

Jahir Dabroy\*

## **El momento refundacional del Estado en Guatemala: el riesgo de ver a la democracia únicamente como democracia electoral**

Producto del proceso de transición a la democracia que vivieron poco más de 40 países a mediados de los años setenta -que iniciaron con las transiciones de Portugal, Grecia y España-, en lo que se denominó como la *tercera ola democratizadora*, la democracia requirió cambios en el diseño de Estado que cada uno de estos países tenía.

Guatemala no fue la excepción a esto. Se demandó un rediseño institucional producto de un pacto político que tomaría sustento en la negociación de una nueva Constitución, la cual permitiría el recambio no solo del poder de manos militares a civiles, sino cambiar la lógica de un Estado contrainsurgente a uno que permitiera, cuando menos, la democracia electoral.

El problema principal para el caso guatemalteco radicó precisamente en visualizar a la democracia únicamente como garantía de elecciones libres para la participación por medio del voto y que los políticos puedan participar en un plano transparente, sin mayor inclusión de la ciudadanía.

Mediante un pacto entre élites, donde se encontraban militares, el sector económico organizado y los partidos políticos de la época, se gestó una transición a la democracia que formalmente inició en 1985, con una Asamblea Nacional Constituyente que produjo nuevas instituciones por medio de una nueva Carta Magna. Todo ello en medio de la Guerra Fría y de un conflicto armado interno que padecía el país desde 1960, por la lucha que el Estado tenía contra frentes guerrilleros de ideología marxista.

Los ciudadanos respaldaron mediante el voto, esta transición a la democracia con la participación más alta en la historia de la vida política democrática del país. Nunca se ha repetido una elección con más de 78.1 % de electores ejerciendo su derecho al sufragio.

Sin embargo, ese momento fundacional del Estado contemporáneo en Guatemala, tuvo una serie de implicaciones vinculadas al momento histórico que se vivía y a los actores ya mencionados que fueron parte de él.

Hubo intentos de golpe de Estado sucedidos en 1988 y 1989 en el primer gobierno civil de la transición, que demostraban que la tendencia a modelos autoritarios no había desaparecido en la institucionalidad castrense y en sectores conservadores de la sociedad.

Aunado a ello se puso en jaque a la democracia con el intento de autogolpe de Estado de 1993 de Jorge Serrano Elías, que si bien no tuvo éxito por la negativa de diversos sectores para avalar el rompimiento constitucional, sí alteró el diseño político del Estado mediante las reformas constitucionales que se elaboraron el mismo año y que limitaron el accionar de los políticos al reducir de cinco a cuatro años su gestión. Aunado a ello tendrían limitantes en la selección de funcionarios, acentuando la participación de las comisiones de postulación y estableciendo cambios en los gastos discrecionales, entre otros.

### **El modelo sometido a prueba**

Producto de un diseño institucional gestado en medio de un conflicto armado interno, caracterizado por los constantes golpes de Estado y fraudes electorales, los políticos visualizaron a la democracia únicamente como garantía para un proceso electoral transparente, así como que los electos pudiesen concluir su período de gobierno. Aún no se originaban cambios directos sobre el modelo participativo que tendría la sociedad dentro del nuevo sistema político.

Como parte del proceso de transición a la democracia se creó un sistema de partidos políticos de tipo multipartidista, sin un partido dominante, que pretendía garantizar la participación de la mayor parte de ciudadanos y de las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquella época, una vez fuesen acordes al orden constitucional.

Este modelo que buscaba la expresión de múltiples partidos políticos ha tenido con el tiempo que confrontarse con la realidad. De la mano de un sistema electoral que busca la representatividad, por encima de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, se generó un sistema de partidos poco sólido, sin pretensión de duración en el tiempo, con partidos de duración efímera y sin formación de cuadros.

En Guatemala la participación política de la población que aspira a un cargo de elección es una falacia, pues la política es una acción de élites en su máxima expresión. Las personas se sienten disgustadas con el accionar de los políticos, quienes representan únicamente sus intereses particulares, lo cual ilegítima la democracia, que es un concepto mucho más complejo que el simple hecho de elegir autoridades.

Los partidos políticos guatemaltecos han ido demostrando, conforme se ha instaurado la democracia electoral, que no pretenden reflejar de manera explícita ninguna idea o corriente de pensamiento definida, sino ser únicamente vehículos electorales que les permitan agenciarse de una cuota de poder o captar un cargo público. De una media de 20 partidos que participan en cada proceso, solamente dos o tres definen su ideología a los votantes.

Como ejemplo de ello, se puede mencionar que durante los últimos 12 años, es decir, aproximadamente tres períodos de gobierno y casi la mitad de vida democrática que tiene recientemente el país, han desaparecido cerca de 52 % de los partidos políticos, al no lograr el umbral mínimo exigido por la ley de 5 % de los votos o una diputación al Congreso de la República.

Además, la verdadera selección de candidatos aún es parte de la agenda pendiente que tiene el país. Existen escasos procesos de elecciones primarias, pues no lo demanda el sistema electoral por medio de su ley marco, sino que queda a discreción de los propios partidos, lo que impide aún a sus afiliados seleccionar a su mejor opción para presentarla en la palestra política.

### **Sugerencias para la acción**

Al visualizarse a la democracia únicamente como democracia electoral se reducen drásticamente en términos de conducción política la participación de la sociedad en su conjunto para la toma de decisiones, pues se recae el accionar del Estado únicamente en el alto funcionariado. Diversos sectores deberían sumarse a la participación política ubicando mecanismos que les permitan alterar en alguna medida las relaciones de poder, de acuerdo al marco institucional vigente.

Existen una serie de discursos que condenan la participación política por considerarla vinculada a la corrupción que se gesta en muchos casos, más no exclusivamente, desde el Estado. Vale la pena preguntarse también si la corrupción y el manejo abusivo de la institucionalidad pública es una acción propia de los políticos o bien es parte de un sistema mucho más complejo que no solamente los incluye a ellos, sino también a cárteles económicos con fondos de origen legal, a la alta tasa de actividades ilegales que se vienen desarrollando mucho más acentuadas en las últimas décadas e incluso, a la propia población.

Este ejercicio es necesario pues está generando un círculo perverso que tiene fuertes implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales, pero también éticas. Al conjugarse la corrupción con las altas tasas de marginación, pobreza y desigualdad que tiene el país, otorga facilidades para que la práctica política sea vista como un mecanismo natural que facilita el enriquecimiento ilícito, el nepotismo, el clientelismo y el abuso de autoridad, entre otros factores que vuelven ilegítima a la democracia.

Como resultado vemos que ahora los propios electores buscan sumarse a ese círculo perverso y lograr cuando menos un poco de beneficio de lo que el Estado permite lucrar votando por un candidato que le ofrece algo concreto a cambio, ya no como parte de su plan de gobierno, sino en una lógica abiertamente clientelar.

Una de las acciones más determinantes para el establecimiento de estos cambios radica en la generación de reformas al modelo de democracia electoral que fue diseñado en la transición. Esto significa generar cambios al sistema político mediante cambios en el sistema de partidos y el sistema electoral.

Dichos cambios se pueden establecer mediante una urgente, pero concienzuda revisión a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que tiene incluso rango constitucional. Si bien ya se han realizado reformas a dicha ley, las mismas han sido bastante leves, al ser los políticos juez y parte del proceso, debido a que debe ser sometida a consideración del Congreso de la República, el máximo ente de participación de la clase política.

Esto no debe ser una limitante para el constante accionar y demanda de readecuación del modelo político original a uno mucho más elaborado, que intente reflejar una democracia más activa con una alta tasa de participación de ciudadanos en la toma de decisiones públicas que les atañe.

Existen algunos grupos que están tratando de impulsar procesos de cambio en dicha ley en el Congreso de la República; e incluso otros, más atrevidos, señalan que es necesario convocar a una nueva Asamblea Nacional Constituyente que otorgue cambios sustantivos al modelo de Estado.

En ambos casos debe darse un amplio seguimiento a las propuestas y a los grupos o actores de donde provienen, pues ciertos carteles intentan moldear al Estado y su forma de legitimar el accionar de los partidos políticos por medio de cambios en la Constitución y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos; lo cual lejos de ser un beneficio puede acentuar aún más los perjuicios sobre la población y la propia democracia.

Debemos recordar cómo con las reformas constitucionales de 1993 no solamente se limitaron poderes de los políticos, sino también se establecieron limitantes al Banco Central para conceder préstamos al Estado, lo que obliga a éste a ir a los bancos privados para poderse financiar, lo cual es un claro beneficio para el sector económico financiero, quienes con el discurso de que el Estado no genere inflación con la emisión de papel moneda deben recurrir a la Banca Privada, con intereses mucho más altos.

El discurso de que los políticos son malos administradores puede ser un discurso cierto, pero peligroso, pues ha sido un arma recurrentemente utilizada para alterar el diseño institucional a favor de un cártel económico. Ante ello parece ser que lo que se necesita es un modelo mixto, que hiciera funcional las acciones no únicamente de políticos y sector económico, sino también de la representación social en distintas instancias.

Esto implica una participación gremial mucho más activa de la población mediante sus organizaciones gremiales más cercanas, donde el sector académico pueda generar aportes, en conjunto con empresarios, trabajadores, políticos y el sector de las Organizaciones No Gubernamentales en los ámbitos de su competencia y donde el diseño institucional no puede ser la excepción.

Su trabajo, análisis y recomendaciones no debe ser ajeno y dejar de visibilizarse ante la población, pues se necesita de una constante concientización de lo que está en juego para el país y los riesgos que implica para la democracia no otorgarle un seguimiento permanente a los cambios que se requieren en todos los sectores de acción política, donde tanto los partidos políticos y el sistema electoral no pueden estar fuera de discusión.

La falta de seguimiento en la agenda pública y la ausencia de demanda en cobertura mediática, por muy sesgada que esté es peligroso, al menos para legitimar acciones. Como ejemplo de ello se puede mencionar que Guatemala cuenta desde 2012 con un Consejo Económico y Social, que discute políticas públicas sobre asuntos económicos y sociales, donde tienen representación empresarios, trabajadores y cooperativistas. El problema es

que la población no conoce de una sola política pública que haya sido emanada de ellos, si la hubiese.

Para ir concluyendo, existen varios puntos que revisar. Uno de ellos es que el modelo generado producto de la transición democrática en 1985 ha involucionado y por lo tanto requiere de un rediseño, no de reformas menores, sino integrales. Un ejercicio de reformas integrales a la Ley Electoral y de Partidos Políticos puede otorgarnos una visión de lo que sería una reforma a la Constitución.

Para que dichos cambios en el modelo sean viables, se hace necesaria la generación de un mecanismo de contrapeso, pues iniciando con los cambios estructurales en el sistema de partidos y en el sistema electoral por antonomasia repercutirán en un proceso de reforma del Estado. La experiencia dicta que no son procesos fáciles, sino que necesitan de un acompañamiento permanente de la sociedad civil organizada, donde es válido que diferentes grupos puedan participar en función de lograr el mayor beneficio colectivo.

Estos cambios no significan que serán de igual beneficio para todos los grupos que participen y para la visión que tengan de los partidos y del Estado. Por el contrario, este tipo de negociaciones implican siempre beneficios sub óptimos, es decir, que unos ganarán más que otros, situación que es válida en política, siempre que no se escapen de los parámetros socialmente aceptados como éticos.

Las audiencias públicas en el Congreso de la República, la presión mediática, la presentación a la población sobre los argumentos de los riesgos que tiene para la democracia el seguir sub representados y/o que los partidos continúen siendo cooptados por mafias que solo buscan lucrar del Estado, pueden ser interesantes mecanismos que posibiliten, mediante cronograma fijado, lograr acuerdos y consensos con la clase política y se consoliden cambios estructurales en el sistema.

## **Notas**

**\* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Xochimilco. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Docente universitario en las universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala.**

## **Bibliografía**

Asamblea Nacional Constituyente 1985a. *Constitución Política de la República de Guatemala* (Guatemala: Tipografía Nacional).

Asamblea Nacional Constituyente 1985b. *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (Guatemala: Tipografía Nacional).

Hungtington, Samuel 1994 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Barcelona: Paidós).

Molina, Ignacio 1998 *Conceptos fundamentales de Ciencia Política* (Madrid: Alianza Editorial).

Sodaro, Michelle 2006 *Política y Ciencia Política* (Madrid: Mc Graw hill).