar con una realidad política inexistente. Las organizaciones sociales, vinieron a reproducir la práctica de las élites, de otra forma, de manera mucho más amplia y participativa, con legitimidad y razones, pero igualmente los errores no son menos porque tengas buenas intenciones al cometerlos. No hubo una real valoración ni del momento político, ni de la capacidad de incidencia, ni del proceso que era necesario impulsar. Eso yo lo juzgo a la distancia, entonces estaba embarcado, como todos. Pero creo que ni al ejecutivo ni al legislativo, uno le puede quitar su capacidad de gestión.”*¹⁷⁷

¹⁷⁷ Entrevista realizada por el autor a Enrique Álvarez -asesor técnico de los Acuerdos de Paz entonces- (27 de marzo de 2003).

Según el trabajo elaborado por Urrutia en función de identificar la viabilidad política del Pacto, distinguió este rasgo de la entrevista de los personajes. Para la exministra de Finanzas, Irma Luz Toledo de Peñate, *“en Guatemala hay una presión del gasto social que no se cumple, y a ésta hay que agregar la que viene de los compromisos de los Acuerdos de Paz. El pacto fiscal debe definir lo que población quiere hacer de este país, lo que quiere la sociedad que el Estado resuelva, y lo que no quiere. Establecido ello, se deben definir los términos de la contribución de cada uno. Lo que sí es cierto es que podemos seguir una política fiscal cambiante cada año y medio, cada tres años. Tenemos que definir a largo plazo lo que queremos.”* No obstante, la claridad sobre el verdadero campo de decisión fue explícitamente comentada por la ex ministra: *“el pacto fiscal debe realizarse alrededor del eje de una alianza entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, porque esos organismos son los que tienen y encarnan el poder político, ellos pueden decidir acerca de los temas ingreso, gasto y deuda públicas.”* (URRUTIA, 2000: 59).

La reproducción de la lógica del poder del período autoritario, en la cual las instituciones de carácter formal eran irrelevantes para el ejercicio político, suplantadas por espacios de decisión informales cooptados por militares o élites oligárquicas, se implementó en el Pacto Fiscal al obviar de los espacios de concertación al organismo legislativo. Se dio continuidad a la práctica política en la que los diputados eran funcionales a las decisiones acordadas en el ejecutivo con la élite empresarial, asumiendo un rol de tramitación para que las decisiones cupulares fueran convertidas en ley. La viabilidad política del Pacto Fiscal, no obstante, había sido sugerida por Urrutia, retomando una opinión vertida por Raquel Zelaya, en el sentido que el procedimiento para celebrar el acto de concertación contemplara la participación activa e institucional del Congreso de la República, bajo un debate nacional en el seno de este foro político. En cambio, admite que José Roberto López Cáliz, representante del Banco Mundial, proponía que la vía de concertación del pacto, sería la organización de un foro nacional, donde se llegara a acuerdos, que pasarían luego al Congreso. Se advertía entonces que el problema sería que la bancada mayoritaria del FRG, asumiera acriticamente su rol tramitador de leyes, incluso negándose a darle al ejecutivo un *“fast track”*; que fue justamente lo que sucedió.

8. Conclusiones del Capítulo IV.

- i. Con el compromiso oficial de implementar los Acuerdos de Paz, se supuso operacionalizada la concepción poulantziana de un Estado que, siendo más versado en la exclusión y en la represión que en la concertación de intereses incompatibles, optaba por su autonomía relativa y entendía la necesidad del juego de concesiones y un equilibrio inestable de compromisos para preservar su hegemonía. En efecto, la institucionalidad de la paz, (actores y situación) facilitaría al Estado actuar en el límite de la lucha de clases atenuando las contradicciones para mantener el sistema y su hegemonía, invocando el equilibrio del interés y la unidad nacional.
- ii. En este ejercicio de tránsito, de una democracia representativa hacia una participativa, cuya función es la incidencia en la definición de políticas públicas, para condensar el conflicto social y el económico, origen del conflicto armado, debe tenerse presente que:
 - a) la autonomía relativa con la que el Estado actúa, no es una neutralidad total en la definición de dichas políticas y b) que la sociedad civil es un espacio definido, con identidad e intereses propios. Creer lo contrario, es negar el carácter antagónico de las relaciones políticas entre factores de poder.
- iii. La degradación política de la sociedad civil se origina con la hegemonía de la ideología neoliberal aportada por la cooperación internacional y los organismos de mediación y financiamiento de la paz. Esta es llevada a la práctica por la democracia de las élites, que con la reducción y neutralización de lo político, convierte el ejercicio ciudadano de la concertación, en una simple relación de intercambio técnico.
- iv. El concepto de democracia de las élites, se operacionaliza con actores que en los espacios de concertación, luchan por la distribución o concentración del poder, pero instrumentalizados para articular los intereses del poder financiero de las élites oligárquicas, con los intereses sectarios del poder político del gobierno capturado por las mafias, en desmedro de los intereses sociales y económicos de un movimiento social fragmentado.

- v. Este movimiento social que, para el ejercicio ciudadano de beligerancia política, tuvo acceso a espacios de concertación en los que hubieran legitimado sus intereses, se convirtió en una clase política conciliadora de los intereses de una élite tradicional y otra emergente. Con este comportamiento, soslayó ejercer en forma unívoca su función de interés propio en la creencia que, equilibrando la lucha podría compartir la hegemonía elitista.

- vi. El proceso de concertación del pacto fiscal, como ejercicio de democracia política, desde la óptica funcionalista, fue un sistema de relaciones y prácticas entre representantes de factores de poder, en el que se dieron las categorías referenciales de la función: actor, situación y orientación.

- vii. En la medida que constatamos que la política guarda una autonomía relativa frente a la lucha de clases, como fenómeno histórico y estructural, es posible establecer el comportamiento actual de los objetos y medios en que se sustenta, a través de un análisis de coyuntura. Esta lógica causal obedece a la necesidad de alcanzar resultados en tiempos específicos, a partir de los compromisos adquiridos por el Estado, que le supuso situarse en un proceso de transición.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE COYUNTURA POR ACTORES POLÍTICOS

1. Tipología del Pacto Fiscal como medio para los Actores y Factores de poder

El proceso al conocimiento en esta investigación ha sido partir de la experiencia, para formular la interpretación y comprensión del sentido que tiene para el sistema político del país, la práctica de los actores involucrados en las políticas públicas sujetas a concertación; y los factores que han condicionado dicha participación.

Para obtener una lectura objetiva de este proceso, se observó la orientación de la acción política de quienes asumieron la función participativa en el diseño y aplicación del Pacto Fiscal. Esta consistió en definir el contenido que cada actor postuló y los motivos esenciales que los llevaron a asumir una representación de intereses y demandas específicas; asignarles un significado que legitimara su posición, y obtener los productos indicadores de la conexión entre las metas ideales y los resultados reales.

Esta concepción metodológica se encuentra fundamentada en el aporte a la sociología y la política de Max Weber, para desvincularse con lo mecánico del organicismo y las ciencias biológicas, así como los preceptos dogmáticos de lo jurídico y sistémico. No obstante, lo relevante de este enfoque para los fines de la interpretación comprensiva del proceso investigado, es que no pretende obtener una referencia general de contenido abstracto replicable a otros procesos de concertación, sino que se ubica en el caso particular estudiado y en el campo de sus consecuencias inmediatas.

Siguiendo esta lógica, Weber estima que la unilateralidad en las explicaciones de los fenómenos no es válida en las ciencias sociales, pues: *“una ciencia experimental nunca podrá tener por tarea el establecimiento de normas e ideales, con el fin de derivar de ellos unas recetas para la praxis. (...) La ciencia empírica no es capaz de enseñar a nadie lo que ‘debe’, sino sólo lo que ‘puede’, y, en ciertas circunstancias, lo que ‘quiere’.”* (WEBER, 1971: 9-12)

Para comprender dicha naturaleza en los diferentes actores participantes de la concertación empíricamente observada, se requiere definir los propósitos y los resultados de la integralidad del proceso, a través del motivo de los fines, en la particularidad de los actores. Para obtener dicha síntesis, es necesario tipificarlos según el modelo analítico de referencia utilizado a lo largo de la investigación –el sistema político, el modo de producción, la organización social y la interdependencia entre naciones-, dentro del sistema de relaciones que establecen los actores participantes de la política fiscal: el gobierno, la oligarquía tradicional, el movimiento social y la comunidad internacional.

La definición del actor político constituye la dificultad primaria, debido a las características que guarda el fenómeno social, heterogéneo y disperso, que supone impedimentos en la sistematización y clasificación. Sin embargo, para el caso de la interpretación de los actores políticos participantes en el Pacto Fiscal, la práctica de las élites bajo la cobertura de diferentes organizaciones de la sociedad civil, quedó de manifiesto a lo largo de la observación del proceso de concertación e implementación. La reducción en la representación de actores políticos, es posible por el grado de identificación en comportamientos colectivos en la incidencia política definida.

El sentido de la acción, es decir, la situación, consiste en identificar la manifestación más predominante en un momento histórico determinado. En tanto que la naturaleza, dinámica y cambiante, de la representación del gobierno, los intereses económicos, la hegemonía de las presiones internacionales y la beligerancia de los movimientos sociales, no se puede restringir a definirse en una sola vez; es necesario adecuarla al momento de su desarrollo o involución.

A su vez, se requiere ubicar a los actores políticos en un escenario determinado, para precisar la orientación hacia donde se dirige la acción social colectiva, y la posición de la misma respecto al conjunto de roles asignados por el sistema político. Al observar la orientación de los acontecimientos, es posible medir el grado e intensidad de la reacción del sistema sobre el cual se ejerce la acción política, lo cual contribuye a sistematizar a los actores que participan en un proceso de concertación, en la medida que trasladan inestabilidad o gobernabilidad en una coyuntura determinada. La orientación predominante sobre el contenido de la acción, está

relacionada con el grado de aceptación o desprestigio adquirido por la metodología de la concertación, y con el grado de incompatibilidad o tolerancia de las políticas públicas aplicadas en dicho sistema.

Definidos los actores y contextualizado el escenario, procede precisar el marco de la tipología del análisis de coyuntura, de manera que exprese la representación del resultado obtenido, el cual puede compararse con las propuestas motivantes. El origen de la acción ofrece un cuadro de ideas coherentes, expresadas en la planificación previa de los mecanismos y resultados esperados. Para el caso que nos ocupa, se tiene como referencia el marco conceptual aludido en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, el Acuerdo de Recalendarización suscrito por la CAAP, el producto del ejercicio de la CPPF, y una síntesis del tipo ideal de política fiscal, expresado en el Pacto Fiscal y el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz y el Desarrollo. *“Este cuadro de ideas reúne determinadas relaciones y procesos de la vida histórica para formar un cosmos no contradictorio de conexiones pensadas. Por su contenido, dicha estructura ofrece el carácter de una utopía, obtenida mediante la acentuación mental de determinados elementos de la realidad. (...) Nosotros podemos representarnos y comprender de forma pragmática las particularidades de tales relaciones mediante un tipo ideal. (...) Resulta imposible encontrar empíricamente en la realidad este cuadro de ideas en su pureza conceptual, ya que es una utopía. Para la investigación histórica se plantea la tarea de determinar en cada caso particular la proximidad o lejanía entre la realidad y la imagen ideal. (...) Por lo tanto la construcción de tipos ideales abstractos no interesa como fin, sino exclusivamente como medio.”* (WEBER, 1971: 60-61-63)

De modo que el Pacto Fiscal, en forma de paradigma o hito histórico, adquiere validez para el sistema político en tanto se constituye como excusa o instrumento para justificar la práctica de los actores políticos participantes, de acuerdo con los roles que desempeñan para la funcionalidad del sistema democrático. Así, el gobierno lo utiliza como medio para incrementar impuestos, mientras que la comunidad internacional, para condicionar préstamos y reconocimientos.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Durante el evento electoral pasado, el Pacto fiscal se definió como un medio para fines políticos, en función de su propio relanzamiento que impulsaba la CSPF en el marco de una campaña de sensibilización hacia los partidos políticos, bajo los siguientes argumentos expresados por el consultor Juan Alberto Fuentes: *“Si los candidatos*

Considerada como medio, la concertación entre actores se convierte en acuerdos frágiles, susceptibles de la voluntad y el interés de cualquiera de las élites que lo suscriben. Esto se aprecia en los signos de crisis institucional y deterioro de la interlocución para adquirir compromisos. El poder político se consolida como democracia formal y no una estructura social democrática, en tanto su fin se concentra en las relaciones y acuerdos con el poder que emerge de las élites corporativas.

La magnitud y alcances del Pacto Fiscal se miden por el desempeño de los actores que lo propiciaron, no por su contenido intrínseco. En tanto medio, su impacto se observa por haber otorgado la forma de participación de las élites, no sobre la base de su condición diferenciada respecto a la sociedad, sino por la red de relaciones y pactos que adquiere con ella. A partir de los procesos de concertación, la élite ya no funciona aislada, sino estructurada al sistema que admite la aceptación de las tendencias en el punto en que coinciden por una política de alianzas. De acuerdo con el momento, cada actor asume un rol tanto de auge y protagonismo, como de cautela o subordinado. Responde a los momentos y las necesidades de poder de cada élite para ejercer el mayor peso de responsabilidad.

La connotación de los términos 'élite' del poder, abarca la interrelación de los actores gubernamentales, oligarquías tradicionales, la representación de los movimientos sociales y la interdependencia de la comunidad internacional, y no se reduce simplemente al determinismo de uno de los actores. El intercambio de funciones está vinculado a las necesidades de cada actor; así, el empresario puede encabezar una huelga general contra los impuestos, mientras el movimiento social asume funciones de auditoría pública y fiscalización. Las élites inventan la historia, la recrean. Se fundan sobre bases más allá de las contradicciones internas y las diferencias. Asumir acuerdos es parte de su método, y adoptarlos discrecionalmente parte de su fin.

presidenciales y a diputados siguen una estrategia electoral de mediana honestidad con el consiguiente reconocimiento de que si hay que aumentar ciertos impuestos, el Pacto Fiscal puede ser un medio para reducir sus costos políticos. De partida hay que tomar en cuenta que ya fue aceptado por prácticamente todas las organizaciones gremiales y políticas de Guatemala. Ahora bien. Si realmente hay un acuerdo amplio y sólido de respetar el Pacto Fiscal, el costo político de aumentar los impuestos disminuye” El Periódico, 23 de julio de 2003, página 15.

2. Autocomplacencia de la participación social

La interpretación del sentido de la acción de las élites políticas, bajo la perspectiva de observar el proceso de concertación como un medio para adquirir poder y hacer funcionar el sistema político predominante, se opone a la lectura de la participación social que observa como sanos y positivos los esfuerzos de concertación por sí mismos. Desde esta perspectiva, según Víctor Gálvez expone, vemos que: *“La participación social puede registrarse bajo dos situaciones. Una de ellas se da con ocasión de procesos intensos de transformación y cambio social, en los que la propia participación resulta favorecida por la intensidad y profundidad de tales procesos, a pesar del carácter accidentado o de las tensiones que suelen acompañarla (...). La segunda situación en la que se producen procesos de participación social ocurre durante el funcionamiento ‘normal’ de las sociedades y, en estos casos, tales procesos suelen estar influidos por el grado de apertura y de consolidación de una cultura política democrática, que acepte y valore positivamente la intervención ciudadana”*. (GALVEZ, 2002: 23)

Esta lectura se encuentra ampliamente reconocida por tratarse de una oposición a la cultura autoritaria que negaba la participación y organización social hasta el límite de la represión. Se corrobora por la urgencia de cultivar un sentido alternativo de la participación, a través de la apertura de espacios políticos que sirvan de ejercicio para la transformación hacia una cultura de diálogo y tolerancia. En tal sentido también expresa Edmundo Urrutia: *“Yo estoy profundamente convencido que Guatemala, después de cincuenta años de conflicto político y armado desde 1954 para acá, o logra pactos o se agota como país. Debe moverse de Marx a Rousseau, de la lucha de clases al pacto social. O hacemos Pactos y nos ponemos de acuerdo los principales actores, con una agenda de Estado, una visión de largo plazo, con las tonalidades y matices del caso, o el país se va por el caño, como estamos, con un ambiente de confrontación.”*¹⁷⁹

En el análisis de la coyuntura política, es necesario entenderla en función de la necesidad relevante de llegar a acuerdos para desactivar el enfrentamiento entre élites. En ese enfoque destaca la tendencia a subordinarse a una de ellas para desactivar la otra, como una forma de adherirse a su poder, por medio de la ventaja en la correlación de fuerzas. Esto queda de

¹⁷⁹ Entrevista a Edmundo Urrutia, el 21 de marzo de 2003.

manifiesto en la lectura del poder que sustenta Mires: *“Sólo desde la opresión puede surgir la idea de la libertad que la niega. Sólo desde el poder surgen los contrapoderes que disputan al poder establecido su absoluta hegemonía. De ahí que la política vive de las desigualdades y de las inequivalencias o, lo que es parecido, a través de su práctica no sólo se busca la hegemonía, sino que además se cae en la subalternidad, pero a la vez, sólo desde una posición subalterna puede ser buscada (deseada) la hegemonía. De manera que la política no vive del orden, sino de actores que se desplazan continuamente, a veces unidos, pero a veces separados, aunque casi siempre chocando entre sí, surgiendo antagonismos que no caben en el jardín idílico de la “sociedad plural” que proclaman las ideologías liberales.”* (MIRES: 2001, 22).

La condición de cada actor político en un proceso de concertación, en el que participa de la construcción de políticas públicas, no confiere a su rol una función igualitaria, sino más bien subordinada al estatus límite que le asigna el sistema político. Anahí Herrera sintetiza este aspecto en su lectura de los roles de participación ocurridos en el Pacto Fiscal: *“La correlación de fuerzas que expresa la participación en el Pacto Fiscal, refleja hasta dónde se puede avanzar en cuanto a los diferentes grupos involucrados, hasta dónde le corresponde a cada uno actuar. Yo no creo que el proceso del Pacto Fiscal eternamente va estar contando a ciento cuarenta y tantas organizaciones para discutir un tema, no se puede. El tema de la auditoría social se torna muy importante, pero también el tema de la responsabilidad a la hora de emitir el voto, que es la forma en que podríamos incidir en los órganos gubernamentales. La ejecución corresponde a grupos más pequeños. La sociedad civil puede participar en todo el proceso, en una gama de líneas de trabajo, involucradas en lo que corresponde: auditoría social, de vigilar. Pero hay un momento en que el plano de acción sí recae sobre instituciones específicas, sobre entes del Estado, donde no tienen cabida.”*¹⁸⁰

Para concluir con esta interpretación, se puede identificar el sistema político en decadencia del país, como una parte funcional de las relaciones de poder que ocurren en la democracia de las élites. De manera que puede afirmarse que el modelo democrático no es una construcción dada, sino campo político sujeto de acciones y omisiones, donde se dinamiza el poder, en el cual unos

¹⁸⁰ Entrevista a Anahí Herrera, el 28 de marzo de 2003.

dominan y otros obedecen: “Una comunidad política que garantiza no sólo la pluralidad sino el antagonismo en la pluralidad es necesariamente asimétrica desde el punto de vista político, lo que significa que en su interior se establecen –para seguir usando el vocabulario de Hannah Arendt- no sólo relaciones de hegemonía y de subalternidad, sino también, guste o no, de mando y de obediencia. En ese punto Arendt razona cuasi psicoanalíticamente, argumentando que hay pre-disposiciones que inclinan a determinados individuos a ocupar lugares de mando y a otros, a aceptar posiciones más bien marcadas por posiciones de obediencia (Arendt, 2000, p. 159). La obediencia es en muchos casos una condición de la adaptación social que de una u otra manera necesitamos para seguir viviendo juntos. (MIREs, 2001, 23).

El movimiento social ha experimentado el proceso de adaptación a este modelo democrático, desactivando su resistencia al poder, y, en cambio, acepta un rol de obediencia. Este proceso se manifestó en la dispersión de lealtades que cada sector buscó para ejercer dicha subordinación. Igualmente este fenómeno lo sintetiza Víctor Gálvez: “La sociedad civil está atomizada. Es uno de los efectos de la paz que no se ha estudiado. La crisis produjo una cohesión, una práctica política, un acercamiento, en plena guerra, de posiciones antagónicas. Pero llegamos a 1996 y de entonces para acá sólo basta con ver el movimiento maya o las organizaciones sindicales para darnos cuenta de la atomización. Pero la paz, en lugar de generar grandes líneas, provocó una dispersión muy grande. El panorama actual resulta en un gobierno débil y fragmentado, una oposición muy dividida y una organización popular y social dispersa. En este gobierno las cosas no llegan a peor por la misma debilidad de todos, es una suma cero, estamos a nivel del Zócalo.”¹⁸¹

3. Acción Política en la coyuntura, producto del pacto entre élites

El sistema político que promovió el modelo de participación del Pacto Fiscal, se expresa en el comportamiento de los actores políticos al final del período de gobierno del FRG en vísperas de las elecciones generales de 2003. Para el enfoque sistémico en que funciona el modelo democrático que se abordó en el capítulo IV, se hace referencia a un marco descriptivo, que aporte un análisis de la orientación de la acción, según la situación dada.

¹⁸¹ Dr. Víctor Gálvez Borrel, entrevista a El Periódico, 25 de mayo de 2003.

Tomando en cuenta los conceptos teóricos y metodológicos comentados sobre la función de la sociedad civil dentro del sistema democrático, a partir del enfoque de Poulanzas, Parsons y Torres-Rivas, la interpretación de la acción política en la coyuntura como producto del pacto entre élites, es posible aplicarla bajo el siguiente esquema, que abarca el comportamiento de las élites en materia de concertación y lucha por espacios de poder.

CUADRO 2.

Actor	Situación	Orientación
Gobierno		
⇒ FRG	⇒ Composición de fuerzas políticas heterogéneas	⇒ Liberalización de la política en relación al Estado capturado (superar la “patria del criollo”)
⇒ Alianza militares alta y baja	⇒ Lucha por el poder económico y político	⇒ Eliminación de privilegios concedidos al capital tradicional.
⇒ Capital emergente, resultado de negocios del Estado	⇒ Limitada capacidad de gestión.	⇒ Promoción de los antagonismos y la polarización política, manipulando la lucha de clases
⇒ Exmilitantes de la guerrilla	⇒ Sostenibilidad sobre la base de la impunidad y el crimen organizado	⇒ Falta de transparencia y corrupción
⇒ Partidos satélites: PAN, UNE	⇒ Fortalecimiento del ejército	⇒ Implementación de una política fiscal dirigida a mantener el equilibrio fiscal y como instrumento impositivo contra el gran capital
	⇒ Generación de un gobierno paralelo	⇒ Ejecución presupuestaria con transferencias millonarias hacia el ejército, otorgando funciones ajenas al mismo y revistiéndolo de legitimidad
	⇒ Crisis para mantener la cohesión interna	⇒ Mayor endeudamiento y seguimiento de la política neoliberal
	⇒ Precaria situación financiera para expandir el gasto público ¹⁸²	⇒ Grandes empresarios se benefician del régimen de especulación
	⇒ Frágil institucionalidad política del régimen en evidencia por inscripción del Gral. Ríos Montt	

¹⁸² La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) mantuvo un déficit de recaudación negativo con relación a su programación mensual; y en relación con el crecimiento económico, su tendencia es que captó menos de lo que se creció. Los ingresos se vieron mermados por la guerra de los impuestos frente a los aranceles celebrada entre el sector privado y el gobierno, en la arena de la Corte de Constitucionalidad.

Para la aplicación de la política fiscal del gobierno, hubo dos corrientes: las medidas de política tributaria, orientadas a cubrir la brecha fiscal con medidas puramente recaudatorias, y luego los enfrentamientos que sostuvieron con sectores industriales.

En la solución de este segundo aspecto, el Pacto Fiscal como mecanismo o foro de consenso sobre política fiscal no tiene nada que ver, y la CSPF menos. Una problemática en donde un sector impulsaba decretos en el Congreso República, y el otro ante la Corte de Constitucionalidad, se mantuvo sin incidencia social.

Los argumentos de la Corte de Constitucionalidad en cuanto a que es demasiado gravoso, deslegitima el poder coercitivo del Estado. En oposición, el gobierno trató de imponer su función recaudadora de tributos a través de la persecución de impuestos dirigidos a las familias que controlan el monopolio de la producción industrial nacional, al condicionar la política fiscal como instrumento de dominio.

Con relación al enfrentamiento entre el gobierno y la oligarquía tradicional, Anahí Herrera comentó: *“Con la firma del Pacto Fiscal, se sobre entendía, era parte de la naturaleza de ‘Pacto’, que incrementar la carga tributaria significaba sacrificios, y para ello había que evitar precisamente que los temas fueran a impugnarse en la Corte de Constitucionalidad. Se hubiera logrado más si el gobierno hubiera mostrado un poco más de disposición de alcanzar ciertos objetivos, hubiera existido más presión sobre el sector privado para evitar este tipo de medidas. Pero media vez empieza esta pelea entre todos, simplemente no puede existir esa presión moral hacia el sector privado, y se cae en lucha política en la CC. Yo si considero que parte del sentido del pacto fiscal, era establecer que a través de poner impuestos y después poner recursos de inconstitucionalidad, simplemente no se iba a avanzar, por ejemplo de 1986 al 1998 a cada rato aparece esta estrategia, y el Pacto intentaba modificar esto.”*¹⁸³

Por aparte, la oficina de estudios de coyuntura, de la Dirección General de Investigación de la Universidad de San Carlos (USAC), respecto al escenario electoral que se presentó, indicó: *“Una suerte de incertidumbre en cuanto al futuro político del país se cierne sobre los*

¹⁸³ Lic. Anahí Herrera, Entrevista realizada el 28 de marzo de 2003.

guatemaltecos, a una distancia de apenas 3 meses de los comicios electorales, nutrida por un repunte de la criminalidad, el deterioro de la condición socioeconómica de los guatemaltecos, el bajo perfil de las propuestas de los partidos políticos y el fantasma del fraude electoral. ¹⁸⁴

CUADRO 3.

Actor	Situación	Orientación
Oligarquía Tradicional		
⇒ CACIF	⇒ Construcción de alianzas con sociedad civil	⇒ Adquirir el poder público
⇒ Prensa Escrita	⇒ Búsqueda de alineamientos para configurar un proyecto político	⇒ Redefinir su imagen de exclusividad y privilegios
⇒ Foro Guatemala ¹⁸⁵	⇒ Cooptación de líderes y discursos, a través de la polarización, la confrontación, la conspiración	⇒ Asumir la representación de la nación y la función aglutinadora de sectores
⇒ Grupo Barómetro	⇒ Estrategia de minar las finanzas públicas del gobierno	⇒ Persigue el deterioro institucional y la creciente pérdida de legitimidad del régimen democrático
⇒ Frente Cívico	⇒ Campaña de denuncia de los hechos de corrupción pública	⇒ Suplantación de los espacios de participación para los fines de la lucha política contra el gobierno
⇒ Partidos Políticos: GANA, Unionistas	⇒ Jugar un papel de contrapoder al gobierno	⇒ Condicionamiento de una política reactivación económica, para facilitar inversión nacional ¹⁸⁶
	⇒ Utilización de la Corte de Constitucionalidad	

El poder económico impulsó a la Gran Alianza Nacional (GAN), conformado por la oligarquía y sectores militares; dispusieron de una estrategia mediática y financiera para recuperar el poder

¹⁸⁴ Investigación realizada por Jorge Aragón, agosto de 2003.

¹⁸⁵ Integrantes Foro Guatemala: -CTC -UGT -FADS -CGTG -ICCPG -CACIF -Foro Maya -CONFECOOP - Madres Angustiadas -Grupo de Apoyo Mutuo -Fundación Mirna Mack -Universidad Rafael Landívar -Comunidad Judía de Guatemala -Sector de personas con discapacidad -Convergencia Cívico Política de Mujeres - Universidad de San Carlos de Guatemala -Conferencia Episcopal de Guatemala -Red de Mujeres por la construcción de la Paz -Alianza de Iglesias Evangélicas de Guatemala, -Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

¹⁸⁶ Según Juan Alberto Fuentes, está condición no tiene sentido: *"Está demostrado en todo el mundo que el tema de los impuestos casi no afecta al crecimiento económico. Hay otras circunstancias más importantes: aumentar el gasto público, garantizar la seguridad ciudadana, tener buena infraestructura, mano de obra calificada en materia de desarrollo tecnológico, tener un sistema de control de calidad; pero todo esto requiere gasto público. Los empresarios en Guatemala, como en todo el mundo, tienen que acostumbrarse a competir pagando impuestos."* El Periódico, 28 de julio de 2003.

político perdido, al utilizar un partido político virtual y el liderazgo de Oscar Berger, como medios cosméticos para atraer votantes en forma masiva. Para este fin aprovecharon el desprestigio del gobierno del FRG, logrando consolidar sus opciones electorales a partir del "jueves negro"¹⁸⁷.

De acuerdo con el politólogo Manuel Villacorta, la coyuntura electoral se caracterizó en que: *“Se ha llegado hasta el extremo de pedir el voto por la oposición, no porque ésta presente alternativas objetivas, concretas y viables para enfrentar la gravísima situación nacional, sino simplemente, para evitar la perpetuación del FRG en el poder. Considerado esto con reflexividad, nos conduce a la conclusión de que el sistema político guatemalteco ha colapsado completamente. No se votará para elegir, se votará para impedir la perpetuidad de una maquinaria imperturbable, dispuesta a todo, que posee por su parte, un caudal electoral afianzado por la técnica militar (los ex patrulleros civiles) y la sigilosa pero impresionante red que teje el protestantismo fundamentalista.”*¹⁸⁸

Respecto a la política fiscal, la propuesta electoral fue reducida. Para el economista Pablo Rodas Martini, uno de los retos que no reconocieron los partidos políticos fue el aumento de la carga tributaria, pero que no lo asumieron por responder a sus propios financistas: *“Los partidos políticos al señalar que respaldan el pacto fiscal procurarán dar la impresión que están proponiendo algo, cuando en realidad plantean nada (...) Un nuevo aumento al IVA, por tanto, será obligado durante el próximo gobierno. Su alza al 12 por ciento fue avanzar la mitad del camino hacia la tasa final que tendrá que alcanzar en definitiva. En el próximo gobierno el IVA llegará al 13, 14 o hasta 15 por ciento. La revitalización del pacto fiscal, por consiguiente, no será así de sencillo como algunos partidos políticos lo creen.”*¹⁸⁹ La oligarquía tradicional, no obstante, no necesitaba que los partidos políticos expresaran algún criterio al respecto:

¹⁸⁷ El 14 de julio de 2003, la Corte de Constitucionalidad dictaminó en forma dividida la autorización para que el general Ríos Montt participara como candidato a la presidencia, contradiciendo sus dos anteriores fallos. Ante el escándalo político y jurídico que provocó en las élites tradicionales, se motivó la reacción jurídica de la CSJ, que intentó contradecir a la CC, reconociendo un amparo provisional en contra de la medida de su superior, el 20 de julio. Como medida de reacción, a su vez, el FRG organizó una manifestación intimidatoria, los días 24 y 25 de julio, sobre las sedes de los empresarios, las zonas residenciales de lujo y la misma CSJ. Estos incidentes que provocaron el caos y pánico en el medio periodístico y capitalino, fue denominado para fines propagandísticos el “jueves negro” y “viernes de luto”. Finalmente, el general fue el primer candidato presidencial inscrito.

¹⁸⁸ Manuel Villacorta, politólogo USAC, 09 de agosto 2003.

¹⁸⁹ Pablo Rodas Martini, opinión publicada el 25 de marzo de 2003, El Periódico.

*"Nosotros, con la representación que nos dan más de 250 mil afiliados, tenemos un poder de crítica hacia la persona que está y al Gobierno que esté. Un poder de presión legítimo para decir por dónde queremos que vayan las cosas."*¹⁹⁰

La estrategia de vincularse con los sectores sociales para hacer funcional dicha presión, también es reconocida por otra perspectiva académica: *"Yo creería que el sector privado se tuvo que haber dado cuenta en este tiempo, hábiles han sido, de que solos no van a ninguna parte, que separados sólo generan condiciones peores para el país, y para ellos mismos. Si no participan de esto, los temas de impunidad, los temas de falta de personal capacitado, que son parte de las funciones que el Estado debe cumplir, tarde o temprano regresan a ellos a través de sus empresas, a través de que tienen que pagar seguridad específica, que sólo funciona en una sociedad plural y participativa. Hace falta enfatizar el tema fiscal y promoverlo dentro de la diversidad de fuerzas política, puesto que el resultado electoral es incierto."*¹⁹¹

¹⁹⁰ Margo Augusto Noriega, presidente del CACIF período 2001, El Periódico, 27 de Enero de 2002.

¹⁹¹ Anahi Herrera, miembro del CSPF, investigadora de ASIES, entrevista realizada el 28 de marzo de 2003.

CUADRO 5.

Actor	Situación	Orientación
Movimiento Social		
⇒ Magisterio	⇒ Asimilación por mesas intersectoriales y grupos de diálogo ¹⁹³	⇒ Pérdida de autonomía
⇒ Campesinos		⇒ Incorporación a estructuras estatales
⇒ COS ¹⁹²	⇒ Movilidad hacia luchas reivindicativas coyunturales ¹⁹⁴	⇒ Atomización y fragmentación del proyecto colectivo
⇒ URNG	⇒ Dependencia de resultados ajenos a la representación de los sectores	⇒ Subordinación a los resultados electorales y la lógica de las cuotas de poder
⇒ ANN	⇒ Cohesiones frágiles en base al miedo de estar a expensas de la impunidad	⇒ Persistencia de una cultura política de desunión, basada en la descalificación o la derrota
	⇒ Aplicación de las políticas liberales sobre el carácter conservador de la sociedad civil ¹⁹⁵	⇒ Renuncia a la perspectiva de transformación, al considerar la realidad como irremediable
		⇒ Poca incidencia de la sociedad civil en las políticas económicas

¹⁹² Los miembros del Colectivo de Organizaciones Sociales son: ACPD- LESBIRADAS- CIIDH- CNP, tierra-COINDE- CONGCOOP- CONADEHGUA- CNOC – CNSP – DESCGUA – FEPAZ – FGT, FUNDEMOS – MTP – Sector de Mujeres e la Sociedad Civil, Si ¡Vamos por la Paz! UNAMG.

¹⁹³ El mecanismo lo articuló el canciller del país, Edgar Gutiérrez: “Se debe transformar las mesas de diálogo intersectorial para un acuerdo nacional que dé una perspectiva de más largo plazo a los Acuerdos de Paz, transformándolos en un programa de nación que pueda ser discutido por los actores de la paz con los partidos políticos. Los Acuerdos de paz nos dicen qué hacer para transformar al país, pero no cómo. La tarea de los operadores de la paz es acordar cómo lograr los objetivos, y esto significa acuerdos entre las Élités del país.” El Periódico, 18 de mayo de 2003.

¹⁹⁴ Como reacción a la rebelión organizada por el FRG los días 24 y 25 de julio, la respuesta de un sector del autoproclamado “movimiento social” se concretó en reuniones y ruedas de prensa en el hotel Quinta Real, imponiendo un criterio político en función de los intereses ajenos a su representación.

¹⁹⁵ “Quien apoya más a la sociedad civil en Guatemala, es la comunidad internacional, bajo la lógica liberal que si es fuerte, fortalece la democracia. Pero también hay que tener partidos políticos fuertes, una clase política legítima, porque sino lo que sucede es que los grandes temas como el Pacto Fiscal se dilucida en la sociedad civil, y los partidos políticos ni participan. Entonces cuando estas leyes llegan al Congreso, los partidos lo perciben como una amenaza a su función. Aquí hay una competencia entre políticos y de la sociedad civil. La sociedad civil dice así tienen que ser las cosas, y los políticos dicen, acaso tenemos que obedecer a estos. Una rivalidad en términos de representación y en términos de quien gobierna.” Entrevista realizada a Edmundo Urrutia, 21 de marzo de 2003.

La interpretación de los movimientos sociales suele engañar en su naturaleza y la orientación de su sentido, a causa de la imagen totalizante y unitaria que el movimiento social ofrece de sí mismo para asegurar la movilización de sus bases. Sin embargo, el actor no puede conocerse por su discurso, sino por su práctica, de manera que la relación coherente entre el sentido de la acción, y los modelos de identidad que los impulsan, con los mecanismos y medios que utiliza, explican el comportamiento del movimiento social en la actualidad.

En ese sentido, la representatividad del movimiento social no puede medirse por su dimensión, sino por el resultado y la orientación de su acción. En oposición a esta interpretación Wilson Romero indica: *“Cuestionar la representatividad es una posición equivocada, falsa, en el sentido que el movimiento social no es la sociedad, y éste generalmente se les percibe como actores activos y organizados, el cual puede ser pequeño o grande según el momento político. El movimiento social de 1978 a 1980 era enorme; pero el movimiento que se genera después es relativamente pequeño, por lo tanto quienes asistieron al Pacto Fiscal, sí tenían la representatividad del movimiento real que había.”*¹⁹⁶

Esta perspectiva corrobora que el movimiento social tiene carácter estructural, y que es posible agruparlo como un actor político diferenciado de sus interlocutores, y que estuvo constituido por: *“pobladores, sector campesino, sector sindical, derechos humanos, muy difícilmente podría haberse logrado una mayor representatividad.”*¹⁹⁷ Asimismo, que los sectores agrupados entonces, ya no tienen la misma validez que en la actual coyuntura: *“Si nosotros quisiéramos juntar este grupo ahora, los personajes ya no serían representativos de sus organizaciones pues las condiciones en las mismas cambiaron. Por ejemplo, hoy un nuevo colectivo debe tener otro tipo de representación, quizás otro tipo de actores. La misma URNG ya no tiene la misma influencia hoy de la que tenía en esa época.”*¹⁹⁸ La definición del movimiento social es adquirir personalidad propia, según Carlos Barreda: *“Para el futuro el problema se plantea igual. Entrar a un proceso de alianza con sectores sociales, sin tener capacidad de movilización ni capacidad de consulta, como gran debilidad, aunque se tuviera capacidad de propuesta. La otra es que no*

¹⁹⁶ Wilson Romero, entrevista realizada el 29 de marzo de 2003.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ Idem

podes ir a un proceso de negociación con el sector privado sin tener tu posición bien consolidada, primero como sector popular y luego como negociador. Y el tercer problema es que no podes llegar a alianzas en el marco de Sociedad Civil, pues ésta está marcada por grupos y clases sociales. Ese COS tenía posiciones de clase distintas. Obviamente no podes crear un polo de sociedad civil como que fuera homogéneo, y para que éste negocie con el CACIF. Para que haya un relanzamiento del Pacto Fiscal es necesario reunir al gobierno, al empresariado y la sociedad civil, con los tres actores, pero este último debe reconstruirse con ciertos bloques separados, cada uno aglutinando su posición propia."¹⁹⁹

CUADRO 5.

Actor	Situación	Orientación
Comunidad Internacional ⇨ EEUU ⇨ Unión Europea ⇨ Fondo Monetario Internacional ⇨ Banco Mundial ⇨ Grupo consultivo ²⁰⁰	⇨ Mantenimiento de una política macroeconómica funcional a la circulación de capitales financieros y estabilidad de precios y tasas ⇨ FMI aprueba Acuerdo de Derecho de Giro con Guatemala por US\$ 120 millones. ²⁰¹ ⇨ Acuerdos de cooperación internacional ⇨ Tratado de Libre Comercio ⇨ Rol de intermediación entre la sociedad civil ⇨ Creación de Comisiones intersectoriales con el gobierno.	⇨ Pacto Fiscal ⇨ Presupuesto Nacional ⇨ Plan de gobierno ⇨ Leyes financieras ⇨ Firma de Tratado de Libre comercio ⇨ Plan de reactivación económica ⇨ Priorización de la agenda internacional, marginalizando los Acuerdos de Paz. ⇨ Hegemonía del gobierno de los Estados Unidos.

¹⁹⁹ Lic. Carlos Barreda, entrevista realizada el 02 de junio de 2003.

²⁰⁰ En la quinta reunión celebrada en Guatemala los días 13 y 14 de Mayo, contó con la representación del Grupo de Diálogo (GD) conformado por Noruega, Canadá, Estados Unidos, Suecia, España, Alemania, Holanda y Japón. Tomado del Centro de Estudios de Guatemala, 14 de mayo de 2003.

²⁰¹ El día 20 de junio de 2003, el Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas, publicaron un campo pagado en donde anunciaron la aprobación del Acuerdo de Derecho de Giro de nueve meses de duración, hasta el 15 de marzo de 2004, con el cual comprometieron una política de estabilidad al próximo gobierno.

A pesar de que Guatemala no necesita un “Stand By” (Derecho de Giro), pues no se ubica como un país que tiene problemas de balanza de pagos, que requiere asistencia financiera del FMI bajo condicionamientos; utilizó este instrumento de dependencia internacional para promover su política de estabilidad. Las cifras macroeconómicas, precisamente porque se ha priorizado la estabilidad, reflejaron al final del gobierno del FRG, tipo de cambio estable, reservas fortalecidas, inflación controlada; paradigma de las recetas neoliberales. Este acuerdo lo utilizaron para poder promover al país y adquirir préstamos en el mercado internacional. El Stand By sirvió como el aval del FMI para los préstamos, y lo cumplieron en forma holgada. El acuerdo Stand By empezó con los criterios de desempeño y metas indicativas, desde octubre de 2001, como un período de observación, antes de empezar a metas fijas, justamente después de haber impuesto el incremento al IVA.

Por aparte, también existe una visión crítica del comportamiento del régimen político del país y la sociedad civil. Para sintetizar la visión opositora de la Comunidad Internacional, se puede identificar en la postura asumida por MINUGUA ante el Grupo Consultivo: *“Quince meses después de la reunión de Washington, el panorama no ha cambiado de manera significativa. El proceso de paz no se ha acelerado. En la implementación de los Acuerdos de paz, los resultados del período que va de febrero de 2002 a mayo de 2003, han sido decepcionantes. (...) Resulta notorio que la conformación de comisiones, la presentación de anteproyectos de ley, el arranque de proyectos piloto o la apertura de espacios formales de diálogo, aunque en sí mismos pueden ser esfuerzos loables para atender temáticas de la paz, rara vez han sido acompañados por decisiones de la institucionalidad estatal que permitan llegar a los resultados deseados. (...) La política fiscal ha sido caracterizada por la toma de decisiones aisladas, como los aumentos improvisados de tasas y aranceles a ciertos productos de exportación, que fueron denegados sistemáticamente por la Corte de Constitucionalidad. Sigue prevaleciendo, además, una cultura de confrontación entre el Gobierno y el sector empresarial este último caracterizándose por su resistencia a los aumentos de impuestos, lo que quiere justificar haciendo referencia a la falta de transparencia y eficacia del gasto público y el no-esclarecimiento de las acusaciones de corrupción por parte de los funcionarios públicos.”*²⁰²

²⁰² Informe de MINUGUA ante el Grupo Consultivo, Guatemala 13 de mayo de 2003.

4. Reinención del Estado: el Pacto Legítimo entre derrotados

El análisis político oculto, ignorado, ausente de la interpretación de los medios públicos y los autores en boga, es el que trasciende al pensamiento, al evaluar los efectos de un tipo ideal de comportamiento que no ocurrió. Desde luego que la lectura de un observador pasivo, es diferente a la de un político consagrado o un empresario exitoso. Pero como nada se oculta más que lo evidente, aunque los escenarios sean diferentes y las épocas varíen, es posible distinguir que la lógica de mediatización como fuente de gobernabilidad es el producto más evidente del Pacto Fiscal que se replica y reproduce una constante histórica en la transición a la democracia en el país. La relación consciente entre la realidad pasada y la presente, en la que las políticas públicas están generadas por los vencedores, los individuos gloriosos, y que dignifican al sistema al cual representan, es el producto más significativo del Pacto Fiscal. Durante la negociación e implementación del mismo, se restituyeron las relaciones de dominación y equidistancia de sectores que habían congelado los Acuerdos de Paz. La historia oculta sólo se evidencia cuando se forma parte del lado que se quiere negar, y se puede explicar sólo al tomar conciencia de ser parte del sector de excluido.

La reinención del Estado a partir de un pacto entre derrotados, es la perspectiva que se impone tras la amenaza latente que configura un sistema político dominado por las élites y en franca decadencia. Los verdaderos actores y constructores de la historia, los que la “hacen” continuamente, normalmente son los ignorados y apartados del conocimiento, y, por tanto, del reconocimiento. Son los actores y sectores que permanecen al margen del éxito e identificados como “descontinuados” o “caducos”. Como lo advierte Joseph Stiglitz: *“La próxima vez que escuchemos protestas en la legislatura de una democracia emergente en contra de alguna propuesta “tecnócrata”, hay que pensar con cuidado, antes de descalificar las dudas de los diputados como gritería populista. Tal vez los populistas son populares porque saben algo que los tecnócratas ignoran.”*²⁰³

²⁰³ Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía en 2001, publicado en El Periódico, 20 de julio de 2003.

En los efectos de la suscripción de pactos y alianzas entre las élites políticas, se impone la utilidad por encima de la pertinencia; la oportunidad antes que la consecuencia. Esta lógica de aplicación es causalmente eficiente para alcanzar el reconocimiento y figuración como un “técnico” que tiene “capacidad de propuesta”, descalificando al “político” incapaz de protestar. Reproduce la búsqueda de nuevos mitos, símbolos, iconos e hitos, que justifican la perpetuidad de una “incidencia política” que pueda encauzar las desviaciones de un cumplimiento estructuralmente viciado. En síntesis, se diseña un modelo que supuestamente es de transformación, cuando en realidad se ejercen prácticas para su conservación.

Esta tendencia demuestra que las interpretaciones históricas están acordes a los intereses que se desea sostener y argumentar. Quienes monopolizan el poder y capacidad de dominio, son los mismos que la escriben como anécdotas de sus realizaciones, como recopilación de sus propios logros, y sistematización de sus méritos. El pensamiento dominante sobre el Pacto Fiscal, replica dicha función, que tiene como objetivo que la sociedad sienta suya, aunque su realidad evidencie lo contrario, los símbolos de dominio, poder y riqueza, en la simetría de una sociedad civil unida en torno a una élite. Para lograrlo, se aplica la lógica bipolar que enseñó a edificar mitos; a “cultivar personalidades”, que promoviera una visión uniforme y acrítica. El pensamiento maniqueo adquiere el dominio para la justificación del cambio de identidad. De la negación a la sobredimensión; del aislamiento a la integración; del ser a la nada. Para legitimar esta postura, se utiliza como método argumentativo la descalificación del consecuente con un paradigma, y, a partir de ella, la autoafirmación propia.

Toda esta serie de acontecimientos que se generaron a partir de la construcción de una lógica de concertación acrítica, guarda la misma interpretación según la perspectiva con que se vea, igual al negativo de una fotografía con su impresión: las áreas de sombras y de luces están invertidas. Sin embargo, el rasgo constitutivo del Pacto Fiscal son los personajes y escenas que incluso están al margen de las fotografías, más que buscarles su lado inverso u opuesto, puede tomarse otra foto que trate de integrar esa historia oculta, ignorada, detrás de cada símbolo o hecho que cada perspectiva crea arrogarse tener la verdad. En tanto no exista la opción de poder escribir su propia historia, el camino de los excluidos de la misma, puede seguir siendo cuestionar el lado oculto de la actual.

CONCLUSIONES GENERALES

1. Estructurales:

- 1.1 Las estructuras autoritarias históricas de atenuación de conflictos sociales, generaron una Constitución Política simuladora de un pacto social. Se construyó un Estado de “derecho” de carácter elitista bajo la formalidad de la democracia; por tanto, confiere significativas oportunidades a los intereses estructurales de la militarización y la oligarquía. Para interpretar los fenómenos políticos observados en dicho sistema de relaciones de minorías exclusivas, es necesario comprenderlos desde la perspectiva de una estructura de jerarquías estamentales.
- 1.2 La oposición del movimiento social organizado en resistencia armada a dicho modelo, mediante la búsqueda de acuerdos políticos por la vía del diálogo y la negociación, contribuyó a evidenciar la debilidad institucional y la oportunidad de encontrar un nuevo pacto social que incorporara a los sectores excluidos. El producto de dicho proceso se constituyó en el conjunto de los Acuerdos de Paz.
- 1.3 El modelo de participación ampliado, fue funcional a la rearticulación diferenciada de las élites tradicionales, en torno a los intereses históricos en contradicción: la oligarquía frente a la militarización. El fin del conflicto armado reinterpretó el fenómeno del poder como la incorporación de mecanismos de participación e inclusión, dándole sentido ambiguo al modelo autoritario de participación política.
- 1.4 El movimiento social reivindicativo fue desmovilizado por el sistema político que fingió conciliación y simuló espacios de participación a sectores excluidos, lo que promovió clientelismo, privilegios, fragmentación de la sociedad y promoción de intereses particulares. Ante el incumplimiento y fracaso del cronograma de paz, se gestó el Pacto Fiscal para revertir la pérdida de crédito que los signatarios adquirieron en el proceso de implementación.

- 1.5 La sociedad civil como movimiento social reivindicativo, presumió con la firma de la paz, el fin de las contradicciones y de la dependencia del Estado del capital, que abría la obligatoriedad de solucionar sus reivindicaciones, por medio de la ocupación de “espacios de incidencia”, siendo absorbido por la lógica de toma del poder. Ese autoengaño permitió a la estrategia funcional de los intereses oligárquicos o militares su instrumentalización y el desarrollo de un pensamiento sectario de justificación de sus actuaciones como representantes sociales. La capacidad jerárquica y subordinante de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) convirtió a ésta en mediador institucional que, como correa de transmisión, generó hacia el movimiento social la idea que los acuerdos se habían interiorizado en las élites.
- 1.6 La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) redujo el proceso del Pacto Fiscal en actores, espacio y tiempo y lo diseñó en el modelo estructuralista de los Organismos Financieros Internacionales de políticas fiscales neoliberales, regresivas y de equilibrio, todo lo cual restringía los procedimientos y contenidos del pacto.

2. Coyunturales

- 2.1 Desplazado el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) del poder municipal, parlamentario y presidencial por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), estimó en el Pacto Fiscal, las posibilidades de: a) oponerle al parlamento una base social incidente en la política pública; b) desacreditar la autoridad del nuevo gobierno; c) mantener su capacidad de intervenir en materia fiscal y tributaria; d) consolidarse en las cámaras que lo constituyen; y e) salir de un aislamiento político ante la comunidad nacional e internacional.
- 2.2 Para legitimar el Pacto Fiscal con la participación nacional, la representatividad de ésta y la metodología, se convirtieron en un fin en sí mismo, reduciendo la diversidad y pluralidad de sectores representables a únicamente dos sectores polarizados. Con esta

estrategia maniqueísta que reproduce el modelo de participación autoritaria; se subordinaron los contenidos y contradicciones del Pacto, a una lógica invertida de consensos en “principios y compromisos” sin coherencia teórica y práctica.

- 2.3 El Pacto Fiscal fue negociado e implementado como medio para la lucha política por el poder. Para la funcionalidad democrática, esta acción sería viable orientada a una legítima representación de los actores en disputa, que cuenten con mecanismos de participación e incidencia institucionalizados. Esto no ocurrió en dicho sentido, sino se definió como un pacto entre élites que suplantó las funciones del poder local y parlamentario.
- 2.4 El incumplimiento del Pacto Fiscal, al suplantarse la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) por el Grupo Adhoc negociador, lo desacreditó como ejercicio de democracia participativa, generando desinterés de apropiación y de apoyo social a sus medidas; lo cual se aprovechó para mostrarlo como una práctica inviable en lo político y económico.
- 2.5 Las limitaciones conceptuales predominantes en el Pacto Fiscal de subordinar el desarrollo al equilibrio exigió contraer el “gasto público sin recursos sanos” y acudió a la tributación “viable” y de corto plazo de los impuestos indirectos, violando con ello el espíritu de los Acuerdos de Paz. La reducción del Pacto Fiscal a un proceso irreversible de negociación técnica y concreta, impidió al movimiento social una participación con orientación política de identidad propia y diferenciada de la élite empresarial, lo que provocó su división y la pérdida de influencias de URNG, y facilitó el restablecimiento bipolar del Gobierno-CACIF, obteniendo este último, la cobertura del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS).
- 2.6 Ante la estrategia de condicionar al Estado a fines e intereses oligárquicos, en base al supuesto consenso logrado en el Pacto Fiscal, el gobierno reacciona contra los privilegios empresariales: impide manifestaciones sociales concertadas por el CACIF e

interviene en el Pacto Fiscal al margen de aquel supuesto consenso con agenda de prioridades y calendario propios.

- 2.7 La exclusión del movimiento social del debate entre gobierno y oligarquía, al perder el control de sus bases y capacidad de negociación, se muestra como “inoperante e innecesario” y sus “representantes” como disfuncionales en la participación política. La protesta y rechazo social contra el IVA -lógica de identidad del Pacto Fiscal-, no sólo evidencia el fracaso de lo “acordado”, sino que impide instrumentalizar la “concertación” contra el movimiento social que con autonomía, pone en evidencia su suplantación por parte del COS.
- 2.8 El CACIF fortalece su capacidad política de negociación, en tanto que la comunidad internacional con mecanismos de control y herramientas como el préstamo, asume un rol fiscalizador y supervisor de relevancia sistémica en el Grupo Consultivo. La insatisfacción general, sin vencedores ni vencidos, sólo permite evaluar el nivel del impacto que, los procedimientos y contenidos de la participación ciudadana, pueden producir en una sociedad autoritaria, en transición a la democracia.
- 2.9 Considerada como medio, la concertación entre actores se convierte en acuerdos frágiles susceptibles a la voluntad e interés de cualquiera de las élites que lo suscriben. Esto se aprecia en los signos de crisis institucional y deterioro de la interlocución para adquirir compromisos. El poder político se consolida como democracia formal y no una estructura social democrática, en tanto su fin se concentra en las relaciones y acuerdos con el poder que emerge de las élites corporativas.

3. Prospectivas

- 3.1 El concepto de democracia de las élites, se operacionaliza con actores que en los espacios de concertación, luchan por la distribución o concentración del poder, pero instrumentalizados para articular los intereses del poder financiero de las élites oligárquicas, con los intereses sectarios del poder político del gobierno capturado por las

mafias, en desmedro de los intereses sociales y económicos del movimiento social fragmentado. El resultado electoral que promovió un nuevo gobierno en 2004, no altera funcionalmente la articulación de intereses elitistas.

- 3.2 Los criterios interpretativos de la Corte de Constitucionalidad dan como resultado una restricción del margen de maniobra de la política tributaria, al punto que la única expectativa posible es sostener el nivel de carga alcanzado respecto al PIB, sino asumir una tendencia hacia la baja que podría hacer que de nuevo se sitúe debajo del 9 % a mediano plazo.
- 3.3 La brecha financiera generada por la disminución de recursos corrientes supone que el nuevo gobierno, deberá enfrentar mayores dificultades para financiar los programas de inversión social, a menos que se adopte una política de endeudamiento público más relajada, con los efectos desestabilizadores de carácter macroeconómico asociados.
- 3.4 Esta situación se verá particularmente agravada por el desprestigio que recae sobre la gestión pública por la falta de transparencia y los serios incidentes de corrupción. La recuperación de un clima de confianza a la capacidad del gobierno, para una ejecución de gasto público eficaz y orientada a atender las necesidades más urgentes de los sectores sociales, requerirá de acciones decisivas y la recuperación del apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional.
- 3.5 Si el potencial de incidencia sobre la política económica de foros de diálogo, en especial del Pacto Fiscal, no es objeto de una profunda y concienzuda revisión, continuará mostrando claros indicios de desgaste y visiones influenciadas por percepciones teóricas o ideológicas que continuarán alejándole de la realidad.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIÓN CIUDADANA (2000): *Impunidad y corrupción en el ámbito fiscal*. Guatemala, Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Colección de Educación Fiscal No. 3.
- AGUILERA, Gabriel (1993): “*Guatemala: transición sin llegar a ninguna parte*”. en: *Revista Nueva Sociedad*. Guatemala, USAC.
- AGUILERA, Gabriel - BRAN, Rosalinda - OGALDES, Claudinne (1996): *Buscando la paz. El Bienio 1994-1995*. Guatemala, FLACSO, Debate No. 32.
- ÁLVAREZ, Enrique – CHOCOJ, Mario – NORIEGA, Arnoldo (2001): *Cuando la sociedad guatemalteca se encuentra: La Negociación Política del Pacto Fiscal*. Guatemala, IPES / UNESCO.:
- ARBÓS, Xavier - GINER, Salvador (1993): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Barcelona, Editorial Siglo XXI de España, Colección Sociología y Política.
- BOLAÑOS de ZARCO, Teresa (1996): *La culebra en la corbata*. México, editorial Diana.
- CAMPOSECO, Roberto – GONZÁLEZ, Carlos Enrique (2000): *Las Implicaciones Macroeconómicas del Desbalance Fiscal y su Sostenibilidad a Mediano y Largo Plazo*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 7.
- CEG (1994): *Guatemala: Conflicto armado y negociación*. México, Centro de Estudios de Guatemala.

- CEG (1997): *De la comisión de acompañamiento sobre el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz*. México, CEG.
- CEH (1999): *Memoria del silencio* (12 tomos), Guatemala, Comisión del Esclarecimiento Histórico.
- CEPAL (1998): *Pacto Fiscal: Fortalezas y Debilidades*. Comisión Económica para América Latina.
- CHÁVEZ MIÑOS, Daniel (2000): *¿Democracia participativa en Guatemala?: la descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales*. Guatemala, Movimundo, Embajada de los Países Bajos.
- Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (1997): *Valoraciones de la comisión de acompañamiento sobre el Cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz*. Guatemala.
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) (1999): *Hacia un pacto fiscal en Guatemala*. Guatemala.
- CRESPO, Ismael - MATEOS, Araceli (2000): *Elementos de gobernabilidad consolidación democrática en América Latina*. Guatemala, FLACSO, Revista Diálogo No. 11. (Trabajos presentados igualmente en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca).
- ESCOBAR, Rolando – MORALES, Ana Maritza (2000): *Relación Estado-Contribuyente*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 4.
- FIGUEREDO, Lionel – NARCISO, Juan José (2000): *Administración Tributaria*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 5.

- GÁLVEZ BORRELL, Víctor – PONTEVIN, René – GONZÁLEZ, Carlos (1993): *Estado, participación popular y democratización*. Guatemala, FLACSO.
- GAMBOA, Nuria - TRENTAVIZI, Bárbara (2001): *La Guatemala posible: la senda del pacto fiscal*. Guatemala, Hombres de Maíz.
- Gobierno de Guatemala (2000): *Pacto Fiscal: Por un Futuro de Paz y Desarrollo*. Guatemala, 25 mayo 2000.
- GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro (1995): *De la Guerra...A la Guerra. La difícil transición política en Guatemala*. Guatemala, Fondo de Cultura editorial.
- GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro (1991) *Política de transición a Guatemala (1980-1990)*. Guatemala, Fuerzas Armadas.
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio (2002): *Imperio*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona.
- INFORPRESS CENTROAMERICANA (1995): *Compendio del proceso de paz I: análisis, cronologías, documentos, acuerdos, 1986-1994*. Guatemala, Inforpress Centroamericana.
- INFORPRESS CENTROAMERICANA (1997): *Compendio del proceso de paz II: análisis, cronologías, documentos, acuerdos, 1995-96*. Guatemala, Inforpress Centroamericana.
- JONAS, Susanne (2000): *De Centauros y Palomas: El proceso de paz Guatemalteca*. Guatemala, FLACSO.
- KRUIJT, Dirk - MEURS, Rudie (2000): *El guerrillero y el general. Rodrigo Asturias y Julio Balconi. Sobre la guerra y la paz en Guatemala*. Guatemala, FLACSO.

- MARTI, Werner Johannes (1994): *The Private Sector, the State and Economic Development*. Austin (EUA), Universidad de Texas.
- McCLEARY, Rachel M. (1999): *Imponiendo la Democracia: Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Artemis Edinter, Guatemala.
- MINUGUA (2001): *Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala*. Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- MONZÓN GARCÍA, Samuel (2000): *Introducción al proceso de la investigación científica*. Guatemala, Editorial Oscar de León Palacios, Colección Fundamentos.
- MORFINS, Anabella – MONTENEGRO, Mario Leonel (2000): *Gestión del Patrimonio del Estado*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No.2.
- ODHA (1998): *Guatemala Nunca Más* (cuatro tomos). Guatemala, Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado.
- ORPA (1995): *Aclarando el camino. Experiencias y lecciones del Movimiento Revolucionario Guatemalteco*. Guatemala, Organización del Pueblo en Armas.
- PALENCIA, Mayra (2000): *Hacia el Fortalecimiento de la Interlocución, el Consenso y la Formación de Recursos Humanos en Materia Fiscal*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 1.
- PALENCIA, Mayra (2002): *El Estado para el capital: La arena fiscal, la manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Guatemala, FLACSO
- PÉREZ, José Antonio (2000): *Eficiencia y Equidad del Gasto Público en Guatemala*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 8.

- PNUD (1998): *Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano*. Guatemala, PNUD
- PONCIANO CASTELLANOS, Karen (1996): *El rol de la Sociedad Civil en los procesos de paz de Guatemala y el Salvador. Procesos de negociación comparados*. Guatemala, INCEP, Temas y Documentos, Panorama Centroamericano, No. 64.
- POULANTZAS, (1968): *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo XXI, México.
- REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1989): "Transición política en Guatemala y sus perspectivas". En: *USAC: Revista de la Universidad de San Carlos*, No. 6. Guatemala.
- REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1996): "Transición democrática y construcción de la paz en Guatemala" en *Panorama Centroamericano. Pensamiento y Acción*. No. 43, p. 59-63. Guatemala.
- REYES ILLESCAS, Miguel Ángel (1997): *Los complejos senderos de la paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México*. Guatemala, INCEP, Temas y Documentos de debate, No. 68.
- RODAS, Pablo (2000): *Ante la Titubeante Política Tributaria: El reto es trazar lineamientos a largo plazo*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 9.
- ROSADA GRANADOS, Héctor (2001): *Análisis de coyuntura para la Fundación Soros*. Guatemala, Ed Fundación Soros.
- SCHIRMER, Jennifer (2001). *Intimidaciones del proyecto político de los militares*. Guatemala, FLACSO.
- SCHLESINGER, Stephen - KINZER, Stephen (1987): *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*. México, Siglo veintiuno editores.

- SOLÓRZANO MARTÍNEZ, Mario (1987): *Guatemala: autoritarismo y democracia*. San José, Costa Rica, EDUCA / FLACSO.
- SOLÓRZANO MARTÍNEZ, Mario (1998): “Participación y Democracia en Guatemala” dentro de: *Pasos hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación*. San Salvador, Fundación Guillermo Maurel Ungo (FUNDAUNGO).
- TORRES RIVAS, Edelberto (1998) - AGUILERA, Gabriel (1998): *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala, FLACSO.
- TOURAIN, Alain (1998): *¿Que es la democracia?*. Barcelona, Ariel.
- TZUNUN (2000): *Política Fiscal y sus reformas en Guatemala*. Guatemala, USAC.
- URNG (1987): *Declaración Política de la URNG en su quinto aniversario*. Guatemala.
- URNG (1998): *Cumplimiento de los acuerdos de paz*. Guatemala, Enero-Septiembre 1998.
- URNG (1999): *Balance del proceso de paz 1997-1999*. Guatemala. Octubre 1999.
- URRUTIA (2000): *Ensayos sobre la viabilidad política del Pacto Fiscal*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 10.
- VALDEZ, J. Fernando – PALENCIA PRADO, Mayra (1998): *Los dominios del poder: La encrucijada tributaria*. Guatemala, FLACSO.
- VALDEZ, José (2000): *La Viabilidad de un Pacto Fiscal en Guatemala: para los Empresarios y la Sociedad Civil*. Guatemala, FLACSO, Colección Pacto Fiscal, No. 6.

- VVAA (1996): *Esquipulas 10 años después. El proceso de paz el reto del desarrollo humano en Centro América*. Guatemala, INCEP.
- VVAA (1997): *Guatemala. El proceso de negociación para la búsqueda de la paz. Los acuerdos sustantivos firmados entre el Gobierno de Guatemala y la URNG*. Guatemala, URNG.
- VVAA (1998): *Acuerdos de paz*. Guatemala, Ed. Universidad Rafael Landívar.
- VVAA (1998a): *Guatemala 1983-1997 ¿Hacia dónde va la transición?*. Guatemala, FLACSO, Debate n.38.
- VVAA (2000): *Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala*. Guatemala, Publicación en prensa. 20 de junio del 2000
- VVAA (2002): *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*. Guatemala, FLACSO.

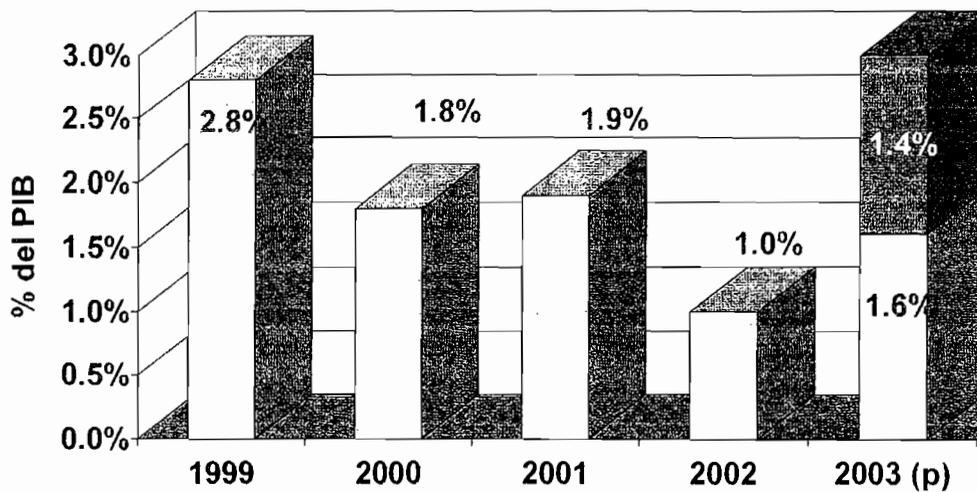
ANEXOS

SIGLAS

AGA	Asociación General de Agricultores
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
AIDPI	Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
ASESA	Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial
CAAP	Comisión Acompañamiento Acuerdos de Paz
CECI	Cooperación Canadiense
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CEDEP	Centro de Estudios Políticos
CEG	Conferencia Episcopal de Guatemala
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERJ	Comité de Comunidades Étnicas, Runujel Junám.
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIEN	Centro de Investigación Económica Nacional
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
COPAZ	Comisión para la Paz
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya
COS	Colectivo Organizaciones Sociales
CPPF	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal
CSPF	Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal
CTC	Central de Trabajadores del Campo
CUC	Comité de Unidad Campesina
CUSG	Conferencia de Unidad Sindical de Guatemala
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
EEGSA	Empresa Eléctrica Guatemalteca, Sociedad Anónima.
EGP	Ejército Guerrillero de los Pobres
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes
FEPYME	Federación de la Pequeña y Mediana Empresa
FDNG	Frente Democrático de Nueva Guatemala
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GUCONOFE	Gran Unión de Cooperativas No Federadas
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

IPES	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
ODHA	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORPA	Organización del Pueblo en Armas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interior Bruto
PGT	Partido Guatemalteco del Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PR	Partido Revolucionario
REMHI	Recuperación de la Memoria Histórica (proyecto de la ODHA)
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
TELGUA	Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular
UCN	Unión del Centro Nacional
UE	Unión Europea
UNSI TRAGUA	Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos

Déficit Fiscal como Porcentaje del PIB



La cifra del 2003 representa lo presupuestado,
Fuente: elaboración de Manfredo Chocano, para la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. a partir de información del MFP.

	No. Compro- misos	Cumplido	En proceso Avanzado	En proceso Inicial	Incumplido
Balance Fiscal	2			2	
Ingresos del Estado	8	1		2	5
Administración Tributaria	25	11	3	3	8
Gasto Público	12	2	1	1	8
Deuda Pública	7	1		3	3
Patrimonio Público	7				7
Evaluación y Control	14	3	1	3	7
Descentralización Fiscal	5	1		2	2
Total	80	19	5	16	40
% del Total	100%	24%	6%	20%	50%

70 de compromisos cumplidos o en proceso de cumplimiento

