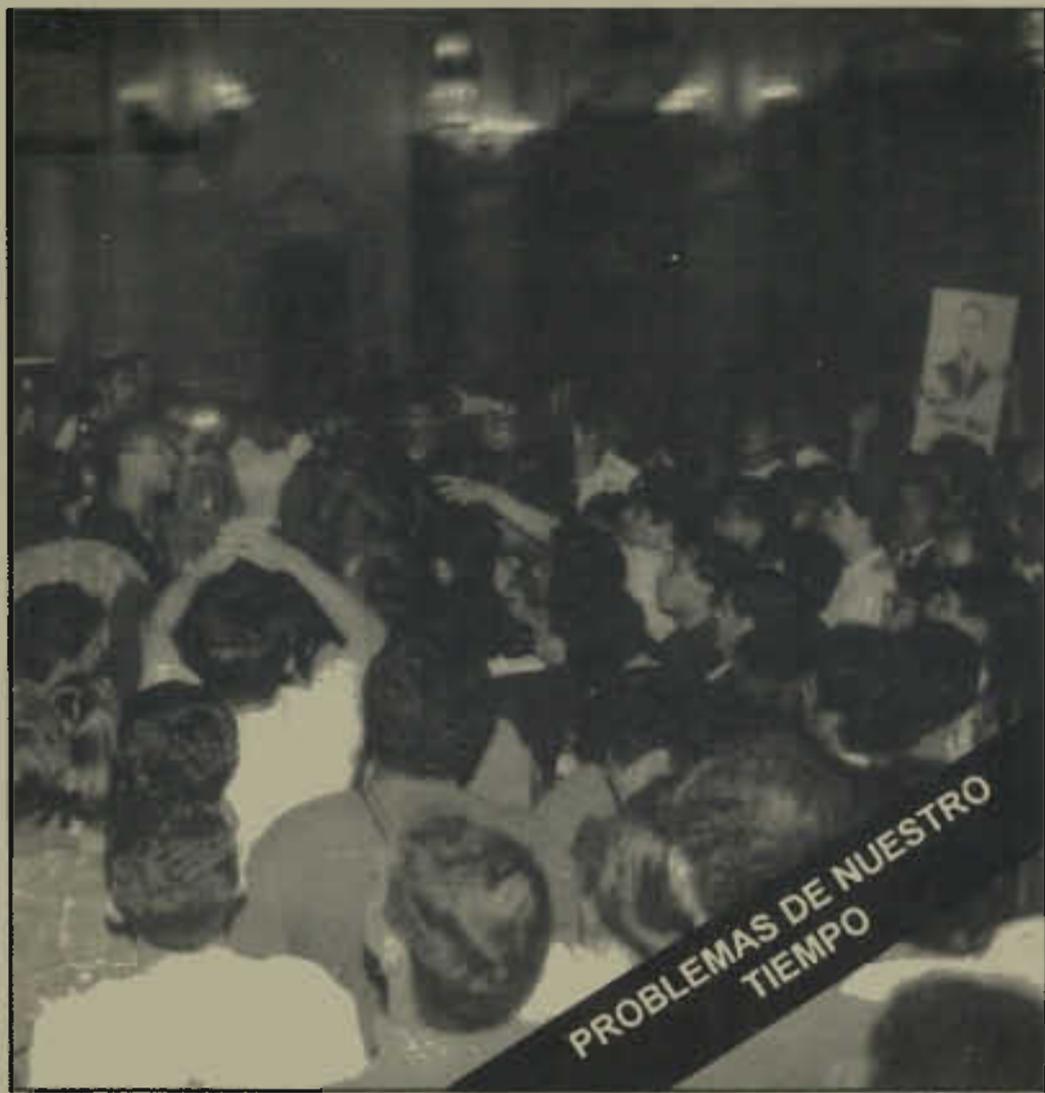


Política y Sociedad

No. 33

Año 1,995



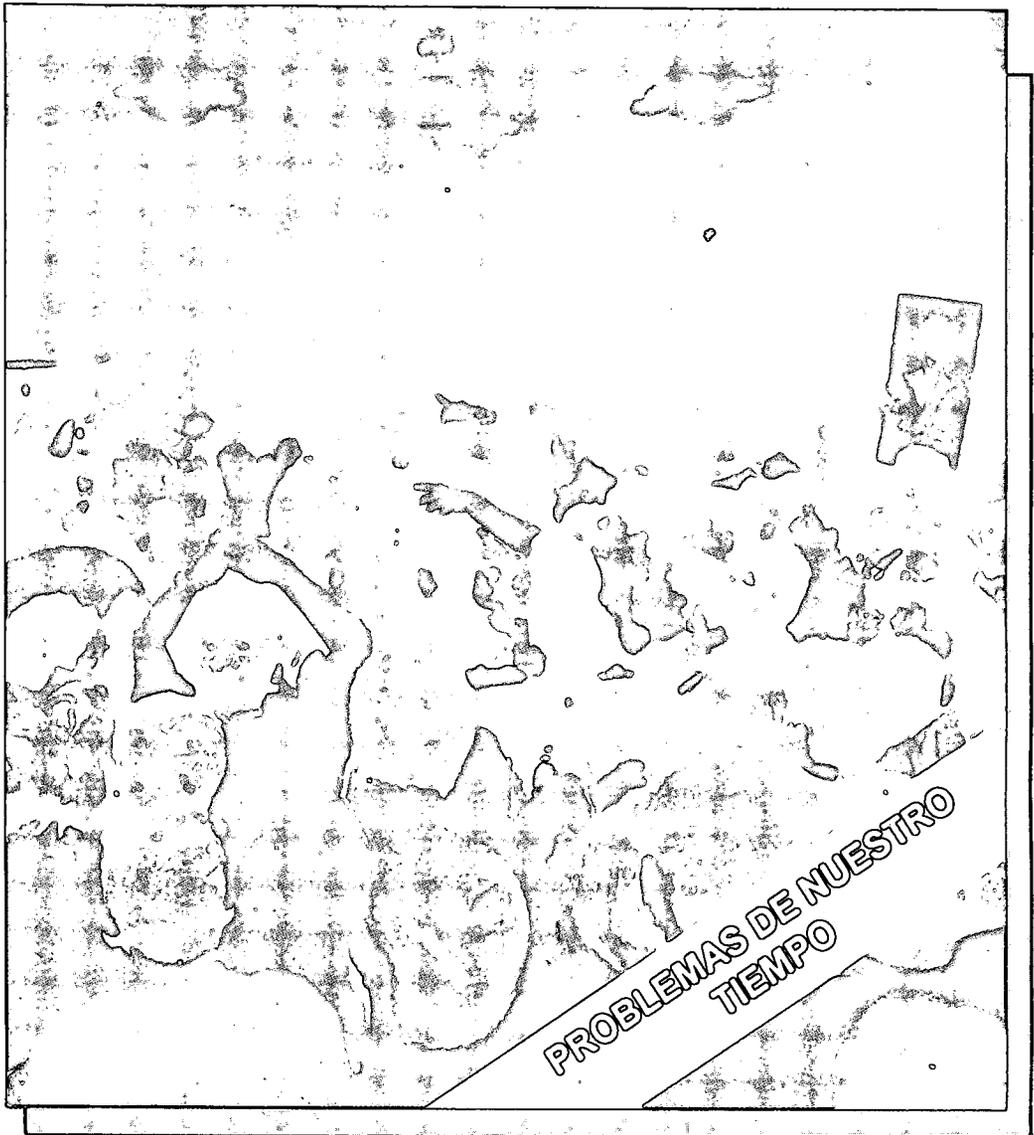
Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Política y Sociedad

No. 33

Año 1,995



Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
CIUDAD UNIVERSITARIA. ZONA 12
Ciudad de Guatemala, Guatemala.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Director	Lic. Samuel Alfredo Monzón García
Vocal I	Licda. Lyuba Méndez de Linares
Vocal II	Lic. Arnoldo Aval Zamora
Vocal III	Br. Claudia Lissethe Tejeda Rosales
Vocal IV	Br. Brenda Gutiérrez
Vocal V	Br. Douglas Mazariegos Marroquín
Secretario	Lic. Jorge Adalberto Ruano Estrada

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS Y SOCIALES

Director	Lic. Raúl Zepeda López
----------	------------------------

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Raúl Zepeda López
Dr. Julio César Pinto Soria
Licda. Eugenia Castellanos
MC. Edmundo Urrutia
Dr. Vinicio Gonzáles

Encargado de Publicaciones

Lic. Nery Fernando Calvillo

Secretaria del IIPS

Br. Jesús Mercedes Paiz Salazar

Editada por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS)

Correspondencia y Canje
Revista Política y Sociedad

Apartado Postal 2662

Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Los colaboradores de la revista son los únicos responsables de sus artículos.
No se devuelven originales. Cualquier material de esta revista puede ser
reproducida indicando la fuente. Costo unitario Q 10.00.

INDICE

Presentación

ARTICULOS Y ENSAYOS

1. Democratización y Gobernabilidad en un Escenario Post
Revolucionario: Centroamérica. 11
Carlos Vilas.
2. Dictadura militar y Transición Democrática en Centroamérica. 45
Carlos Figueroa Ibarra.
3. Una Nueva Política Exterior para Guatemala ante la Globalización. 65
Juan Alberto Fuentes Knight.
4. La Construcción Social de la Acción Colectiva. 113
Neptalí Monterroso Salvatierra.
5. Diseño de Investigación. 139
Raúl Zepeda López.
6. La Implantación de la Sociedad Disciplinaria y la Policía
en Guatemala (1791 - 1899). 165
Michael Riekenberg.

VIDA ACADEMICA

- 1, Fondo Documental 183
Carta a Joaquín Pardo

2. Actividades Académicas Desarrolladas o Apoyadas por el IIPS. 185
3. Índice Temático de las Revistas Publicadas por el IIPS.

RESEÑAS

1. Marco Antonio Flores. Fortuny: un comunista guatemalteco. 195
Memorias.
Julio César Pinto Soria.
Datos de los Autores

PRESENTACION

Con satisfacción y renovadas esperanzas el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS), entrega a los estudiosos de las Ciencias Sociales la revista No. 33 de POLITICA Y SOCIEDAD, con la cual se inicia la IV Epoca de la misma.

Con un nuevo formato, y compenetrados de la necesidad de fortalecer la investigación y la docencia, así como los procesos de divulgación del pensamiento social, se inicia esta cuarta época, teniendo en cuenta criterios desarrollados en forma colectiva por el personal del IIPS. Estos criterios apuntan a hacer de la revista POLITICA Y SOCIEDAD un decidido instrumento para el desarrollo de las Ciencias Sociales, tanto mediante la selección cuidadosa y publicación de materiales de apoyo a la docencia, así como de alero para la divulgación de procesos sostenidos de generación de nuevos conocimientos derivados de diversos proyectos de investigación. Estas funciones serán limitadas si no consideramos también que POLITICA Y SOCIEDAD debe servir para divulgar los esfuerzos de sistematización teórica, derivadas de las experiencias de la docencia.

El IIPS orienta sus actividades investigativas mediante el desarrollo de varios proyectos: Etnia, Estado y Nación; Familia y Genero; Pueblos Indígenas; Estado y Globalización, sobre los cuales muy pronto estaremos haciendo las primeras entregas a los lectores.

Junto a artículos, ensayos y documentos, hoy iniciamos los siguientes espacios: materiales para la docencia, reseñas bibliográficas e información sobre actividades académicas.

ARTICULOS Y ENSAYOS

DEMOCRATIZACION Y GOBERNABILIDAD EN UN ESCENARIO POST REVOLUCIONARIO: CENTROAMERICA

Carlos M. Vilas

La Democracia en la Crisis Centroamericana

Por una variedad de motivos la democracia fue uno de los temas centrales de la reciente crisis revolucionaria centroamericana. Para los insurgentes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la democracia fue uno de los objetivos centrales de sus luchas, dirigidas precisamente contra regímenes dictatoriales como el somocista, o que combinaban el predominio militar y el fraude electoral, como en Guatemala y El Salvador. Para las élites, la democracia fue severamente amenazada por los desafíos revolucionarios; en la interpretación de los grupos tradicionales, el objetivo revolucionario era la instauración de regímenes totalitarios de tipo castrocomunista que acabaría con las libertades económicas. Para el gobierno de Estados Unidos, la democracia fue por lo menos desde el «Informe Kissinger», una alternativa a la convocatoria revolucionaria y una forma de reducir su arraigo en algunos sectores sociales que se oponían sin embargo al orden tradicional.

Diferentes actores manejaron distintos conceptos de democracia. Para los revolucionarios, se trató ante todo de una democracia participativa de fortalecimiento de las organizaciones de masas, de fuerte connotación clasista y popular, con énfasis en transformaciones sociales y del régimen de propiedad que deberían mejorar radicalmente el acceso a recursos de los grupos de menores ingresos y transformar las relaciones de dominación. El enfoque revolucionario no repudiaba las elecciones ni a los partidos políticos, pero les asignaban un papel secundario, o relegaba su protagonismo a una etapa posterior a la de la creación de un nuevo sistema social y político. Esta conceptualización fue el resultado de una opción doctrinaria y de definiciones ideológicas, pero también de la experiencia histórica de la democracia representativa en toda

Centroamérica con excepción de Costa Rica. El sistema electoral ha estado tradicionalmente mediatizado por pactos y fraudes que hicieron muy difícil un efectivo pluralismo político y la promoción de reformas sociales o bien por las fuerzas armadas que actuaron como instrumento de las élites dominantes, cada vez que la competencia electoral planteaba la hipótesis de una extensión efectiva de los derechos de ciudadanía a las clases subalternas y a la población indígena¹. Esta dimensión histórica, debe señalarse, estuvo presente tanto en los grupos revolucionarios como en aquellos que favorecían opciones reformistas mucho más moderadas tanto de tipo socialdemócrata como socialcristiano².

Para las élites tradicionales -una palabra que ingresó en su vocabulario público recién en la década de 1960- consistía en un sistema de rotación institucional de elencos gubernamentales mediante procedimientos electorales restringidos apoyados en el voto cautivo de las masas rurales y en diversos niveles de marginación de las poblaciones indígenas. Un recurso al formalismo electoral tradicional motorizado por la pervivencia de estructuras clientelísticas y de patronazgo, garantizado por la marginación de facto de las opciones modernizantes.

En la versión de Estados Unidos la democracia combinó cambios sociales modernos con elecciones. El enfoque apuntaba a debilitar las bases sociales de la convocatoria revolucionaria y bloquear su avance, pero implicaba una cierta presión transformadora sobre los grupos dominantes, de conformidad con las demandas de modernización y apertura política de los sectores medios. Esta perspectiva reformista encontró apoyo en la democracia cristiana y en general

^{1/} Vid por ejemplo Enrique Baloyra, «Reactionary Despotism in Central America», *Journal of Latin American Studies* 15 (november 1983) 295-319; Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*. New York: Norton & Co., 1984; Michael McClintock, *The American Connection. State Terror and Popular Resistance in El Salvador & Guatemala*. London: Zed Books, 1985; José Luis Velázquez, *Nicaragua: Sociedad Civil y Dictadura*. San José: Libro Libre, 1986; James Dunkerley, *Power in the Isthmus*. London: Verso, 1988; etcétera.

^{2/} Vid por ejemplo Edelberto Torres-Rivas, «Notas para comprender la crisis política centroamericana», en E. Torres-Rivas, Gert Rosenthal et al., *Centroamérica: Crisis y política internacional*. México: Siglo XXI, 1982:39-69; E. Torres-Rivas, *Centroamérica: La democracia posible*. San José: EDUCA, 1987; Mario Solórzano, «Centroamérica: Democracias de fachada», *Polémica* 12 (noviembre-diciembre 1983) 40-55; CINAS, *El Salvador: ¿Es la Democracia Cristiana un partido de centro?* México: CINAS, Cuaderno de Trabajo No. 5 (junio 1987). Rafael Guido Béjar, «La crisis del socialismo en El Salvador», en Arturo Anguiano (coord.), *El socialismo en el umbral del siglo XXI*. México: UAM, 1991:324-336, discute la articulación democracia/socialismo en el FMLN y su evolución a lo largo del conflicto de la década pasada; la concepción sandinista de la democracia es analizada en Carlos M. Vilas, «Una patria para todos: Revolución, subdesarrollo y democracia en Nicaragua», en Pablo González Casanova (dir.), *La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas*. Madrid: Universidad Complutense, 1992:387-426.

en grupos sociales y políticos enfrentados al régimen tradicional pero para quienes la propuesta revolucionaria resultaba demasiado radical. La propuesta se combinó con una generosa asistencia económica y militar a los gobiernos, fuerzas armadas de El Salvador y, algo menor a Guatemala y Honduras. Y con el financiamiento y apoyo a los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses, en el marco de la llamada «guerra de baja intensidad»³.

Hoy es incuestionable que el ciclo revolucionario que se abrió a principios de la década de 1960 se ha cerrado. La propuesta insurgente de cambio social profundo no triunfó, pero el orden tradicional experimentó modificaciones que no son irrelevantes, y que he analizado en otro lugar⁴. Muchas de esas modificaciones no figuraban en la agenda revolucionaria y otras son incluso de signo diferente. En particular, han experimentado transformación los factores políticos e institucionales que alimentaron la opción revolucionaria: el carácter cerrado, autoritario o directamente dictatorial de los sistemas políticos, y una desmilitarización aún en curso. En materia socioeconómica, en cambio muchas de las causas que contribuyeron a detonar los procesos revolucionarios recientes se mantienen vigentes, y varias de ellas son más apremiantes y agudas que hace tres décadas.

En lo que sigue de este artículo se discuten las perspectivas de democratización en Centroamérica, prestando atención principal pero no exclusiva a los tres países en los que se escenificó el conflicto revolucionario en la década pasada: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Dada la pluralidad de significados que se asocian al concepto de democracia⁵, se explicita que en el contexto de este documento se entiende como democracia una combinación de ingredientes de lo que usualmente se conoce como «democracia social», que integraron los enfoques de los principales actores del conflicto reciente: un

^{3/} Vid entre otros Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad*. México: Siglo XXI, 1987; Raúl Vergara et al., *Centroamérica: La guerra de baja intensidad*. San José: CRIES/DEI, 1987; Gabriel Aguilera Peralta, *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*. San José: DEI, 1989.

^{4/} Carlos M. Vilas, «Después de la revolución: Democratización y cambio social en Centroamérica». *Revista Mexicana de Sociología* 3/92 (julio-septiembre 1992) 3-44.

^{5/} Vid entre otros Carol Gould, *Rethinking Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988; David Held, *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 1991. Terry Lynn Karl, «Dilemas de la democratización en América Latina», *Foro Internacional* XXXI-3 123 (enero-marzo 1991) 388-417, pasa revista a las conceptualizaciones de la democracia en la sociología política contemporánea.

régimen político de participación ciudadana universal mediante elecciones competitivas, con un sistema institucional que garantice la efectiva vigencia de los derechos humanos y las libertades individuales y colectivas y la expresión legítima del disenso, la separación de las funciones de gobierno, el debido proceso legal, la responsabilidad pública de los funcionarios, la supremacía civil sobre el poder militar y los cuerpos de seguridad, el acceso a un conjunto básico de recursos -empleo, salud, educación, nutrición- sin los cuales el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la pertenencia a una comunidad política se convierten en algo simbólico.

Este enfoque «mixto» de democracia, que combina elementos político-institucionales y aspectos socioeconómicos evoca la concepción de T.H. Marshall sobre la articulación de la «ciudadanía social»⁶. Lo hace, sin embargo, planteando una relación entre una y otra, diferente de la que Marshall discutió a partir de la experiencia europea. En ésta la ciudadanía social -vale decir, la extensión de los derechos de participación política a las clases no propietarias y la ejecución de reformas sociales- aparece como la culminación del proceso de desarrollo de la ciudadanía política en el marco de sistemas políticos ya constituidos. La hipótesis de este artículo es que en los países de Centroamérica que están emergiendo del período revolucionario, la ciudadanía social es una condición para la existencia de sistemas políticos gobernables. Lo «social» no se presenta como una ampliación o desarrollo de una ciudadanía política preexistente, sino como ingrediente constitutivo de la misma⁷.

Como todo régimen político, la democracia tiene una dimensión sustantiva y una dimensión formal. La primera se refiere a la articulación del sistema político con la estructura socioeconómica, y se expresa por ejemplo en el contenido de las demandas que el sistema político debe procesar, en su capacidad para movilizar recursos, y en los espacios de acción legítima reconocidos para el Estado y el mercado. La dimensión formal se refiere a los procedimientos e instituciones que marcan esas relaciones.

^{6/} T.H. Marshall, «Citizenship and social class», en Seymour Martin Lipset (ed.), *Class, Social Citizenship and Social Development: Essays* by T.H. Marshall. Chicago: Chicago University Press, 1964.

^{7/} Vid una discusión reciente en Bryan S. Turner, «Contemporary Problems in the Theory of Citizenship» y en J.M. Barbalet, «Citizenship, Class Inequality and Resentment», ambos en B.S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*. London: Sage, 1993, capítulos 1 y 3 respectivamente.

Aunque no existe una correlación lineal entre sistemas políticos y estructuras socioeconómicas, desde los orígenes de la Ciencia Política se acepta la existencia de una relación de adecuación entre sistemas y estructuras. Recuérdese que, según Aristóteles, oligárquico es el régimen en que gobierna los económicamente poderosos, que son una minoría, y democrático el régimen donde lo hacen los pobres, que son mayoría⁸. Con más sofisticación metodológica, la investigación histórica y sociológica posterior ha llegado básicamente las mismas conclusiones⁹. Sería erróneo sin embargo reducir las posibilidades de existencia de un régimen político a sus articulaciones estructurales. En las sociedades capitalistas tiene lugar un proceso de desdoblamiento y relativa autonomización de la dominación política y la explotación social. Por lo tanto, el modo en que se constituye la primera es tan relevante como la estructuración de la segunda para indagar sobre las características de los regímenes políticos.

El Marco Estructural

Los Rasgos Profundos de la Estructura

La participación marginal en el mercado internacional convierte a las economías centroamericanas en tomadoras de precios de los productos que exportan, es decir que no están en condiciones de incidir en la fijación de los precios internacionales de sus exportaciones; Esto restringe severamente sus márgenes de acción. Es sabido que el crecimiento del producto depende de tres factores básicos: a) elevación de los ingresos de exportación, b) ahorros derivados de la reducción de los egresos por importaciones, 3) elevación de los rendimientos por disminución de los costos de producción. Por su propia naturaleza una economía tomadora de precios tiene muy escaso margen de

^{8/} Aristóteles, *Politeia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958, No. 1291b y 1301b.

^{9/} Por ejemplo Barrington Moore Jr., *The Social Origins Of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon Press, 1966; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. Desde una perspectiva diferente, Marshall Wolfe, «Social Structures and Democracy in the 1990s», *CEPAL Review* 40 (April 1990) 53-68.

maniobra respecto de los dos primeros factores. En cuanto al tercero, la desarticulación de la estructura productiva y la fuerte propensión importante de los insumos productivos, combustibles y materias primas destinados a la producción de exportables provenga del exterior. En consecuencia sólo se puede actuar respecto de los costos locales de producción, que se reducen fundamentalmente a uno: fuerza de trabajo. Cuando además existe una diferenciación marcada entre la producción de exportables y la producción para el consumo interno -producción de «bienes salario»-, como es el caso de Centroamérica, modernización e incremento de productividad en el sector exportador no repercuten significativamente en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, ni ejercen un efecto de arrastre. La fumigación de agroquímicos con aviones en los cultivos de exportación coexiste con la producción de maíz con espeque. La rentabilidad externa de la economía y la reproducción del sistema exportador dependen de una compresión intensa de las condiciones de empleo y de vida de los productores directos: salarios bajos para los obreros y precios bajos para los campesinos.

En la medida en que casi todas las economías de estas características se registra una oferta amplia y consiguientemente barata de fuerza de trabajo¹⁰, y que algunos de los rubros de exportación también son producidos por economías más desarrolladas con niveles salariales más altas, la ventaja comparativa de los costos laborales tiene un límite, lo cual obliga a las economías centroamericanas a incorporar progresos técnicos que eleven los rendimientos en la producción de exportables. Esto a su turno eleva los costos de producción y conduce a ejercer mayor presión sobre la fuerza de trabajo. El resultado es que ésta no es remunerada de acuerdo a su productividad marginal sino según su costo de reproducción y, en casos límites, debajo de éste. La reciente diferenciación del sector exportador centroamericano, con el desarrollo de la maquila y con nuevos rubros agrícolas o artesanías, no altera los rasgos estructurales de las economías, en la medida en que la competitividad internacional sigue siendo una función del bajo nivel de remuneración del factor trabajo.

La realización del excedente del sector exportador por la vía de importaciones -y de hecho la propia dependencia del funcionamiento del sector

^{10/} Según el conocido modelo de W. Arthur Lewis, «Economic Development With Unlimited Supply of Labor». The Manchester School of Economics Studies XXXII (1) January 1954:139-191.

exportador de un flujo estable de importaciones- quita atractivos al desarrollo del mercado interno e inhibe una mayor integración agroindustrial del aparato productivo. En la medida en que el producto no se dirige al mercado interno, o no procesa insumos nacionales, la fuerza de trabajo es enfocada por los empresarios como un gasto más que como una parte de la inversión que contribuye a la generación del excedente.

Se advierte con facilidad que una estructura productiva de este tipo se inclina, por sus propias características, a generar regímenes políticos autoritarios y gobiernos represivos y que despliega rasgos como: privación de derechos de ciudadanía a amplios segmentos de las clases trabajadoras, sobre todo en el campo; prohibición de sindicatos y otras organizaciones reivindicativas; compulsión extraeconómica de la fuerza de trabajo; etcétera. En tales condiciones cualquier cambio institucional que apunte a una democratización política amenazaría con provocar cambios en las condiciones sociales de producción que afectarían negativamente el proceso de acumulación, la rentabilidad externa de las economías y los términos de la dominación política de las élites. Se comprende, por tanto, que todas las propuestas de reforma política que se formularon en Centroamérica en las últimas cuatro décadas involucraran, desde las más tímidas hasta las más radicales, en sus programas o en sus acciones, algún grado de cuestionamiento de la estructura económica. Recíprocamente, una modificación más o menos profunda de los rasgos centrales de esa estructura repercutirá en transformaciones de las relaciones de poder y en la configuración del Estado y, por lo tanto, deberá enfrentar la resistencia de los titulares de la dominación política. El propio diseño estructural de las sociedades centroamericanas, mucho más que la ideología de los sectores contestatarios, dotó a las propuestas de cambio que surgieron en las décadas de 1960 y 1970, de una tremenda conflictividad. De acuerdo a algunos análisis, la fuerte exposición de las sociedades centroamericanas a las fluctuaciones de la economía internacional explicaría la persistente tendencia a la inestabilidad de sus sistemas políticos¹¹.

Debe señalarse, sin embargo, que no existe un determinismo estructural; políticas adecuadas pueden introducir transformaciones en la estructura,

^{11/} No es ocioso recordar que la extensión de los derechos de ciudadanía en países como Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay, acompañó al desarrollo del mercado interno y a la expansión del consumo de masas.

diversificar el comercio exterior y ampliar el margen de maniobras externo de la economía. Costa Rica ofrece la mejor ilustración centroamericana de que es posible construir un régimen político democrático estable incluso en condiciones estructurales que se inclinan hacia el autoritarismo. Pero, como también lo muestra el caso de Costa Rica, para ello tuvo que llevarse a cabo una transformación social profunda que permitiera modernizar la economía, acelerar su desarrollo y alcanzar una distribución social más justa del costo de las restricciones estructurales¹². Por otro lado, a partir del denominador común que se esboza en los párrafos precedentes, es posible discernir cierta variación entre país y país. Los parámetros estructurales parecen mucho más estrechos en Nicaragua, El Salvador y Honduras, que en Costa Rica y Guatemala.

Crecimiento de la Pobreza

Destaca el agudo deterioro de la economía centroamericana en la década pasada la que repercutió sobre todos los sectores sociales que más se movilizaron en el marco del conflicto político, y en la desigual y problemática recuperación reciente. La pobreza es un elemento estructural en la medida en que la especialización agroexportadora de Centroamérica y los subsiguientes cambios en el uso de los suelos, en la tecnología y en las relaciones de producción, crearon una masa excedente de población que no tiene posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas de reproducción social o de insertarse dinámicamente en la estructura productiva. Pero es también el resultado de factores políticos y de las políticas: los primeros se refieren ante todo al impacto del conflicto reciente; los otros, a las medidas de política adoptadas por los gobiernos de la región.

Durante la década de 1980 la población centroamericana en situación de pobreza aumentó 52%, abarcando a casi 70% de la población total. La pobreza tendió a urbanizarse, aunque más lentamente que en el resto de América Latina. El número absoluto y relativo de pobres sigue siendo mucho mayor en el campo que en las ciudades, pero éstas dieron cuenta del 60% del crecimiento total de la población bajo la línea de pobreza durante la década; los pobres urbanos aumentaron casi 73%, frente a 43% en el campo.

^{12/} Vid por ejemplo Anthony Winson, *Coffee & Democracy in Modern Costa Rica*. London: MacMillan 1989.

La urbanización tendencial de la pobreza expresa, ante todo, el impacto de las migraciones y desplazamientos de población huyendo de las zonas de guerra y de la represión, y del deterioro de las condiciones de vida y de trabajo en amplias áreas del campo. La gente buscó refugio en las ciudades, agravando la presión sobre los servicios y sobre el mercado de trabajo, y los problemas derivados de la tugurización. El crecimiento de la población en situación de pobreza en la década pasada excedió al crecimiento de la población total (52% y 39% respectivamente). Existe por lo tanto una masa creciente de «nuevos pobres» -unos siete millones a principios de la década presente, vale decir más de un tercio de la población centroamericana total-. Se trata de personas que fueron expulsadas de niveles mínimos de vida, cuya condición social fue degradada en el curso de pocos años como efecto de conflicto, de la crisis estructural y de las políticas económicas gubernamentales.

Una economía floreciente no es incompatible con el autoritarismo, pero una economía en crisis hace más difícil la construcción de un orden democrático. En un contexto recesivo o de muy lenta recuperación, y en el marco ya señalado de una estructura tomadora de precios internacionales, el desigual acceso a recursos lleva a la población y a las organizaciones en que se expresa (sindicatos, ligas campesinas, cámaras empresariales, partidos políticos) a plantear demandas que tienden a ser recíprocamente excluyentes, lo cual tensiona al sistema político y sus instituciones. La extrema pobreza cuestiona el concepto mismo de ciudadanía en cuanto excluye a la gente del acceso a servicios y a una dotación mínima de recursos que es condición para el ejercicio de la participación institucional. Resulta debilitada la creencia en la eficacia del sistema para resolver los problemas más urgentes. Asimismo, las demandas que plantean los grupos ubicados en la pobreza, suelen tener una intensidad mayor en cuanto afectan más directamente la sobrevivencia de esos factores: empleo, alimentación, seguridad y similares. Un régimen democrático supone la existencia de mecanismos institucionales de expresión del disenso, pero esto a su vez implica un disenso que no cuestione los fundamentos del sistema político. Cuando amplios sectores de la población ven el sistema político simplemente como un mecanismo de administración e incluso ahondamiento de su pobreza y preservación de desigualdades que consideran injustas, el mantenimiento del disenso dentro de los límites institucionales se convierte en una cuestión problemática. Recíprocamente, en la medida en que los grupos

dominantes asistan esa dominación y su bienestar en la pobreza colectiva, levantarán resistencias a cualquier tipo de transacción de intereses que implique un deterioro de su primacía política y económica¹³.

El crecimiento de la pobreza ha estado acompañado por la expansión del sector informal y por cambios en la polarización de los ingresos. La incapacidad del sistema económico para mantener en actividades productivas y niveles de mínimo bienestar a la población se tradujo en rápido crecimiento del sector informal urbano (SIU). En 1982 un tercio del empleo metropolitano centroamericano estaba en el SIU, mientras que hacia 1988-89 se estimaba en más de 40%, y más elevado en algunos países, como Guatemala y Nicaragua¹⁴. Este crecimiento confirma la opinión de quienes sostienen que un amplio sector informal constituye un «hecho estructural» de las economías centroamericanas y no un fenómeno coyuntural y pasajero. La expansión reciente del SIU tuvo lugar sobre todo en sus expresiones más tradicionales, como es el autoempleo, que representaba a fines de la década entre la mitad y dos tercios del sector.

Dependencia de Subsidios Externos

Se calcula que hacia fines de la década de 1980 más de 1.3 millón de nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños había migrado, legal e ilegalmente, hacia Estados Unidos. La magnitud de esta corriente recuerda a la que tuvo lugar desde República Dominicana también hacia Estados Unidos después de los sucesos de 1965. Como entonces, el desplazamiento de población centroamericana dio origen a una corriente de remesas que, a nivel agregado, igualó e incluso superó a los ingresos provenientes de los principales rubros de exportación. A nivel microeconómico ayudó a subsistir a los familiares que quedaron atrás, definiendo una estrategia de sobrevivencia que contó con la obvia anuencia de las autoridades de Estados Unidos. En el período 1980-89

^{13/} Son ilustrativos, al respecto, los magros resultados alcanzados hasta ahora por el «Foro de Concertación» entre los trabajadores, la empresa privada y el gobierno de El Salvador. Por ejemplo, un año después de haber comenzado a funcionar el Foro, el gobierno de El Salvador seguía resistiéndose a la demanda sindical de ratificar los convenios de la OIT que establecen la igualdad laboral de las mujeres, y la libre sindicalización en el sector público.

^{14/} Vid Juan P. Pérez Sáinz y Rafael Menjivar (coords.), *Informalidad urbana en Centroamérica*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.

ingresaron a El Salvador en concepto de remesas familiares, U\$ 3,366.7 millones; a Guatemala U\$ 1,704.9 millones, y a Nicaragua U\$ 294 millones. Solamente en 1989 572.2 mil migrantes salvadoreños enviaron desde Estados Unidos U\$ 759.4 millones; 500,000 migrantes guatemaltecos enviaron U\$ 248.1 millones y 255 mil nicaragüenses, U\$ 59.8 millones. Esas sumas equivalen, para El Salvador, a 15% de su PIB o 96.7% de los ingresos de exportación; en Guatemala a 2.9% y 16.4% y en Nicaragua, a 2.4% y 17.4% respectivamente¹⁵.

Estudios efectuados sobre procesos similares en otras comunidades expatriadas sugieren que la dependencia de este tipo de recursos genera en los receptores una reformulación de sus lealtades políticas institucionales, en la medida en que dota a los emisores de una fuerte gravitación dentro de la comunidad, que puede llegar a plantear tensiones a las autoridades locales¹⁶. No existen estudios semejantes en Centroamérica, pero de todos modos es posible plantear como hipótesis que situaciones de este tipo pueden llegar a afectar la matriz de participación política, por lo menos en el plano local. El involucramiento institucional para obtener decisiones que se traduzcan en la resolución de problemas cotidianos puede perder atractivo cuando se cuenta con flujos privados de recursos de la magnitud de los que se acaba de señalar. Por ejemplo, cuando se tiene un ingreso de fondos que permite comprar un generador doméstico, no tiene sentido asociarse con los vecinos para demandar el alumbrado eléctrico del barrio y es posible además ahorrarse el tiempo y el riesgo que puede acarrear la participación en una organización vecinal para presionar a las autoridades.

La gravitación de los ingresos extraregionales en la reproducción de las condiciones de vida de la gente es una dimensión de la creciente dependencia de las sociedades centroamericanas más expuestas al conflicto político y militar, de asistencia financiera internacional. Nicaragua recibió 42% de toda la ayuda al desarrollo dirigida hacia Centroamérica durante la década de 1980, equivalente a un promedio U\$ 667 millones de dólares por año, cifra que no

^{15/} CEPAL, *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*. LC/MEX/R.294, 27 DE MAYO 1991.

^{16/} Por ejemplo Robert Smith, «Los ausentes siempre presentes». *The Imagining, Marking and Politics of a Transnational Community Between New York City and Ticuani, Puebla*. ILAIS, Columbia University, Working papers on Latin America, en prensa.

incluye la asistencia militar¹⁷. Estados Unidos proporcionó a Guatemala U\$ 574.9 millones en asistencia económica militar entre 1980 y 1988. Entre 1980 y 1990 El Salvador recibió solamente de Estados Unidos, en concepto de ayuda para el desarrollo y asistencia militar U\$ 3,919.3 millones de dólares, o un promedio de U\$ 357 millones al año¹⁸. La dependencia por asistencia externa fue fuerte también en Costa Rica y Honduras, dos países que adquirieron particular importancia en la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos. En el período 1980-88 Costa Rica recibió de Estados Unidos U\$ 1,099.6 millones de asistencia económica y de defensa y Honduras U\$ 1,446.1 millones¹⁹.

El caso de El Salvador es particularmente ilustrativo de la extrema dependencia de fondos externos para el funcionamiento de las sociedades centroamericanas, y de su vulnerabilidad entre las fuentes proveedoras de esos fondos. Durante la década de 1980 este país recibió en concepto de ayuda proveniente de EEUU y de remesas de familiares un poco menos de U\$ 7,300 millones más U\$ 315 millones proveniente de Europa, Canadá y Japón y de inversión extranjera directa²⁰. En conjunto, arriba de U\$ 7,600 millones, es decir más que el valor generado por las exportaciones salvadoreñas durante el mismo período (poco más de U\$ 7,500 millones).

En 1984 la Comisión Kissinger estimó en 24 mil millones de dólares la necesidad de asistencia multilateral entre 1984 y 1990 para que el PIB de Centroamérica alcanzara un crecimiento del 6% y la población regresara en 1990 a los niveles de vida de 1979. En vísperas de la firma del acuerdo de paz con el FMLN (enero 1992), el presidente Alfredo Cristiani estimó en dos mil millones de dólares la contribución que habría que esperar de la comunidad internacional para una recuperación de la economía salvadoreña. Por su parte el vicepresidente de Nicaragua afirmó que desde el inicio del actual gobierno,

^{17/} Pedro Vuskovic Céspedes, «Los actores externos: Presencia y proyectos». Cuadernos de CRIES 19/20. Managua: CRIES, 1991.

^{18/} Vid Breny Cuenca, *El poder intangible. La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta*. San Salvador: CRIES/PREIS, 1992:27-30.

^{19/} Raúl Benítez Manaut, «La guerra en Centroamérica: Dinámica del proceso de militarización y tendencias». *Síntesis 7* (enero-abril 1989) 130-157.

^{20/} Vuskovic Céspedes, *op.cit.*

la Casa Blanca brindó al país una ayuda equivalente a dos millones de dólares diarios²¹. Estas cifras dan una idea del nivel de involucramiento de los agentes externos en el conflicto centroamericano y en los procesos institucionales posteriores, y generan una imagen de países subsidiados en los receptores. Durante toda la década de 1980 la AID del gobierno de Estados Unidos asumió un papel de primera magnitud en el diseño de las políticas económicas de los gobiernos de Costa Rica y El Salvador y en su financiamiento. Tras el cambio de gobierno en febrero 1990 comenzó a desempeñar un papel similar en Nicaragua²².

Factores Sociopolíticos

Permanencia de la Dominación Tradicional

La rigidez de la estructura económica ha favorecido la preservación de las élites tradicionales en posiciones de dominación social, quienes a su turno han tendido a bloquear las iniciativas de reforma y de democratización.

Con mayor claridad que en otras sociedades de la periferia, en las élites dominantes centroamericanas se advierte una estrecha articulación de factores económicos (alta concentración de la propiedad de tierras, activos financieros y de inversiones comerciales e industriales), raciales y de linaje²³. La existencia de un complejo sistema de redes en parentesco dotó de solidez a los grupos tradicionalmente dominantes de Centroamérica al mismo tiempo que de recursos tanto para frenar los intentos de cambio social, como para adaptarse a ellos o reorientarlos. A su vez la conjugación de diferentes criterios de jerarquización social refuerza una cultura política de exclusión. A la comunidad de intereses materiales y de proyectos políticos -es decir, a la conciencia de una identidad de clase- se suma un sentido de casta que contribuye a hacer más

^{21/} Excélsior (México) 17 de abril 1992:2.

^{22/} Vid respectivamente Carlos Sojo, *La utopía del estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua: CRIES, 1991; Cuenca, op. cit.; Angel Saldomando, *El retorno de la AID. el caso de Nicaragua*. Managua: CRIES, 1992.

^{23/} Véase Marta Casaus Arzú, «La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas». *Revista Mexicana de Sociología* 3/92 (julio-septiembre 1992) 69-114.

excluyente el ejercicio de la dominación. Sobre todo en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, los mismos apellidos del linaje criollo de origen peninsular se reiteran, a través de los siglos, en el control del poder político y de la economía. En Costa Rica 33 de los 44 presidentes de la república entre 1821 y 1970 fueron descendientes de tres pobladores originales, y 350 de los 1300 diputados en la Asamblea Legislativa (Congreso) durante el mismo lapso, descendían de cuatro colonos originales²⁴. En Guatemala, un puñado de familias recorre la historia política del país desde tiempos de la colonia en un ejercicio prácticamente interrumpido del poder político y del control oligopólico de los sectores más dinámicos de la economía; de la década de 1980 un grupo de 18 familias de la alta sociedad guatemalteca estaba unido por 155 interrelaciones de parentesco²⁵. En Nicaragua, las redes familiares en que se asientan los grupos oligárquicos les permitieron conservar capacidad de decisión estatal por encima de los virajes de la política y de las alzas y bajas de la economía²⁶. En El Salvador la élite dominante fue conocida, hasta hace relativamente pocos años, como «las catorce familias»²⁷.

El viejo término oligarquía mantiene pertinencia para conceptualizar a estos grupos tradicionales y al mismo tiempo de gran dinamismo económico, en cuanto sintetiza el amplio arco de dimensiones que dan identidad a la clase: la economía sin dudas -y ante todo la propiedad terrateniente-, pero también la política, la ideología, la educación, los estilos de vida, la continuidad histórica, la articulación de identidades de clase con prácticas de patronazgos y fomento de clientelismos, la organización empresarial montadas sobre redes de parentescos. Este conjunto de factores, materiales y culturales, ayuda a explicar la solidez y al mismo tiempo la maleabilidad de los grupos dominantes centroamericanos, y su particular concepción de la política sino, ante todo,

²⁴/ Samuel Z. Stone, *La dinastía de los conquistadores*. San José: EDUCA, 1975.

²⁵/ Marta Casaus Arzú, *Guatemala: Linaje y racismo*. San José: FLACSO, 1992, especialmente págs. 191 y siguientes.

²⁶/ Carlos M. Vilas, «Family Affairs: Class, Lineage and Politics in Contemporary Nicaragua». *Journal of Latin American Studies* 24 (2) May 1992:309-341.

²⁷/ Eduardo Colindres, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*. San Salvador: Universidad Centroamericana, 1977. Sobre Honduras vid Dario Euraque, *Merchants and industrialists in Northern Honduras. The Making of a National Bourgeoisie in Peripheral Capitalism, 1870s-1972*. Tesis doctoral inédita, University of Wisconsin at Madison, 1990.

cultural y racial; el ejercicio del poder político se deriva de esa superioridad y resulta legitimado por ella.

La conjugación de crisis económica, cambios globales y desafíos revolucionarios llevó a la introducción de algunas transformaciones en el comportamiento y las percepciones de la oligarquía centroamericana, pero el cambio de actitudes avanzó mucho más en el terreno de los negocios que en el de la cultura política. Algunos segmentos modernizantes del empresariado encontraron en los embates revolucionarios y en las críticas de sectores amplios de población a la dominación tradicional, ocasión de precisar sus propias orientaciones y estrategias. El involucramiento directo de empresarios modernos en la política contrasta con el modo tradicional de manejo de las élites económicas centroamericanas, que, por lo menos desde la década de 1930, había delegado en las fuerzas armadas el control cotidiano del estado y la política²⁸.

La división del trabajo entre gestión económica y gestión política comenzó a erosionarse en la década de 1970 cuando el ejército guatemalteco, como entidad corporativa, inició incursiones en el mundo de los negocios, y sobre todo con el estallido social y la estrategia de guerra contrainsurgente auspiciada por los Estados Unidos. Los grupos dominantes perdieron ascendencia en las fuerzas armadas, debieron aceptar la competencia de militar en el terreno de los negocios y las mayores presiones impositivas de los gobiernos militares. Colocados en una posición de defensa de intereses de clase, los nuevos empresarios expresaron desacuerdos con varios aspectos de estrategia contrainsurgente de Estados Unidos. En El Salvador, por ejemplo, se opusieron a la reforma agraria y a las nacionalizaciones ejecutadas por las juntas cívicomilitares y el gobierno demócrata cristiano de José Napoleón Duarte, y protagonizaron masivas y eficaces manifestaciones de protesta. En Guatemala bloquearon el programa de reformas del también demócrata cristiano presidente Cerezo²⁹.

^{28/} Entre 1932 y 1980 todos los presidentes salvadoreños fueron oficiales del ejército, y todos los ministros de agricultura y de economía fueron, hasta principios de la década de 1979, representantes de la burguesía cafetalera: Sara Gordon, «Guatemala y el Salvador: Dos regímenes de exclusión», *Polémica* 10 (2da. época) enero-abril 1990:12-23. En Guatemala desde el golpe militar de 1963 los ministros de economía de ese y de los sucesivos gobiernos eran designados directamente por el CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras).

^{29/} Vid INFORPRESS Centroamericana, *Los empresarios centroamericanos ante la crisis*. Guatemala: Inforpress, 1988; Gabriel Gaspar Tapia, «Crisis y politización empresarial en Centroamérica», *Polémica* 8 (2da. época) mayo-agosto 1989:24-34, y «La modernización de las clases dominantes centroamericanas», en C.M. Vilas (coord.), *Democracia emergente en Centroamérica*. México: UNAM, 1993:51-63.

La defensa militante de la iniciativa privada y la proyección de los intereses de la clase como intereses nacionales, que en el pasado se justificaron en el anticomunismo y la necesidad de mantener a Centroamérica en el «mundo libre», encuentran argumentos en el enfoque doctrinario que predomina en las políticas gubernamentales y en las recomendaciones de las agencias financieras multilaterales. La oposición a la organización sindical de los trabajadores, que antes se efectuaba en nombre del anticomunismo, hoy se fundamenta en la flexibilidad laboral y en la necesidad de alcanzar ventajas competitivas en escala internacional. Al mismo tiempo, los segmentos modernizantes de las élites apoyaron el recurso a procesos electorales como vía para desmontar el conflicto político-militar de la década pasada, neutralizar las amenazas radicales, forzar a las organizaciones guerrilleras a convertirse en partidos políticos y a actuar en un escenario institucional en el que carecen de experiencia. En Guatemala apoyaron a Jorge Serrano Elías y lo abandonaron a último momento ante el peligro de una radicalización del movimiento popular.

Activación de la Sociedad Civil

El auge revolucionario auspició una intensa y amplia activación de grupos sociales que en las décadas anteriores carecían de una identidad propia, o se expresaban de manera subordinada a otros protagonistas de la acción colectiva: mujeres, comunidades indígenas, pobladores de barrios precarios, grupos religiosos. Un amplio conjunto de actores a quienes la bibliografía tendió a presentar como «nuevos sujetos» sociales. Lo novedoso en la realidad no eran los sujetos -muchos de los cuales, como los indios y las mujeres, siempre habían estado presentes, al menos como realidad demográfica- sino su capacidad para expresarse de manera tendencialmente autónoma y para imprimir sus propias perspectivas y demandas en los procesos políticos. El conflicto político les dio visibilidad social y ésta a su turno echó más leña al fuego de las confrontaciones políticas. Con eficiencia desigual, este variado arco de actores y organizaciones amplió la agenda de los proyectos de transformación social y democratización, desde una perspectiva de clase, a una de mayor pluralismo y explícita incorporación de las problemáticas del género, de la etnicidad, de la cultura. Al mismo tiempo amplió el enfoque institucional de la democracia liberal y la militarización de los conflictos ampliaron el campo de acción de las

organizaciones de defensa de los derechos humanos, denuncia de estrategia represiva, y similares, que alcanzaron un protagonismo notorio en varios países de la región.

La movilización de estos actores se combinó con la agitación de expresiones populares más tradicionales: ante todo el movimiento sindical y las organizaciones campesinas, y frecuentemente se articuló a ellas. En Nicaragua y El Salvador, reformas agrarias de distinto tipo y que obedecieron a motivaciones disímiles, introdujeron modificaciones profundas en el acceso de los productores directos a la tierra. En Nicaragua, como una dimensión fundamental del proyecto revolucionario sandinista; en El Salvador, como un capítulo del golpe militar reformista y posteriormente como parte de una estrategia de cambio preventivo orientada a reducir el nivel de apoyo rural a la guerrilla³⁰.

Las modificaciones en los patrones de tenencia, en los niveles de organización rural, en la capacidad de reivindicación de los asalariados y los agricultores, golpearon el principio tradicional de autoridad terrateniente, cuestionaron el derecho latifundista a la desposesión campesina, y obligaron al sistema político a aceptar la legitimidad de la protesta rural. Después de la derrota electoral del sandinismo el mantenimiento o la reversión del reparto agrario, la distribución de tierras a los excontras, la privatización o devolución de fincas de la reforma agraria, se han colocado en el centro de las tensiones políticas y sociales de Nicaragua³¹. El acuerdo de Chapultepec, firmado el 16 de enero de 1992 por el gobierno de El Salvador y el FMLN, contempló explícitamente la cuestión de las tierras en poder de los campesinos dentro de las «zonas conflictivas» -es decir, áreas bajo control revolucionario- y estableció algunos criterios para encarar la solución al problema agrario. Con menor violencia que en Nicaragua, el cumplimiento de este aspecto de los acuerdos de paz se convirtió en uno de los puntos más álgidos del nuevo escenario político.

^{30/} Vid por ejemplo Jennifer Schirmer, «The Seeking of Truth and the Gendering of Consciousness: The COMARES of El Salvador and the CONAVIGUA Windows of Guatemala», en Sarah A. Radcliffe & Sallie Westwood (eds.), «Viva». *Women and popular protest in Latin America*. London: Routledge, 1993:30-64.

^{31/} Vid Eduardo Baumeister, «La agricultura centroamericana en los 80s». *Polémica* 14-15 (2da. época) mayo-diciembre 1991:53-79.

Estas expresiones de la protesta social, y sus logros, parecen haber incrementado el sentimiento de eficacia política de la gente y aumentaron su confianza en la organización popular, al dar visibilidad a las ventajas que se derivan de trabajar y de presionar juntos. Pusieron de relieve también la importancia de articular sus demandas específicas en proyectos globales, y la conveniencia de defender dentro de estos proyectos globales, la especificidad y autonomía de sus reivindicaciones particulares.

La Gravitación de los Actores Externos

Centroamérica presenta una larga y frecuentemente ominosa historia de intervenciones foráneas. Desde William Walker en el siglo pasado hasta el apoyo reciente a gobiernos inícuos y a dictaduras represivas, en coexistencia con preocupaciones por los derechos humanos, pasando por las *gunboat diplomacy* y *banana diplomacy* de principios del siglo, el involucramiento directo de actores extraregionales -ante todo el gobierno y empresas de Estados Unidos- contribuyó a engendrar y fortalecer en los actores domésticos una cultura política que hace del recurso a fuerzas exógenas un ingrediente convencional de la dinámica política. El conflicto centroamericano reciente y su resolución, tanto en lo militar como en lo económico, lo político como ideológico, se inscribe en este marco histórico y cultural.

La verdadera invasión de organismos no gubernamentales europeos y de América del Norte que la región experimentó durante las décadas de 1970 y 1980 fue importante en la apertura de la dinámica social y del debate político hacia nuevos temas. En algunos casos la dotación de recursos materiales y financieros con que las nuevas perspectivas venían acompañadas contribuyó a la aceptación de las mismas tanto como su valor intrínseco; en otras, los sesgos derivados de un trasplante directo desde el norte desarrollado e industrial a las sociedades agrarias empobrecidas y distorsionadas de Centroamérica, actuó para que algunas temáticas, como las referidas a las identidades étnicas, o a la subordinación de género de las mujeres, suscitara tensiones y conflictos que demoraron su efectiva implantación en las masas -escollos similares a los que, décadas antes, experimentaron los primeros intentos de aplicar un análisis de

clase a sociedades con un capitalismo muy incipiente³². Por su parte, un número de agencias vinculados a ellas, desarrollaron acciones tendientes a fortalecer las manifestaciones menos radicalizadas de la insatisfacción social³³.

También es notorio el involucramiento político de los actores externos en el cierre del ciclo revolucionario. Contadora y Esquipulas abonaron el terreno para la intervención de la OEA y la ONU en las negociaciones regionales y en los acuerdos internos en Nicaragua y El Salvador. Recientemente el presidente Ramiro de León Carpio, de Guatemala, decidió solicitar a la ONU su participación en el diálogo entre su gobierno y los insurgentes, decisión que significó una relativa marginación del papel de mediador que hasta ahora venía desempeñando la iglesia católica guatemalteca. La configuración del proceso electoral de 1989/90 en Nicaragua estuvo decisivamente influida por las recomendaciones de un conjunto amplio de actores externos: senadores de Estados Unidos, varios gobiernos latinoamericanos y europeos, así como organismos internacionales. Esta intervención fue decisiva para romper empates, y se inscribe en la ya mencionada larga tradición de los actores políticos para dirimir conflictos domésticos. Es difícil discernir, sin embargo, en qué medida los términos en que el conflicto se resolvió responden a los intereses y percepciones de los actores domésticos, y hasta dónde son la expresión de las percepciones, intereses y urgencias de los actores externos.

La intervención de este amplio arco de actores externos de variada estirpe también genera efectos de diversa especie, no siempre afines a la democratización del área. Es incuestionable la relevancia de muchos de los principales ONG's, o de algunas agencias multilaterales, para consolidar instancias de diálogo. Debe reconocerse, sin embargo, que frente a éstos existen otros actores que parecen más interesados en seguir «echando leña al fuego» de la intemperancia y subordinando las perspectivas de democratización a

^{32/} Vid David Stanfield, *Insecurity of Land Tenure in Nicaragua*. Land Tenure Center, University of Wisconsin at Madison, 1992.

^{33/} Vid por ejemplo Sergio Reuben Soto, «El papel de las ONG en la cooperación europea hacia Centroamérica», en Raul Rubén y Govert Van Oord (eds.), *Más allá del ajuste*. San José: DEI, 1991:337-368; Peter Sollis, «Multilateral Agencies, ONGs, and policy reform». *Development in Practice* 2 (3) October 1992:163-178. Dirk Kruijt, «Monopolios de filantropía: El caso de las «Organizaciones No Gubernamentales» en América Latina». *Polémica* 16 (2da. época) enero-abril 1992:41-47, presenta una perspectiva extremadamente crítica de la actividad de estos organismos.

intereses particulares -sean éstos económicos, como en el caso de los cárteles de la droga, o de política doméstica, como en el caso de algunos integrantes del establishment político de Estados Unidos³⁴.

La retracción de la atención que la Casa Blanca asigna a Centroamérica tras las elecciones de 1990 en Nicaragua y la debacle del bloque del este, amplía el espacio de maniobra de los actores individuales y de las perspectivas particularistas. Debe señalarse, sin embargo, que el margen de acción de estos actores externos resulta fortalecido por la extrema vulnerabilidad económica de la región -particularmente notoria en el caso de Nicaragua- como la ya señalada propensión de muchos de los actores centroamericanos a reclamar el apoyo externo como compensación de su debilidad política interna. Para muchos participantes en la escena política Centroamericana la intervención de fuerzas extra regionales sólo es cuestionable cuando antagoniza con las expectativas propias.

Factores Político-Institucionales y Culturales

Desajuste del Sistema Político Frente a la Actividad Social

Se advierte poca capacidad de canalización de la activación de la sociedad civil por el sistema político, con el riesgo de que las demandas que se plantean excedan las posibilidades de tratamiento institucional e incrementen la inestabilidad y los márgenes de incertidumbre. Destacan, en este sentido, las dificultades de los partidos políticos para erigirse en mediadores legítimos de las demandas de la sociedad. De hecho la propia activación de la sociedad civil puede ser interpretada como una respuesta a la rigidez del sistema político y de los partidos para hacerse cargo de las demandas de democratización efectiva y cambio social de los actores colectivos de referente popular. Posiblemente los ejemplos más claros son la tensión entre algunas de las nuevas manifestaciones de la movilización social (como las organizaciones de mujeres o grupos étnicamente diferenciados) y las rigideces de las agencias

^{34/} Vid por ejemplo Tom Barry & Deb Preusch, *AIFL in Central America: Agents as Organizers*. Albuquerque: The Resource Center, 1986; Roy Prosterman & Jeffrey M. Riedinger, *Land Reform and democratic Debelopment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987, especialmente el capítulo 6; Hobart A. Spalding, «The Two Latin American Foreign Policies of the U.S. Labor Movement: The AFL-CIO Top Brass vs. Rank-and-File». *Science & Society* 56 (4) Winter 1992-93:421-439.

gubernamentales y de las organizaciones políticas y sindicales (androcentrismo, etnocentrismo). Además, la fragmentación de la sociedad civil, el carácter local o sectorial de muchas de sus expresiones, dificultan la formulación de un proyecto de país a partir de las demandas particulares. Con mayor capacidad de neutralización y veto en situaciones límites, que propositiva.

Esta situación obedece a una pluralidad de factores. En la década pasada amplios sectores de la sociedad civil trataron de expresar su insatisfacción con el orden de cosas existente a través de diversas modalidades de articulación con las organizaciones revolucionarias. El cambio reciente de los escenarios políticos nacionales, la difícil conversión de las organizaciones ideológicas de algunas de esas organizaciones, obligan a replantear aquellas relaciones, que en muchos casos fueron extremadamente complejos y cargadas de tensiones. Con menor dramatismo, los partidos políticos de más larga trayectoria hacen frente a desafíos similares. Los partidos tradicionales actuaron como grupos informales dirigidos por notables, sin inserción orgánica en los sectores mayoritarios de la población, a los que enfocaban como simple clientela electoral; la ruptura del orden tradicional redujo críticamente su capacidad de fragmentación y canalización de la insatisfacción social. Por su parte, la menor capacidad de movilización de recursos de las agencias gubernamentales reduce las posibilidades estatales de dar respuestas satisfactorias a muchas de las demandas de los actores más dinámicos de la sociedad civil más próximos a los partidos de tipo socialdemócrata o social cristiano, y por tanto de integrarlos activamente al sistema político. Por último, el carácter negociado de los procesos políticos de diálogo y paz permitió que los grupos tradicionales conservaran, o recuperaran parte de su influencia, obstaculizando la constitución de nuevas formas de articulación de los grupos altamente movilizados de la década pasada a un sistema de participación institucional. Las tensiones en Nicaragua, Guatemala y El Salvador en torno a la desmilitarización, al fin de la impunidad, a la lucha contra la corrupción, a los alcances del proceso de reordenamiento patrimonial, al reparto agrario, etc., ilustran sobre la complejidad de este aspecto.

El abstencionismo electoral relativamente elevado que se registra en varios países de la región puede, ser interpretado como un efecto de esta falta de congruencia entre la inercia del sistema político y el dinamismo de la sociedad civil. A lo largo de la década pasada y lo que va de la actual se registran

proporciones altas de abstención electoral en la región, particularmente en El Salvador y Guatemala, incluso en elecciones que, como las generales de abril 1994 en El Salvador, fueron consideradas por muchos observadores como las «elecciones del siglo».

De acuerdo a estas cifras, puede pensarse que el sistema representativo, tal como funciona en esos países, no convoca a una parte grande y creciente del electorado potencial. Ante la falta de información específica -el subdesarrollo de la democracia representativa tiene como correlato el escaso desarrollo de la sociología electoral- sólo tiene sentido plantear algunas hipótesis preliminares.

Es sabido que las opciones reformistas tuvieron que enfrentar serias dificultades para actuar institucionalmente. Expresar públicamente simpatías por la social-democracia y en general por partidos que plantearan la introducción de cambios sociales se convirtió en algo extremadamente peligroso en algunos países del área. Además, la persistencia en el fraude electoral restó eficacia a lo poco de política institucional que se toleraba y contribuyó a debilitar la confianza colectiva en el sufragio.

Es posible que estén operando, asimismo, algunos de los factores estructurales apuntados más arriba. Por ejemplo, el crecimiento del SIU no involucra únicamente la expansión del empleo y de la economía informales. Existe una vasta dimensión de la informalidad que se refiere a prácticas sociales de tipo político, a la formación y reconocimiento de estructuras de autoridad, jerarquías sociales, prestigios y pautas culturales, que guardan poca similitud con la dimensión formal de la sociedad, por más que se articulen a ella. Es posible que el abstencionismo relativamente alto que se registra en las elecciones recientes en Guatemala y El Salvador exprese más que un repudio o desinterés por la política, la desafección hacia el tipo de política, de discurso, de convocatorias; que predominan en la política institucional «oficial» y que no expresan las expectativas ni los reclamos de la creciente masa de población empujada a vivir, y no sólo trabajar o comprar y vender, fuera de las prácticas y las instituciones de la sociedad formal.

Pueden estar presentes asimismo factores de tipo sociocultural. Guatemala, ante todo, pero también Nicaragua y en menor medida Honduras y El Salvador

son sociedades multiétnicas con estados de institucionalidad etnocéntrica. La política institucional es cuestión de mestizos o ladinos, en sociedades con un fuerte perfil indígena. Es posible pensar, en consecuencia, que esta política de mestizos, ladinos y ciudadanos que hablan un idioma ajeno, no convoque a quienes no lo son³⁵. ¿Qué sentido real de ciudadanía -en los términos en que ésta es definida por las constituciones y enmarcada por las políticas estatales- existen alrededor de 12 millones de centroamericanos formados para expresarse políticamente en una lengua que no es la suya y a través de instituciones que tienen poco que ver con sus patrones culturales y sus propias normas de autoridad?

Inciden, finalmente, factores institucionales que amplían la gravitación de los factores políticos y culturales. La legislación electoral vigente en la mayoría de los países centroamericanos hace muy complicada la emisión del voto. No existe un documento nacional de identidad que sirva al mismo tiempo de documento electoral, y cuando existe, la deficiencia de los registros y la ineficiencia administrativa limitan su cobertura. Cuando la emisión del voto depende de un previo registro, las complicaciones aumentan. Existen múltiples triquiñuelas administrativas que hacen de la inscripción un acto tremendamente complejo. Es común, por lo tanto, que porciones altas de la población en edad de votar no puedan ejercer el derecho al sufragio por falta de registro electoral, sobre todo en el campo, en las comunidades indígenas, y entre población femenina de los estratos de menores ingresos³⁶. No puede descartarse que estos inconvenientes administrativos sean aprovechados por quienes no están interesados en una amplia participación electoral.

Debilidad Institucional del Estado

Son conocidas las limitaciones de los estados centroamericanos para asegurar el imperio de las decisiones de gobierno y el monopolio de la coacción

^{35/} Cf Carlos M. Vilas, *Estado, clase y etnicidad: La Costa Atlántica de Nicaragua*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992; Casaus Arzú, *Guatemala: Linaje y racismo*, cit; Martin Diskin, «Campesinos e indios: Nuevos actores históricos en Centroamérica», en Vilas (coord.), *Democracia emergente en Centroamérica*, cit., 65-83.

^{36/} Estimaciones de algunos organismos no gubernamentales, cifran en alrededor de 700,000 los salvadoreños adultos que no podían ejercer el voto en las elecciones de marzo 1994, por falta de registro -a causa de las complicaciones del trámite de inscripción. Entrevistas del autor con Jack Spence, directivo de *Hemispheric Initiatives* (Boston, 14 de abril 1993) y George Vickers, de *Washington Office on Latin America (WOLA)*, Nueva York, 20 de abril 1993.

legítima. La persistencia de grupos armados privados, el recurso a la justicia por mano propia, las tradicionales dificultades para llevar a cabo reformas impositivas, ilustran esta debilidad estatal. Estas limitaciones remiten, ante todo, a las rigideces de los grupos dominantes tradicionales, ya señaladas; estos grupos cuentan todavía con recursos extra económicos -cuerpos de seguridad, manipulación de las autoridades judiciales y de los poderes locales- para imponer su particular concepción de la disciplina laboral en sus fincas y en sus empresas y para reducir al mínimo los costos salariales.

La ineficacia del Estado para establecer el monopolio del poder armado y de la coacción legítima expresa asimismo la pervivencia de algunos efectos del conflicto reciente. La resistencia de grupos de ex-combatientes -revolucionarios, contrarrevolucionarios y desmovilizados de las fuerzas armadas- a deponer las armas y acatar a la autoridad civil y a los mandos militares; la reaparición de «escuadrones de la muerte», la formación de contingentes armados que mezclan el bandolerismo con la justicia social por mano propia y contribuyen a ahondar los rasgos tradicionales de dispersión del poder armado en una sociedad civil que recuerda de manera alarmante a la guerra de todos contra todos del estado de naturaleza de Thomas Hobbes.

La debilidad del estado se expresa asimismo en las dificultades crecientes para imponer su legalidad a los comportamientos sociales. El deterioro de la economía, la reorientación de las políticas gubernamentales, la exigua capacidad de movilización de recursos, la frustración por las promesas incumplidas y las expectativas irrealizadas y la amplia disponibilidad de armas por la población, contribuyen a un crecimiento notorio de la violencia cotidiana en varios países de la región: asaltos, asesinatos, violaciones, golpizas. La violencia brutal se ejerce sobre todo contra las mujeres y los niños, articulando el machismo tradicional con las frustraciones presentes³⁷. El relajamiento de los ya débiles mecanismos tradicionales de integración social -la escuela, las iglesias, los programas de asistencia social- y la falta de algo mejor que los sustituya, crean condiciones para que grupos crecientes de población desenvuelvan su existencia

³⁷/ Vid por ejemplo Florentino Moreno Martín, *Infancia y guerra en Centroamérica*. San José: FLACSO, 1991; Anna Fernández Poncela, «Cercada por la violencia: La mujer nicaragüense y la crisis social». *Fem* 112 (junio 1992) 30-33 y «Desempleo, angustia y violencia: Las mujeres de Nicaragua». *Estudios Ecueménicos* 35 (2da. época) Julio-septiembre 1993:42-45.

al margen de las instituciones³⁸. Por las razones señaladas anteriormente, el Estado reacciona apelando, formal e informalmente, a mecanismos de compulsión, el recurso a la fuerza física como dudoso paliativo de la debilidad política.

También se conoce la reducida capacidad de los estados centroamericanos para movilizar recursos financieros y económicos, su ineficiencia en la formulación y ejecución de políticas y en la regulación de las relaciones de mercado y de los actores sociales. En la década de 1960 agencias gubernamentales de Estados Unidos y los organismos internacionales intentaron fortalecer las capacidades estatales y modernizar su desempeño, con resultados en general exiguos³⁹. Es notoria la fuerte oposición de los grupos tradicionales al desarrollo de un sistema educativo, no se diga ya científico-técnico, mínimamente adecuado a las necesidades de una sociedad que pretenda ser algo más que exportadora de mano de obra barata, incorporada a los sacos de café o a las cajas de brócoli. De acuerdo a la teoría política moderna en cualesquiera de sus vertientes, la contracara de la ciudadanía es la tributación. Las élites centroamericanas insisten en votar sin tributar, y en mantener alejados del voto a quienes sí tributan. Durante la década de 1980 el impuesto a los ingresos representó alrededor de 17% de los ingresos corrientes de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, alrededor de 15% en Guatemala y poco más de 23% en Honduras. En ese mismo período representó, en cambio, más de 35% de los ingresos corrientes del gobierno de Colombia, un tercio de los de Panamá y de México, y alrededor de 60% de los de Venezuela⁴⁰.

La exigua capacidad de imperatividad y de movilización de recursos puede ser interpretada como una dimensión del reducido nivel de institucionalización de los procesos políticos en la región -con la notable excepción, una vez más, de Costa Rica- y la tradicional subordinación de la racionalidad legal a la práctica

^{38/} Vid al respecto Deborah Lewinson, «Las «maras»: Violencia juvenil de masas». *Polémica* 7 (2da. época) enero-abril 1989: 2-12; Amnistía Internacional, *Guatemala: Los niños de la calle*. Madrid: EDAL 1990.

^{39/} Véase Gary Winia, *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*. Madison: University of Wisconsin Press, 1972; también Víctor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, Capítulos 9 y 10.

^{40/} Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: BID, 1993.

de patrimonialismo y particularismo. La separación entre lo público y lo privado se encuentra aún en proceso en la mayoría de los países de la región. La ausencia o debilidad de controles institucionales favorece la continuidad de una concepción prebendalista del ejercicio de las funciones públicas y convierten al Estado en un botín en beneficio de quien lo ocupa. Sin embargo, como no alcanza para todos -por su propia ineficiencia, y por la crisis- la competencia por sus recursos se exagera y se acentúa la conflictividad de las relaciones políticas.

La separación de las funciones de gobierno, reconocida en todas las constituciones del área, tiene vigencia reducida, particularmente en lo que toca a la independencia del poder ejecutadas. La efectiva penalización de las violaciones a los derechos humanos y el enjuiciamiento de los responsables es uno de los puntos más delicados del escenario post revolucionario⁴¹. En Nicaragua la separación de funciones entre los poderes ejecutivo y legislativo no es completa, situación que genera conflictos y tensiones frecuentes entre ambas ramas del gobierno⁴².

Estas tensiones se inscriben en el escenario de tradicional primacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, ámbito éste de actividad de los partidos políticos y en el cual debería procesarse institucionalmente la dinámica de la sociedad. Es conocida la inhabilidad del presidencialismo centroamericano para relacionarse con parlamentos donde la oposición cuenta con una proporción importante de asientos. El esquema institucional implícito dominante es de parlamentos permisivos, no de parlamentos con los que se negocia. La prolongada crisis política nicaragüense tras las elecciones de 1990, la caída del ex presidente Jorge Serrano Elías en Guatemala, y las tensas relaciones de su sucesor Ramiro de León Carpio con el poder legislativo, ilustran

^{41/} Vid J. Patrice McSherry, «Military Power, Impunity and State and Society Change in Latin America». *Canadian Journal of Political Science* XXV: 3 (september 1992) 463-488; J. Patrice MacSherry & Raúl Molina, «Confronting the Question of Justice in Guatemala». *Social Justice* 19 (3) Fall 1992:1-28. El informe de la «Comisión de la verdad» de la ONU recomendó al gobierno de El Salvador -sin éxito- la destitución de la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de ese país, por su tolerancia ante la violación masiva de derechos constitucionales y humanos. Vid ONU, *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. Nueva York: Naciones Unidas, 15 de marzo de 1993.

^{42/} De acuerdo a la Constitución de 1987, el poder ejecutivo cuenta con facultades legislativas normales aún durante el período de sesiones de la Asamblea Nacional (parlamento), respecto de las mismas materias sobre las que legisla la Asamblea. Esta facultad coloca al parlamento en desventaja, ya que sus leyes deben ser promulgadas por el ejecutivo, mientras que los decretos presidenciales cuentan con ejecutividad automática.

con dramatismo este punto. La situación es menos aguda en El Salvador, donde desde fines de la década pasada existe una coherencia política fuerte entre el ejecutivo y el parlamento, y en Costa Rica y Honduras, países con fuerte bipartidismo y que no deben hacer frente a las rupturas profundas producidas por la crisis revolucionaria.

En estas limitaciones inciden, asimismo, otros factores. La intensidad y duración del conflicto y la crisis económica llevaron a porciones importantes de los recursos humanos más calificados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala a migrar fuera de la región. Por su parte, la óptica neoliberal predominante en las condicionalidades de las agencias financieras gubernamentales y multilaterales, y en las políticas ejecutadas por los gobiernos centroamericanos, resta capacidades de regulación al Estado, agrava sus dependencias externa y la vulnerabilidad de la sociedad a los ciclos de la economía mundial.

Militarización de la Vida Política

La militarización del conflicto político reciente y su rápida transformación en un conflicto bélico, con activa participación de fuerzas extraregionales, convierte a la desmilitarización en una condición estratégica para la democratización centroamericana. La experiencia de Costa Rica resulta particularmente aleccionadora. La disolución del ejército como resultado de la revolución de 1948 quitó a los grupos sociales más retardatarios su tradicional reaseguro político, puso fin a las frecuentes asonadas y golpes militares y los forzó a aceptar las reformas sociales y políticas subsiguientes. En Honduras, las relaciones entre el nuevo gobierno liberal del presidente Carlos Roberto Reina y las Fuerzas Armadas se ha tensionado ante la decisión del Congreso -con mayoría liberal- respaldada por el ejecutivo, de convertir el servicio militar en voluntario, y ante las presiones del Banco Mundial para mayores reducciones de presupuesto militar.

La desmilitarización centroamericana plantea una compleja red de cuestiones y afecta a actores extraregionales. Estados Unidos participó activamente en la militarización del conflicto y el entusiasmo y recursos que dedicó a esa empresa carecen todavía de equivalente en el apoyo a la

desmilitarización⁴³. En todo caso, en la percepción de los actores más recalcitrantes de la política de Washington hacia Centroamérica, la desmilitarización parece referirse exclusivamente al caso del Ejército Popular Sandinista y más específicamente, al retiro de su comandante, el general Humberto Ortega. Se trata de un sesgo interesante, ya que de los cuatro estados que cuentan con fuerzas armadas, Nicaragua es el que más ha avanzado en la reducción de sus fuerzas regulares. Es bien conocida la renuencia del gobierno salvadoreño a honrar en este punto los acuerdos de Chapultepec; hasta el momento ni Guatemala ni Honduras han emprendido los pasos a que se comprometieron en el marco del proceso de Esquipulas II⁴⁴.

La desmilitarización de Centroamérica implica la redefinición de las hipótesis bélicas de las décadas pasadas. El cierre del ciclo revolucionario y la conclusión de la guerra fría obligan a los gobiernos y a los propios cuerpos armados a replantearse las funciones y objetivos de los ejércitos y organismos de seguridad, y sus relaciones con el poder político. Es decir, mucho más que sus dimensiones materiales y su potencial de fuego. En el caso de Nicaragua, la desaparición de la URSS y de la República Democrática Alemana plantean problemas serios de retaguardia logística.

Parte de la complejidad de la cuestión de la desmilitarización tiene que ver asimismo con el hecho de que en el marco del conflicto reciente de las fuerzas armadas de algunos países de la región devinieron importantes factores de poder económico. La antes señalada diferenciación interna de los grupos dominantes se vio complementada por el involucramiento de oficiales de las fuerzas armadas de Guatemala, Honduras y El Salvador en activas prácticas

⁴³ Es interesante señalar que 75% de los oficiales del ejército de El Salvador a quienes la Comisión de la Verdad de la ONU señaló como implicados en ocho masacres de civiles son graduados de la Escuela de las Américas en Fort Benning (Georgia). Entre ellos figuran 19 de los 27 involucrados en el asesinato de seis sacerdotes jesuitas a fines de 1989 (entre ellos el mayor Roberto D'Abuisson, uno de los iniciadores de los «escuadrones de la muerte» en El Salvador). Asimismo cuatro de los cinco altos oficiales del ejército de Honduras a quienes Americas Watch acusó en 1987 de organizar el «escuadrón de la muerte» conocido como «Batallón 316» también habían sido adiestrados en esa Escuela. Vid ONU, *De la locura a la esperanza*, cit; véase asimismo Douglas Waller, «Running a «School for Dictators»», *Newsweek*, August 9, 1993:32-33.

⁴⁴ En una reunión reciente convocada por la «Fundación Oscar Arias», los cuatro ministros de defensa del área (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) coincidieron en que en el futuro inmediato no habrá reducciones adicionales de los cuerpos armados de sus respectivos países: *El Financiero*, 18 de agosto de 1993. La atención puesta por Washington en el papel alegadamente desestabilizador de la permanencia del general Augusto Pinochet al frente de las Fuerzas Armadas de Chile.

de acumulación, por lo menos desde la década de 1970. Aprovechando las políticas de expulsión de campesinos, el acceso privilegiado a información, la manipulación del crédito público y de financiamiento de proyectos de desarrollo, altos oficiales guatemaltecos y hondureños se convirtieron en grandes empresarios, en terratenientes e inversionistas. En Guatemala la participación personal de los jefes se combinó con la participación institucional del ejército en el mundo de los negocios: bancos, fondos de pensión, líneas aéreas, proyectos inmobiliarios, entre otros⁴⁵. En El Salvador, el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas canalizó fondos millonarios hacia inversiones inmobiliarias y comerciales, beneficiado por el ingreso de la ayuda militar estadounidense y el incremento del presupuesto de defensa. Estos mecanismos de acumulación no desplazaron a los estilos tradicionales de patrimonialismo, prebendalismo y corrupción, sino que se articularon a ellos. Los abundantes fondos de guerra y para el desarrollo, volcados durante la década por las agencias del gobierno de Estados Unidos ampliaron el tamaño del pastel⁴⁶. Más recientemente el ejército de Nicaragua parece haberse incorporado a esta tendencia empresarial, en el marco del proceso de privatización de activos estatales promovido por el actual gobierno⁴⁷.

La incorporación de Centroamérica a la red del tráfico internacional de estupefacientes tiene que ver también con esta rápida conversión de muchos militares centroamericanos en fuerzas económicas del primer orden. Por lo menos desde 1970 Centroamérica es un eslabón estratégico en las rutas de

^{45/} Según Dunkerley, op. cit., pág. 461 y sigs., hacia 1983 el 60% de la superficie del departamento de Alta Verapaz era propiedad de militares; cuatro oficiales del ejército que habían integrado los gobiernos militares de Kjell Laugerud y de Romeo Lucas García eran dueños de 285,000 hectáreas en la Franja Transversal del Norte, en el departamento del Petén (pág. 467). Sobre el involucramiento corporativo del ejército, puede consultarse James Painter, Guatemala: False Hope, False Freedom. London: Latin American Bureau, 1987:47-51.

^{46/} Vid por ejemplo Joel Millman, «En El Salvador la corrupción no tiene rival, tras diez años de guerra». *Excelstor*, 9 de julio 1990; Yazmin Ross, «El Salvador: Descomposición del ejército». *El Financiero*, 14 de diciembre 1992.

^{47/} De acuerdo a fuentes periodísticas, alrededor de 50 oficiales del Ejército Popular Sandinista asisten actualmente a un curso especial de administración de empresas en la sede Managua de la Universidad Centroamericana (jusuita) para asumir responsabilidades de dirección en el programado Instituto de Previsión Militar, que configurará un *holding* de empresas destinadas a generar ingresos que ayuden a sostener el menguado presupuesto de las fuerzas armadas nicaragüenses: Xavier Reyes Alba, «Un general sin laberinto». *El Día Latinoamericano* 116 (23 de agosto 1993) pág. 5. Sobre la cuestión de las empresas del EPS en el marco del futuro institucional de las reacciones ejército-gobierno civil, véase Luis Humberto Guzmán, *Políticos de uniforme*. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Sociopolíticos, 1992.

comercialización de la droga producida en Sudamérica, hacia el mercado expansivo y solvente de Estados Unidos. Numerosas fuentes señalan que la estrategia contrarevolucionaria del gobierno de Estados Unidos en la década de 1980 incluyó el involucramiento de oficiales de las fuerzas armadas de Honduras, de la «Resistencia Nicaragüense» (contras), y de funcionarios del gobierno de Costa Rica, con la participación activa de agencias del gobierno de Estados Unidos. La militarización de las relaciones de Estados Unidos con la región, el carácter encubierto de muchas de las operaciones de contrainsurgencia y de apoyo a la contrarevolución nicaragüense, favorecieron el auge del negocio. Por su propia naturaleza clandestina, el tráfico de drogas requiere el control de los espacios aéreos, las aduanas, puertos y aeropuertos, rutas marítimas y costas. Es decir, actividades que en todos los países del mundo son desempeñadas por las fuerzas armadas o por cuerpos subordinados a ellas. De acuerdo a varios estudios, el gobierno de Estados Unidos apeló a las redes de narcotráfico y fomentó su expansión en el marco de su apoyo a los efectivos militares contrarevolucionarios nicaragüenses. Transportes militares que apertrechaban de armas y vituallas a las tropas de la «Resistencia Nicaragüense» eran utilizados también para el transporte de drogas, y el dinero del narcotráfico y de la asistencia financiera a los «contras» circuló frecuentemente por los mismos canales⁴⁸.

La desmilitarización tiene que ver asimismo con la adopción de decisiones políticas, con el desarrollo de mecanismos institucionales y con la disponibilidad y movilización de recursos que permitan la reinserción de los ex combatientes. El caso nicaragüense es particularmente expresivo de esto. Tanto los soldados sandinistas desmovilizados del ejército, como los antiguos miembros de los grupos contrarrevolucionarios, se sienten frustrados ante lo que consideran incumplimiento de promesas gubernamentales de tierra, de

^{48/} Las fuentes sobre este particular son abundantes: vid por ejemplo Christopher Dickey, *With the Contras*. New York: Simon & Schuster, 1985; Jonathan Marshall et al., *The Iran-Contra Connection*. Boston: South End Press, 1987; Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*. Boston: South End Press, 1988; Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Informe de la Comisión sobre el Narcotráfico*. San José: Editorial de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989, y *Segundo Informe de la Comisión sobre el Narcotráfico*. San José: UNED, 1989; Gabriel Aguilera Peralta, «La conexión blanca: Narcotráfico y relaciones internacionales de Estados Unidos con Centroamérica», en Alejandro Gálvez Cansino (comp.), *Drogas, sociedades adictas y economías subterráneas*. México: Ediciones El Caballito, 1991:149-166; Peter Dale Scott, «Cocaine, the Contras and the United States: How the US Government has augmented America's drug crisis». *Crime, Law and Social Change* 16 (1991) 97-131; Peter Dale Scott & Jonathan Marshall, *Cocaine politics. Drugs, Armies and the CIA in Central America*. Berkeley: University of California Press, 1991; etcétera.

financiamiento, de opciones de empleo. Esta es una situación que puede presentarse también en El Salvador y en Guatemala. La existencia de una masa de soldados desmovilizados, sin empleo ni perspectivas de integración social, es una de las más conocidas fuentes de inestabilidad social y política en cualquier parte del mundo.

Inercia de la Cultura Política Tradicional

El caso de los «recompas», «recontras» y «revueltos» nicaragüenses, y la reaparición de los «escuadrones de la muerte» en El Salvador ilustran, asimismo, sobre la gravitación de la cultura política tradicional en los esfuerzos por constituir un sistema político menos traumático -en este caso la persistencia del recurso a la violencia como modo de procesar, ya que no resolver, el conflicto político. El recurso fácil a las vías de hecho más que a procedimientos institucionales, es asimismo parte de un estilo político de búsqueda de la confrontación más que de apelación a la negociación y al compromiso-, un estilo político poco propicio para la convivencia pacífica y la institucionalidad democrática.

El síndrome de «el que gana toma todo» (y su contraparte «el que pierde, pierde todo»), es decir, la concepción de la política como un juego de sumacero que excluye la negociación y el compromiso, es todavía muy fuerte en la política centroamericana. Una enumeración de las manifestaciones cotidianas de esta cultura política sería larga. La presidencia de Nicaragua que interviene a la Asamblea Nacional y le impone un nuevo cuerpo directivo (diciembre 1992); el entonces presidente de Guatemala que en nombre de la democracia disuelve el parlamento (mayo 1993); el gobierno de El Salvador que violando compromisos formales otorga perdón y amnistía a los militares responsables de violaciones de derechos humanos y vuelve a asignar al ejército funciones policiales; integrantes de la guerrilla del FMLN que burlan los acuerdos de desarme manteniendo importantes arsenales clandestinos; elementos del régimen somocista que regresan a Nicaragua a recuperar lo perdido y reclaman la expulsión de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria...

Debe señalarse, sin embargo, que esta cultura tradicional convive en creciente tensión con una cultura política democrática e institucional que pugna

por abrirse paso: el respeto a los procedimientos legales y a los compromisos asumidos, la defensa de las instituciones representativas, la lucha contra la impunidad. Debe reconocerse, de todos modos, que la sociedad civil se muestra más interesada que las agencias gubernamentales en el avance de esta cultura de la democracia, como también que dentro de la sociedad civil suelen ser los sectores y organizaciones populares y los grupos medios los más activos actores y portadores de esta nueva cultura política.

Consideraciones Finales: Democratización y Gobernabilidad

Puede argumentarse que muchos de los factores discutidos en las páginas anteriores tienen relación con la posibilidad de construcción de sistemas políticos gobernables, más que con regímenes democráticos. En principio, un régimen gobernable no tiene por qué ser democrático, y Centroamérica es infortunadamente rica en experiencias de este tipo. Pero en las condiciones actuales de la región es difícil concebir un régimen político gobernable que no sea democrático. Para decirlo de otra manera: las probabilidades de gobernabilidad están condicionadas por la posibilidad de la democracia. Una vez más, Costa Rica es una buena verificación centroamericana de esta condicionalidad. La democracia puede ser presentada como poco compatible con la gobernabilidad únicamente cuando el desempeño de las funciones de gobierno deja de reflejar la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad. No debe descartarse sin embargo que la prolongación del deterioro social y la incapacidad de los actores de la política para detenerlo y revertirlo, lleve a amplios sectores de la sociedad a la apatía y la despolitización, favoreciendo el retorno de las prácticas, nunca abandonadas del todo, del clientelismo y el patronazgo, y a la reducción de la democratización a su dimensión formal bajo el formato de una democracia de élites.

La democratización del sistema político es muy difícil si no va acompañada de una democratización de la sociedad y una reducción de las profundas fracturas económicas y culturales que hoy la cruzan. La democracia es un régimen de integración en torno a valores compartidos; la concertación política es una quimera cuando el mercado margina y la cultura discrimina. En sociedades de este tipo el Estado está llamado a desempeñar un papel activo

en la configuración de los actores sociales y de sus relaciones recíprocas. La ola ideológica neoliberal actual desconfía de los estados activos y de las regulaciones políticas de las relaciones sociales. Esto significa, simplemente, que esa ola ideológica es incompatible con las demandas de estabilidad y democratización de las sociedades centroamericanas.

La insatisfacción de muchísimos centroamericanos con sus condiciones predominantes de vida es evidente. El ascenso de la protesta social en Costa Rica, el peligro de desintegración social y política en Nicaragua, las tensiones sobre el proceso de paz en El Salvador, los acontecimientos de mayo-junio 1993 en Guatemala, indican que para grupos muy amplios de la población las perspectivas de democratización siguen vinculadas a las perspectivas de reforma social, y a una estrecha articulación entre ciudadanía política y ciudadanía social. El cambio de escenario tras el cierre del ciclo revolucionario indica que las vías en que el conflicto social se procesó en el pasado reciente serán otras, pero el conflicto se mantiene abierto.

Sería peligroso para las perspectivas de democratización y cambio social en Centroamérica volver a colocar la cuestión en términos secuenciales: primero una cosa, después la otra. Es éste un enfoque que revela tanto una concepción meramente formal de la democratización, como un enfoque puramente economicista del cambio social y, posiblemente, la intención de postergar indefinidamente una y otro. Es un enfoque que estuvo presente en muchos de los actores que se ubicaron de uno y otro lado del conflicto reciente, y contribuyó en buena medida a la frustración del cambio revolucionario y de la democratización efectiva. El desafío de la democratización en Centroamérica es, en consecuencia, cómo combinar la institucionalización del procesamiento de los conflictos y la eficacia transformadora de las estructuras socioeconómicas y de las rigideces culturales. No puede pretenderse que un proceso de tal magnitud fructifique en el corto plazo. La impaciencia suficiente de los observadores externos puede ser tan nociva para el éxito de este proceso como la resistencia de los factores de inercia.

Durante el reciente conflicto diversos factores contribuyeron a la división de los actores que, de una u otra manera favorecían una modificación del orden político y social tradicional: la rigidez ideológica y el verticalismo de los

revolucionarios, la debilidad política y social de los reformistas y la habilidad de la diplomacia estadounidense. No obstante el cierre del ciclo de revolución, contrarrevolución y guerra, y la persistencia de muchos de los factores sustantivos que contribuyeron a detonarlo, plantea la posibilidad y posiblemente la necesidad, de una redefinición de las relaciones entre revolucionarios y reformistas para el avance del proceso de democratización y de transformación social.

Debe reconocerse finalmente que en Centroamérica, como en el resto de América Latina, no todo el mundo está interesado en la democratización política ni en el progreso social. Hasta hace unas pocas décadas a las élites tradicionales centroamericanas les fue muy bien sin necesidad de democracia, y el discurso democrático que hoy practican parece ante todo el producto del susto reciente, de la necesidad de control social, o de la conveniencia de «ponerse a tono» con el discurso predominante en la comunidad internacional. Pero incluso desde esta perspectiva restringida, la democratización involucra un proyecto político de integración que se contradice con la inercia marginadora de la estructura económica y de las relaciones sociales y culturales aún dominantes. La promoción efectiva de la democratización puede muy bien conducir, por consiguiente, a un incremento de las tensiones políticas y sociales en la región, en tanto los grupos tradicionales y sus interlocutores externos insistan en defender modos de vida y de organización social que son intolerables para la mayoría de la gente y anacrónicos desde todo punto de vista.

DICTADURA MILITAR Y TRANSICION DEMOCRATICA EN CENTROAMERICA

Carlos Figueroa Ibarra

Introducción

La percepción más simple y estereotipada de Centroamérica, es la de que en casi todos sus países las dictaduras fueron una realidad vigente hasta hace poco tiempo y que hoy la democracia ha florecido. La manifestación más evidente de dicho florecimiento radicaría en la sustitución de los gobiernos militares por los gobiernos civiles. Por supuesto, la transición observada en la región es muchísimo más compleja -y no necesariamente con derroteros tan optimistas- que ésta visión corrientemente difundida en algunos medios de difusión periodísticos y círculos políticos.

En este trabajo nos proponemos explorar esta complejidad y plantear: 1) que no todas las dictaduras en la región fueron similares; 2) que las causas del surgimiento de las dictaduras militares influyeron en su naturaleza; 3) que en medio de sus rasgos comunes las dictaduras militares tuvieron muchas variantes; 4) que el desmantelamiento de las mismas se hizo a través de diferentes formas; 5) que el resultado de dichas transiciones no necesariamente ha significado la democracia en todos los países de la región.

Dictaduras Oligárquicas y Dictaduras Militares

Cuando se analiza a la democracia (Costa Rica) y a las autocracias que se han observado en la región centroamericana, la primera pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Qué fue lo que originó la diferencia entre el primero de los países y los restantes?

La respuesta puede radicar en que han sido las sociedades con los más despiadados procesos constitutivos del capitalismo, las estructuras sociales

más comunes, los conflictos políticos más violentos, las sociedades civiles más insubordinadas y los Estados más insensibles a lo social (Pastor 1988; Menjivar 1980; Wheelock 1980a ; Monterforte 1972), las que generaron a las dictaduras más feroces, (Guatemala, El Salvador y Nicaragua). En otros dos países, Honduras (Molina Chocano 1987) y Panamá (Pérez Brignoli 1985), donde dichos rasgos se observaron en menor escala, las dictaduras no fueron tan drásticas. Finalmente, en aquel país en el cual los rasgos mencionados fueron leves o definitivamente no existieron (Vega Carballo 1980) la dictadura dejó de ser una realidad y la democracia floreció.

Por tanto, la historia de Centroamérica fue una historia de dictaduras durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX. Sin embargo a pesar de esta homogeneidad, es posible hacer una diferenciación entre las *dictaduras oligárquicas* que imperaron hasta la primera mitad del siglo actual y las *dictaduras militares* que se observaron en la región a partir de la segunda posguerra.

En las primeras, la dictadura se irguió sobre las sociedades rurales, con centros urbanos reducidos, con clases subalternas generalmente pasivas o protagonistas de alzamientos esporádicos. Los gobernantes tendrán más en mente el control de las posibles guerras civiles provocadas por sus adversarios dentro de la oligarquía o las guerras con los países vecinos (Burguess 1972; Posas y del Cid 1989; Argueta 1989, Ramírez 1983, Wheelock 1980b). En los casos de las dictaduras guatemaltecas y salvadoreñas, y en menor medida en los de Honduras y Nicaragua, la lógica de la opresión es el latifundio. El dictador será el gran hacendado que con látigo en mano administra la gran hacienda que es el país; y sus habitantes, sobre todo en las áreas rurales, serán más peones que ciudadanos. El poder político está estructurado en torno a la figura de un hombre fuerte que se apoya en un aparato militar no modernizado el cual no actúa como entidad corporativa. El dictador, que no necesariamente es un militar (lo que ya dice mucho del ejército lo apoya), dirige la implantación de una política que reproduce los intereses de una oligarquía (casi siempre primario exportadora) y de los enclaves y/o intereses norteamericanos. Apoyando en un aparato militar y/o policíaco y en una rústica maquinaria política (el arcaico partido que lo apoya en las casi siempre fraudulentas reelecciones), el dictador se impone a toda sociedad incluyendo a sus sectores más privilegiados.

Pero la dominación de las viejas dictaduras no solamente será reproducida por una correlación de fuerzas internas (oligarquías + ejércitos + policías políticas/masas rurales y urbanas iletradas, desorganizadas y atemorizadas en una sociedad predominantemente agraria y rural) sino por la sanción que los Estados Unidos de América otorgan a dichas dictaduras. Será la lógica de la dominación norteamericana, que requiere gobiernos alineados y estables en el período de su primera fase de asentamiento imperial (segunda mitad del siglo XIX y dos o tres primeras décadas del siglo XX) (Krehm 1949), que busca la estabilidad política en su traspatio más cercano durante los años de la gran crisis mundial y después durante la segunda guerra mundial, y que endurece su posición desde el inicio de la guerra fría, el contexto externo favorable que apuntalará a las dictaduras centroamericanas, hasta la séptima década del siglo XX (Tapia 1988; Martz 1988).

El cambio moderado de los factores anteriormente mencionados pondrá en crisis a las viejas dictaduras centroamericanas. El crecimiento de la población en los cascos urbanos, la emergencia relativa de las clases medias urbanas, la presencia de movimientos estudiantiles y el incipiente sindicalismo, la politización de algunos sectores de los ejércitos y la alianza de todos ellos con fracciones de las clases dominantes, crearán una fuerza que desafiará a las dictaduras oligárquicas de la región (Torres Rivas 1971). Esto es particularmente cierto para los casos de Guatemala y El Salvador en el que levantamientos urbanos principalmente derrocarán en 1944 a Jorge Ubico y a Maximiliano Hernández Martínez. Pero además de lo anterior, es indudable que es el clima democrático nacido de la victoria sobre el fascismo y el aliento roostveltiano en el marco de la Carta del Atlántico, el que estimulará a todas estas fuerzas internas a desafiar a las viejas dictaduras (Arévalo Martínez 1984; Argueta 1989; Cáceres, Guidos y Menjivar 1988).

Surgidas en la segunda posguerra, cuando las sociedades centroamericanas ya han acusado los efectos primarios de una modernización limitada, las dictaduras militares emergen como resultado del temor a la reforma o a la revolución y por ello la violencia del Estado va dirigida particularmente contra la insurgencia social o en su defecto, para prevenirla. En el caso de las dictaduras militares que empezaremos a observar a partir de la segunda mitad del siglo XX, el ejército actúa como entidad corporativa y albacea del poder que le ha

entregado la clase dominante. Es el ejército, su alto mando -no el dictador unipersonal- el depositario de la confianza de la clase dominante y de los intereses norteamericanos y por ello ejerce la parte esencial del poder político.

Las dictaduras militares casi siempre serán expresión de alianzas entre civiles y militares. La presencia civil se manifestará a través de tecnócratas (algunos de ellos con vínculos directos con los sectores empresariales) o de dirigencias políticas de partidos derechistas, algunos creados por las mismas fuerzas armadas. En Guatemala observaremos al ejército aliado al MLN, PID, CAO, PR (Figueroa Ibarra 1991). En El Salvador la alianza será con el PCN en particular (Gordon 1989 y Lungo 1990). En Honduras con el Partido Nacional, aunque dependiendo de la coyuntura, la alianza se hará también con el Partido Liberal (Fonseca 1987; Salomón 1982; Posas 1989). En Nicaragua, pese a sus características peculiares, el somozato tendrá entre sus pilares al Partido Liberal (Wheelock 1980; Ramírez 1983). En todos los casos, con distinto peso en cada uno de ellos, los factores del poder político serán las Fuerzas Armadas, los partidos políticos derechistas y pro-ejército y las cámaras empresariales. Obviamente, sancionando esta alianza, estará la presencia de los intereses norteamericanos.

Pero la diferenciación entre los dos tipos de dictaduras debe ser matizado. En Nicaragua y el Salvador, las dictaduras militares surgen combinando en su fisonomía rasgos de las oligarquías. Hernández Martínez inaugurará el ascenso del militarismo en el Salvador pero conservará su mandato, rasgo de las dictaduras unipersonales propias del período de Estado oligárquico (Anderson 1983; Dalton 1982). Somoza en Nicaragua sustentará su poder en un ejército que actúa más como guardia pretoriana que como cuerpo colegiado, como es el caso de sus congéneres en el área. Hasta el final la Guardia Nacional unirá su destino al del dictador y se desmoronará con la renuncia de éste y su exilio. En Honduras López Arellano será un *primer inter pares* en el seno del alto mando militar. En Panamá, la figura caudillesca de Torrijos se combinará con la actuación colegiada del alto mando de las Fuerzas de Defensa Panameñas y lo mismo sucederá con el torrijismo sustituido en el noriegato.

Pese a ello, las dictaduras unipersonales son realidad caduca en Centroamérica desde los sesenta. Los casos de Ríos Montt en Guatemala y de

Noriega en Panamá son ilustrativos de cuan nocivo puede ser para la estabilidad política, la personalización del poder. Pareciera ser que en el seno de las fuerzas armadas la garantía de rotación en el mando y las posibilidades para que un grupo de notables acceda a la presidencia o determine quién es el elegido, son un elemento de estabilidad y de unidad. En ocasiones el poder colegiado no se reducirá al alto mando, sino también se ramificará a los miembros de una misma generación de egresados de la escuela militar, como sucedió con la «tandona» en El Salvador.

Las dictaduras oligárquicas y las militares serán efectivas reproductoras de las sociedades articuladas en torno al latifundismo agroexportador. Los grandes dictadores encabezarán los procesos constitutivos del capitalismo agroexportador (acumulaciones originarias en sus diferentes variantes) y la expansión del mismo. Las fuerzas armadas encabezarán regímenes que, de manera autoritaria, reproducen un modelo mixto de acumulación (latifundismo agroexportador con industrialización limitada) (Bulmer 1990) y una alineación subordinada a los intereses estadounidenses.

La Primera Modernización Estatal: de las Dictaduras Oligárquicas a las Dictaduras Militares

La segunda posguerra dará origen a un *interregno* entre las dictaduras oligárquicas y las militares: Arévalo y Arbenz en Guatemala, Gálvez y Villeda Morales en Honduras, el gobierno de Osorio en El Salvador. Este *interregno* será más o menos breve en algunos casos y en otros muy poco claro. En El Salvador, el rol del ejército dentro del Estado empieza a crecer desde el aplastamiento de la insurrección de 1932 y, más que desaparecer, se moderniza después de 1948 (en Cáceres, Guidos y Menjivar 1988). En Guatemala y en Honduras, el control militar del Estado aparece en dos fases (la primera en 1954 y 1956 respectivamente y la segunda en 1963 cuando se inicia la dictadura militar abierta) (Gleijeses 1991; de Castro, Mendoza y Solórzano en 1984). En Nicaragua, desde los años treinta y particularmente desde 1937, el Estado se apuntala en el ejército constabulario bajo el mando de Somoza (Ramírez 1983; Wheelock 1980). En todos los casos anteriores, las dictaduras militares aparecen

o se consolidan para resolver una crisis de dominación, obstaculizar el acceso a la presidencia de un candidato considerado izquierdizante, y para prevenir una posible irradiación insurgente que siguiera los pasos de la revolución cubana. Hay en los tres hechos mencionados un comun denominador: el temor a la reforma y a la revolución. Será este temor el que provocará que las clases dominantes centroamericanas deleguen el poder en las fuerzas armadas y se inaugure la época de las dictaduras militares en la región.

El pago por la custodia del Estado ha sido grande en Centroamérica. El trabajo sucio de pelear contra los adversarios del régimen, de reprimir los brotes de descontento o abiertas rebeliones sociales ha sido pagado con creces a través del Estado como palanca de acumulación de nuevas fortunas. En Guatemala, las altas jerarquías militares fueron vistas como una «burguesía burocrática». Pero el caso guatemalteco, con sus generales y coroneles enriqueciéndose a través de la corrupción y el tráfico de influencias (particularmente durante los gobiernos de Arana y Lucas) (Medina 1980) no ha sido el único en Centroamérica. Los militares hondureños también estarán involucrados en hechos similares (el caso sobresaliente será el soborno bananero en 1975) (Flores Valeriano 1987). En El Salvador, será un hecho conocido la guerra como negocio para las altas jerarquías militares. El surgimiento de los carteles del narcotráfico en Colombia, con una meteórica ascensión de transacciones de droga que va de poco más de 700 millones en 1978 a más de 2 mil millones en 1982 (Dinges 1990-1991), agregara un nuevo elemento de enriquecimiento entre los funcionarios del Estado sean éstos civiles o militares. A las funciones de un Estado que reproduce las versiones más salvajes y excluyentes del capitalismo, se agrega el que para un sector de su alta burocracia civil y militar convertida en cleptocracia, la gestión del Estado se convierta en un pingüe negocio.

Ninguna de las dictaduras militares centroamericanas surgió debido a una «crisis de la segunda fase de industrialización», o de ruptura con el modelo populista que propició la primera fase de ella, como postula O'Donnell (1973-1979) para el *Estado burocrático Autoritario*, sencillamente porque ninguno de los dos hechos se observaron en la región. Tampoco han sido fascistas dichas dictaduras (ILDIS 1978), aún las más terroristas, dadas las características del modelo de acumulación (capitalismo altamente excluyente) y de dominación (coerción más que consenso) es difícil imaginarlas como regímenes reaccionarios de masas. Es en el surgimiento de un clima reaccionario que se da la aparición

de las dictaduras militares y el mismo no puede ser disociado del clima anticomunista que Estados Unidos de América propaga en el contexto de una guerra fría, recrudescida por la revolución cubana.

El caso panameño será distinto. El golpe torrijista que en 1968 inaugura la dictadura militar en Panamá, estará más preocupado por la enemistad que tiene el arnullfismo y particularmente el propio Arnulfo Arias con las fuerzas armadas. El golpe será contra un efímero gobierno civil de connotaciones claramente oligárquicas (Diñes 1990-1991). No es la dictadura panameña una respuesta de carácter anticomunista ocasionada por el miedo a la reforma o la revolución. Tampoco es resultado de una crisis de dominación política que provoca que la oligarquía opte por delegar el poder a los militares, para que ellos controlen la situación. No es tampoco la respuesta de carácter contrainsurgente que da el imperio ante una posible emulación de la revolución cubana. La presencia norteamericana en la Zona del Canal, y los conflictos que esto ha venido ocasionando, influirán en un sector del ejército panameño y así nacerá el torrijismo, una versión panameña de nacionalismo reformista. La dictadura militar panameña (especialmente durante el torrijismo) tendrá por ello connotaciones distintas a las del resto de sus congéneres en Centroamérica.

El rasgo esencial de las dictaduras centroamericanas observadas entre los sesenta y los ochenta, hay que buscarlo en el lugar donde se encuentra el núcleo esencial de la de decisiones. Este se encontrará con todas sus diferencias, en el seno del alto mando de las fuerzas armadas. La causa del surgimiento de las dictaduras militares centroamericanas (el miedo a la reforma o a la revolución), ocasionará la delegación del poder del Estado al único cuerpo de la sociedad que puede ejercer con eficiencia la fuerza para gobernar. A partir de este criterio básico, otros rasgos pueden ser agregados: los intereses de clase, el modelo de acumulación y la alineación subordinada que reproduce, las alianzas con los civiles representativos de los partidos políticos, con las cámaras empresariales y tecnocracias. La expresión más diáfana de la dictadura militar, tal como aquí la hemos perfilado, se encontrará en el triángulo norte de Centroamérica. Variaciones más o menos sustanciales a las que nos hemos referido antes, se encontrarán en Nicaragua y Panamá.

Por lo demás, las dictaduras militares tendrán muchas variantes dependiendo no sólo de los países, de las coyunturas que puedan observarse

en un mismo país y del rasgo que se quiera resaltar. Así, encontraremos *dictaduras militares abiertas* en las dictaduras de Peralta Azurdia (1963-1966), Ríos Montt (1982-1983), Mejía Victores (1983-1986) en Guatemala; las juntas militares de 1948-1950 y 1979-1982 en El Salvador; los regímenes de López Arellano, Melgar Castro y Paz García en Honduras. *Dictaduras militares embozadas* en gobierno civiles y electos, como los regímenes observados en Guatemala entre 1966 y 1982 y aquellos observados en El Salvador entre 1962 y 1979; el gobierno de Ramón Cruz (1971-1972) en Honduras y el de René Schick (1963-1966) en Nicaragua. *Dictaduras militares reformistas* con el régimen de López Arellano en Honduras entre 1972 y 1975 y el régimen de Torrijos en Panamá. *Dictaduras militares de reformismo contrainsurgente* como la de Ríos Montt y la Junta Militar salvadoreña entre 1979 y 1982. *Dictaduras militares de carácter terrorista* como todos los gobiernos guatemaltecos entre 1963 y 1985 y los salvadoreños durante buena parte de los setenta y de los ochenta. *Dictaduras militares atemperadas* como las dictaduras hondureñas de los sesenta, setenta y las dictaduras militares panameñas entre 1968 y 1989.

La Segunda Modernización Estatal: Las Transiciones hacia las Democracias y las Democracias Restringidas

Un saldo es evidente a mediados de los noventa, en lo que se refiere a la crisis centroamericana de los ochenta: las dictaduras militares entrarán en crisis terminal y tendrán que ser sustituidas por medios más efectivos de dirección y gestión estatal. El factor determinante en el proceso de desmantelamiento parcial o total de las dictaduras militares, será el estallido revolucionario observado en la región desde enero de 1978 en Nicaragua (Lozano 1985; Muro *et al* 1984). Este estallido, irradiado hacia el Salvador y Guatemala, fue provocado a su vez por la crisis de un modelo mixto de acumulación (latifundismo agroexportador con industrialización subordinada) (Bulmer 1990) y el agotamiento de un modelo de dominación (la dictadura militar). Las transiciones que se observan desde la década de los ochenta en Centroamérica serán entonces no graciosas concesiones de los de arriba para los de abajo, ni solamente habilidosos pactos entre élites, sino sobre todo el resultado de una notable crisis de dominación que provocan con sus acciones los de abajo. Siendo

certera esta afirmación general, no obstante hay matices que deben ser agregadas al observar cada uno de los casos de la región.

A los factores regionales y nacionales habrá que agregar un contexto mundial (Schmitter 1993) que ha comenzado a presenciar la crisis de dictaduras desde la revolución de 1974 («la tercera ola de democratización» de la que nos habla Huntington 1991) y el giro de la política exterior norteamericana (Martz 1988) que llega a la conclusión de que el autoritario Estado de Seguridad Nacional (Tapia 1980) fomenta más las revoluciones que democracias. Con Reagan, Washinton transitará desde la preocupación carteriana por los derechos humanos hacia la promoción de la democracia como sistema político que debe imperar (Huntington 1991). En el contexto mundial esta posición forma parte de las armas ideológicas de la guerra fría (democracia contra totalitarismo); en el centroamericano adquiere un contenido francamente contrainsurgente (Barry 1987a).

De cualquier manera, enfrentando un ascenso revolucionario, un desprestigio mundial y una nueva política estadounidense, las dictaduras militares empezarán a tambalearse. En octubre de 1979 el gobierno de Romero es derrocado en El Salvador (Gordon 1989; Lungo 1986, 1987, 1990), con lo cual se inicia el abigarrado proceso que culminara en 1984 con el ascenso de Duarte a la Presidencia. En marzo de 1980 se celebran en las primeras elecciones limpias para elegir una asamblea constituyente que abrirá el camino que llevará a Suazo Córdova a convertirse en presidente de Honduras (Meza, Shepperd, Benjamin 1985; varios 1986; Ochoa 1987; Posas 1989). En Guatemala, el golpe militar de marzo de 1982, encabezado por Ríos Montt, inaugurará el sendero que en enero de 1986 llevará la presidencia a Cerezo. Y en Panamá, Torrijos comienza a atenuar su perfil en la gestión estatal aún antes de su muerte en 1981. A mediados de la década, las dictaduras militares han sido abolidas (Nicaragua) o desmanteladas en Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá.

Particularmente evidentes desde el estallido revolucionario, la decadencia de las dictaduras militares centroamericanas ha comenzado desde algunos años atrás. En Guatemala y El Salvador la crisis del modelo de acumulación y el impacto petrolero del primer lustro de los setenta, han generado una inusitada inflación, fenómeno que también aparece en el resto de Centroamérica (Bulmer

1990). El descontento que provoca el alza del costo de la vida, es una base importante para el surgimiento y desarrollo de un significativo movimiento popular rural y urbano (Camacho y Menjívar comps. 1985). A este movimiento, se agregan nuevos sectores radicalizados procedentes de partidos políticos reformistas descontentos con fraudes electorales de 1974/1978 y 1972/1976 respectivamente (Gordon 1989; Lungo 1986; Figueroa Ibarra 1991). El terror dirigido hacia los dirigentes de ese movimiento popular y contra personalidades que podrían eventualmente ser el recambio avizorado por la Casa Blanca (Fuentes Mohr y Colón Argueta en Guatemala en 1979) o dirigentes morales en los cuales se personificaba la lucha contra la expoliación y la dictadura (Monseñor Romero en El Salvador en 1980) conducen a estos dos países al estallido revolucionario.

En Nicaragua la crisis económica y la miseria han generado obvio descontento pero éste fue atizado por la presencia de una dictadura obvia y personificada ante los ojos de la población. Dictadura que además excluyó de la gestión del poder a parte significativa de la burguesía nicaragüense y ha acumulado de manera gansteril (Wheelock 1980; Herrera Zuñiga en CEI 1984). Por ello, las acciones militares del FSLN (por ejemplo la toma de la casa de Jose Maria Castillo en diciembre de 1974 o del palacio de Gobierno en 1978) tendrán repercusiones insospechadas en los más diversos sectores y clases de la sociedad. El asesinato de Pedro Joaquín Chamorro, en enero de 1978, se convierte en el desencadenante de una eclosión revolucionaria que es extendible hacia El Salvador y Guatemala. Las dictaduras militares hondureñas de la segunda mitad de los setentas (Melgar Castro y Paz García) no tendrán desafíos significativos en la sociedad civil y no harán uso del terror en la escala de sus congéneres vecinas. Por ello, en Honduras, la decadencia de la dictadura militar más que razones internas tiene motivos regionales: es necesario prevenir hacia Honduras una irradiación del incendio revolucionario para que pueda cumplir su papel de plataforma contrainsurgente (Meza, Shepperd, Benjamin 1985; Rosenberg *et al* 1987).

Al final del gran ciclo de la crisis centroamericana de los ochenta, podrán verse con nitidez los saldos del estallido revolucionario. La democracia¹ en

^{1/} Por tal entendemos el conjunto de principios y procedimientos que aseguran la igualdad política de los ciudadanos. (Schmitter y Karl 1991; Sorensen 1993).

Costa Rica se encontrará reafirmada en un contexto regional; en Nicaragua la dictadura militar somocista será desmantelada totalmente. En Guatemala, Honduras y El Salvador se observará un *estadio de transición* entre las dictaduras militares y las posibles democracias políticas. Todavía a mediados de los noventa estamos observando en dichos tres países un *híbrido estatal*: gobiernos civiles que coexisten con dictaduras militares. Las «democracias de baja intensidad» (Torres 1988a y 1988b), o «democrataduras» (O'Donnell y Schmitter 1986), son apenas la mitad del camino en el esfuerzo democratizador.

En este estadio de transición, los civiles ven aumentada su cuota de poder político (aunque solo sea porque un golpe de Estado de carácter militar es altamente inviable en un contexto mundial que hoy no es favorable para las dictaduras militares); la presencia de las cámaras empresariales a través de sus personeros se incrementa en la gestión administrativa del Estado; los militares se ven constreñidos en gran medida a labores contrainsurgentes o de seguridad. Por todo lo anterior los partidos políticos aumentan su autonomía con respecto a las fuerzas armadas: ya no habrá necesidad, como sucedía en los sesenta y los setenta, de que estos busquen entre los altos rangos militares a sus candidatos presidenciales. Los gobiernos civiles, sólo incluirán militares en sus gabinetes en aquellos ministerios relacionados con la seguridad. La nueva realidad estatal no es ni una *dictadura militar abierta* ni una *dictadura militar embozada*, puesto que los militares no gobiernan abiertamente ni los civiles son meras comparsas o títeres de la alta jerarquía militar. En el triángulo norte de Centroamérica observamos un *híbrido* que combina los rasgos de un gobierno civil y una democracia con los de una dictadura militar. Este híbrido puede ser llamado *democracia restringida o dictadura parcial* según la perspectiva desde que se le vea.

Con sus características peculiares, Panamá también observará durante el noriegato, de hecho desde los tiempos de Torrijos, éste tipo de transición. De la *dictadura militar abierta* (aunque atemperada y no reaccionaria) del torrijismo, se pasará a la formación de un gobierno civil cuyos presidentes (Royo, De la Espriella, Barletta, Delvalle, Solís de Palma) tendrán un poder sumamente limitado frente al alto mando de las fuerzas armadas y (cada vez más evidente), frente a la sombra ascendente del general Noriega. Esta situación cambiará totalmente con la invasión estadounidense de diciembre de 1989 y la desaparición de las fuerzas de defensa panameñas.

La combinación de procesos de construcción de nuevas constitucionalidades y elección de gobiernos civiles, junto a la presencia de las fuerzas armadas con una cuota decisiva de poder político; la combinación de senderos en los que se amplía relativamente el espacio político para la actuación de diversas fuerzas de la sociedad civil y el hecho de que esos espacios estén cercados por el aparato de terror y sus acciones (en suma este ambiguo y contradictorio proceso que ha sido la modernización estatal en el triángulo norte) ha llevado a algunos analistas y protagonistas a confusiones en la caracterización de los regímenes allí observados. El análisis que hace énfasis en los rasgos primeramente enunciados concluirá en que la democracia ha llegado o que se observa una franca transición democrática (Torres Rivas 1987, 1988a, 1988b). Aquellos que hacen énfasis en los rasgos enunciados posteriormente concluyen en que más que transición democrática lo que hay es una continuidad dictatorial.

Ninguna de las dos perspectivas parecerá ser acertada, porque se parte de la visión unilateral de una realidad política que en el caso de los regímenes centroamericanos tiene al menos dos caras. Las *dictaduras parciales o democracias restringidas* presentan rasgos de la democracia (elecciones limpias, división de poderes, gobiernos civiles, constituciones no particularmente regresivas y ampliación del espacio de la actuación política), pero también de dictadura (cuota de poder decisiva en un grupo de funcionarios no electos -en este caso el alto mando del ejército-aparato de terror activo) (para el rol de los funcionarios no electos Schmitter y Karl 1991). Se trata de un híbrido estatal que en muchos casos hasta se personifica en la figura del presidente y del ministro de la defensa o jefe de las fuerzas armadas: Cerezo Arévalo/general Gramajo en Guatemala (1986-1991); Suazo Córdova/general Alvarez en Honduras (1982-1984); Cristiani/general Ponce en El Salvador (1989-1993); Royo, de la Espriella, Barletta, Delvalle, Solís Palma/general Noriega en Panamá en la década de los ochenta.

La diferencia entre el caso nicaragüense y los tres países del triángulo norte es evidente: el Ejército Popular Sandinista será la institucionalización de los contingentes populares construidos en la guerra contra la dictadura y el partido gobernante tendrá hasta los últimos momentos de la década de los ochenta la hegemonía de la nación. Pero el Estado nicaragüense que nace

después del derrocamiento de la dictadura, no se apoyará solamente en el nuevo ejército. Tendrá sus pivotes en el propio FSLN como organización de masas y en las diversas organizaciones en el seno de la sociedad civil que fueron naciendo al calor de la lucha antidictatorial. El sandinismo se convierte, así, en un peso aplastante en el Estado y en la sociedad, pese a que existen condiciones para la actuación de otros partidos y organizaciones sociales no afectas al régimen. Es evidente que el FSLN actuó como partido de Estado. El origen revolucionario de éste, hace posible a la junta de los nueve comandantes convertirse en órgano fundamental en la toma de decisiones antes y después de las elecciones de noviembre de 1984, en las cuales los sandinistas triunfan con dos tercios de la votación.

La reflexión sobre el caso nicaragüense nos lleva a tratar de caracterizar las modalidades de las transiciones estatales en Centroamérica. Ciertamente el nuevo orden en Nicaragua no será el resultado de una lenta transición hecha desde arriba ante la presión de los de abajo y de los antiguos aliados (como es el caso de los civiles que presionan a los militares en los tres países al norte de la región). Lo que se observa en Nicaragua es una *ruptura* que no afecta solo al país sino a la región entera. En efecto, desde la perspectiva regional, es la revolución nicaragüense la que va a generar las transiciones estatales ya mencionadas. La ruptura revolucionaria de Nicaragua combinada con los estallidos de El Salvador y Guatemala, originara una segunda modalidad de transición: el proceso de desmantelamiento parcial de la dictadura militar hecha desde las alturas (élites de las fuerzas armadas, empresariado, clase política y por supuesto Washington). En el caso centroamericano, esta transición desde arriba tiene un claro contenido *transformista*: el desmantelamiento parcial de la dictadura militar tiene un contenido conservador pues busca neutralizar al estallido revolucionario. Se trata de la divisa del gatopardo: es necesario que todo cambie para que todo siga igual. Panamá sufre también en 1989 una ruptura en la dictadura militar que la gobierna pero, a diferencia de Nicaragua, ésta será una *ruptura intervencionista*.

En suma son tres las modalidades de transición estatal que se observarán en Centroamérica: una *ruptura revolucionaria* en Nicaragua (finalmente frenada por la oposición interna y la ingerencia norteamericana), el *transformismo* (Guatemala, Honduras y El Salvador) y un caso de desmantelamiento parcial

de la dictadura militar desde arriba (que se diferencia de los otros casos puesto que no tiene un contenido transformista) que terminará en una *ruptura intervencionista* (Panamá).

Los tres casos de transición de carácter *transformista* tendrán diferencias significativas entre sí. Su rasgo común será que la apertura («liberalización» en expresión de O'Donnell y Schmitter 1986) será producto de la presión que provocará la emergencia revolucionaria. La retirada parcial de los militares de la gestión directa del Estado, será producto de la negociación entre las cúpulas civiles y militares en la que la idea básica será que no hay mejor caldo de cultivo para una revolución que la dictadura. De manera que si entendemos la lógica de los procesos, tenemos que no hay ruptura, sino desmantelamiento parcial desde arriba, como respuesta a la presión revolucionaria que viene desde abajo. A diferencia de los casos observados en otros países latinoamericanos, en Centroamérica «desde arriba» no tiene estrictamente un carácter preventivo. En El Salvador y en Guatemala hay fuerzas revolucionarias que con mayor o menor poder han desestabilizado al Estado y en determinado momento se han convertido en opciones reales de poder. Pero en Honduras a diferencia de los otros dos casos, esta presión revolucionaria desde abajo solamente puede mencionarse hablando en un plano estrictamente regional. En Honduras la transición desde arriba será preventiva en tanto no tiene una insurgencia dentro de los límites de su territorio, pero es indudable que la transición de la dictadura militar a un gobierno civil acordonado por las fuerzas armadas será la respuesta al triunfo revolucionario en Nicaragua.

Será este triunfo factor decisivo en el desmantelamiento parcial de la dictadura militar, a diferencia de Guatemala y El Salvador, donde al efecto de la revolución nicaragüense debe agregarse a la realidad palpable de las insurgencias.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, Thomas. *El Salvador 1932*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José, Costa Rica 1983.

Arévalo Martínez, Rafael. *Ubico*. Tipografía Nacional, Guatemala 1984.

Argueta, Mario. *Tiburcio Carías. Anatomía de una época 1923-1948*. edit. Guaymuras, Tegucigalpa, 1989.

Barry, Tom. *El conflicto de baja intensidad. Un nuevo campo de batalla en c.a.* CEDOH, Tegucigalpa 1987.

Bulmer Thomas, Víctor. *La economía política de centroamérica desde 1920*. Publicación del banco centroamericano de Integración Económica. San José, Costa Rica, 1989.

Burguess, Paul. *Justo Rufino Barrios*. Edit. Universitaria de Guatemala, Editorial Universitaria centroamericana. San Jose, Costa Rica 1972.

Cáceres P., Jorge et al. *El Salvador: una historia sin lecciones*. FLACSO, San José. Costa Rica 1988.

Camacho, D. y R. Menjívar. *Movimientos populares en Centroamérica*. EDUCA/FLACSO/Universidad de las Naciones Unidas/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. San José, Costa Rica 1985.

Castro de, Stefania et al. *Significado histórico del gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1985.

Centro de Estudios Internacionales (CEI) de el Colegio de México. *Centroamérica en Crisis*. El Colegio de México, México 1984.

Coraggio, José Luis. *Nicaragua. Revolución y Democracia*. Cries/editorial Línea, México 1985.

Dalton, Roque. *Miguel Mármol, los sucesos de 1932 en El Salvador*. Ediciones Cuicuilco, México 1982.

Dinges, Jhon. *Our man in Panama. The shrewd rise and brutal fall of Manuel Noriega*. Time Books/ Randon House. New York 1990.

Figueroa Ibarra, Carlos. *El recurso del miedo. Ensayo sobre Estado y terror en Guatemala*. EDUCA, San José, Costa Rica 1991.

Fonseca, Gautama. *Cuatro ensayos sobre la realidad política de Honduras*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa 1987.

Flores Valeriano, Enrique. *La explotación bananera en Honduras*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa 1987.

Galich, Manuel. *Del pánico al ataque*. Editorial Universitaria, Guatemala, Centroamérica, 1985.

Glejeses, Piero. *Shattered Hope. The Guatemala Revolution and the United States 1944-1954*. Princenton University 1991.

Gordon, Sara. *Crisis política y Guerra en El Salvador. Siglo XXI*. México 1989.

Herrera Zuñiga, René. «Nicaragua: el desarrollo capitalista independiente y la crisis de dominación burguesa 1950-1980». *Centroamérica en Crisis*. México 1986.

Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma University Press 1991.

Instituto Latinoamericano de investigaciones sociales del Ecuador.(ILDIS). *El control político en el cono sur. Siglo XXI*. México 1978.

Karl, Terry. *Modes de transition in Latin American, southern and eastern europe. s/f*.

Krehm, William. *Democracia y Tiránías en el Caribe*. México 1949.

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Alianza editorial, España 1993.

Lozano, Lucrecia. *De Sandino al triunfo de la Revolución*. Siglo XXI. México 1985.

Lungo, Mario. *El Salvador 1981-1984. La dimensión política de la guerra*. UCA, El Salvador. 1986.

----- *La lucha de las masas en El Salvador*. UCA, El Salvador 1986.

----- *El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y Revolución*. EDUCA/FLAC-SO, Costa Rica 1990.

Martz, Jhon. *United States Policy in Latin America. A Quarter Century of crisis and challenge, 1961-1986*. University Nebraska 1988.

Medina, Susana. «Guatemala contrainsurgencia y revolución». En *Territorios* No. 5. México 1980.

Menjívar, R. *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. EDUCA, Costa Rica 1980.

Meza, Victor et al. *Honduras-Estados Unidos: subordinación y crisis*. Tegucigalpa 1985.

Molina, Guillermo. *Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras*. Tegucigalpa 1987.

Monteforte, Mario. *Centroamérica subdesarrollo y dependencia*. México 1972.

Muro, Mirtha et al. *Nicaragua y la revolución Sandinista*. La Habana 1984.

Ochoa de, Margarita. *Honduras hoy: sociedad y crisis política*. Tegucigalpa 1987.

O'Donnell and Schmitter. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Jhon Hopkins University 1986.

Pastor, R. *Historia de Centroamérica*. México 1988.

Pérez Brignoli, H. *Breve Historia de Centroamérica*. México 1985.

Posas, Mario. *Modalidades del proceso de democratización en Honduras*. Tegucigalpa 1989.

----- *La construcción del sector público y el Estado Nacional en Honduras. 1876-1979*. EDUCA 1983.

Ramirez, Sergio. *El alba de oro. La historia viva de Nicaragua. Siglo XXI* 1983.-

Rosemberg Mark et al. *Honduras: pieza clave de la política de Estados Unidos en C. A.* Tegucigalpa 1987.

Salomon, Leticia. *Militarismo y Reformismo en Honduras*. Tegucigalpa 1982.

Schmitter and Terry Karl. «what democracy is... and is not». *Journal of democracy* 1991.

----- «The international context of contemporary democratization» 1993.

Sorensen, G. *Democracy and democratization*. Oxford 1993.+

Tapia, J. *El terrorismo de Estado. La doctrina de seguridad nacional en el cono sur*. México 1980.

Torres Rivas. *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. EDUCA 1971.

----- *La democracia posible*. EDUCA 1987.

----- «Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia». *Rev. Critica Juridica*. Puebla. 1988a.

----- «Centroamérica: democracias de baja intensidad. « UNAM 1988b.

Torres, Rosa. *Transición y crisis en Nicaragua*. Costa Rica 1987.

Varios. *Honduras realidad nacional y crisis regional*. Tegucigalpa 1986.

Vega, Jose. «Democracia y dominación en Costa Rica». México 1980.

Wheelock, J. *Raíces indígenas de la lucha anticolonialista en Nicaragua*. Siglo XXI. México 1980.

----- *Imperialismo y dictadura. Crisis de una formación social*. Siglo XXI México 1980.

- Ante el aumento de la competencia internacional se refuerza el carácter «sistémico» del progreso técnico.

La competitividad no surge sólo de la iniciativa y eficiencia de las empresas sino de toda la red e interrelaciones entre empresarios y el sistema educativo, la infraestructura física y tecnológica, las relaciones entre gerentes y obreros, las relaciones entre sectores públicos y privados, y el sistema de justicia, lo cual sitúa en particular desventaja a aquellos países menos integrados y con infraestructuras físicas y tecnológicas más débiles, como Guatemala. Esto tiende a reforzarse cuando se busca compensar estas desventajas con ventajas competitivas que dependen exclusivamente de recursos naturales no procesados, ya que la tecnología de nuevos materiales, la biotecnología y el uso más eficiente de insumos permitido por técnicas de control derivadas de la microelectrónica e informática está erosionando estas ventajas.

- La biotecnología tendrá un impacto decisivo sobre el sector agrícola.

Aunque es muy probable que la biotecnología cause una gran transformación en la agricultura -y en otros sectores-, lo que caracteriza las predicciones actuales es la gran incertidumbre acerca de sus efectos. Para comenzar, la biotecnología es muy diversa. Por ejemplo, actualmente se le dedican más de veinte veces más recursos a la biotecnología aplicada a productos farmacéuticos que a productos agrícolas, aunque el potencial transformador de esta última es mayor. El impacto de la biotecnología puede ser muy fuerte, como lo ilustra el caso de la isoglucosa, que llegó a ocupar un tercio del mercado de los Estados Unidos en menos de diez años (véase el recuadro 1, sobre la biotecnología y el azúcar).

- Los agentes que más avanzan en este campo son las grandes empresas agroquímicas y biotecnológicas de países desarrollados.

Se ha conformado una auténtica industria nueva que, al igual que en el sector industrial, tiende a restringir la difusión de tecnología para poder aprovecharla comercialmente. Ello contrasta con la «Revolución Verde» de la década de los sesenta, en que los avances tecnológicos fueron producidos primordialmente por organismos nacionales o internacionales públicos, con lo

que la tecnología tendía a estar libremente disponible. Sin embargo, hay países en desarrollo, como Brasil, la India y Tailandia, que cuentan con un desarrollo significativo de la biotecnología.

Recuadro 1

La biotecnología y el azúcar

El progreso de la biotecnología aplicada a la agricultura en los países industriales puede socavar las fuentes de ingresos de los países en desarrollo. Las preocupaciones específicas se centran en el desplazamiento de cultivos adicionales de exportación y utilidades en divisas.

Un ejemplo de esto puede encontrarse en la competencia que para los países productores de azúcar representa la producción de edulcorantes sintéticos (a pesar de no ser un resultado específico del desarrollo biotecnológico actual). Así, desde principios del siglo XX se desarrolló un método técnicamente factible para obtener endulzantes a partir de cualquier almidón utilizando enzimas como catalizadores en el proceso de producción. Sin embargo, apenas se dispuso de técnicas mejores para producir enzimas, y se contó, a mediados de los setenta, con enzimas inmovilizadas, se tuvo la viabilidad económica para producir un edulcorante proveniente del maíz conocido en los EE.UU. como miel de maíz en fructosa (MMFA, por sus siglas en español), y como isglucosa en Europa.

El alza de precios del azúcar en 1973-74, y en 1980-81, proporcionó el incentivo económico necesario que llevó a comercializar esa miel en los EU y, en menor medida, en Japón. Aunque la MMAF se extrae específicamente del maíz, es más pertinente referirse a edulcorantes derivados del almidón: el almidón de papa es una materia prima importante para producir melazas de glucosa y dextrosa en los Países Bajos y Alemania; en Japón se utiliza el camote, y, en otros países desarrollados, el sorgo, el trigo y la mandioca. Los productores pueden intercambiar de una materia prima a otra, de acuerdo a las condiciones del mercado. Así, la compañía belga Amylum, ha utilizado alternadamente soya, mandioca y trigo como materia prima para elaborar más de 200 productos de almidón. La elaboración de edulcorantes a partir de fuentes intercambiables que contienen almidón, y la posibilidad misma de cambiar de una a otra, la probabilidad de éxito productivo y comercial de las grandes empresas con acceso a las distintas fuentes de materias primas gracias a su capacidad específica de abastecimiento internacional.

Los costos de producción de la MMAF bajaron significativamente durante la década de los ochenta, gracias al ahorro de energía y otras mejoras del proceso manufacturero, y a la drástica reducción del precio de las enzimas. Así, a mediados de 1985, la MMAF se vendía en EU a 22 centavos la libra, equivalente en peso seco, lo que le daba una ventaja de 30% sobre el azúcar, tanto en dicho país como en Japón. En Europa, la producción de edulcorantes ha avanzado más lentamente, debido a razones económicas y políticas: La Comunidad Europea fue, a partir de 1976, exportadora neta de azúcar proveniente de la remolacha.

- La biotecnología aplicada a la agricultura se refleja tanto en avances aplicables al campo propiamente tal, como en lo que se califica como la producción *in vitro*, es decir, en laboratorios.

Las primeras, especialmente cuando se trata de la biotecnología vegetal avanzada, puede a menudo adaptarse al caso de los pequeños productores y de la mano de obra asalariada. La segunda tiene el potencial para convertirse en un medio para sustituir el uso de recursos naturales, tierra y trabajo a través del trabajo de laboratorios, empleo en servicios y fábricas integradas, dando lugar eventualmente a la autosuficiencia de países como Japón, que tradicionalmente han sido importadores netos de alimentos. Seguir de cerca las investigaciones biotecnológicas en el área agropecuaria es por consiguiente un imperativo para países que, como Guatemala, puede ver sus estructuras económicas y sociales severamente afectadas por nuevos desarrollos tecnológicos en esta área¹.

Crecen los Mercados Financieros

- El tamaño y la influencia de los mercados financieros aumenta en todos los países.

Ha habido una extraordinaria expansión de los mercados de capital a nivel internacional. Esta ha resultado, por una parte, de la liberalización de políticas, incluyendo primero el abandono del patrón oro por parte de los Estados Unidos y la adopción de tipos de cambio flexibles, y posteriormente la desregulación de los sectores financieros en países desarrollados y en desarrollo. Por otra parte, son conocidos los cambios tecnológicos, especialmente en computación y telecomunicaciones, que han permitido que los flujos de papel financiero hayan sido sustituidos por transacciones electrónicas.

El mercado financiero se triplicó en diez años y actualmente las transacciones internacionales en divisas superan el billón (un millón de millones)

^{1/} También se ha argumentado que la automatización y robotización puede eliminar la ventaja competitiva de los países que exportan bienes y servicios que requieren fundamentalmente de mano de obra no calificada. Sin embargo, la tendencia a la automatización, y especialmente a la robotización, aún no se ha reflejado en una sustitución significativa de mano de obra de los países en desarrollo. Por el momento tiende a ser un fenómeno que se restringe principalmente al Japón, especialmente a la industria automotriz. Sus efectos no se han hecho sentir de manera especialmente visible en los países del Este Asiático que se han integrado, por la vía del comercio y la inversión, con el Japón.

de dólares. Como parte de la expansión del mercado de capitales ha aumentado la separación entre flujos financieros y el comercio de bienes y servicios y es mayor la interrelación financiera de los países que su interdependencia productiva.

- Es mayor el riesgo y la volatilidad de los mercados financieros.

En parte se debe a la disolución de las fronteras funcionales entre las operaciones de los bancos comerciales y otras instituciones financieras incluyendo, por ejemplo, a casas de bolsa. Con ello aumenta la posibilidad de que la crisis en un sector o país se extienda a los demás. Por otra parte, la tecnología de información ha favorecido una vasta expansión de la gama de instrumentos financieros, con riesgos que en muchos casos son difíciles de determinar.

- Aumenta la competencia por el capital.

Se da entre ciudades, regiones y países, independientemente de ideologías, y se manifiesta en la canalización de incentivos fiscales, subsidios y donaciones para capacitación con el objeto de beneficiar a empresas extranjeras. Debilita el poder de negociación de las comunidades y países frente a la empresa transnacional. También va asociado a la reducción de la importancia de consideraciones geopolíticas como determinantes del flujo de capitales. Los países centroamericanos están entre los perdedores en este escenario, puesto que su posición geopolítica deja de ser una razón determinante para que los Estados Unidos les suministre financiamiento.

- Se debilita la capacidad de que los gobiernos desarrollados y en desarrollo regulen o controlen en el mercado financiero.

El régimen monetario internacional se encuentra en un proceso de transición ante el debilitamiento relativo del actor hasta ahora hegemónico, los Estados Unidos, que ha visto su participación disminuida en los activos financieros totales en el mundo, tiene una considerable deuda externa, y ha sufrido la depreciación de su moneda frente al yen y al marco alemán. Sin embargo, tampoco se vislumbra con claridad un sistema que vaya a suceder al

antiguo. En todo caso, para enfrentar la mayor volatilidad del mercado financiero, así como el aumento de la vulnerabilidad externa de los países, que puede ser mayor en los pequeños como Guatemala, se ha reforzado la necesidad de que los gobiernos adopten políticas monetarias y fiscales restrictivas.

- El narcotráfico aprovecha la dificultad de regular los mercados financieros para expandirse.

La dificultad de regular estos mercados ha permitido que las ganancias del narcotráfico se inviertan y se expandan. Con ello se refuerza el potencial desintegrador del narcotráfico; uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad.

Se Expanden los Servicios, Especialmente el Turismo

Ha aumentado el comercio internacional de servicios, en parte resultante del hecho que empresas extranjeras ahora suministren servicios que previamente estaban monopolizados o altamente regulados a nivel nacional. También en este caso se manifiesta claramente el mayor contenido de tecnología, información y conocimientos en este comercio. Ello se ha reflejado en varias tendencias.

- Aumentan las presiones para privatizar servicios intensivos en tecnología, como las telecomunicaciones.

En ausencia de una política tecnológica ambiciosa y de carácter sectorial, más factible en países que ya cuentan con cierto desarrollo tecnológico, se corre el peligro de que empresas nacionales estatales queden cada vez más lejanas de la frontera tecnológica. Puesto que la tasa de crecimiento de la infraestructura en telecomunicaciones -líneas principales per cápita- en los países de ingreso mediano tiende a ser mayor que el crecimiento de otros rubros de infraestructura (Banco Mundial 1994, p.5), la incidencia de este rezago tecnológico puede ser especialmente negativo. Lo anterior es un argumento a favor de la privatización de Guatemala, siempre que se establezca un marco regulatorio adecuado.

- Existe un alto grado de concentración del comercio de los servicios, mayor que del comercio de bienes.

Un indicador del grado de importancia de los servicios, y de su relación con ingresos más altos, es que en 1993 los países de la OECD concentraban más del 90% del comercio de servicios (no factoriales). Aunque no existen datos precisos sobre el comercio intrafirma de servicios, hay indicios de que puede ser muy alto, alcanzando más del 80% en el caso de los servicios por pago de tecnología en países como los Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido. Países en desarrollo como Guatemala tienen que asignar especial atención en aumentar su participación en un área tan dinámica como el comercio internacional de servicios.

- Ante el aumento del comercio internacional de servicios, existe una tendencia creciente a armonizar reglas para facilitarlos.

La armonización está avanzando a nivel multilateral -donde a través de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales se llegó a acuerdos mínimos- o entre grupos reducidos de países, como ha ocurrido en la Unión Europea y entre los miembros del NAFTA (especialmente en relación a los servicios financieros y al transporte terrestre). La expansión del turismo y los servicios financieros merecen atención especial, porque reflejan en buena parte la creciente movilidad de personas y capitales asociados a la globalización, y porque ya tienen una incidencia fundamental en la economía guatemalteca.

- Se prevé un aumento dramático del turismo en las próximas décadas.

Ello resultaría de varios factores, incluyendo un creciente respeto al derecho de viajar de las poblaciones de Europa Oriental, la India y China, junto con la apertura de estos países al turismo; el cambio demográfico en los países desarrollados, con poblaciones mayores de 55 años con ingresos y tiempo para viajar; y la fusión, reorganización y ampliación de la capacidad de las líneas aéreas y de los aeropuertos. Es uno de los servicios que más se ha expandido con la globalización. Así, se estima que actualmente el turismo le da empleo a más de 200 millones de personas, lo cual representa cerca del 10% de la población económicamente activa en el mundo y genera en torno al 10% del producto mundial bruto. Hay dos tendencias claras, de importancia para Guatemala, que pueden identificarse.

Hay una creciente especialización de las actividades turísticas.

Los viajes tienden a ser de duración más corta y los turistas son más conocedores y exigentes que en el pasado. Ello está dando lugar a un aumento de nuevas formas de turismo, especialmente del turismo «de nicho», incluyendo el orientado a la visita de acervos culturales -donde uno de sus atractivos principales es la diferencia con la cultura americana tradicional que se asocia con MCDonald's o Disney- y el ecoturismo, que permite compatibilizar una mayor inserción internacional con el mantenimiento de los equilibrios ecológicos. Guatemala tiene un potencial sólo parcialmente aprovechado en relación a las nuevas formas de turismo.

El turismo está pasando a ser un sector en que los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo están interviniendo de manera creciente, primordialmente a través de políticas que se ajustan al mercado y menos mediante políticas dirigidas a modificar o regular los mercados.

La menor existencia de restricciones al turismo se ha reflejado en una menor necesidad de acuerdos internacionales para fomentarlo. Resulta ilustrativo que no fue un tema importante de negociación en la Ronda Uruguay. Entre los temas centrales de política de turismo están surgiendo el de capacitación, especialmente importante en un sector que requiere de grandes contingentes de mano de obra (en donde cada trabajador es un embajador de buena voluntad), y el de la seguridad, como lo ejemplifica la disminución de viajeros a centros turísticos tradicionales como Miami o Río de Janeiro debido al aumento de la delincuencia. Lo anterior sirva para resaltar el hecho que el problema de inseguridad, ya sea como consecuencia de la delincuencia común o debido a las violaciones de los derechos humanos, es el verdadero «talón de Aquiles» del sector turístico de Guatemala. Así, si bien la promoción es necesaria, la capacitación y la seguridad son condiciones previas que se requieren para que la promoción sea realmente efectiva.

Aumentan las Presiones Demográficas sobre los Recursos

Actualmente se combina una explosión demográfica con un estallido tecnológico, acompañado por la desregulación y el aumento de la competencia

en la mayor parte de los mercados internacionales de bienes y servicios. Pero a diferencia de lo ocurrido en el siglo XVIII en los países actualmente desarrollados, la explosión demográfica actual no coincide geográficamente con el estallido tecnológico. Ello da lugar a una serie de desequilibrios, que le dan características especiales al proceso de globalización actualmente en curso.

- Los desequilibrios entre el crecimiento económico y demográfico se están reflejando en procesos acelerados de urbanización en los países en desarrollo.

Proporciones crecientes de la población viven en grandes ciudades en condiciones deplorables, al tiempo que aumentan sus aspiraciones (frustradas) de consumo como consecuencia de la misma urbanización de la revolución de las comunicaciones. La proporción de pobres urbanos comienza a ser mayor que la de pobres rurales. Surgen entonces tensiones sociales, exacerbadas por la creciente participación de jóvenes sin perspectiva, y a menudo como resultado de tasas de crecimiento demográfico mayores de los sectores más pobres y discriminados (incluso racialmente) de las sociedades. Guatemala, con una de las mayores proporciones de población rural del continente americano, está comenzando a sufrir las consecuencias de una urbanización creciente, que se acentuará en los próximos años, y que probablemente agudice las tensiones que ya se observan en las principales áreas urbanas, sobre todo la capital.

- La pobreza y la degradación ambiental se están retroalimentando.

También se manifiestan presiones sobre los recursos, con lo cual tiende a deteriorarse el medio ambiente. En los países en desarrollo las enfermedades diarreicas debidas al agua contaminada causan al año unos 900 millones de casos patológicos y provocan la muerte de unos 2 millones de niños; la contaminación del aire en el interior de las viviendas, producto de la combustión de madera, carbón vegetal y estiércol, pone en peligro la salud de 400 a 700 millones de personas; el polvo y el hollín suspendido en el aire de las ciudades causan entre 300,000 y 700,000 muertes prematuras cada año; la erosión de los cielos puede causar pérdidas económicas anuales que oscilen entre 0.5% y 1.5% del PIB; la cuarta parte de las tierras bajo riego registran problemas de salinización, y los bosques tropicales, que son fuente principal de subsistencia

de unos 140 millones de personas, desaparecen a razón de 0.9% anual. Evidentemente, Guatemala está en este grupo de países². A parte de estos problemas locales de deterioro existen aquellas preocupaciones globales, que incluyen los cambios climáticos, el adelgazamiento de la capa de ozono y la reducción de la diversidad biológica.

- La pobreza, la revolución de las comunicaciones y la demanda parcial de ciertos tipos de mano de obra (mano de obra estacional, empleadas domésticas, algunos profesionales) conducen a un aumento de la migración internacional.

Lo ilustra el creciente número de emigrantes guatemaltecos a América del Norte. En los últimos tres decenios, por lo menos 35 millones de habitantes del Sur han establecido su residencia en el Norte. Cerca de un millón más se suman cada año, otro millón trabaja en el extranjero con contratos a plazo fijo, y se estima que el número de migrantes internacionales ilegales oscila entre 15 y 30 millones de personas. Así, aproximadamente 80 millones de personas viven en países extranjeros en el mundo, y la proporción de residentes nacidos en el extranjero es de 21% en Australia, 16% en Canadá, 8% en los Estados Unidos y cerca del 4% en Europa.

- Se refuerzan los controles migratorios en los países desarrollados.

El desempleo, los temores de pérdida de control de las fronteras y del debilitamiento de la cultura o de formas de vida tradicionales, y el consiguiente resurgimiento del racismo en muchos casos, han conducido a una reciente aplicación de políticas migratorias restrictivas por parte de los países desarrollados, como lo ilustra la legislación recién aprobada por California.

^{2/} Los países industriales, en cambio, han conseguido mejorar considerablemente la calidad del medio ambiente al mismo tiempo que han continuado su desarrollo económico. El acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento adecuado y eliminación de desechos municipales se ha generalizado. La calidad del aire en los países miembros de la OECD ha mejorado enormemente, ya que han disminuido las emisiones de partículas contaminantes (por ejemplo, la emisión de plomo se ha reducido hasta en 85% en América del Norte y en 50% en algunas ciudades europeas). También los contaminantes persistentes, como el DDT y los compuestos de mercurio se han reducido en estos países, y ha disminuido la frecuencia de los accidentes graves en el transporte y los derrames de petróleo. Las zonas boscosas y las tierras y hábitats protegidos han aumentado en casi todos ellos. Todas las mejoras se han logrado por medio de gastos anuales en medidas contra la contaminación por un nivel que fluctúa entre 0.5% a 1.5% el PIB desde los años sesenta. Alrededor de la mitad de esos gastos han sido efectuada por el sector público, y la otra mitad por el sector privado. En los países pobres la pobreza y la degradación ambiental se retroalimentan entre sí.

Así, aunque algunos acuerdos internacionales con el NAFTA prevén la movilidad de mano de obra entre países, ésta tiende a restringirse a hombres de negocios o al personal más capacitado, como resultado de lo cual la emigración presenta crecientes dificultades en funcionar como una válvula de escape de las tensiones sociales en los países en desarrollo.

Crece la Intensidad Tecnológica del Comercio y se Fortalece el Regionalismo

En contraste con las regulaciones *nacionales* sobre flujos migratorios, se ha dado una liberalización y armonización *internacional* de reglas aplicables al capital y al comercio de bienes y servicios,³ especialmente de aquellos con un alto contenido tecnológico. Aunque el comercio internacional ha estado aumentado más que la producción mundial desde fines del siglo pasado, existen varias tendencias comerciales que han cambiado, que son parte del proceso actual de globalización, y que en buena parte refleja el mayor contenido tecnológico del comercio.

- Las materias primas continúan perdiendo importancia y actualmente la mayor parte del comercio es de manufacturas.

Las dificultades que tienen los países de menor desarrollo tecnológico, como Guatemala, para incorporarse a las corrientes más dinámicas de comercio queda ilustrado por el hecho que las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte, y especialmente de equipo de oficina y de telecomunicaciones, ha experimentado las tasas más altas de crecimiento en los últimos años. Pero incluso las exportaciones agrícolas y minerales más tradicionales están experimentando un aumento sustancial de calidad y de la eficiencia con que se producen, reflejando la renovada presencia de inversiones extranjeras y la incorporación de progreso técnico a estos sectores.

- Los patrones tradicionales de especialización, basados en ventajas comparativas derivadas de la disponibilidad de los factores tradicionales de producción (tierra, trabajo y capital), son cada vez menos importantes.

^{3/} Excluyendo las exportaciones de servicios intensivos en mano de obra de bajo costo, que podría ser una manera de interpretar las migraciones.

Son mayores las importaciones y exportaciones de una misma industria que se dan de manera simultánea (por ejemplo, de automóviles). Este comercio calificado como «intraindustrial», refleja el hecho que la competitividad depende del aprovechamiento de economías de escala para ciertas líneas de producción, del uso de técnicas flexibles de gestión del trabajo y de la producción, y no de más recursos naturales o de más mano de obra. En Estados Unidos cerca del 66% del comercio de manufacturas era de carácter intraindustrial en 1991, y en Alemania alcanzaba un 80%. Para Guatemala, que tiene ventajas comparativas basadas en mano de obra barata y clima favorable, aumenta el peligro de no ser viable a mediano plazo.

El fenómeno anterior se ve acompañado por un intenso comercio intrafirma de insumos manufacturados. A principios de la década de los sesenta representaba cerca de una quinta parte del comercio mundial, y actualmente cubre más de la tercera parte. En otras palabras, es crecientemente difícil participar en el comercio mundial sin establecer algún tipo de relación con empresas transnacionales.

- Se plantean conflictos entre los bloques regionales y el multilateralismo.

En parte se trata de comercio resultante de acuerdos preferenciales, como ocurre en la Unión Europea y el NAFTA. Pero también está asociado al efecto positivo sobre el comercio que pueden tener el desarrollo de la informática, nuevas técnicas de gestión que garantizan flexibilidad y calidad, y las ventajas del contacto y la comunicación estrecha entre proveedores y usuarios cuando economías cercanas en términos culturales o geográficos están abiertas al cambio, al tiempo que promueven -de manera selectiva o global- la apertura comercial y la desregulación. En estas condiciones las empresas transnacionales pueden, a través de subsidiarias o de subcontrataciones, aprovechar las ventajas de cada país. Lo anterior se refleja en la trayectoria del comercio dentro del Sudeste Asiático, que sin contar con acuerdos preferenciales aumentó del 21% del total en 1975 a 37% del total en 1992.

Lo anterior también plantea posibles diferencias entre la reglamentación multilateral y regional de la economía internacional, como lo ilustran las normas de la OMC (antiguo GATT) resultantes de las negociaciones comerciales

multilaterales conocidas como Ronda Uruguay, y las normas del NAFTA. Algunos plantean que cualquier acuerdo regional debilita las normas multilaterales, mientras que otros sostienen que pueden ser compatibles en la medida que se trate de un regionalismo abierto, que no aumente la protección frente a terceros.

Se Reduce y Modifica la Cooperación Internacional

- El fin de la Guerra Fría no ha generado un «dividendo de paz» reflejado en una mayor cooperación financiera para el desarrollo.

El estallido de numerosos conflictos locales ha conducido a un aumento de la ayuda humanitaria y de emergencia, a costa de la cooperación financiera de largo plazo. Si bien los flujos privados de financiamiento más que compensaron esta reducción entre 1990 y 1994, la crisis financiera de México y sus secuelas permite suponer que esta tendencia no se mantendrá. En suma, puede suponerse crecientes dificultades en tener acceso a financiamiento, especialmente el proveniente de fuentes privada y de fuentes públicas bilaterales.

- Se está reduciendo la cooperación internacional.

La significativa reducción de la cooperación técnica y financiera internacional⁴ observada en 1993 parece ser parte de una tendencia que en su mayor parte se debe a reducciones de los presupuestos que los países desarrollados dedican a la cooperación para el desarrollo, y sólo de manera secundaria al aumento de la cooperación para los países de Europa Central y Oriental. Por ejemplo, la AOD de los Estados Unidos se redujo del 0.20% de su PIB en 1992 al 0.15% en 1993, pero solamente 0.02 puntos de esta reducción pueden atribuirse a un aumento de flujos para los países de Europa. Además, en el caso del resto de países desarrollados los flujos de cooperación financiera para los países de Europa Oriental y Central se redujeron en 1993.

⁴ Conocida formalmente como «Ayuda Oficial para el Desarrollo» (AOD).

Guatemala no ha sido hasta ahora una víctima muy importante de la reducción de la AOD, en parte debido a que no compartió en igual medida que otros países centroamericanos el auge de la AOD que se canalizó a la región. Así, mientras que El Salvador, Honduras y Nicaragua tuvieron flujos de AOD que entre 1990 y 1993 llegaron a superar los US\$ 400 millones en algunos años (llegando a más de US\$ 800 en Nicaragua en 1991), la AOD canalizada a Guatemala experimentó una notable estabilidad, con flujos que fluctuaron solamente entre US\$ 198 y US\$ 203 millones de dólares por año durante este mismo período^{5/}. Esta aparente estabilidad se logró compensando la reducción de flujos bilaterales de cooperación (básicamente de AID) a través del aumento de préstamos obtenidos del BID y del DSIE.

- Está aumentando la importancia del financiamiento de origen multilateral, especialmente del BID y del FMI, en comparación con el bilateral y con el funcionamiento de origen privado.

En particular, puede preverse un aumento de la importancia del BID y del Fondo Monetario Internacional. El reciente aumento del capital así como la reorganización interna del BID lo colocan en una posición privilegiada para suministrar un flujo estable y confiable de préstamos a largo plazo, así como flujos de rápido desembolso para facilitar la estabilización en casos coyunturales de desequilibrio. Ante la crisis de México y la renovada prioridad de la estabilidad macroeconómica, puede verse que estos préstamos de rápido desembolso de nuevo adquieran importancia, debiéndose tomar en cuenta que su menor plazo se reflejará en tasas de interés más altas.

Resulta ilustrativo que los préstamos otorgados por el BID de Centroamérica en 1993 (US\$ 902 millones de los cuales más de la mitad fueron para Costa Rica) casi triplicaron los préstamos canalizados por el Banco Mundial a los mismo países (US\$ 355 millones, concentrados en Honduras y Costa Rica). El hecho de que exista un acuerdo (en principio) entre el BID y el Banco Mundial, de que los grupos consultivos nacionales (donde se reúnen donantes y países beneficiarios para discutir las políticas de éste así como las posibilidades de financiamiento externo) pasen gradualmente a ser organizados y convocados por el BID en vez del Banco Mundial, es un indicador de esta tendencia.

^{5/} Nicaragua y Costa Rica son los ejemplos más dramáticos de reducciones y fluctuaciones. La AOD canalizada a Costa Rica se redujo continuamente de US\$ 230 millones en 1990 a US\$ 98 en 1993, mientras que en Nicaragua ascendió a US\$ 841 en 1991 para luego descender a US\$ 337 en 1993.

Por otra parte, es probable que como consecuencia de la crisis en México se fortalezca el papel del FMI. Es posible que se le asigne más recursos para tener mayor capacidad de respuesta ante crisis que amenacen el conjunto del sistema financiero mundial. Las decisiones recientes de los jefes de estado de los países desarrollados agrupados en el grupo de los siete lo confirman.

- Se fortalece la condicionalidad asociada a los préstamos del FMI.

Hay dos eventuales consecuencias que podrían derivarse de otorgarle mayor financiamiento al FMI. La primera se refiere a lo que se califica como el «riesgo moral» que surge cuando los gobiernos saben que cuentan con un organismo que ahora podría canalizar mayores recursos a aquellos países con problemas financieros. Se argumenta que en estas condiciones se correría el riesgo de que los gobiernos siguieran políticas más «irresponsables», ya que sabrían que cuentan con financiamiento externo en caso de crisis.

La segunda consecuencia se deriva de la posible respuesta dirigida a evitar este tipo de conducta, así como la lección -derivada de la crisis mexicana- de que debe existir una supervisión más estrecha, por parte del FMI, de lo que ocurre en los países, especialmente de aquellos con mercados financieros «emergentes» con mayor incidencia en los mercados financieros internacionales. En particular, puede verse- y ya hay manifestaciones de ello- que el FMI seguirá una política de condicionalidad más estricta que en el pasado, en parte para enfrentar el riesgo moral, y en parte para evitar que desequilibrios monetarios y fiscales relativamente menores se vuelvan inmanejables en presencia de mercados financieros muy volátiles.

Se Debilita el Estado-Nación

- La globalización ha contribuido a debilitar al estado nación.

Ello será consecuencia del fortalecimiento del papel de actores o alianzas transnacionales que incluyen a los grandes bancos y empresas de países desarrollados, las agrupaciones de los países desarrollados (llámese G-7 u

OTAN) organizadas para enfrentar problemas económicos y políticos mundiales, las agencias internacionales como el FMI y el Banco Mundial orientadas actualmente a facilitar el ajuste de los países a las nuevas condiciones de la economía mundial, la ONU para contribuir a la solución política de problemas internacionales, y organizaciones regionales de integración (como la Unión Europea y el NAFTA) que debilitan las fronteras entre los estados.

Guatemala ejemplifica este proceso claramente. La guerra, la importancia del visto bueno del FMI (el requisito de contar con un «acuerdo sombra» para convertirse en miembro respetable de la comunidad financiera internacional), y el papel de supervisión y mediación de la ONU son parte del proceso de transformación y de relativo debilitamiento del estado-nación en Guatemala. El compromiso de ser parte de un Área de Libre Comercio de las Américas en el año 2005, también restringirá los márgenes de libertad del estado-nación, si bien pueden aumentar los grados de maniobras de algunos agentes o sectores sociales nacionales.

- Junto con la erosión del estado nación asociado a la globalización se han fortalecido las fuerzas que se agrupan en torno a características étnicas, lingüísticas, culturales y religiosas comunes.

Generalmente constituyen identidades más duraderas que las asociadas únicamente al estado-nación. El fin de la guerra fría al debilitar las justificaciones de la represión de estas fuerzas, también las ha fortalecido. A su vez la globalización estaría abriendo espacios para que actores locales pudiesen afirmar su identidad a nivel internacional, tanto en lo económico como en lo político, debido a las oportunidades de comunicación y flexibilidad que permiten los avances en la computación y en telecomunicaciones, así, como a mayores posibilidades de exportar y de obtener acceso a financiamiento resultante de la liberalización internacional de mercados⁶. Ello permitiría la posibilidad de combinar una mayor autodeterminación e independencia política local con una mayor integración económica a los mercados internacionales, y conduciría a que en distintas partes del mundo se dieran diversas combinaciones de valores locales (referidos a factores étnico, religiosos o culturales) con atributos o

^{6/} Se argumenta que en ausencia de mercados desregulados o liberalizados los únicos actores con capacidad de internacionalizar sus operaciones sean las empresas más grandes.

principios universales (como el inglés y el respeto a los derechos humanos). En este sentido, la globalización está abriendo algunos espacios para que los grupos étnicos guatemaltecos tengan mayor capacidad de afirmar su identidad y reclamar sus derechos, tanto local como internacionalmente.

- Es probable que en la práctica se agudicen los conflictos entre los valores locales, nacionales y universales.

En primer lugar, puede preverse una férrea resistencia por parte de los «perdedores» que resultan de la globalización como lo son los grupos nacionalistas que resienten la pérdida de soberanía económica, los empresarios que desean mantener mercados nacionales protegidos, los trabajadores que quieren evitar quedar desempleados como consecuencia de la movilidad de las empresas transnacionales, y aquellos grupos que pueden incidir en el desarrollo nacional a través de su acceso a autoridades o instancias nacionales de decisión. En segundo término, aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización no depende únicamente de contar con mercados abiertos; requiere también de cuantiosas inversiones en infraestructura y educación, además de otras condiciones que se tratarán en la próxima sección. Sin estas condiciones los que pueden aprovechar estas oportunidades se restringe a grupos privilegiados y -en los países en desarrollo- minoritarios, con lo que existe el peligro de que la globalización agudice la brecha entre ricos y pobres a nivel mundial.

Finalmente, si bien la revolución de las comunicaciones permite romper la censura y puede promover la circulación de ideas asociadas a principios universales como el respeto a los derechos humanos, también es posible que provoque reacciones contrarias, de frustración en contra de un ideal percibido como inalcanzable. Ello podría conducir, en el mejor de los casos a la emigración y, en el peor, al refugio en valores locales fundamentalistas como medio para rechazar principios universales y la posibilidad de aprovechar las oportunidades que estaría ofreciendo la globalización.

- Resulta prematuro condenar el estado-nación a la extinción:

No es la primera vez que el estado-nación enfrenta otros actores en el pasado fue exitoso en su lucha contra organizaciones transnacionales como el

papado o las órdenes monásticas, y frente a intereses locales como los ducados o las ciudades libres. Pero quizás de mayor importancia sea el hecho que aún no se vislumbra lo que sustituiría al estado-nación, ni lo que por un período futuro previsible pudiera mediar y facilitar la convergencia entre las tendencias de la globalización y las necesidades de comunidades locales que cuentan con una institucionalidad aún incipiente y en general más débil que las del estado-nación.

Hacia una Nueva Relación de Guatemala con el Mundo

Objetivos y bases de la política exterior

Desarrollo, democracia y reglas internacionales

- Favorecer el desarrollo económico y consolidar la democracia: objetivos fundamentales de la política exterior guatemalteca.

La política exterior debe servir para consolidar y promover un proyecto de país. Partiendo de esta premisa pueden identificarse dos grandes objetivos que la política exterior guatemalteca puede contribuir a alcanzar: favorecer el desarrollo económico y consolidar la democracia.

- La política exterior debiera darle prioridad a las relaciones económicas externas, con el propósito de asegurar el acceso a mercados, capital y tecnología en un contexto en que se ha agudizado la competencia por contar con ellos.

La reorientación de la política exterior hacia temas económicos no debiera requerir mayor explicación. Es evidente la importancia predominante que han adquirido las variables económicas como resultado del fin de la guerra fría y del proceso de globalización, reflejado en cambios fundamentales en las migraciones, el comercio de bienes y los servicios, los flujos de capital y la tecnología. A su vez, los compromisos de integración, y específicamente la

conformación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, resultante de los acuerdos de la Cumbre de Presidentes celebrada en Miami en diciembre de 1994, le da a la agenda económica un carácter urgente.

- Como parte de la prioridad asignada a las relaciones económicas externas, cabría privilegiar el impulso de la aplicación de reglas internacionales (o, en su defecto, regionales) aplicables a las relaciones económicas externas, así como un enfoque pragmático que destaque el respeto al derecho internacional.

Para países pequeños como Guatemala resulta indispensable contar con un entorno internacional (económico y político) *seguro* con un mínimo de incertidumbre. Reducir la mayor vulnerabilidad de países pequeños ante acciones arbitrarias de países grandes o de otros agentes poderosos requiere de la aplicación de *reglas* multilaterales que restrinjan estas posibilidades de acción asimétrica que resulta de distintos grados de poder en las relaciones internacionales. Además, la autonomía de países pequeños aumenta en la medida que no concentra sus relaciones económicas con un solo país o bloque y logra diversificarlas (véase recuadro 2 sobre la política exterior de los países en Europa).

Recuadro 2

La política exterior de los países pequeños de Europa

Los países pequeños de Europa, orientan sus relaciones externas en cuatro sentidos. Primero, sus prioridades económicas, especialmente la necesidad de contar con un sistema económico internacional abierto y seguro, percibido como esencial para su sobrevivencia, son el objetivo prioritario de su política exterior. Segundo, impulsan el fortalecimiento de las reglas internacionales que se aplican a las relaciones internacionales, participando activamente en las negociaciones comerciales multilaterales, en acuerdos sobre coordinación macroeconómica o en convenios sobre la seguridad y el desarme internacional.

Tercero, le dan un sesgo *cooperativo* y *conciliatorio* a sus relaciones externas. A través de una actuación pragmática y no ideológica, promueven que a través de la reducción de tensiones se fortalezca el respeto de reglas y disminuya la posibilidad de acciones unilaterales por parte de los actores más fuertes. Finalmente, participan activamente en las organizaciones internacionales, tanto en sus foros como a través de ciudadanos que trabajan como funcionarios internacionales en estas instituciones (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OECD, el GATT y Naciones Unidas). El fortalecimiento de esta organizaciones les permite llegar a acuerdos más favorables a los que lograrían sobre la base de negociaciones bilaterales con socios muy poderosos.

Guatemala no tiene una capacidad real de adoptar represalias frente a grandes socios comerciales como los Estados Unidos o a la Comunidad Europea. Como país pequeño, Guatemala no puede valerse de recursos de presión política, militar o económica que tengan un peso real para influir en las acciones de los países que tienen una incidencia importante en las relaciones internacionales. El único recurso real es el de la diplomacia, acudiendo a la negociación política y exigiendo el respeto de los tratados de los que es parte.

Los recursos escasos con que cuenta Guatemala implica que debe concentrarlos en los temas realmente prioritarios. Así, la acción política del Ministerio de Relaciones Exteriores debiera ajustarse para cumplir con ambas orientaciones, concentrando la mayor parte de sus recursos humanos en lograrlo. Implicaría una participación activa, con recursos humanos altamente calificados, en foros regionales e internacionales, y una fusión entre la acción política internacional y la defensa y promoción de los intereses económicos nacionales.

Poner en práctica estas propuestas requeriría reorientar el uso de recursos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que en la práctica se hiciera efectiva la prioridad del tema económico y del multilateralismo, al tiempo que se fortalecen la comunicación y coordinación entre este ministerio y los demás del área económica. Lo anterior requeriría cambios organizativos de consideración, especialmente mediante una gestión ágil y abierta de la información, y a través de mecanismos no jerarquizados de coordinación con otros ministerios e instituciones nacionales.

- La política exterior debe contribuir a consolidar la democracia en Guatemala.

Una política exterior dirigida a consolidar la democracia requiere reforzar y aprovechar los foros o acuerdos multilaterales -centroamericanos, interamericanos o internacionales- para disuadir golpes de estado y para atacar las causas de la inestabilidad política, incluyendo la desigualdad, la corrupción, la violación de los derechos humanos y en general, la debilidad del estado de derecho. Entre otras cosas, implica abandonar actitudes defensivas frente a las denuncias de las violaciones de los derechos humanos y aprovechar la cooperación internacional para contribuir a terminar con la impunidad.

Soberanía y Estado de Derecho

- Hay que ajustarse a un nuevo concepto de soberanía.

La capacidad *interna* del Estado Guatemalteco para mantener la cohesión nacional y asegurar la paz y la vigencia de un estado de derecho determinará en buena parte su capacidad de acción externa y su soberanía. En ausencia de paz se crean oportunidades para que intervengan actores externos, independientemente de la voluntad del gobierno del país en cuestión. Además, en los momentos actuales, de post-guerra fría, la comunidad internacional ya no reconoce automáticamente la soberanía de un país solamente porque existe en un mapa, tiene fronteras y cuenta con ciertas instituciones nacionales.

La soberanía debiera interpretarse como la capacidad de interactuar con el mundo y de aprovechar, como país, las oportunidades que ofrece la globalización. Esta capacidad de interactuar con el mundo depende del respeto a las aspiraciones de la población, de la cohesión nacional y de la vigencia de un estado de derecho. Una lucha en contra de presiones externas para que se respeten principios y reglas universales en una batalla perdida de antemano. Haití demuestra que es posible una resistencia sólo transitoria, y que los consiguientes costos del aislamiento son muy elevados.

- Debe impulsarse la vigencia del estado de derecho y la cohesión nacional para poder ejercer la soberanía.

Es muy poco probable que se llegue a un extremo de intervención de fuerzas militares extranjeras en Guatemala. Además, el cese de la actividad guerrillera y de la contrainsurgencia contribuirá a convertir esta posibilidad en algo aún menos verosímil. Sin embargo, los acuerdos de paz no resuelven el problema más amplio de la violencia. En particular, el predominio de la impunidad abre la posibilidad de que la violencia se amplíe a nuevos ámbitos de la actividad social, de manera que no incluya solamente la violación de los derechos humanos y a la delincuencia común sino que eventualmente se extienda a cualquier situación que implique cierto grado de controversia. Así, no es casual que ha menudo se mencione la eventualidad de que en Guatemala la violencia pueda extenderse al área de los conflictos étnicos, territoriales o religiosos.

La situación actual ya es deplorable y es calificada por algunos como una de anarquía o de guerra parcial. Pero con el mantenimiento de la impunidad y la aplicación de la violencia a nuevos ámbitos resulta fácil imaginar un pavoroso futuro. Y con estas perspectivas, hablar de prepararse para competir en los mercados internacionales resulta casi ridículo.

La negativa de un General a someterse a la ley en Chile, país que cuenta con una sólida tradición jurídica, provocó una reducción de los precios de las acciones de empresas chilenas en los mercados nacionales e internacionales de valores. Con este antecedente, y tomando en cuenta cómo la inseguridad impide la expansión del turismo en Guatemala, no se requiere mucha imaginación para identificar las dificultades que enfrenta un país en que impera la impunidad para insertarse de manera adecuada en la economía mundial. La cohesión interna y el imperio de la ley son condiciones previas que tendrán que cumplirse para competir en los mercados mundiales de bienes y servicios y para participar como miembro pleno de la comunidad internacional de naciones. Avanzar en este sentido requiere de un amplio y difícil esfuerzo que va más allá de la política exterior (véase el recuadro 3).

Más allá de los acuerdos de paz

- Los acuerdos de paz deben ser el punto de partida para plantear una nueva relación de Guatemala con la comunidad internacional.

Puede preverse una etapa de buena voluntad por parte de la comunidad internacional ante la culminación exitosa de las negociaciones de paz. Con ello se ampliarán los espacios políticos y de cooperación a los que tendría acceso Guatemala, aunque la reducción general de la cooperación internacional tampoco debiera dar lugar a demasiado optimismo. Además, debe quedar claro que esta fase de especial buena voluntad sólo puede durar cierto tiempo y que Guatemala debe definir su política exterior de mediano y largo plazo sin suponer demasiadas benevolencias o tratamientos especiales por parte de la comunidad internacional.

- El acuerdo de paz abre posibilidades para que Guatemala pueda desempeñar un papel más activo a nivel internacional, siempre que se

resuelva de manera definitiva el diferendo con Belice y que se consolide la tendencia a abrir el país a la supervisión internacional de la situación de los derechos humanos, al tiempo que se avance significativamente en respetarlos.

Lamentablemente, en el caso de Guatemala la controversia sobre Belice y la actitud defensiva asumida en relación a las violaciones de los derechos humanos ha limitado la posibilidad de impulsar iniciativas para aprovechar

Recuadro 3

Hay que reformar el Estado para que impere la ley y se pueda llevar práctica una política exterior efectiva

Ante la situación de violencia e impunidad que prevalece en el país se vuelve fundamental la muy difícil tarea de llegar a un acuerdo nacional acerca de la forma en que el Estado guatemalteco garantizaría la paz, promovería la cohesión interna y aseguraría la existencia de un estado de derecho. Para un nuevo gobierno resultaría prioritario lanzar un debate e impulsar negociaciones entre los principales representantes de la sociedad guatemalteca con el fin de impulsar con la reforma del Estado, para convertirlo en un instrumento realmente eficaz de la sociedad.

Por una parte se trataría de definir con claridad el papel del Estado de precisar las acciones que tendría que desempeñar. Por otra, cabría establecer los recursos tributarios necesarios para ejecutarlas, con la intención de evitar que el Estado esté sujeto a los vaivenes de lo que ya se ha vuelto una historia cíclica de introducción y fracaso de reformas fiscales. Habría que evaluar con profundidad, con criterios políticos y técnicos, el papel del Estado y su financiamiento al mismo tiempo. Simultáneamente tendría que asegurarse la existencia de un marco institucional cada vez más transparente, especialmente con un Congreso sólido y respetable que cumpla efectivamente con sus funciones de exigir el rendimiento de cuentas y de evaluar y aprobar los ingresos y gastos del Estado.

Quizás así podían vigilar las perspectivas para que se llegara a un acuerdo y permitiera que el Estado guatemalteco efectivamente asegurara la cohesión social y la existencia de un Estado de derecho. Se contaría entonces con las bases para poner en práctica una política exterior realmente ambiciosa y efectiva.

las oportunidades y enfrentar los desafíos que plantea la globalización. Para aprovechar la coyuntura favorable que se abre con los acuerdos de paz, conviene dejar resueltos los temas de Belice y los derechos humanos o, al menos, avanzar lo suficiente como para que dejen de ser temas prioritarios de la política exterior guatemalteca.

Los costos políticos y económicos derivados del aislamiento y de la concentración de recursos humanos en atender la controversia con Belice han sido altos. Lo mismo ha ocurrido debido a la violación de los derechos humanos, generando altísimos costos internos en vidas humanas; ha dado lugar a la imagen negativa de Guatemala que surge de rendir cuentas ante la comunidad internacional, como lo ilustra la evaluación anual que realizan las Naciones Unidas, a raíz del asesinato de Alberto Fuentes Mohr en 1979⁷, que produce costos económicos considerables como consecuencia de no poder aprovechar al máximo el potencial turístico del país y de transmitir una imagen negativa de Guatemala al inversionista extranjero. En un mundo globalizado, con crecientes flujos de información, y con cada vez mayor número de mecanismos internacionales de investigación, resulta absurdo enfrentar el problema de derechos humanos con campañas «informativas» en el exterior; lo que se requiere es avanzar de manera decisiva en eliminar las violaciones de los derechos humanos y la impunidad.

Si no se puede resolver los problemas de Belice y los derechos humanos, debiera ser evidente que el grado de preparación de Guatemala para enfrentar la globalización estará seriamente comprometido. Competir por mercados, capitales y tecnologías con una imagen de aislamiento, militarismo, intransigencia e impunidad, equivale a competir con una gran desventaja. Las orientaciones de política exterior de Guatemala para enfrentar la globalización que se sugieren a continuación parten del supuesto de que se estarían dejando atrás ambas rémoras.

^{7/} El tema de Guatemala en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU comenzó a ser tratado a raíz de las noticias de Guatemala durante el régimen del General Lucas García y como resultado del cabildeo del «Comité Alberto Fuentes Mohr por la Defensa de los Derechos Humanos en Guatemala», que se formó en Ginebra por iniciativa de familiares y amigos de Fuentes Mohr, y con el apoyo de otras personas que se solidarizaron con la causa guatemalteca. Dan Gallin, Secretario General de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA) fue Presidente del Comité, que también contó entre sus miembros a distinguidas personalidades de renombre internacional como Radomiro Tomić, ex-candidato presidencial de la Democracia Cristiana en Chile.

Hacia una Reintegración de Guatemala a la Economía Mundial

Apertura con equidad

- Guatemala debe contar con una economía abierta.

Guatemala es un país pequeño. No tiene un gran mercado interno ni los recursos naturales, financieros y tecnológicos como para poder retraerse de la economía mundial, especialmente en una etapa en que el proceso de globalización avanza con condenar a una periferia de miseria, de inviabilidad y de «país-mendigo» a aquellos países o sectores que no estén dispuestos a integrarse al mundo, como lo ha aprendido dolorosamente la población cubana.

Además, los países con mayor capacidad de ajuste a una economía internacional globalizada y cambiante son los países más abiertos, con más exportaciones de bienes y servicios, y no los más cerrados. Un país con una proporción mayor de exportaciones e importaciones tendrá más capacidad de compensar los efectos de un choque externo, como un alza de las tasas de interés en los Estados Unidos o un aumento de los precios del petróleo, que un país con una proporción limitada de exportaciones e importaciones. Por ejemplo, México en 1995 tiene mucho mayor capacidad de reacción que México en 1982. Es mayor su potencial para exportar con una base más competitiva y diversificada, y para sustituir importaciones, debido a que la apertura aumentó el coeficiente de importaciones.

Cualquier país que cierra su economía o diversos sectores de ella a la competencia internacional sacrifica las posibilidades de dedicar sus recursos humanos y materiales a la producción y exportación de bienes y servicios en los cuales puede ser más eficiente y obtener mayores beneficios. También hace posible que al amparo del proteccionismo surjan y se desarrollen intereses gremiales que dentro de mercados cautivos explotan sus posiciones monopólicas u oligopólicas y vivan de rentas improductivas, y que se perpetúe y amplíe la brecha tecnológica entre los países y sectores más avanzados y los más protegidos y atrasados. Impulsar una economía abierta puede eliminar las rentas improductivas, el privilegio y la ineficiencia asociados con economías cerradas.

- La apertura debe complementarse con acciones que promuevan la equidad.

El actual nivel de pobreza, y el hecho que así el año 2000 Guatemala contará con una población de más de 12 millones, 80% de los cuales tendrían menos de 40 años, generará presiones sociales aún mayores si no se les proporcionan oportunidades y medios de integrarse a la economía. Ante la posibilidad de que una mayor integración a la economía mundial aumente la brecha entre sectores privilegiados y aquellos que no lo son, y para lograr que la apertura sea políticamente sustentable, conviene adoptar políticas explícitas para asegurar que este proceso beneficia a todos. Es imposible que beneficie a todos por igual, pero sí es necesario que el crecimiento que se impulse tenga un ingrediente real de equidad, que debiera manifestarse en que el mejoramiento del bienestar de unos no será a costa de otros sino que los beneficios del crecimiento se comparten. Esto no ocurre automáticamente, como lo demuestra la evolución de Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la década de los sesenta y ochenta.

Por otra parte, tampoco hay fórmulas únicas para lograrlo. En los países del Sureste Asiático se logró mediante la reforma agraria en Corea y Taiwán, pero que Indonesia se utilizaron los precios del arroz y de los fertilizantes para aumentar los ingresos en el área rural; Malasia introdujo programas explícitos de redistribución para mejorar las condiciones de vida de la población de origen malayo en comparación con la de origen chino; y en Hong Kong y Singapur se llevaron a cabo masivos programas públicos de vivienda. En estos casos siempre quedó claro que el gobierno deseaba que *todos* compartieran los beneficios del crecimiento.

Lamentablemente la exigua base fiscal de Guatemala debilita seriamente las posibilidades de que Guatemala pueda enfrentar los desafíos del siglo XXI mediante una combinación de apertura comercial y aumento de las exportaciones por un lado, junto con inversiones o transferencias que contribuyan al desarrollo y a la compensación social por otro. En particular, esta combinación es la que ha permitido que países europeos pequeños, como Holanda, Dinamarca y Noruega, hayan podido ajustarse de manera flexible -económica y socialmente- ante los cambios de la economía internacional, permitiendo que sean compatibles la inserción externa y la equidad. También

en Chile se aumentó la recaudación tributaria para financiar un mayor gasto social, lo cual ha contribuido a que avancen simultáneamente la apertura, el crecimiento y la reducción de la pobreza.

- La apertura tiene que reforzarse con la estabilización económica.

Consolidar la estabilización económica, con niveles de inflación menores a los dos dígitos, es necesario debido a varias razones. En primer lugar, se requiere para evitar que se aprecie el tipo de cambio, lo cual reduciría la competitividad de las exportaciones, abarataría las importaciones y conduciría a crecientes déficit comerciales insostenibles. Estos desequilibrios también pueden dar lugar a que se manifiesten presiones para reducir la apertura de la economía guatemalteca.

En segundo término los costos de la inflación pueden ser altísimos para toda la población especialmente para los más pobres. Numerosos países han aprendido que los equilibrios macroeconómicos son una condición necesaria - aunque insuficiente- para impulsar el desarrollo. No es por casualidad que se ha calificado a la inflación como el impuesto que más afecta a los pobres, y que las recesiones producidas por inflaciones galopantes redujeran los salarios reales hasta en un 50% en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

En tercer lugar, el aumento de la importancia y volatilidad del sector financiero, a nivel nacional e internacional, justifica incluso una mayor prudencia de la política macroeconómica que en el pasado, como lo ilustra la crisis mexicana. Finalmente y tomando en cuenta los factores mencionados es una condición requerida por las fuentes de cooperación internacional para realizar desembolsos, como se explica en relación a las propuestas de política sobre la cooperación internacional.

- Hay que aplicar limitaciones acotadas a la apertura comercial o a la libre movilidad de capitales en algunos casos.

Se trata de otras medidas complementarias que revisten un carácter más técnico reflejando la idea de que la apertura tampoco debe concebirse como un

artículo de fe. Así, la experiencia de México y Chile⁸, demuestra que aún con una apertura comercial amplia y un libre flujo de capitales pueden aplicarse algunos desincentivos -dentro de ciertos límites- a los flujos de capital de corto plazo, o que pueden hacerse uso de salvaguardias comerciales en casos puntuales y bien acotados -para evitar que se conviertan en instrumentos proteccionistas- con el fin de compensar el efecto negativo de la competencia internacional de carácter desleal.

Apertura ante el progreso técnico y las ideas

- La difusión de conocimientos debe apoyarse en la apertura a las tecnologías provenientes del exterior y en los acuerdos multilaterales sobre propiedad intelectual.

La apertura no incluye solamente a los mercados de bienes o servicios. Guatemala debe estar abierta a todas las vías mediante las cuales se transfiere tecnología, incluyendo insumos y bienes de capital importados, licencias, inversión extranjera, la movilidad de trabajadores calificados o el contacto con compradores extranjeros. No existen justificaciones para impedir la importación de tecnología en Guatemala.

Sin embargo, la necesidad de difundir ampliamente la tecnología puede entrar en conflicto con compromisos bilaterales que conduzcan a Guatemala a suscribir convenios estrictos sobre propiedad intelectual. Estos pueden tener ventajas y desventajas: aunque pueden dar mayor seguridad al inversionista al evitar la posibilidad de que le roben la tecnología que le pertenece, también restringe la difusión de tecnología al evitar el uso de patentes, marcas y secretos industriales. En casos como este, Guatemala, como país pequeño, debiera privilegiar los acuerdos que resultan de negociaciones llevadas a cabo en los foros internacionales, ya sea del GATT/OMC o a nivel hemisférico, en vez de suscribir condicionalmente acuerdos que resultan de presiones bilaterales.

^{8/} La crisis mexicana también ilustra la necesidad de contar con un Banco Central Autónomo y con una política crediticia prudente, especialmente ante acontecimientos políticos que desalientan los ingresos de capital. La experiencia chilena reciente ilustra la posibilidad de una gestión selectiva de los capitales, mediante un encaje del 20% al los créditos externos de corto plazo, la autorización de los fondos de pensiones para que inviertan una parte de sus recursos en el exterior, la posibilidad de repatriar aceleradamente los capitales, y la introducción deliberada de un mayor riesgo cambiario para desalentar las entradas de capital de corto plazo.

- Debe privilegiarse el establecimiento de mecanismos para *difundir* la tecnología.

Aunque es indispensable aumentar el contenido tecnológico (mejorando la eficiencia y la calidad, o introduciendo nuevos servicios y productos) son evidentes las dificultades que tiene un país pequeño y pobre como Guatemala para producir tecnologías. Este problema se reconoce en otros países, aún cuando tienen recursos humanos altamente calificados, como los países pequeños de Europa. Las dificultades de generar tecnologías en un mundo globalizado en que un número limitado de grandes empresas transnacionales tiende a concentrar la generación de tecnología, ha conducido a estos países a privilegiar la participación en proyectos multinacionales (conjuntos) de ciencia y tecnología en ciertas áreas críticas, así como a difundir tecnologías mediante el establecimiento de centros de formación vocacional que tienen un tamaño que duplica el de los centros equivalentes en países europeos mayores. En otras palabras, la difusión de tecnologías es en buena medida una función de las políticas de educación y capacitación.

- Debe aprovecharse la cooperación técnica internacional para darle seguimiento al avance de la tecnología a nivel internacional.

Guatemala tiene que seguir de cerca el progreso de la biotecnología aplicada a la agricultura. Tomando en cuenta la escasez de recursos, una forma de hacerlo participar en proyectos multinacionales sobre el tema, aprovechando la cooperación técnica internacional (PNUD, AID, UE, etc.), acudiendo con flexibilidad a contrapartes nacionales diversas (instituciones públicas, empresas privadas y centros académicos). Y sin excluir relaciones con empresas transnacionales. La canalización de becas para preparar a personas en este campo debiera recibir atención especial.

- Tiene que impulsarse un compromiso de apertura ante las ideas y los nuevos métodos de organización.

Asumir la decisión de enfrentar el desafío de cambio y de asimilación de nuevas tecnologías que implican ingresar al siglo XXI, requerirán avances paralelos de la sociedad en general, en el ámbito político y cultural en este último sentido habría mayores probabilidades de éxito si los guatemaltecos

podrían como en otros países exitosos respetar la opinión ajena y abstenerse de la ortodoxia rígida; favorecer la libertad para investigar y experimentar; crecer en la posibilidad de mejorar, preocuparse por los asuntos prácticos más que por los grandes principios abstractos; y respaldarse en el racionalismo más que en el fundamentalismo político, religioso o económico.

Lo anterior facilitaría la adopción de los nuevos patrones de organización social, de debate y de conducción que en el mundo actual requiere, y que se basa en una interacción flexible (intermedia entre la autonomía total dada por las fuerzas del mercado y la jerarquía centralista tradicional) entre agentes sociales. Esto, a su vez, requiere de una elevada capacidad tecnocrática de parte de los actores públicos, así como reglas y valores compartidos por todos los actores involucrados entre los que estarían un intercambio de distribución no discriminatorio, reciprocidad reglas de distribución para compensar las ventajas y desventajas resultantes de decisiones conjuntas autolimitación de márgenes de acción y respeto a los intereses propios, legítimos, de todos los actores involucrados.

Avanzar en este sentido requiere de un esfuerzo -incluyendo una nueva política de educación- de largo aliento puesto que habrá que superar numerosos obstáculos derivados de resabios de la época de la conquista y la colonia, reforzados por la interrupción del proceso de democratización iniciado en 1944 y por la prolongación de una guerra interna sorda y arbitraria. Pero cabría esperar que estos obstáculos sean debilitados por el fin de esta guerra, por el avance de la democracia y la erosión de los dogmas vinculados por la guerra fría así como por los requisitos de compartir en los mercados internacionales y por las presiones externas dirigidas a que se consolide la democracia y se respeten las normas ciudadanas requeridas para que coexistan de manera civilizada todos los guatemaltecos.

Nuevos temas de política exterior

- La política sobre el turismo tiene que ser parte fundamental de la política exterior.

La importancia actual y potencial del turismo justifica convertirlo en un sujeto central de la política exterior. Aparte de las políticas internas dirigido a

facilitarlo, incluyendo el fomento de la construcción de obra de infraestructura, una política de cielos abiertos, capacitación y el establecimiento de un estado de derecho, convendría asegurar mediante la acción diplomática bilateral y multilateral, que se mantengan como un sector abierto a nivel internacional, evitando una eventual aplicación de barreras discriminatorias en contra de los países pequeños o débiles.

- Hay que intensificar los vínculos con los guatemaltecos en el exterior.

La política exterior debería sistematizar la relación con los guatemaltecos que viven en el exterior, especialmente en los Estados Unidos y Canadá. Así, cabría iniciar un esfuerzo por contribuir a la mejor defensa de sus derechos, reforzando la protección consular, proporcionando información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos, y manteniendo vivas sus raíces guatemaltecas. Como parte de este esfuerzo cabría desarrollar un programa, con apoyo financiero de empresarios fuera y dentro de Guatemala, que además de ciertas capacidades de información y apoyo pudiera promover el aprendizaje de la historia y tradiciones guatemaltecas así como programas de alfabetización en español o en lenguas indígenas en los Estados Unidos y el Canadá.

También habría que intensificar las relaciones entre guatemaltecos dentro y fuera del país, buscando afianzar las relaciones económicas y culturales entre ambos grupos, aprovechando los conocimientos y los vínculos económicos que puedan tener los guatemaltecos en el exterior. También en este caso se podría ejecutar un programa que promoviera los intercambios entre empresarios pequeños y medianos y visitas recíprocas de maestros e investigadores.

- Los compromisos internacionales en materia ambiental deben ser compatibles con la capacidad interna de cumplirlos.

La política ambiental va más allá de las normas y regulaciones, e involucra una serie de instrumentos de política que incluyen la creación de mercados, el establecimiento claro de derechos de propiedad y el uso de incentivos económicos para estimular ciertos patrones de producción y consumo; la promoción de inversiones en infraestructura ambiental y el financiamiento para

proyectos de desarrollo sustentable; y campañas educativas para favorecer el surgimiento de una cultura de respeto al medio ambiente. La existencia de problemas ambientales en Guatemala justifica la necesidad de una política ambiciosa que cubra este conjunto de acciones.

Sin embargo, el énfasis internacional tiende a manifestarse en el área de las normas y regulaciones. Y, como parte de la adopción de compromisos internacionales en esta materia, debe preverse simultáneamente la necesidad de fortalecer la capacidad institucional nacional para poner en práctica las normas acordadas. En este sentido, cabe abordar los compromisos internacionales y uno de reforma de las normas existentes, y que en estos casos amerita especial atención los mecanismos de nombres y de verificación nacional e internacional de la puesta en práctica de las normas correspondientes.

- La política exterior y las acciones multilaterales deben servir de apoyo para combatir el narcotráfico.

Las ramificaciones internacionales del narcotráfico implican que Guatemala no puede enfrentarse este fenómeno sin acudir a la cooperación internacional. Por una parte, cabría reforzar y ampliar los convenios multilaterales o bilaterales destinados a identificar, darle seguimiento y castigar las actividades delictivas. Asimismo, uno de los objetivos fundamentales de la cooperación técnica y financiera internacional debiera ser el de fortalecer la capacidad interna para combatir al narcotráfico. Por otra, cabría definir como línea estratégica de la política exterior el fortalecimiento de organismos y acuerdos multilaterales para actuar frente a un fenómeno cada vez menos manejable por parte de los países pequeños individualmente. Además las acciones de política exterior tendrían que estar acompañados por un fortalecimiento paralelo del estado de derecho en Guatemala.

Una nueva imagen para Guatemala

- Guatemala tiene que transmitir una nueva «imagen internacional»

La violencia, la impunidad, la intransigencia y la desigualdad son parte de la imagen internacional de Guatemala. Con un acuerdo de paz definitivo se

abre una oportunidad única para comenzar a cambiar esa imagen, en la medida en que se observen cambios internos reales. Esta nueva imagen podría ser un instrumento para que Guatemala compitiera con otros países para tener acceso a mercados, capitales y tecnología, debiéndose tomar en cuenta que en esta imagen inciden tanto los factores políticos como los económicos.

La nueva imagen de Guatemala que se transmita debe ser realista. Existen numerosos antecedentes de intentos de administraciones pasadas de engañar a la opinión pública internacional, lo cual no es posible con la globalización de la información ante la cercanía de Guatemala a los Estados Unidos. Además, parte de la nueva imagen debiera comprender una actitud abierta y transparente ante el mundo, y tampoco puede esperarse de décadas de violencia, de desigualdad y de intolerancia vayan a terminar con un acuerdo de paz.

Por consiguiente, conviene evitar la transmisión de un triunfalismo falso, que rápidamente podría ser desvirtuado por la realidad. Por otra parte, habría que asegurar que efectivamente se avanza mediante un fortalecimiento del estado del derecho en el país, acompañado de una mejora de la situación fiscal -condiciones previas para progresar de manera sostenida- y que se informaran a la opinión pública internacional para consolidarlos. Además cabría aprovechar algunos atributos positivos medibles con que ya cuenta Guatemala, especialmente la estabilidad macroeconómica reflejada en una inflación relativamente baja, variaciones fundadas del tipo de cambio real y un endeudamiento externo reducido.

Prioridades Geográficas

La escasez de recursos implica que deben definirse prioridades para asignarlos de acuerdo con los intereses nacionales más importantes. Pueden establecerse dos criterios para determinar qué países o grupos de países son los más importantes; el primero se base en su peso económico y el segundo en su cercanía. En función de estos criterios la política exterior de Guatemala debiera concentrarse en tres áreas los Estados Unidos, el resto del hemisferio americano, y la Unión Europea. Lo anterior puede complementarse con una presencia activa ante los organismos multilaterales.

Las relaciones con los Estados Unidos

- Los Estados Unidos ameritan atención prioritaria de la política exterior, puesto que son el principal socio económico y político de Guatemala.

La prioridad de los Estados Unidos se justifica por ser el principal socio comercial y la mayor fuente de inversiones en Guatemala, por su cercanía geográfica y por el poder que tiene como superpotencia. Su importancia justifica definir una política exterior que, congruente con los objetivos de impulsar el desarrollo y consolidar la democracia, permita definir lineamientos más específicos para que la relación bilateral y multilateral con los Estados Unidos sirva para promover el comercio y las inversiones, apoyar al proceso de paz, consolidar la democracia y el respeto a los derechos humanos, favorecer las condiciones de vida de los emigrantes guatemaltecos y combatir el narcotráfico.

- Los acuerdos de paz deben utilizarse para lograr un acercamiento político con los Estados Unidos.

La impunidad y las violaciones de los derechos humanos no han favorecido una relación política cercana de Guatemala con los Estados Unidos. La posibilidad de avanzar en ambos campos como resultado de un acuerdo de paz abre la perspectiva de mejorar la relación con los Estados Unidos y de profundizarla mediante compromisos conjuntos que incluyan una mayor cooperación técnica y financiera de los Estados Unidos para consolidar los logros alcanzados.

- La relación bilateral con los Estados Unidos debe complementarse con la diplomacia multilateral.

Dada la importancia de las asimetrías que surgen de negociar bilateralmente con los Estados Unidos, conviene complementar este vínculo con una diplomacia multilateral que contribuya a definir compromisos multilaterales -interamericanos o universales- que establezcan los límites dentro de los cuales se dan las relaciones bilaterales. En particular, antes de suscribir acuerdos bilaterales que se refieran a las relaciones económicas internacionales, conviene explorar la posibilidad de lograr adelantos análogos mediante la

adopción de compromisos multilaterales que surjan del GATT/OMC o de acuerdos hemisféricos. En este sentido, las negociaciones conducentes a la constitución de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) deben aprovecharse para avanzar con el objeto de establecer un marco hemisférico, y no bilateral de las relaciones económicas con los Estados Unidos.

De la integración centroamericana a la hemisférica

- Hay que prepararse para la integración hemisférica.

Los presidentes americanos se comprometieron a constituir el ALCA para el año 2005. Prepararse para ser parte del ALCA implica adoptar políticas económicas y sociales y llevar a cabo reformas institucionales que permitan, por una parte, enfrentar la mayor apertura al comercio de bienes y servicios y, por otra, aplicar efectivamente los compromisos que se adopten de manera que generen beneficios significativos para los guatemaltecos. Así, conviene definir, debatir y aplicar estas políticas, que son primordialmente de carácter nacional. También hay que prepararse para participar en un proceso prolongado de negociación, que cubrirá una amplia gama de temas, y que puede reflejarse en la adhesión negociada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte o en la convergencia en torno a normas y compromisos negociados y convenidos a nivel hemisférico.

- Guatemala debiera encabezar un proceso centroamericano de integración que sea un cimiento de la integración hemisférica.

La historia, instituciones comunes y la interdependencia contribuyen a que los países centroamericanos tengan una prioridad que ya es tradición de la política exterior guatemalteca. Se trataría de aprovechar esta relación privilegiada para contribuir a una profundización de la relación de Guatemala con terceros países, tomando en cuenta que los compromisos adoptados por los presidentes americanos en la Cumbre de Miami implican una fusión entre la integración hemisférica y la integración centroamericana. En este sentido, la integración centroamericana debe concebirse como un cimiento de la integración hemisférica, favoreciendo la definición y negociación conjunta de temas de

interés para los países centroamericanos hasta desembocar en la creación del ALCA. Para ello se requiere de un trabajo técnico sólido con el objeto de poder hacer, discutir y negociar propuestas, así como de un fortalecimiento institucional de la capacidad nacional para promover iniciativas y ponerlas en práctica. También se requiere de una visión de la integración que va más allá de Centroamérica, y que requiere fortalecer los vínculos con otros países del continente americano, incluyendo primero a países pequeños y cercanos como a Panamá y la República Dominicana. Guatemala debiera ser pionera en proponer la ampliación geográfica de la integración centroamericana.

- Debe distinguirse entre los temas de las relaciones México-Guatemala que son objeto de negociaciones bilaterales y los que podrían regirse mediante normas multilaterales.

La vecindad geográfica y cultural de México, su tamaño y su dinamismo, acompañados de la globalización y de un proceso de desregulación y de relativa apertura en México y Guatemala, permiten suponer que las relaciones entre ambos países se intensificarán, de manera natural, en los próximos años. Para normar estas relaciones, conviene distinguir entre aquellos temas susceptibles de negociaciones y normas bilaterales y de aquellos que pueden negociarse dentro de marcos más amplios. Entre los temas bilaterales están el desarrollo de la zona fronteriza, la migración y el intercambio cultural. Tomando en cuenta las asimetrías existentes entre México y Guatemala, los acuerdos sobre las relaciones comerciales con México debieran insertarse en un marco multilateral.

- Convendría avanzar hacia un acuerdo centroamericano para liberalizar el comercio de bienes con México, situarlo dentro de una perspectiva de integración hemisférica, y fortalecer los movimientos subregionales de integración en el continente americano.

El regionalismo abierto, que destaca la inconveniencia de los acuerdos bilaterales de libre comercio y los beneficios de favorecer la integración entre un número amplio de sectores y de países, debiera servir de marco referencia para avanzar hacia una integración con México. A Guatemala le convendría impulsar un acuerdo centroamericano de comercio de bienes con México, que sustituyera o hiciera compatible lo convenido en acuerdos bilaterales entre países

centroamericanos y México. Reorientar la relación entre Centroamérica y México de esta manera requiere impulsar una política que busque hacer de los acuerdos subregionales, como el Mercado Común Centroamericano, los cimientos de la integración hemisférica, especialmente en relación al comercio de bienes. Ello implica llevar a cabo una labor diplomática de común acuerdo con los miembros de otros acuerdos subregionales como el MERCOSUR, el Grupo Andino y CARICOM, para fortalecer a estos acuerdos -y no los acuerdos bilaterales- como ejes de la integración hemisférica en lo que se refiere al comercio de bienes.

- Hay que aprovechar el proceso de negociación desencadenado por la Cumbre de Miami para llegar a acuerdos hemisféricos sobre reglas y normas aplicables al comercio y a las inversiones, así como en relación al comercio de servicios.

Las negociaciones interamericanas destinadas a conformar un ALCA permiten llegar a acuerdos hemisféricos sobre las *reglas* que se aplicarán a las inversiones y al comercio de bienes y servicios del continente americano en su conjunto, independientemente de los compromisos de liberalizar el comercio de bienes dentro y entre grupos subregionales. Participar en este proceso interamericano de negociación evitaría tener que llevar a cabo negociaciones bilaterales o subregionales sobre estos temas, pero requeriría de un alto nivel de preparación técnica por parte de los negociadores guatemaltecos. Mientras esté vigente el proceso hemisférico de negociaciones, no conviene impulsar acuerdos bilaterales con otros países de la región.

Por otra parte, podría impulsarse una puesta en práctica temprana de estos acuerdos entre los países centroamericanos, con el fin de que el Mercado Común Centroamericano funcionara como vanguardia del proceso hemisférico de integración. Ello también permitiría someter a prueba estos acuerdos al aplicarlos inicialmente solo entre los socios centroamericanos.

Europa y el multilateralismo

- Debe fortalecerse la relación política con la Unión Europea, al tiempo que se aprovecha la cooperación internacional que pueda brindar.

Mientras que se han registrado avances considerables en materia de cooperación con la Unión Europea, no ha ocurrido lo mismo con las relaciones comerciales. Lo anterior plantea como opción estratégica de negociación comercial privilegiar el uso de las instancias multilaterales, y en particular al GATT/OMC, para tratar los temas de comercio entre Guatemala y la Unión Europea. Ello debiera combinarse con una gestión diplomática que tome en cuenta las diferencias en material comercial dentro de la UE, en particular la actitud más abierta al libre comercio por parte de algunos países como Holanda, Bélgica, el Reino Unido y Alemania.

El compromiso europeo con la democracia y el respeto a los derechos humanos, aunado a la suscripción de los acuerdos de paz, también abre la posibilidad de aumentar el monto de cooperación técnica y financiera proveniente de la UE en su conjunto, así como de países miembros individuales.

- Debe aprovecharse el ámbito multilateral como una fuente de reglas que protegen a los países más vulnerables y como una instancia que permite vincularse con el conjunto de países cuya relación con Guatemala no es necesariamente prioritaria.

Ya se ha mencionado la importancia de contar con reglas estables y transparentes para países pequeños. Guatemala debiera aprovechar estas reglas para enfrentar sus relaciones externas y apoyar su reforzamiento en la medida que pueda tener una incidencia positiva en esa materia. Por otra parte, es en el campo multilateral donde mejor se pueden ampliar las relaciones más allá del hemisferio americano y de la Unión Europea.

Hacia una Nueva Política de Cooperación Internacional

La condicionalidad y la credibilidad

- Hay que reconocer la importancia del «diálogo sobre política» como condicionante fundamental de la cooperación internacional.

Un renovado énfasis en la necesidad de contar con equilibrios macroeconómicos será parte del ya creciente grado de consenso en materia de

políticas *nacionales* que las fuentes de financiamiento externo consideran necesarias para que sea aprovechada efectivamente la cooperación internacional. Este consenso incluye planteamientos que favorecen un desarrollo sustentable apoyado en una situación de estabilidad política y económica, así como en una adecuada gestión de gobierno, participación democrática, inversión en la gente, predominio de las fuerzas del mercado en asignar recursos, preocupación por el medio ambiente, reducción del gasto militar y un sector privado vigoroso y dispuesto a asumir riesgos. Estos consensos fundamentales se han convertido en la base de lo que se conoce como el «diálogo sobre políticas», más amplio que la condicionalidad de corto plazo que antes se exigía para desembolsar los préstamos de estabilización y que ahora cubre políticas de largo plazo, que son parte de las estrategias de desarrollo en general (véase el Recuadro Cuatro, De la condicionalidad al diálogo de políticas).

- Debe orientarse el diálogo sobre políticas para reforzar el papel del Estado frente a intereses gremiales.

El proceso de diálogo de políticas, o la misma condicionalidad, no resulta necesariamente de que los organismos internacionales o fuentes externas de

Recuadro 4

De la condicionalidad al diálogo de política

La condicionalidad más amplia surgió de reconocer que la mayor parte de acciones de cooperación, especialmente los proyectos, no pueden ser exitosos si no cuentan con un marco económico e institucional adecuado. Las negociaciones sobre los programas de ajuste estructural, en particular, estuvieron entre los primeros acuerdos que significaban tener acceso a un préstamo sujeto a esta condicionalidad más amplia. Estos programas así como la creación de nuevos mecanismos de financiamiento del FMI, correspondientes a las «facilidades ampliadas», los procesos de negociación de la deuda iniciados durante la década de los ochenta y la creación de Grupos Consultivos, han tenido todos por efecto reforzar la mayor amplitud de políticas sujetas al escrutinio de las fuentes de cooperación internacional. Ello es congruente, además, con la creciente interdependencia económica resultante del proceso de globalización.

financiamiento crean que conocen mejor lo que le conviene a los países, o que los acreedores presionen para que ellos se beneficien de las políticas adoptadas. En realidad, el éxito o fracaso de los programas de ajuste dependen de manera central del papel de intereses gremiales. Tomando en cuenta lo anterior, el acceso condicionado al financiamiento crea la posibilidad de reducir la incidencia de estos grupos al evitar que exista un margen para acomodar el programa a sus intereses. Aunque se supone que las condiciones son «impuestas» desde el exterior, en la práctica es común una alianza entre oficiales gubernamentales del país beneficiario y de la agencia encargada de otorgar el financiamiento para reducir el efecto de las presiones gremialistas.

Lamentablemente esto a menudo no es percibido por otros sectores que no comparten los intereses de grupos gremiales, y que sin un adecuado análisis se unen al coro de planeamiento demagógicos de oposición a los programas de ajuste. Con ello se pierde la oportunidad de fortalecer, con argumento, a los representantes nacionales que participan en el diálogo sobre políticas. También se reduce la posibilidad de que se den ciertas modificaciones válidas de los programas de ajuste para que tomen en cuenta especificidades nacionales, y de que los programas de ajuste de interés *nacional* cuenten con el apoyo social y político que requeriría su implementación adecuada.

- Debe fortalecerse la capacidad técnica del gobierno, estableciendo claramente su credibilidad como contraparte de las fuentes externas de cooperación.

No pareciera existir, salvo excepciones como el Banco de Guatemala, una tecnocracia sólida y dotada de cierta autonomía, factor considerado como ingrediente esencial del «milagro» del Este Asiático. No ha estado presente en Guatemala una tecnocracia *duradera* capaz de recomendar lineamientos estratégicos bien fundamentados ni de orientar al conjunto de la administración pública mediante la formulación e implementación de políticas que, al tiempo que respetan objetivos nacionales acordados democráticamente, no sean vulnerables ante el cabildeo de intereses gremiales o políticos particulares que buscan favores especiales. Sería necesario crear una contraparte que tenga un nivel sustantivo comparable al de la contraparte externa, con autonomía frente a intereses gremiales locales. Crearla es una condición fundamental para poder

participar en un diálogo de políticas que refleje el conjunto de acciones que desempeña el gobierno en el país. Si está sujeta a presiones de intereses gremiales que intentan modificar las políticas económicas y sociales en beneficio propio y a costa del interés nacional, es muy difícil que se de un diálogo de políticas que sea creíble a los ojos de las fuentes externas de financiamiento.

Los compromisos internos

- Guatemala tendrá que reforzar su estabilidad macroeconómica en mayor medida que en el pasado para tener acceso a la cooperación internacional.

Lo anterior será necesario para enfrentar la volatilidad de los mercados financieros, como ya se indicó, pero también lo será para tener acceso a los recursos del FMI. Este requisito se refuerza debido a la existencia de la condicionalidad «cruzada», que implica que otros organismos de financiamiento requieren de un acuerdo con el FMI como condición previa para otorgar su financiamiento. Este sería el caso del Banco Mundial y, crecientemente, del BID.

Para alcanzar la estabilización generalmente se establecen requisitos de estabilidad de precios, de disciplina fiscal, una deuda externa moderada y estabilidad cambiaria. Entre 1986 y 1994, cuando fueron responsables de la política económica gobiernos elegidos democráticamente, el desempeño de Guatemala generalmente fue positivo en estas áreas. Así, Guatemala es uno de los países que ha tenido menor inflación y mayor estabilidad cambiaria en América Latina entre 1986 y 1994. También es uno de los países con menores coeficientes de deuda externa como proporción de las exportaciones. Lamentablemente su disciplina fiscal -medida por el déficit fiscal como proporción del PIB- no ha sido notable; y hay una clara deficiencia tributaria. Pero gracias a una política monetaria conservadora que normalmente ha evitado que el endeudamiento del sector público se convierta en un generador de grandes presiones inflacionarias, Guatemala tampoco ha estado entre los países latinoamericanos con explosiones inflacionarias asociadas a desequilibrios fiscales crónicos.

- Una mayor cooperación internacional requiere de un mayor sacrificio fiscal por parte de los guatemaltecos.

La debilidad fiscal de Guatemala ha convertido al país en un auténtico «pariah» de la comunidad de organismos bilaterales o multilaterales de cooperación internacional. La reducida carga tributaria de Guatemala se ha transformado en el gran obstáculo para que las agencias internacionales de financiamiento y, por consiguiente, los demás proveedores de crédito o de donaciones, tengan una imagen más positiva de la situación financiera del país. Este es un condicionante importante de la posibilidad de que Guatemala cuente con financiamiento externo resultante de la cooperación internacional, aún cuando se firme la paz y se avance hacia el establecimiento de un estado de derecho en el país.

- Una mayor cooperación internacional requiere de un mayor sacrificio fiscal, por parte de los guatemaltecos.

La debilidad fiscal de Guatemala ha convertido al país en un auténtico «pariah» de la comunidad de organismos bilaterales o multilaterales de cooperación internacional. La retorcida carga tributaria de Guatemala se ha transformado en el gran obstáculo para que las agencias internacionales de financiamiento, y por consiguiente, los demás proveedores de crédito o de donaciones, tengan una imagen más positiva de la situación financiera del país. Este es un condicionante importante de la posibilidad de que Guatemala cuente con financiamiento externo resultante de la cooperación internacional aún cuando se firme la paz y se avance hacia el establecimiento de un estado de derecho en el país.

- Ante los grandes déficit en materia social y los costos a corto plazo del ajuste, le corresponderá al Gobierno de Guatemala aprovechar al máximo la mayor disponibilidad de recursos disponibles a nivel internacional para financiar el desarrollo social.

Mayores recursos para el desarrollo social por parte de las instituciones multilaterales se observa claramente en relación al financiamiento total del Banco Mundial que, por ejemplo ha quintuplicado los prestamos para el desarrollo del capital humano respecto a los niveles que tenían a principio de la década de los ochenta. También en el caso de Centroamérica se observa un aumento significativo de recursos para financiar proyectos de desarrollo social (población,

salud, nutrición, educación y ciencia) por parte tanto del Banco Mundial como del BID. Como contraparte del apoyo internacional correspondería realizar un esfuerzo *nacional* de apoyo al desarrollo social, especialmente en el campo de la educación (véase recuadro 5).

Recuadro 5

Un compromiso nacional con la educación

En Guatemala la débil tasa del crecimiento del producto, la alta tasa de fecundidad -significativamente mayor que en el resto de América Latina-, y una distribución del ingreso en extremo desigual (junto con Brasil tiene los peores índices de concentración en América Latina) no han sido conducentes a que se haya dado un proceso acelerado de acumulación de capital humano. Los indicadores del nivel educativo y científico son deplorables. En general, el nivel de Guatemala es el peor de Centroamérica y por consiguiente, uno de los peores de América Latina, lo cual también ocurre con el gasto de educación, menor al 2% del PIB para enfrentar estos problemas y obtener cooperación internacional, también *será necesario un compromiso nacional con la educación*, en tres sentidos:

- Primero, habrá que aumentar el gasto dedicado a la educación, especialmente a la educación primaria y pre-escolar.

Por una parte, se trata de promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación. Por otro, la prioridad de la educación primaria debe ser parte de un proceso de creciente nivel de la educación general promedio, tomando en cuenta tanto los nuevos conceptos de organización y producción como las características específicas y el patrón internacional de especialización en Guatemala.

- Segundo, y como parte de la construcción de un consenso sobre el modelo de desarrollo de Guatemala habrá que darle una creciente orientación de la educación en torno a valores.

Se trata de valores dirigidos a alcanzar la convivencia social, la responsabilidad común y la capacidad común para solucionar conflictos, la cooperación comunicativa, la tolerancia y el trabajo en grupo, así como un aprendizaje activo e independiente durante toda la vida. Convendría combinar la difusión asimilación de los valores de una ciudadanía responsable con la flexibilidad y actitud favorable al cambio que exige el desarrollo de la competitividad internacional.

-Tercero, habrá que llevar a cabo una reforma institucional que promueva la integración y conexión entre unidades educativas, así como su flexibilidad y profesionalización.

Para ello se requiere dotar de mayor autonomía a los establecimientos educativos, generar mecanismos flexibles de regulación e impulsar múltiples instancias de coordinación y concertación. Como parte de ello convendría desarrollar un eficaz mecanismo de información y evaluación de rendimiento escolar y docente. También implica apoyar la profesionalización de los educadores y desarrollar la cooperación regional e internacional.

Hacia una estrategia de cooperación internacional

- Hay que formular una estrategia precisa de cooperación internacional.

Esta estrategia nacional debiera cubrir tanto la cooperación financiera como la técnica, tomando en cuenta las necesidades globales de la estrategia de desarrollo, así como diagnósticos específicos de las necesidades de cooperación. No debe despreciarse la necesidad de contar con estudios cuando en realidad no se conocen las necesidades más concretas de cooperación técnica y financiera, especialmente para sectores pobres y marginados. También existen necesidades vinculadas a los cambios que impone la globalización -por la vía del comercio la tecnología, el capital o las migraciones- que requiere especificarse para aplicar políticas que sean reforzadas de manera eficaz por la cooperación internacional.

- Hay que fortalecer la capacidad del sector público para administrar la cooperación internacional al tiempo que se aplica nuevas formas de organización.

En Guatemala hay serios problemas de ejecución y absorción a la hora de contar con recursos extremos. Hay atrasos, subejecución de proyectos e incumplimiento de metas, debido a varios factores. Existe una ley obsoleta sobre el servicio civil y sobre compras y contrataciones, lo cual hace difícil renovar el personal y mejorar su nivel, e impide la adquisición ágil de materiales y equipo. También existe escasez de recursos humanos con capacidad gerencial

para conducir proyectos o para dirigir instituciones ejecutoras con responsabilidad de utilizar recursos externos. Y, además, no existe total claridad a cerca de las responsabilidades de conducción y orientación en la cooperación internacional, existiendo superposiciones entre las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas y otros ministerios.

Resolver estos problemas requiere contar con un mayor número de agentes de ejecución (reforzando el papel de ONGs y del sector privado como ejecutores de proyectos) y definir las responsabilidades básicas correspondientes a distintos ministerios. También requeriría reformar la legislación sobre el servicio civil y compras y contrataciones, y aumentar la capacidad técnica para evaluar e identificar necesidades de cooperación internacional, así como para darle seguimiento (monitoreo).

- Como resultado de los acuerdos de paz cabría buscar un aumento selectivo de la cooperación bilateral.

Como ya se ha indicado, las relaciones bilaterales, tanto en el ámbito político como en el económico, colocan a los países pequeños en una situación que es más vulnerable que en situaciones donde predominan las relaciones multilaterales. Esto también se aplica a la cooperación internacional, donde conviene aprovechar los acuerdos de paz como medio para obtener mayor apoyo técnico y financiero ofrecido directamente por gobiernos pero siempre que se ajuste a prioridades nacionales. La cooperación bilateral responde a intereses específicos de los países donantes, lo cual no ocurre en la misma medida con la cooperación multilateral; provenientes de institutos como el BID, FMI, el Banco Mundial o las Naciones Unidas. Conviene entonces evaluar si son compatibles los intereses económicos y políticos de los donantes bilaterales con los intereses de Guatemala y especialmente con las necesidades que surjan de la firma del conjunto de acuerdos de paz. También debe tomarse en cuenta que la cooperación internacional tiene un costo directo que surge de la necesidad de establecer contrapartes nacionales de las fuentes externas. Específicamente, hay que asignar recursos humanos para ejecutar y darles seguimiento a los proyectos, con lo cual se pierde la oportunidad de asignarlos a otras tareas de interés nacional.

- Debe concentrarse la atención en la cooperación proveniente de las instituciones multilaterales de financiamiento.

La reducción de la cooperación internacional se está reflejando en mayor medida en la disminución de la cooperación bilateral, mientras que existen posibilidades de acudir en mayor medida al BID y al FMI. El fortalecimiento del FMI, es conveniente desde el punto de vista de países pequeños, ya que reduce las posibilidades de que se consoliden las áreas financieras de influencia dadas por las regiones donde predomina como moneda internacional el dólar, el yen o el marco alemán. El fortalecimiento del FMI, como fuente multilateral de financiamiento, podría evitar que el Japón los Estados Unidos y Alemania fueran los encargados de decidir unilateralmente las condiciones en que se otorgaría financiamiento en su respectiva zona de influencia. Por otra parte, cabe privilegiar la relación con el BID, dado su mayor peso financiero y su reorganización interna. Reforzando una tendencia que ya está presente, cabría darle prioridad al financiamiento de proyectos de desarrollo y reforma social en Guatemala lo cual puede ser reforzado por el Banco Mundial. También convendría contar con un mayor apoyo financiero del BID para apoyar las acciones orientadas a hacer del Mercado Común Centroamericano un cimiento de la integración hemisférica.

- El ahorro interno, y no el financiamiento externo, será la base de un crecimiento sostenido.

La cooperación internacional es solamente un complemento del esfuerzo nacional, especialmente del ahorro interno. La necesidad de promover el ahorro interno se justifica por dos razones. En primer lugar, se da una interrelación y reforzamiento recíproco entre altas tasas de ahorro interno, de inversión y de crecimiento. En segundo término los países con altas tasas de ahorro interno, como Chile, tienen mayor capacidad de respuesta y de estabilidad ante la volatilidad financiera y del ahorro externo ilustrada por la crisis de México de diciembre de 1994 y su secuencia. Así, independientemente de lo que ocurra con la cooperación internacional, tendrán que reforzarse las medidas pendientes a promover el ahorro interno asegurando la estabilidad macroeconómica, la supervisión prudencial del sistema financiero, una política fiscal que aumente el ahorro público, y reformas institucionales del sistema de pensiones que

contribuyan a fomentar el ahorro privado. El aumento del ahorro y de la inversión pública tendrían el triple efecto de complementar la inversión privada, promover el desarrollo social y compensar al menos parcialmente el efecto de una eventual reducción de la disponibilidad de financiamiento externo.

LA CONSTRUCCION SOCIAL DE LA ACCION COLECTIVA

Neptalí Monterroso Salvatierra

Introducción

En este ensayo nos proponemos dos cosas. La primera consiste en llevar a cabo una revisión de la forma en que ha sido tratada la acción colectiva por la teoría social, o en su defecto, a qué le ha dedicado su atención. La segunda comprende una revisión documental de lo que se considera son las principales posturas teóricas contemporáneas sobre la acción colectiva.

El interés por cumplir con los propósitos enunciados se originó cuando nos dimos cuenta que muchos de los trabajos que actualmente se desarrollan sobre movimientos sociales, se siguen basando en consideraciones teóricas que no explican su construcción, si bien algunas de ellas siguen siendo útiles para describir el conflicto que las origina y su conformación histórica.

El desarrollo de los conflictos sociales requiere de nuevas perspectivas teóricas para lograr su total comprensión y, junto a ello, su nuevo desarrollo. Estamos convencidos de que la movilización social que se vive en Nuestra América requiere de interpretaciones teóricas; constituye una práctica sin la cual no es posible generar nueva teoría, pero también estamos convencidos de que la acción colectiva a la que se han visto obligados nuestros pueblos, ya está requiriendo de nuevos apoyos interpretativos para determinar adecuadamente sus nuevos cauces.

La Acción Colectiva en la Teoría Social

La construcción teórica y metodológica sobre las formas de la acción colectiva es relativamente reciente. La ciencia social clásica no atendió ni desarrolló tal preocupación; su punto de partida fue el problema hobbesiano del orden «natural» al que responde la sociedad.

La preocupación por el orden social nació cuando se hizo necesario sustentar el desarrollo de la sociedad industrial capitalista. Comte, el principal precursor de esta forma de construcción social llamada «positiva», fundamentó sus planteamientos junto a la idea de progreso; y Parsons, muchos años después, no hizo más que «un extenso comentario a la pregunta hobbesiana ¿De cómo es posible el orden social?».

Lo peligroso que resulta para la sociedad industrial capitalista perder el orden social en el que se fundamenta, llevó a las corrientes positivistas a plantear el análisis del conflicto social. En un primer momento éste fue visto como una enfermedad, como algo ajeno que debía destruirse si se deseaba mantener lo «natural», lo ahistórico, lo eterno. Desde este primer punto de vista, los conflictos sociales son antifuncionales.

Una segunda visión positiva sobre el conflicto es la que lo considera como una categoría constructiva del orden social. Fue en este contexto que la Escuela de Chicago subrayó repetidas veces la función del conflicto: cuando se presenta permite observar la necesidad de ajustes estructurales y a él corresponde la conservación de la armonía, es decir, del orden social.

La tercera visión es la que reconoce conflictos positivos o constructores y conflictos negativos o destructores. Bajo esta perspectiva Simmel desarrolló la tesis de que el conflicto es una forma de socialización, Cosser construyó una teoría sobre sus funciones, Aron lo estudió en la sociedad industrial, Gluckman analizó sus relaciones con las costumbres, y Dahrendorf desarrolló una teoría general.

Como puede deducirse de lo expuesto, las visiones positivas al estudiar el conflicto hacen énfasis en dos cosas. Una, en su efecto dentro de la estructura social. Dos, en la descripción de sus manifestaciones más visibles. Son visiones estructuralistas y descriptivas, no explicativas. Son, al decir de Touraine (1987: 93), estudios puramente empíricos en los que «a menudo, no se sabe de qué están hablando realmente, a pesar de la gran calidad descriptiva de muchos de ellos al referirse a acontecimientos particulares bien delimitados».

Por su propia naturaleza, estos enfoques dejan a un lado el estudio del

proceso de construcción de las acciones sociales colectivas que, como hoy se sabe, son los espacios donde se producen y conforman los conflictos sociales, y a los que éstos dan lugar en una relación de mutua dependencia.

El marxismo tampoco trata las formas de construcción de la acción colectiva. Tal como lo señala Díaz Polanco (1987: 49- 50), construye «un esquema teórico según el cual todo sistema social es considerado como transitorio y perecedero, es decir, como sustancialmente histórico».

El marxismo basa su planteamiento general en el reconocimiento de que existe un conflicto social permanente y dominante nacido de las condiciones de propiedad imperantes: la lucha de clases. Aún aquellos que lo discuten, reconocen que Marx «veía en el conflicto entre asalariados y capitalistas el gran conflicto de la sociedad moderna, a cuyo lado palidecían todos los demás grupos, intereses y conflictos» (Dahrendorf, 1971: 132).

Marx observó que el conflicto social central no era abordado por los intelectuales de su época. Al respecto, decía, «se han llevado a cabo muchos estudios para identificar las fases históricas del desarrollo de la burguesía, desde La Comuna hasta su constitución como clase. Pero cuando se trata de dar una idea clara de las huelgas, de las coaliciones y de las demás formas con que los proletarios afectan ante nuestros ojos su organización en clase, hay quien experimenta un verdadero temor y quien aparenta un desprecio trascendental» (Marx, 1976: 208).

El análisis del conflicto es inherente al marxismo. La lucha de clases impregna todo su desarrollo teórico y metodológico. Puede decirse que ésta es al marxismo lo que el orden y el progreso son para el positivismo clásico. De la misma manera que éste hace girar el análisis del conflicto en torno a las estructuras sociales (su función es mantenerlas y reproducirlas), aquel demuestra su papel revolucionario (su función es cambiarlas, demostrar su carácter histórico). De manera que, si bien reconoce que las clases sociales son el resultado de la conducta humana y de las relaciones que se producen entre los que interactúan, mantiene el análisis dentro de la estructura social, en detrimento, como dice Bourdieu (1990:281), de esas relaciones.

Positivismo y marxismo son, pues, visiones estructuralistas que no permiten conocer la construcción y desarrollo de las acciones sociales colectivas.

Ambas describen el conflicto social, no lo explican. «El marxismo destaca el enfoque histórico de las sociedades, mientras que la sociología clásica enfatiza la visión sistémica y sincrónica que relega la perspectiva histórica; uno está interesado en poner de relieve el carácter contradictorio del sistema social, y la otra, su tendencia al equilibrio y la armonía» (Díaz Polanco: 1987: 50)

Es necesario aclarar que hasta hace relativamente poco tiempo, algunos autores que bien pueden ser considerados neopositivistas, como Oberschall, o de pensamiento marxista como Gunder Frank y Fuentes, sí han estudiado las acciones sociales colectivas desde esas perspectivas.

La metodología de Oberschall está considerada apropiada para explicar los conflictos sociales que se desarrollan cotidianamente y que, por estar inmersos en sociedades con racionalidad económica, se adaptan a un modelo individualista, utilitario. Oberschall toma en cuenta los elementos cotidianos que condicionan la acción de los individuos y que les permiten actuar en términos de «costos y beneficios»; estos cálculos son los que les guían al participar dentro de la acción colectiva. Es pues, una metodología para estudiar el comportamiento de los individuos dentro de una acción social colectiva y no ésta como sujeto social.

Gunder Frank y Fuentes presentan diez tesis mediante las cuales caracterizan los movimientos sociales que han tenido lugar en América Latina durante los últimos años. Señalando que actualmente se trata de encontrar diferencias entre los movimientos sociales nuevos y los viejos, pero que, en general, sus características son similares, sostienen que ambos pueden estudiarse con el mismo cuerpo teórico, es decir, con el marxismo. Sin embargo, aún cuando estos autores tratan la categoría «movimientos sociales» y presentan una extensa y muy útil tipología sobre ellos, el plano de su análisis es también, como los anteriores sobre el conflicto social, meramente descriptivo. La amplia tipología que presentan, se fundamenta en características externas, destaca el papel que los movimientos sociales desempeñan en la búsqueda de la utopía marxista y lo que es su punto de partida, el conflicto, aparece como uno de sus resultados.

Además de las visiones objetivas (positivismo y marxismo) se cuenta con las subjetivas. Estas, se basan en la tradición filosófica hermenéutica, y dan

paso a lo que hoy conocemos como corrientes sociales interpretativas, cuyo exponente inicial fue Max Weber.

Weber (1974:45) se enfrentó al positivismo (naturalismo) y al marxismo (historicismo) de su época. A su juicio, ninguno de los dos pueden ofrecer una respuesta correcta al estudio de lo social, porque ambos creen que la objetividad es una propiedad del objeto cuando en realidad la es del conocimiento.

Para él, el prejuicio naturalista (sólo el conocimiento generalizable es válido) y el prejuicio historicista (sólo el conocimiento de hechos individuales es real), descansan en un mismo equívoco: ambos suponen que la racionalidad corresponde a la física y la irracionalidad a los asuntos humanos.

El problema esencial que Weber le planteó a las ciencias sociales, fue el de desarrollar categorías que, a manera de objetos de estudio, permitieran tanto su investigación correlacional mediante la aplicación de las leyes del método generalizante, como el estudio de la unicidad de los objetos singulares. Según él, en la resolución de este problema descansa la posibilidad de encontrar la racionalidad que les corresponde a las ciencias sociales, que de ninguna manera puede ser la de las ciencias naturales.

Al reclamar para las ciencias sociales, tanto el conocimiento fundado en la ley como el fundado en la singularidad histórica, Weber (1974:48) estableció las limitaciones de ambos. En el método generalizante falta la comprensión del sentido del acontecer social; en el individualizante falta la comprensión de la legalidad. Un conocimiento de lo social debe explicar al mismo tiempo, el significado particular y la ley general del acontecer social el conocimiento sólo se obtiene de la acción social que se objetiva como relación social, es decir, de la acción social con sentido.

Por acción Weber entiende «toda conducta humana» a la que quien la produce enlaza «un sentido subjetivo». Tal acción humana para ser social, requiere que el sentido que enlaza el sujeto a ella «esté referido a la conducta de otro o de otros». Si tal sentido subjetivo no está referido a la conducta de otros, se trata de acciones aisladas, de personas solitarias que sólo actúan cuando están solas.

La tarea del investigador es «interpretar» la acción social para «explicarla causalmente». Para ello necesita un método; Weber propone el hermenéutico porque es el único que permite captar la «conexión de sentido» que se genera cuando los diferentes actores sociales actúan.

Durante mucho tiempo las corrientes interpretativas estudiaron las acciones sociales a partir de los sujetos individuales que las producían; tal orientación permitió fortalecer los estudios sobre identidad. Posteriormente se plantearon la cuestión de si las masas, al movilizarse, construyen una acción social de carácter colectivo, si en su conjunto constituyen un sujeto social con identidad propia. Así fue como, a partir de los años setentas, estas corrientes dieron paso a los estudios explicativos sobre las acciones sociales colectivas.

En la actualidad el pensamiento interpretativo ha tomado auge. Como se puede colegir, es un pensamiento en el que se privilegian las relaciones y no las estructuras. Evidentemente, su interés se centra en conocer la génesis y construcción social de las acciones colectivas. A ese conocimiento sólo se puede aspirar si el análisis se orienta al campo de la subjetividad de los actores que las producen y se hace a un lado la preocupación por descubrir su papel dentro de la estructura social.

De manera que, parafraseando a Bourdieu, el estudio de la construcción social de las acciones colectivas, supone una serie de rupturas tanto con la teoría marxista como con las corrientes positivas, en tanto ambas privilegian las estructuras y lo que se requiere es privilegiar las relaciones. En tanto que, por su objetivismo, ambas ignoran las luchas simbólicas cuyo lugar es el mundo social construido a partir de las acciones humanas.

Empero, no deben desecharse del todo las visiones estructuralistas y descriptivas. Su capacidad para describir las diversas manifestaciones de los movimientos sociales y para construir tipologías sobre ellos, es muy útil. Su capacidad para medir el carácter estructural de las tensiones a que se encuentra sometida la sociedad, así como para establecer los niveles de autonomía que mantienen o pierden las acciones colectivas al estructurarse, es también muy necesaria, porque si bien no ayuda a entender el punto de partida, si permite describir el de llegada.

La Construcción de la Acción Colectiva

El análisis de las acciones colectivas surge cuando surgen nuevas formas de acción colectiva en áreas anteriormente intocadas por los conflictos sociales. La crisis de las estructuras políticas que se hizo evidente en los años 70 impulsó una ampliación del conocimiento empírico y una redefinición de las categorías analíticas. Antes de los 70 la acción colectiva era tratada como un efecto de las crisis estructurales o contradicciones, o como una expresión de creencias u orientaciones compartidas. Estos puntos de vista impedían la consideración de la acción como un sistema de relaciones.

El análisis de las acciones colectivas constituye una postura teórica y metodológica sobre las relaciones sociales. Touraine propone conocerlas a partir de los recursos culturales de los actores. Por su parte, Melucci propone estudiarlas como sistemas de acción, lo que presupone que la acción colectiva no debe ser considerada como «cosa».

Lo que debe intentarse es descubrir los sistemas de relaciones internas y externas que constituyen la acción. Esta debe ser considerada como una interacción de objetivos, recursos y obstáculos; como una orientación intencional que es establecida dentro de un sistema de oportunidades y coerciones.

Todo grupo que actúa colectivamente desarrolla o «construye» una acción colectiva. De allí que pueda asegurarse que ninguna acción colectiva constituye un dato, ni es un fenómeno natural y unitario. Es, como lo dicen Crozier y Friedberg (1991), un constructo o construcción social.

El análisis de una acción colectiva no debe partir de su existencia sino de su construcción, porque sólo ello nos permite dar respuesta a interrogantes como las siguientes: ¿Cómo y por qué se construye una acción colectiva? ¿Cómo se logra conjuntar procesos, actores y formas de acción? ¿Qué hay detrás de lo empíricamente observable? ¿A qué clase de construcción nos enfrentamos? ¿Es o no construido un actor colectivo? ¿Cómo son movilizados los recursos internos y externos? ¿Cómo las estructuras organizacionales son constituidas y mantenidas? ¿Cómo son garantizadas las funciones de liderazgo?

Touraine y Melucci se encuentran entre los sociólogos contemporáneos que han tratado de encontrar respuestas a ese tipo de interrogantes y lo han hecho de manera bastante coincidente, casi diríamos que complementaria. La exposición que sigue se fundamenta en sus propuestas teórico metodológicas(*).

De acuerdo con Melucci, la construcción de una acción colectiva se lleva a cabo mediante la inversión «organizada» de los recursos disponibles por los actores, a través de la cual estos crean un «nosotros» colectivo y definen en términos cognoscitivos, afectivos y relacionales, el campo de posibilidades y límites que perciben en el ambiente. Al mismo tiempo, activan sus relaciones a modo de darle sentido al «estar juntos» y obtener los fines que persiguen.

A ese conjunto formado por la acción colectiva, las relaciones que se generan y el campo en donde se produce la acción, es al que tanto Touraine como Melucci denominan *sistema de acción*. Así, cuando decimos que un grupo crea un sistema de acción, estamos reconociendo que es capaz de producir una acción colectiva, de definirse a sí mismo y de construir el campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones, etc).

El Sistema de Acción es, pues, un constructo social que contiene una amplia gama de procesos sociales, actores y formas de acción. Es un resultado de intenciones, recursos y límites, con orientaciones construidas por medio de relaciones sociales que se dan dentro de un campo de oportunidades y restricciones, que tienen que ver con fines, medios y ambiente. Es, en suma, la forma organizada, la manera a través de la cual los actores buscan darle una aceptable y duradera unidad a sus acciones; esto es, «construir» un actor colectivo.

De acuerdo con Touraine, necesitamos distinguir entre varios sistemas de acción según correspondan con modos particulares de conocimiento, tipos de acumulación y modelos culturales, todos cualitativamente diferentes entre sí y de otros. Y necesitamos tomar en cuenta que todo sistema de acción impone

(*) Para elaborar la exposición que presentamos, consultamos los siguientes documentos de Touraine: *El regreso del actor*, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, *Sociología de la acción y la sociedad post industrial*. A Melucci tuvimos acceso a partir de dos de sus publicaciones: *¿Un objetivo para los movimientos sociales?* y *La acción colectiva como construcción social*.

un modelo cultural, un modelo de movilización de los recursos sociales, un principio de jerarquización y una definición de necesidades.

Según Melucci, el sistema de acción, en tanto forma organizada, está continuamente sujeto a tensiones. Factores de tipo coyuntural (oportunidades políticas, crisis del ambiente, etc.) contribuyen a hacerlo más permanente o bien a que desaparezca. El rango organizativo que le corresponde al sistema de acción es limitado: a menor organización que la necesaria para mantenerse como sistema, se produce su desaparición; a mayor organización se produce la estructuración de la acción.

De allí que las formas organizativas que corresponden al sistema de acción así como el liderazgo que permite mantenerlas, representan los intentos de darle orden duradero a la acción colectiva pero también representan los riesgos de su desaparición. Ningún factor coyuntural puede operar sin la capacidad de los actores para integrarlos en un sistema de interacciones y negociación de las orientaciones.

En el sistema de acción están presentes las orientaciones políticas, sociales y culturales que las relaciones sociales han producido a través del tiempo. Son estas orientaciones las que definen las nuevas relaciones sociales y políticas, así como las nuevas formas de organización social y los intereses directos e indirectos que se presentan en todo tipo de conflicto o negociación.

A la capacidad de autoproducción que los grupos ejercen sobre sí mismos Melucci y Touraine la denominan *Historicidad*. Esa capacidad de autoproducción se expresa en el conjunto de prácticas sociales que los actores realizan y a través de las cuales van conformando sus propios modelos culturales.

La historicidad es el trabajo de la sociedad sobre si misma. Es el dominio que ésta ejerce sobre sus propias prácticas sociales; primero sobre las instituciones (es decir, sobre los mecanismos de formación de las decisiones), luego sobre los organismos (es decir, sobre las unidades de producción de bienes o servicios). La historicidad es una acción social de la sociedad.

Las prácticas sociales se producen cuando los actores, con determinada orientación y manejando los recursos e instrumentos que le son disponibles (es decir, invirtiendo), generan relaciones entre ellos y con su medio ambiente.

Los modelos culturales generados son cognoscitivos, económicos y éticos. Así, la historicidad es, en última instancia, el conjunto de modelos culturales generados por un grupo de actores sociales.

A la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como parte de una unidad social, Melucci la llama *Solidaridad*. Es la capacidad para definir y mantener una identidad colectiva. En este sentido, resulta evidente que Touraine se está refiriendo a la solidaridad cuando dice que las sociedades llegan a conocerse sociológicamente «cuando se reconocen como el producto de su propio trabajo y sus relaciones sociales».

Según Melucci las acciones colectivas con alto grado de solidaridad, tienden a perpetuarse y a desarrollar su organización para estructurarse. Las que tienen bajo grado de solidaridad son simples agregaciones que pueden ser reducidas al nivel de los individuos sin que pierdan sus características morfológicas.

Las acciones colectivas se exteriorizan como dependientes de cierto campo de historicidad en el que existe oposición entre los diversos actores. Se producen a partir de *relaciones sociales* que, en el fondo, son relaciones de poder, competencia, dominación, explotación y conflicto.

Las relaciones sociales son hechos a los que no es posible calificar de objetivos ni de subjetivos. Entre ellas están: las relaciones de clase, las influencias políticas, los papeles organizacionales y las relaciones intersociales.

Los actores no tienen definida una escala de participación ni una posición de influencia; el sentido de sus acciones se produce y se da dentro de esas relaciones. Al interactuar, compiten por la posición y dominio de todos los recursos que ellos mismos han puesto en juego y a los que les reconocen un valor. Quien gana domina y explota a los demás.

Sin embargo, para Melucci, no todas las acciones colectivas implican conflicto. Algunas emergen a través del consenso de los actores sobre las reglas y procedimientos para controlar y usar los recursos que valoran.

Lo que se juega en los conflictos está definido por las *orientaciones* de los actores. Estas representan los valores comunes a los adversarios; las inversiones cognoscitivas, económicas y éticas transformadas en prácticas

sociales a través de un conflicto de clases.

Touraine sostiene que las orientaciones están determinadas por el trabajo colectivo y el nivel de acción (autoproducción) que las colectividades ejercen sobre ellas mismas. Es decir, están determinadas por la historicidad. Sostiene además, que las orientaciones no definen valores, normas y roles, no se deben a estos. Las orientaciones son «selladas» por relaciones de dominación de clase. Las sociedades tienen la capacidad de llegar a orientaciones que, mediante conflictos de clase y mecanismos políticos, les permiten controlar las categorías de su práctica.

Las acciones colectivas se sitúan «entre orientaciones culturales y formas de organización social». Es decir, no presentan el alto grado de integración y cohesión social y tampoco el nivel de estructura organizativa que la teoría social y política le reconoce a aquellos grupos que considera se han llegado a constituir como organizaciones sociales. Pero tampoco se encuentra cada actor tan desintegrado que no pueda identificarse con los mismos valores culturales y sociales; y existen importantes rasgos de estructura organizativa como para que no pueda hablarse de un grupo.

Según Melucci, hay por lo menos tres clases de orientaciones: a) Las relacionadas con los fines de la acción (el sentido); b) Las relacionadas con los medios (posibilidades y límites); c) Las referidas a las relaciones con el ambiente (el campo en el que tiene lugar la acción).

Las manifestaciones o aspectos más visibles de una acción colectiva (movilizaciones, paros, violencia), ocurren porque el actor colectivo logra una cierta integración entre esas tres clases de orientaciones.

Los *actores sociales*, es decir, los individuos que participan en una acción colectiva, se definen según Touraine, por sus orientaciones culturales y por los conflictos sociales con los cuales están comprometidos. Cada uno de estos actores, cuando vive personalmente la historicidad (es decir, «en la medida que tiene capacidad de desprenderse de las fuerzas y normas de reproducción de los comportamientos y del consumo»), ejerce un control regularizador y organizador sobre sus actividades y participa en la producción de modelos

culturales. Así, sus conductas deben comprenderse por el conocimiento del lugar que ocupa en las relaciones sociales a través de las cuales se produce la historicidad.

Para Melucci los participantes en una acción colectiva no siempre son motivados por una orientación «económica», calculando costos y beneficios de su acción, como lo asegura Oberschall. Mas bien lo hacen buscando su autorrealización, la solidaridad y la identificación con su colectividad (por identidad). Estos bienes a diferencia de otros, no son mensurables.

Los individuos también luchan porque se les reconozca identidad a su acción colectiva, por definir un *actor social colectivo*. Este se construye en la medida que se establecen las orientaciones, las relaciones, las formas de solidaridad y el campo de una acción colectiva; en la medida que se construyen nuevos modelos culturales, es decir, la historicidad.

El análisis de los actores enfrenta el determinismo sociológico que subordina las conductas colectivas a la lógica de los sistemas y de las estructuras. La caracterización de los actores en un sistema político se hace por el papel y el peso que estos tienen en la formación de las decisiones. En la perspectiva de la sociología de la acción resulta imposible separar sistemas de actores sociales.

Según Melucci, la identidad de una acción colectiva depende del sistema social donde se produce y de sus dimensiones analíticas. El sistema puede ser un sistema organizacional, un sistema político o un modo de producción. Las dimensiones analíticas son: el conflicto, la solidaridad y el rompimiento de los límites del sistema.

Los límites del sistema constituyen el espectro de variaciones tolerado dentro de la estructura existente. Existen acciones colectivas que se ajustan a esos límites y otras que los transgreden. Estas últimas, van mas allá de lo que puede tolerar el sistema sin que se modifique su estructura, lo cual implica la redefinición de esos límites.

El sistema social es el campo donde se encuentran los adversarios de la acción colectiva, los cuales están representados, cuando se trata de un sistema

político, por la comunidad amplia en la que se encuentra inscrita la acción y por el Estado. De acuerdo con Cisneros Puebla (1991), cuando estos, la comunidad y el Estado, reconocen, sancionan y legitiman los objetivos y medios utilizados por la acción colectiva, ésta adquiere identidad.

De manera que la adquisición de identidad no depende de los objetivos ni de la ideología que se maneja, sino de la necesidad que se le crea a la comunidad y al Estado de controlar los efectos que la acción colectiva causa o puede causar en el orden social. Lo que de ninguna manera presupone que es el Estado el que define los escenarios de participación política como lo sostiene Cisneros Puebla y mucho menos que la acción colectiva está preocupada de mantener el orden social como dice Quiroz Trejo (1991).

Las acciones sociales colectivas y el Estado, se atraen y se repelen. Las primeras son una crítica y pueden ser una orientación de la acción del segundo. De allí que el análisis de las relaciones sociales no pueda hacerse independientemente del análisis del sistema social (definido por la autoridad o la estratificación y por un conjunto de normas).

Como bien lo señala Salazar (1991), el Estado, al reconocer políticamente una acción colectiva, de inmediato genera estrategias instrumentalistas para incorporarla al sistema político y social central. Por su parte, la acción colectiva le exige al Estado, no solo sus demandas, sino que refuncionalice su legitimidad, la del Estado, o bien se reestructure. Establecen, pues, una relación de mutua legitimidad.

No todo el potencial político de una acción colectiva es atrapado en la lógica estatal cuando este la legitima. Ni toda acción colectiva obliga al Estado a legitimarse o reestructurarse.

Los Tipos de Acción Colectiva

Para las visiones descriptivas, las acciones colectivas son *consensuales* si se basan en las normas o reglas establecidas por el grupo social al que pertenecen quienes las ejercen, y *conflictivas* cuando disienten con esas normas y luchan en contra de ellas, es decir, cuando contienen un conflicto. Estas últimas, o

mas propiamente los conflictos que contienen, son *positivos* si no se oponen al orden social y *negativos* si lo atacan.

Para estas visiones lo importante es describir morfológicamente el tipo de conflicto (no la acción que lo produce), y señalar su papel con relación a las estructuras sociales (si favorecen o no su mantenimiento y reproducción). De la que también se les llame estructuralistas.

El marxismo, al centrar su atención en el conflicto social central y establecer que éste conduce al cambio estructural, también favorece la descripción morfológica de los conflictos y su función estructural. Desde este punto de vista los conflictos son *revolucionarios* o *reaccionarios*, según si apoyan o no el cambio del orden social. Se plantea la *lucha de clases* como el motor de la sociedad y se habla de las condiciones objetivas y subjetivas para que ésta se produzca, pero no se dice cómo se produce.

El estudio moderno de las acciones colectivas también ha favorecido la descripción morfológica y el análisis de su función estructural. En América Latina, la proliferación de este tipo de acciones a partir de la década de los sesentas, permitió, en un principio, distinguir dos tipos las llamadas *movimientos de liberación nacional*, en las que se asume como preocupación fundamental la eliminación de la dependencia y el establecimiento del socialismo; y las identificadas como *nuevos movimientos sociales*, constituidas por una serie de procesos sociales apartidistas que inciden por lo regular de manera indirecta en el sistema político, que más adelante se identificarán como *movimientos ecologistas, feministas, de homosexuales*, etc.

Conviene recordár nuevamente el trabajo de Gunder Frank y Fuentes. Estos investigadores identifican y reúnen la mayor parte de tipologías contenidas en los estudios llevados a cabo en el continente americano durante las últimas tres décadas. En su trabajo, si bien resalta lo descriptivo, morfológico y estructural, son notorias dos nuevas orientaciones: se hace referencia a los sujetos participantes y se define de manera más concreta al adversario: el enfrentamiento es con el Estado y los sujetos tipifican las acciones. De esa cuenta, los movimientos sociales asumen muchas denominaciones, entre ellas: *permanentes transitorios; débiles y fuertes; abiertos y cerrados; obreros y campesinos*,

estudiantiles y populares; políticos, económicos religiosos, étnicos; ecologistas, feministas, pacifistas homosexuales; homogéneos y heterogéneos; emergentes, ofensivos y defensivos.

Convenimos con Nivon (1991) en que estos tipos de análisis y las tipologías contenidos en ellos; son de utilidad ya que nos permiten conocer los procesos sociales y políticos a través del marco de las contradicciones y conflictos de las estructuras sociales. Nos apoyan para llevar a cabo la necesaria descripción de las características visibles de las acciones colectivas. Además, sobre todo en el caso del marxismo, nos apoyan para tener una idea del desarrollo histórico de esas contradicciones.

Sin embargo, también tenemos que aceptar, junto con Melucci, que el análisis de una acción colectiva no debe partir de su existencia sino de su «construcción». Este es, precisamente, el tipo de análisis que intentan las visiones interpretativas en la actualidad.

Tarrow (citado por Melucci) es de los primeros investigadores que, al intentar conocer cómo se construyen las acciones colectivas, llega a distinguir tres tipos: *movimientos de protesta* o formas de opinión de las masas; *organizaciones de protesta* o formas de organización social; y *eventos de protesta* o formas de acción colectiva. El mérito que tiene esta clasificación es que no es meramente descriptiva. Sin embargo, no es del todo útil porque genera compartimientos estancos.

A nivel de categorías generales, Touraine dice que se debe reconocer la existencia de, por lo menos tres tipos de conflictos según estén orientados hacia la modificación de uno o varios aspectos importantes de la organización social general: las conductas colectivas, las luchas y los movimientos sociales.

Las *conductas colectivas*, son «acciones conflictivas que pueden ser entendidas como un esfuerzo de defensa, de reconstrucción o adaptación de un elemento enfermo del sistema social, trátase de un valor, una norma o de la sociedad misma».

Las conductas colectivas no son más que tentativas en contra de la descomposición social, como esfuerzos de reconstrucción de una estructura o

sistema social amenazado. Según Touraine «se encuentran muy lejos de la conciencia de los actores, puesto que se definen en términos del funcionamiento del sistema social y no de representaciones o proyectos de los actores. Por eso son heterónomas, orientadas por restricciones económicas o políticas externas, o más aún, impulsadas por un jefe que encabeza una secta o movimiento integrista que se identifica con el orden a restablecer».

Las *luchas*, son acciones conflictivas que pueden ser entendidas «como mecanismos de modificación de decisiones y por lo tanto, como factores de cambio (fuerzas políticas en el sentido más amplio del término)».

Para Touraine hablar de luchas implica una concepción estratégica de un cambio social, sin referencia a un sistema que sería capaz de mantener en suficiente medida su equilibrio y su integración. Desde este punto de vista, las luchas no son respuestas sino iniciativas que no tienden a construir una nueva estructura o sistema social. Por consiguiente, las luchas tratan de transformar algunas relaciones de fuerza o mecanismos específicos de decisiones pero no tratan de transformar los valores centrales ni el poder dominante. Según Touraine, «las luchas urbanas contemporáneas demuestran que, en la mayoría de los casos, se trata de acciones limitadas, dirigidas contra propietarios o autoridades administrativas para conseguir mejores condiciones de alojamiento. Más aún, un creciente número de luchas urbanas tienden a acercarse a lo que llamamos aquí conductas colectivas, al defender un medio amenazado».

Las luchas pueden producir algunos cambios en lo político, pero con frecuencia el conflicto que las originó reaparece en otras áreas de la estructura social. Bajo esta perspectiva encuentran en la sociedad una estrategia de «campo de batalla» al asociarse con partidos políticos en la búsqueda de acceso al poder de decisión dentro de las estructuras gubernamentales.

Los *movimientos sociales* son acciones conflictivas que buscan «transformar las relaciones sociales de dominación social que se ejercen sobre los principales recursos culturales: la producción, el conocimiento y las reglas éticas» (...) «Son acciones colectivas orientadas hacia el control social de los recursos culturales en un tipo societal específico».

Para Tilly (citado por Melucci), un movimiento social «es un fenómeno de

opinión de masas movilizadas en contacto con las autoridades, que raramente actúa de manera concertada y su existencia debe ser inferida desde las actividades de las organizaciones cuya representación reivindica».

Touraine aconseja establecer una distinción entre los movimientos que por lo limitado de sus objetivos nunca atraen sino a pequeños grupos de personas, y los que al pretender cambios más amplios en el orden social, se convierten en verdaderos movimientos de masas de significación histórica.

Según Touraine, «un movimiento social no es sino una acusación explícita y consciente contra todo o parte del orden social, y una petición consciente de cambio. Tiene también un componente ideológico, es decir, un conjunto de ideas que especifican el descontento, prescriben soluciones y justifican el cambio».

Touraine también sostiene que un movimiento social «es el resultado del conflicto entre los movimientos sociales que combaten por el control de los modelos culturales, de la historicidad; conflicto que puede conducir a una ruptura del sistema político o, en su defecto, a reformas institucionales... un movimiento social es la acción conflictiva por la cual las orientaciones culturales, un campo de la historicidad, son transformadas en formas de organización social que, a la vez, son definidas por normas culturales generales y por relaciones de dominación social».

Un movimiento social «es el enfrentamiento que se da entre actores opuestos por relaciones de dominación y conflicto, que tienen las mismas orientaciones culturales, es decir, luchan por la gestión social de la cultura y de las actividades que producen... es el cuestionamiento de la relación dominante que permite a un actor (clase dirigente) manejar los principales recursos culturales disponibles». Un movimiento social «es la acción, a la vez culturalmente orientada y socialmente conflictiva, de una clase socialmente definida por su posición dominante o dependiente en el modo de apropiación de la historicidad, de los modelos culturales de inversión, de conocimiento y moralidad hacia los cuales él mismo se orienta».

Los movimientos sociales son «un conjunto de comportamientos colectivos que tienen en común las mismas orientaciones (Identidad, Oposición y

Totalidad) y un mínimo de organización y de conciencia colectiva; que se mantiene a través de una pluralidad de manifestaciones concretas en, por lo menos, dos situaciones 'políticas' diferentes».

Los movimientos sociales se definen por sus relaciones con el adversario y con el sistema de acción histórica. El nivel de su proyecto transformador está dado por el grado de interacción de estas dos relaciones.

La idea de movimiento social lleva a considerar que los actores no se limitan a reaccionar frente a situaciones, sino que también las engendran. No designa cualquier fuerza de cambio ni cualquier tipo de acción colectiva; se reserva para los conflictos centrales que cuestionan el control social de la historicidad y los modelos de construcción de relaciones entre, por un lado, un conjunto social que puede seguir llamándose sociedad y, por otro, su medio.

De acuerdo con Melucci, un movimiento social es un sistema de acción que liga orientaciones y significados plurales. Es el conflicto entre el grupo específico que controla la historicidad, se identifica con ella y la identifica, a su vez, con sus propios intereses; el resto de la población trata de protegerse del grupo dirigente y retomar el control de la historicidad.

Es una red de pequeños grupos inmersos en la vida cotidiana, que requieren un desarrollo personal en la experimentación y en la práctica de la innovación cultural. Estas redes tienen las siguientes características:

- a) Permiten asociaciones múltiples.
- b) La militancia es parcial y de corta duración.
- c) El desarrollo personal y la solidaridad afectiva son requeridas como una condición para la participación.

Para Melucci, los movimientos sociales no son unificados actores empíricos, ni la ideología de los líderes. No son meramente políticos porque afectan como un todo al sistema social. Son fenómenos empíricos de acción colectiva que son vistos unificados y significativos en sí mismos. Son personajes que actúan en la escena histórica con unidad de conciencia y acción. Lo que realmente

son: sistemas de acción en los que convergen muy diferentes significados, fines, formas de solidaridad y organización. Son acciones colectivas que tienen solidaridad, conflicto y ruptura de los límites de compatibilidad del sistema. La falta de uno de esos elementos nos enfrenta a otro tipo de identidad colectiva.

Según Melucci, la forma organizacional de un movimiento social no es instrumental para sus objetivos. Es un objetivo en sí mismo. La forma del movimiento social es un mensaje, un desafío simbólico a los patrones dominantes.

De acuerdo con Touraine, tres son los principios en que se sustenta un movimiento social:

- a) De identidad: en el que se definen los intereses particulares del grupo y se defienden, reconociéndose el propio grupo en ellos.
- b) De oposición: en donde se define y localiza al adversario, a quien se otorga un papel opositor en el enfrentamiento por la gestión de ciertos recursos en disputa.
- c) De totalidad: por medio del cual los intereses del grupo se generalizan hacia otros sectores de la población que, al aceptarlos, le permite al grupo actuar dentro de un entorno favorable que legitima las acciones por las cuales se consiguen los objetivos.

Los movimientos sociales no son, pues, «objetos sociales constituidos, regulados por normas institucionalizadas y mantenidos por sanciones legales».

Touraine reconoce la existencia de por lo menos tres tipos de movimientos sociales: culturales, socio-históricos y políticos. Por su parte, Salazar, fundamentado en el mismo Touraine y en Melucci, reconoce también tres: Reivindicativos (aquellos que luchan por el control de los recursos); Políticos (los que luchan por transformar los mecanismos de participación política o los procesos de decisión y que representan una frustración de las expectativas colectivas); y Clasistas (los que luchan por la apropiación, control y orientación de los medios de producción social).

Los Límites de la Acción Colectiva

Ya hemos dicho que para estar en posibilidades de conocer la forma en que se construyen y el significado que tienen las acciones sociales colectivas, es necesario llevar a cabo una serie de rupturas con las propuestas estructuralistas, las que también son necesarias para conocer el tipo de relaciones que se establecen con el sistema social y político general.

Empero, es necesario tomar en cuenta que, por su propia naturaleza, las acciones colectivas tienen elementos que las limitan. Como estos límites son de carácter ideológico y estructural, a su conocimiento es más fácil arribar utilizando los elementos teóricos y metodológicos de las visiones descriptivas. Por lo que, tanto para conocer esos límites como para describir las formas organizativas que asumen, no es necesario ni prudente romper con esas visiones, sino más bien buscar su apoyo.

Las limitaciones ideológicas.

De acuerdo con Melucci las limitaciones ideológicas están representadas por las versiones de los líderes y del gobierno. Para los líderes, las acciones sociales colectivas son más bien organizaciones sociales que se han conformado totalmente. De acuerdo con ellos, no se trata de movimientos sociales en sentido estricto, por lo que no cabe analizarlas como tales, sino como estructuras sociales, graníticas y unitarias. Desde el gobierno, se piensa que las acciones colectivas son realizadas por grupos socialmente patológicos, producto de un cierto comportamiento agregativo. Según esto, siempre se está frente a un elemento enfermo del sistema social, del cual, lo que interesa es su control o desaparición. Ambas formas de pensar nos acercan de nuevo a las visiones estructuralistas y reducen nuestras posibilidades de conocer la génesis y el desarrollo de las acciones colectivas.

Las limitaciones estructurales.

La estructuración de las acciones colectivas consiste en su conversión en organizaciones. No es posible describir ni mucho menos explicar un proceso haciendo referencia a sus resultados, y eso es lo que las organizaciones sociales son con respecto a las acciones colectivas.

Por su carácter estructural, las organizaciones son el punto de llegada de las acciones colectivas. Si bien no ayudan a explicar su génesis, a través de ellas es posible conocer la forma en que las acciones colectivas se estructuran con el sistema-social general y el tipo de relaciones que se establecen con éste.

Entre las categorías que hacen referencia a la existencia de estructuración de la acción colectiva tenemos: organización social, organización política, sociedad civil, sociedad política, grupo de interés y grupo de presión.

Pereyra (1983) designa por organización social al «conjunto de instrumentos u órganos elegidos, predispuestos y oportunamente coordinados por un sujeto o por un grupo con vistas a la consecución de determinadas finalidades». De acuerdo con esta definición, una organización nace o se formaliza, en el momento en que se establecen órganos para coordinar las actividades de un grupo que actúa con objetivos específicos.

La cantidad de afiliados no determina su carácter, si bien aquellas que concentran a un gran número, aumentan la posibilidad de conseguir la solución de los problemas que plantean debido a que adquieren por ese motivo mayor fuerza. Más bien, «una organización social depende del movimiento del cual se originó y de su componente básico que son las demandas, esto es, la formulación de solicitudes o peticiones derivadas de necesidades reales de los grupos sociales» (Pereyra: 1983). Esta definición nos permite reafirmar lo que ya habíamos señalado, de que las organizaciones sociales son la culminación del proceso de estructuración de los movimientos sociales.

Al estructurarse una acción social colectiva, si bien mantiene las demandas que la originaron, por lo regular ya no responde de la misma manera a los intereses de quienes la llevan a cabo. Esto es debido a que, por lo regular, pierde autonomía con respecto al sistema político general. Esta afirmación nos permite entender aquellas posturas políticas que, habiéndose opuesto a determinado movimiento social, justifican la existencia de la organización a que dio lugar, defendiéndola como el vínculo entre las demandas del pueblo y las posibilidades de oferta de los gobernantes, de la misma manera que atacaban al grupo cuando no tenía la organización a la que accedió. En este sentido, dicen, son vitales para el desarrollo de las comunidades, por lo que ignorarlas

o concederles poca importancia es signo de insensibilidad política y se constituye en un peligro para el orden social. Más claro no pueden expresar que, al estructurarse, se limitó el nivel de autonomía del grupo, fue cooptado y comenzó a cumplir su función estructural. Es por ello que es imposible acceder, desde esta categoría, al conocimiento de la construcción de la acción social.

Las organizaciones sociales deben ser entendidas como puntos intermedios entre los movimientos sociales y esas organizaciones políticas que no son más que organizaciones sociales que se encuentran integradas por ciudadanos que representan corrientes de opinión, sostienen una plataforma de principios y poseen un programa de acción que tiene como fin la obtención del poder. Esta argumentación permite señalar que, en tanto las organizaciones sociales logran mantener su situación de intermediación, aseguran un mayor nivel de autonomía con respecto al sistema político general.

Son organizaciones sociales las que integran la llamada «sociedad civil», una categoría que tiene amplio uso en los análisis políticos actuales. Según Pereyra (1983), se le llama así «al conjunto de instituciones creadas por diversos sectores sociales para organizar su participación en la vida pública...y ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones del poder político».

Para Bobbio (1990) sociedad civil es «la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones que caracterizan a las instituciones estatales...es el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos...es la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas».

Por su parte, Camacho sostiene que «en la sociedad civil los mismos hombres y cosas interactúan de manera no coactiva, y por ello las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad tienden a la armonía y al consenso».

En las definiciones apuntadas resalta el hecho de que se trata de instituciones legal y orgánicamente constituidas, es decir, de estructuras sociales y no propiamente de acciones sociales colectivas. Son definiciones que expresan lo que la sociedad civil es, más no cómo llegó a ese grado de organización. En

una de ellas se resalta su función como un elemento armónico para el mantenimiento del orden social. Todo lo cual, resalta el carácter descriptivo y estructural de esas definiciones y, por tanto, su incapacidad para dar cuenta de la génesis y desarrollo de las acciones colectivas.

Sin embargo, las definiciones sobre la sociedad civil muestran un elemento muy importante de las organizaciones que la componen, inscrito en las relaciones de éstas con el sistema político. No luchan por conquistar el poder sino por tener influencia en quienes lo ejercen. Tal orientación les permite salvaguardar la autonomía que poseen; aunque debe quedar claro que no todas logran mantenerla.

Para Pereyra (1983) las instituciones de la sociedad civil también se llaman grupos de presión o de interés. Otros autores, al definirlos, no establecen tal relación. Miguel Basañez considera que los grupos de interés son «el estrato más elemental formado por cualquier conjunto de individuos que persiguen cualquier tipo de interés: cultural, religioso, académico, deportivo, social, etc.» Por su parte, Pasquino (1990) define a los grupos de presión como «conjuntos de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir, a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarlas, ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo...en cierto modo, no están interesados en administrar por cuenta propia el poder político sino en cuanto a tener un acceso fácil y franco a este último y en influir en sus decisiones».

Para Claude Heller (1990), los grupos de presión son «grupos organizados y constituidos para la defensa de sus intereses y que ejercen presión sobre el poder público o gobierno a fin de obtener decisiones que les sean favorables». Por su parte, Moodley Studdert-Kennedy (1989) considera que grupo de presión es «todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste».

Haciendo a un lado la calificación de instituciones que de ellos hace Pereyra, estas definiciones permiten señalar la fuerte identificación que existe entre las

ideas de acción social colectiva, grupo de presión y grupo de interés. Las diferencias se encuentran, utilizando frases de Touraine, en que la primera es una categoría de relación y las últimas son de situación; aquella pone el énfasis en la construcción y éstas en la descripción.

Así, la utilidad de los conceptos grupo de presión y de interés, radica por un lado, al igual que las contribuciones de André Gunder Frank y Martha Fuentes, en que pueden ayudarnos a construir tipologías. Por otro, en que nos ayudan a delimitar más las relaciones con el Estado y a descubrir los niveles de autonomía existentes. Los que, dado el carácter que se les reconoce a cada uno de los grupos, tienen más posibilidades de ser conservados por los de interés. Los grupos de presión, al establecer más relaciones con el sistema político para obtener decisiones que le sean favorables, se exponen más a perder la autonomía con que cuentan.

Otro aspecto que vale la pena señalar es el que se refiere a las relaciones existentes entre grupo de presión y partidos políticos. Según Pasquino (1990) «los grupos de presión controlan a los partidos políticos (tanto económicamente, como en reclutamiento y selección de dirigentes, así como en el tipo de política a seguir y realizar). Los grupos de presión son verdaderas enunciaciones de los partidos o reciben, en cierto modo, un apoyo indispensable. Y finalmente, existe una identidad de intereses entre algunos grupos y algunos partidos en temas importantes, pero nunca los temas políticamente relevantes».

Otro de los términos comunmente empleados es el de «sociedad política». Al respecto Camacho indica: «los hombres mismos y las cosas que forman la sociedad civil constituyen la sociedad política o, lo que es lo mismo, el Estado, sólo que en esta última sus relaciones tienen que ver con el ejercicio coercitivo del poder...en la sociedad política las contradicciones se resuelven con decretos o leyes de acatamiento obligatorio o, en última instancia, con la coacción pública. En la sociedad civil el juego es más difuso y las contradicciones tienden a resolverse por el uso de instrumentos como el convencimiento o la presión. Por ello, los movimientos sociales son la forma idónea de expresión de las tensiones dentro de la sociedad civil. El objetivo de los movimientos sociales es, sin embargo, la sociedad política».

Resulta evidente, en la definición apuntada, que la sociedad política es el resultado al que aspira llegar la sociedad civil. Es una abstracción utópica que

supone el ejercicio total de la autonomía, después de haber llevado a cabo un largo proceso en el que siempre se estuvo corriendo el riesgo de perderla. *La construcción social de la acción colectiva.*

BIBLIOGRAFIA

1. *Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G.* Diccionario de Política. Siglo XXI. México, 1991.
2. *Bourdieu, P.* Sociología y Cultura. Conaculta-Grijalbo. México, 1990.
3. *Camacho, D. y Menjivar, R.* Los movimientos populares en América Latina. Siglo XXI. México, 1989.
4. *Cisneros Puebla, C.A.* Entre el conservadurismo y la dicidencia. En: Revista Topodrilo Núm. 15. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México, 1991.
5. *Crozier, M. y Friedberg, E.* El actor y el sistema. Alianza. México, 1990.
6. *Dahrendorf, R.* Sociedad y libertad. Tecnos. Madrid, 1971.
7. *Díaz Polanco, H.* Teoría marxista de la economía campesina. Juan Pablos. México, 1987.
8. *Galván Díaz, F.* Touraine y Habermas: Ensayos de Teoría Social. Universidad Autónoma de Puebla - Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco. México, 1986.
9. *Graeme, C.; Moodley Gerald Studdert-Kennedy.* Opiniones, públicos y grupos de presión. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
10. *Gunder Frank, A. y Fuentes, M.* Diez tesis acerca de los movimientos sociales. En: El juicio al sujeto: un análisis global de los movimientos sociales. Porrúa - Flacso. México, 1990.
11. *Lezama, J.L.* Organizaciones urbano populares y transformaciones urbanas.

- En: *La población en el desarrollo contemporáneo de México*. El Colegio de México. México 1994.
12. *Loyo Brambila, A.* Una metodología individualista para el análisis de una acción colectiva: el enfoque de Anthony Oberschall. En: *Revista Sociológica* núm. 9. Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco. México, 1989.
 13. *Marx, K.* Textos sobre clases sociales, estado y derecho. Lotusmarc. Buenos Aires, 1976.
 14. *Melucci, A.* La acción colectiva como construcción social. En: *Estudios Sociológicos*, núm. 26. México, 1991.
 15. *Melucci, A.* Um objetivo para os movimentos sociais? En: *Revista Lua Nova* Núm. 17. Sau Paulo, 1989.
 16. *Nivon, E.* La perspectiva cultural de los movimientos sociales. En: *Revista Topodrilo* núm. 15. Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa. México, 1991.
 17. *Pereyra, C.* Sobre la democracia. Cal y Arena. México, 1990.
 18. *Quiroz Trejo, J.O.* Movimientos sociales en México. En: *Revista Topodrilo* núm. 15. Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa. México, 1991.
 19. *Rubi Salazar, I.* Los grupos de presión, un repaso teórico. *Revista Identidad*, 1ra. época, núm. 3. Facultad de Ciencias Política y Administración Pública/ Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 1992.
 20. *Salazar, F.* Movimientos sociales en los ochentas. En: *Revista Topodrilo* núm. 15. Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa. México, 1991.
 21. *Touraine, A.* El regreso del autor. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1987.
 22. *Touraine, A.* Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. PRELAC. Santiago de Chile, 1987.
 23. *Touraine, A.* Sociología de la acción. Ariel. Barcelona, 1969.
 24. *Weber, M.* Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

DISEÑO DE INVESTIGACION DE TESIS

Raúl Zepeda López.

Muchos son los equívocos que están presentes en el proceso investigativo, como resultado de confusiones de naturaleza conceptual. Y en dicho sentido una de las cuestiones que habrá que desterrar es la idea de que el problema objeto de estudio es algo dado de antemano, algo externo al sujeto que investiga. Esta noción equivocada, divulgada en diversos manuales de investigación orientados en términos formalistas y recetarios, principalmente por quienes carecen de experiencia práctica, ha sido bastante perjudicial para los estudiantes, por cuanto deforma el auténtico sentido de la investigación. Por el contrario, acá sostenemos que el *objeto de estudio es una construcción intelectual derivada del mismo proceso investigativo*. De manera que el objeto de estudio no es previo ni post, sino parte de dicho proceso de trabajo intelectual. Es por ello que reconocemos la existencia de principios básicos como los siguientes:

- El objeto de estudio se construye interrogando la realidad social en términos teórico-conceptuales.
- La investigación no es sólo ni fundamentalmente un proceso deductivo. No vamos a deducir la realidad de la teoría. Más aún si sostenemos que la realidad es infinita y finito el conocimiento de la misma.
- Tampoco la investigación es una simple descripción de hechos, toda vez que los datos «no sudan teoría».
- El investigador no es un sujeto pasivo. Por el contrario, con el uso apropiado de conceptos y categorías, de hipótesis y teorías, se apropia de la realidad «en sí» y la convierte en realidad «para él». Los «recortes» que sufre el objeto (teórico) de estudio son consecuencia de la focalización del pensamiento, de la delimitación del problema, y principalmente de la especificación de los objetivos e hipótesis que guían el proceso investigativo y particularizan la teoría.

Lo antes dicho presupone que para plantear el problema *no basta enunciar*

o describir el objeto de estudio como sucede con las posturas empiristas que soslayan el momento interpretativo y argumentativo del planteamiento del problema. Tampoco basta encuadrar el problema dentro de un conjunto de conceptos y categorías que no se corresponden con los niveles de expresión del objeto de estudio, tal como ha sucedido con las posturas formalistas, de diferente estatuto teórico (formalismo weberiano, formalismo marxista).

La construcción del objeto de estudio

Cuando el pasante ha tomado la decisión de seleccionar un tema-problema como objeto de estudio, es porque *ya cuenta con información suficiente y adecuada, amplia y profunda* sobre el mismo. Asumimos que no puede seleccionar lo que desconoce, y que intentarlo implica el riesgo de «cambiar de tema» ante el primer obstáculo. De manera que decidirse en favor de un tema-problema ya implica una elevada responsabilidad intelectual y académica, toda vez que por selección del tema-problema no se entiende la sola enumeración descriptiva, sino que esto implica un proceso reflexivo-selectivo, en términos de:

- Un conjunto de áreas de conocimiento interesantes pero que no pueden trabajarse en forma simultánea.
- Determinados aspectos y elementos que forman parte del área de conocimiento seleccionado. Vale decir un conjunto de aspectos, elementos, relaciones, condiciones y factores que progresivamente se van configurando y que van tomando «relieve» en términos teóricos.
- Ciertas interrogantes sobre aspectos centrales del objeto de estudio, que al mismo tiempo van impulsando al investigador a formular determinadas respuestas tentativas (hipótesis).

Lo planteado significa subrayar un aspecto que por conocido es descuidado en el análisis teórico-metodológico. Sólo puede investigarse un objeto a partir de cierto nivel de conocimiento sobre el mismo. O sea que aunque la meta de la investigación es profundizar en el conocimiento del objeto, lo que acá se indica es que «no puede partirse de cero». Hay que partir de un determinado

nivel de conocimiento *para ascender a otro nivel de conocimiento*. Así es como se perfila el infinito camino de construcción del conocimiento.

Lo antes dicho significa que la construcción del objeto de estudio tiene un doble carácter contradictorio:

- El proceso de selección significa discriminación, profundización de áreas y aspectos, y rechazo simultáneo de otras. De manera que a partir de un mismo tema y de la misma información empírica se pueden «construir» diversos objetos de estudio.
- La selección de aspectos y áreas implica profundización del conocimiento, modelamiento y construcción del objeto de estudio. Significa *darle relieve al problema y despejarlo* de manera tal que en forma simultánea *son opacados* otros aspectos, factores y elementos que no van a ser trabajados.

La selección y formulación del problema implica *mucho más que describirlo* por medio de algunas generalidades y aproximaciones irrelevantes. Lo dicho pone en evidencia la desorientación de ciertos procesos investigativos en donde prevalece «el salto» de un tema a otro, la dispersión temática, así como la imprecisión de metas y objetivos. La ausencia de interrogantes teóricas sistemáticamente formuladas conduce a un proceso de improvisación caótica en donde la incertidumbre y el desorden se traducen en frustración y en postergamiento de esfuerzos relativos que de ser cumplidos en forma eficiente acercarían la fecha de graduación de los egresados. En estos casos el tesista conoce el punto de partida pero *no tiene idea del rumbo a dónde va, de cuáles van a ser los resultados del proceso, ni de cómo o de qué manera van a ser obtenidos*.

El conocimiento se construye por etapas

La ausencia de planificación, que se manifiesta a través de un protocolo deficiente, es producto del escaso dominio teórico sobre el tema, pronto se convierte en obstáculo para proseguir el trabajo y en fuente de no pocas frustraciones. En fin ..., podríamos decir que la tendencia generalizada a memorizar, repetir y resumir textos, sólo conduce a eso: a hacer resúmenes de

otros resúmenes. Pero no a plantear el problema. El camino del conocimiento se da por pasos pero esto sólo es posible mediante un proceso sostenido para «pensar» el objeto de estudio. Se trata de un proceso intelectual sumamente complejo y contradictorio, y no de una actividad improvisada y caótica, sobre un campo desconocido, pues de esta manera la selección del objeto de estudio se desnaturaliza.

Sin por ello menospreciarlas, muy poco ayudan las «observaciones de campo» anticipadas y las visitas del tesista a la comunidad cuando este proceso de aproximación empírica no va acompañado de un proceso de aproximación y construcción del objeto teórico. La importancia del trabajo de campo, tan importante para precisar la forma en que se va a concretar la teoría, es exagerado en el marco de una postura empirista que de manera conciente o inconciente caracteriza *la verdad como un epifenómeno, al conocimiento sensible como criterio de verdad y a la investigación como recolección de información*. Por nuestra parte sostenemos que acumular datos sin interrogantes previas, equivale a acumular respuestas a preguntas que nunca fueron planteadas.

El estudio de documentos, de tratados y obras generales, así como de obras especializadas, junto al dominio teórico y conceptual que se alcanza mediante la formación de un vocabulario básico utilizando para el efecto los diccionarios especializados, son actividades que permiten al investigador *superar el inicial nivel de conocimientos superficial y global del tema para ascender al nivel de conocimiento profundo, analítico, crítico, reflexivo y específico del problema objeto de estudio*. De manera que por la vía de la profundización del conocimiento del tema es posible avanzar hacia la construcción del problema objeto de estudio. El conocimiento concreto-sensible es superado por el conocimiento concreto-pensado, que incorpora y simultáneamente supera el primero. Este esfuerzo sistemático no puede hacerse en forma improvisada, sino previendo metas, acciones, etapas y productos.

La selección del problema se realiza en la etapa exploratoria y tiene como resultado la construcción del objeto de estudio. En esta etapa se van sucediendo actividades como las siguientes:

- Lectura panorámica de artículos periodísticos y revistas especializadas.

- Lectura a profundidad de determinados temas en tratados y libros especializados. Estudio sistemático de conceptos y categorías relacionadas con el objeto de estudio.
- Observaciones de campo progresivas, pertinentes y adecuadamente planificadas. Registro y reflexión sobre la información obtenida en las mismas.
- Análisis de documentos, de cuadros estadísticos, etc., según sea la naturaleza del problema estudiado.
- Entrevistas progresivas con el asesor, con investigadores y maestros, para analizar y evaluar las dificultades y logros alcanzados en el trabajo. Obtener nuevos criterios y elementos de juicio ayuda a enriquecer la propia con la experiencia ajena.

De manera paralela y como parte del proceso de trabajo teórico-empírico, se procede a localizar, evaluar, clasificar y ordenar nueva información. Son evaluadas y criticadas las fuentes directas o indirectas. Se valora la calidad de las mismas y de los datos, toda vez que pueden inducir a descuidadas conclusiones. Se lee y se construyen ficheros. Se estudian las fichas, se hacen esquemas, se redactan resúmenes y comentarios para luego elaborar planteamientos interpretativos propios (preguntas, consideraciones hipotéticas y respuestas). Dichas actividades y reflexiones quedan registradas en ficheros diferentes.

Se desprende de lo dicho que el estudio que se realiza en la etapa exploratoria no puede realizarse de manera caótica y desordenada, en forma superficial e irregular. De manera que el trabajo intelectual realizado en esta etapa *nada tiene de provisional*. Por el contrario, las decisiones que se tomen son claves para la determinación de criterios, para la selección o rechazo de temas y aspectos, para la inclusión de determinados elementos de juicio y la formulación específica de estrategias de trabajo teórico y empírico.

La formalidad del proceso de investigación

No es ocioso reiterar la necesidad de que el proceso investigativo sea ordenado, cuidadosamente planificado. La libertad investigativa y la creatividad intelectual no son excusa para encubrir la superficialidad teórica, la ausencia de definición ideológica y de hábitos de trabajo. Y es que el desconocimiento metodológico, así como el descuido derivado de la prevalencia de ciertas convicciones antimetodistas generan constantes frustraciones. El diseño no es cárcel para el investigador sino una guía necesaria para el trabajo fecundo. Y es que se frustra quien se da cuenta que no obtuvo los resultados satisfactorios en su trabajo, sobre todo *cuando no estuvo en capacidad de plantearse metas precisas y coherentes ante la ausencia de conocimientos profundos sobre el tema que investiga.*

El diseño de investigación hace que el investigador explicita el problema objeto de estudio. Obliga a argumentarlo, delinearlo y delimitarlo, así como a fundamentarlo teóricamente. El diseño exige precisar y delimitar el objeto de estudio, tanto como identificar sus aspectos básicos. Obliga a definirlo y ubicarlo dentro de determinada postura teórica y metodológica de manera explícita.

Es conveniente identificar dos errores que comúnmente se cometen. El primero es pretender redactar el diseño como una primera etapa de trabajo, sin haber estudiado el tema-problema. Por esta vía la redacción del diseño se prolonga meses y en algunos casos años, desatendiendo la idea de que no se puede redactar algo que todavía no está claro en el pensamiento. En segundo lugar, se plantea el error de no deslindar las diferencias entre diseño e informe de investigación, considerando al primero como una parte del segundo. La inexperiencia, la falta de adecuada asesoría y sobre todo la improvisación conducen a olvidar *que se trata de momentos teóricos diferentes con lógicas también diferentes.*

Con todo y la riqueza de planteamientos teóricos presentes en el momento de la construcción del diseño de investigación, siempre éste resulta empobrecido ante la riqueza de elementos provenientes del proceso de investigación concreta. Digamos que «la referencia a la realidad» es cualitativamente diferente entre uno y otro momento teórico, de igual manera como es diferente el plano y la obra arquitectónica.

El recorrido intelectual que el investigador ha logrado en el momento en que redacta el diseño de investigación es importante. Puede decirse que ha recorrido buena parte pero no todo el camino, pero que muchos de los problemas fueron ya superados. La diferencia existente entre esta postura y la que ubica el diseño como punto de partida inicial en la investigación olvida que se trata de realizar un esfuerzo intelectual oportuno, a efecto de hacer más viable el cauce y el proceso del trabajo intelectual posterior. De manera que al redactar el diseño ya el investigador sabe cuál es el recorrido que realizará y el producto que espera. Por el contrario, en los casos en que el trabajo de construcción del diseño se confunde con el informe, puede decirse que el perfil del informe se desdibuja en forma permanente.

La investigación es una interesante aventura intelectual, pero no puede ser tomada como pasatiempo sino como una actividad de incalculables y valiosas consecuencias. A lo largo de dicho recorrido el estudiante desarrolla y madura su vocación intelectual, la cual se manifiesta tanto por el desarrollo de la responsabilidad de su propia formación como por la responsabilidad social que asume al exponer sus planteamientos. Devolver a los trabajos de tesis una mejor valoración es responsabilidad compartida de los propios pasantes, de los docentes y de las correspondientes unidades académicas. Acaso la conciencia del atraso científico y tecnológico de las sociedades latinoamericanas sea el mejor acicate para propiciar una investigación más comprometida con las necesidades de desarrollo de nuestros pueblos.

Etapas del proceso investigativo

Cuando se analiza el proceso investigativo lo primero que se observa es que incluye varias etapas. El desarrollo de unas condiciona el desarrollo de otras. Todas guardan cierta coherencia lógica en cuanto al nivel de análisis, complejidad, amplitud y precisión con que el problema es enfocado. De cierta manera existe semejanza en *la forma* en que los autores conciben estas etapas, aún cuando al analizar la cuestión más a fondo se observan discrepancias que tienen como trasfondo la concepción teórico-metodológica, normalmente implícita.

Una visión general bastante panorámica de estas etapas nos la

proporcionan Castro y Rodríguez Meza¹. Los autores identifican la interacción que se da entre etapas y actividades, aunque solo proporciona una visión más o menos «plana» del proceso, sin identificar la complejidad de cada una de dichas etapas. Castro y Rodríguez Meza identifican los siguientes momentos:

Identificación de fuentes y fines, incluyendo demandas y orientaciones de tipo institucional. *Exploración previa*, esto es, documentación sobre el problema, sondeo de posibilidades y recursos, precisión y afinamiento de objetivos, de criterios y fundamentos. *Redacción del plan de trabajo o diseño*, que incluye la elaboración del esquema de trabajo y la definición de técnicas necesarias, así como la recopilación de la información pertinente. La recopilación y procesamiento de la información requerida. *El análisis y evaluación de los resultados*, y formulación de conclusiones, como condición previa para la redacción del informe.

Otros autores² identifican los momentos que por nuestra parte describimos a continuación:

Etapas exploratorias

Presenta diversas actividades, unas de tipo teórico y otras de naturaleza manual. A partir de vivencias, inquietudes y de la reflexión sobre ciertas situaciones problemáticas, se plantean interrogantes que van a conducir a la formulación y planteamiento teórico conceptual del problema. La documentación y el estudio de los temas-problemas identificados hará posible dicho planteamiento, lo cual significa la construcción, estructuración y delimitación del objeto teórico que va a ser estudiado.

La meta final de esta etapa es la construcción del objeto de estudio (esto es, el planteamiento del problema o interrogante básica) y la formulación de hipótesis o de respuestas tentativas y provisionales a aquella interrogante. Paralelamente a este proceso el investigador determina, selecciona, analiza y

^{1/} Manuel Castro Tato y Gonzalo Rodríguez Mesa, *Sobre la Metodología de la Investigación Económica*. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, Cuba, 1981.

^{2/} J.W. Best, *Cómo Investigar en Educación*. Ediciones Morata, Madrid 1970.

evalúa fuentes y datos, recursos y posibilidades de trabajo, toda vez que debe tomar decisión en cuanto a la redacción del diseño.

Como parte de esta etapa también se conocen y evalúan experiencias investigativas y se proponen esquemas alternativos que orienten sobre diversas posibilidades de trabajo. Se realizan entrevistas con especialistas e informantes claves y se evalúan fuentes documentales y datos, así como los recursos humanos y financieros. Como parte del proceso de «acercamiento» intelectual al objeto de estudio se identifica, analiza, evalúa y clasifica la información existente. Se delimita y ubica el problema tanto a nivel teórico como empírico.

Etapa de redacción del diseño

En esta etapa se precisan, definen y exponen las decisiones centrales en cuanto a lo que se pretende estudiar, los objetivos propuestos, la metodología pertinente, etc. De lo dicho se deriva que el diseño de investigación es consecuencia lógica y natural de la etapa anterior. Esto no significa que se dejen de realizar entrevistas, exploraciones, visitas de campo, sondeos, etc. Esta etapa puede ser breve y exitosa siempre y cuando el esfuerzo intelectual realizado en la anterior haya sido lo suficientemente documentado, analítico y profundo. En otras palabras la estructuración del diseño tiene una duración que va en proporción inversa a la etapa anterior.

Se supone que para redactar el diseño ya el investigador posee dominio teórico y metodológico para «atacar» adecuadamente el problema, con claridad de objetivos y fundamentación teórica. Dicho de otra manera: como consecuencia del trabajo realizado, el investigador tiene dominio sobre los siguientes aspectos:

- Elementos, aspectos, contexto y características del problema.
- Relaciones causales y de correspondencia entre dichos aspectos y elementos.
- Dinamismo del problema en su conjunto y en sus elementos constitutivos (proceso de desenvolvimiento del fenómeno), especialmente de aquellos que constituyen el núcleo del problema (N.P.) u objeto de estudio.

En consecuencia el investigador conoce cuáles son los principios teóricos que permiten interpretar el problema y que fundamentan tanto el problema como la hipótesis. ¿Cómo van a ser demostradas las hipótesis propuestas (estrategia metodológica) y a través de qué instrumentos investigativos (técnicas) se va a recolectar la información pertinente (válida?). También estas preguntas ya puede responderlas. A estas cuestiones retornaremos más adelante.

Etapa de construcción de instrumentos

Inmediatamente después de haber redactado el diseño y previo a la definitiva recopilación de la información y análisis de la misma, se procede a la construcción de los instrumentos técnicos correspondientes, así como a su prueba y validación. El diseño vino a ser el primer instrumento de trabajo construido. Esto es más visible, sobre todo en el caso de investigaciones que requieren del trabajo de campo.

Desde luego que la construcción de instrumentos no es una etapa exclusivamente técnica. Su eje es el cuerpo de hipótesis, y su fundamento es el marco teórico que condiciona la estrategia metodológica, lo que ayuda a entender el carácter determinado y subordinado de dichos instrumentos, así como a discriminar entre metodología e instrumentos técnicos. Acá también el trabajo se colectiviza, y requiere del apoyo de asistentes de investigación, de bibliotecarios, dibujantes, encuestadores, estadígrafos, etc. Desde luego que el apoyo técnico que el investigador obtiene no lo exime de responsabilidad individual en el desempeño de sus funciones estratégicas. Observe que la falta de una adecuada comunicación entre investigadores y colaboradores puede conducir fácilmente a sesgos o desviaciones respecto de los objetivos propuestos y de la obtención de los datos como consecuencia de «la forma» de aplicación de los instrumentos.

Es común que, en estas condiciones, el investigador acuda a posteriores generalizaciones, a planteamientos cruciales, a conclusiones aventuradas e imperfectas. Estos «saltos al vacío» que, por así decirlo, fácilmente conducen a rellenar los «vacíos teóricos» con elucubraciones imaginativas, tenues, ante la ausencia de empapamiento con la realidad que se estudia. Muchos informes,

documentos oficiales y académicos presentan este tipo de rasgos, como consecuencia de una errónea comprensión de la división técnica del trabajo. Estas situaciones tienden a desaparecer cuando el encargado de la investigación asume su responsabilidad intelectual y académica, la dirección del proceso, y se involucra en el trabajo «de campo» justo en la medida en que a los «trabajadores de campo» se les concede un espacio para el análisis, para la evaluación de fuentes y datos, y para el análisis de los mismos. Con esto queremos decir que, de esta manera se borra la diferencia entre trabajo de «cuello blanco» y el trabajo operativo.

En el caso de una *investigación experimental* se aprovecha el acervo tecnológico existente, pero puede ser necesario crear y producir nuevos instrumentos. Para una *investigación de campo* las principales tareas podrían ser: construcción y validación de instrumentos o técnicas. Redacción de manuales e instructivos para aplicarlos en la fase de adiestramiento de personal y del posterior desarrollo del trabajo de campo. Selección y adiestramiento del personal auxiliar. Realización de acciones divulgativas para informar del proyecto y lograr el apoyo de la población y de las instituciones, organizaciones, etc.

Habrá necesidad de redactar guías de trabajo, planes de observación y cuestionarios, así como de preparar mapas cartográficos para apoyo al posterior trabajo, desagregando fases y actividades, a efecto de lograr la sincronización del conjunto de tareas en forma eficiente.

La construcción de instrumentos será diferente según el tipo de investigación que impone el problema-objeto de estudio. Pero hay un instrumento necesario, independientemente del tipo de problema y de técnicas de investigación: el plan de análisis. Este es un documento analítico que incorpora de manera explícita y desagregada los objetivos, hipótesis, dimensiones y variables del problema, y que identifica los instrumentos de recolección de información pertinentes. El plan de análisis explica la forma de análisis que se pretende realizar, pues antes que nada es una guía para determinar el tipo y calidad de información requerida, a efecto de que el proceso de recolección y de análisis sean lo suficientemente consistentes.

Otras etapas del proceso investigativo son:

- La de ejecución y desarrollo del trabajo investigativo propiamente dicho (empírico, documental o experimental). Esto implica recopilar la información de manera planificada, exhaustiva y definitiva. Observe acá la importancia que tiene la determinación de la cantidad y calidad de datos e información necesaria.
- La etapa de clasificación y análisis e interpretación de los datos. Esto puede significar la codificación y posterior descodificación de los mismos, si así lo indica el plan de análisis.

La temporalidad de cada una de las etapas indicadas es variable, según sea la complejidad del problema objeto de estudio, así como de la amplitud y profundidad de los objetivos planteados. La duración de cada etapa puede también estar condicionada con la existencia previa de trabajos de investigación sobre la temática en cuestión, de la cantidad de recursos y del tiempo disponible. Una investigación histórica, por ejemplo, va a demandar bastante tiempo en la recopilación y análisis de la información.

Lo planteado antes no significa que el investigador adopte un criterio esquemático y lineal del trabajo. De manera que este zigzag puede implicar momentos de corrección, especificación, de ampliación y de profundización del estudio. Pero lo que se pretende es deslindar entre esta característica natural del proceso investigativo y la anarquía que no permite distinguir entre lo específico de una y otra etapa. Por el contrario, los momentos de naturaleza metodológica y técnica constituyen formas de intermediación entre la teoría y la realidad, como parte de un proceso global, de un zigzag en el que se observa la acción recíproca entre el método, la teoría, y las técnicas, el pensamiento y la realidad social. De manera que la construcción del conocimiento (nuevo) no es un proceso deductivo, ni inductivo, a secas. Tampoco se trata de un camino recto y sin contratiempos.

Dificultades propias del momento inicial del proceso investigativo

A lo largo del proceso de estructuración del objeto de estudio se van resolviendo problemas de tipo teórico, metodológico y técnico, de diverso grado de complejidad. Desde luego que las dificultades no son insalvables sino condición natural de este proceso, y pueden estar relacionadas con factores como:

- La cultura general y especializada del investigador. Esto incluye su formación y vocación intelectual, sus hábitos de lectura, la perspectiva teórica, el dominio informativo y documental que tiene sobre la región y el país, y sobre los problemas cruciales de la época. Incluye además hábitos de trabajo intelectual y capacidad comunicativa de sus ideas a compañeros de estudio y de trabajo, a maestros y especialistas y a la comunidad académica en general. También implica la capacidad para estar informado, para leer, redactar y expresarse por escrito.
- La naturaleza del problema seleccionado. Esto es, su grado de complejidad y de relevancia, los antecedentes investigativos que existen sobre dicho problema y la posibilidad de encontrar especialistas interesados en dicha temática, con quienes compartir preocupaciones teóricas.

Lo dicho implica reconocer que todo proceso investigativo implica diverso tipo de dificultades. Y es que no las enfrenta quien no investiga. Acaso las más relevantes sean las que se refieren a la forma de trabajo del investigador. Muy común es el descuido que se observa en las formas de lectura, de estudio y de elaboración de síntesis descriptivas o comentadas, en las formas de preparar las fichas y de ordenar la documentación correspondiente.

Con frecuencia se observa alguna dificultad para utilizar en forma óptima la información disponible, así como para presentar con claridad y precisión el objeto de estudio. Asimismo, y en relación con lo anterior, también es frecuente el grado de desorden para establecer una secuencia ordenada de momentos, pasos y actividades. En este caso, al querer resolver todos los problemas de manera simultánea, el investigador «se ata de pies» y se torna incapaz de resolver cuestiones elementales, así como de superar la frustración y confusión subsiguiente. Vemos acá cómo el orden lógico y la racionalidad del trabajo

impacta en la esfera emocional del investigador, un factor que no siempre es objetivado y que pasa desapercibido, a pesar de sus implicaciones en la calidad del proceso de trabajo y en los resultados del mismo.

Es bueno considerar que no todos los problemas tienen igual trascendencia y magnitud, no se refieren a un mismo aspecto, ni corresponden a un mismo plano de la realidad. En principio, la falta de experiencia en el trabajo investigativo, de paciencia y sobre todo de perseverancia, conducen a frustrar los interesantes y entusiastas «momentos de arranque» en la etapa inicial del proceso de trabajo. Esta situación subjetiva cuyo análisis autocrítico debería realizar el investigador, con el apoyo de asesores, fácilmente puede conducir a cambiar de tema, a trasladarse de un problema a otro, a modificar objetivos e hipótesis de manera ligera y acomodaticia. Y es que la falta de dominio sobre el problema se traduce en inestabilidad y en pérdida de confianza. Desde luego que el trasfondo puede ser, en algunos casos, una visión equivocada de lo que significa el trabajo intelectual. La investigación es trabajo y como tal debe entenderse. Es una laboriosa actividad que a veces tiene como consecuencia una situación de fatiga más compleja que la fatiga física. De manera que la desesperación y la búsqueda de soluciones fáciles originan decisiones rápidas, y radicales pero nocivas para la formación de un espíritu de trabajo intelectual sostenido.

Al pasante se le sugiere *evaluar su propia actividad y sus limitaciones con adecuada capacidad autocrítica y objetividad*. De manera que con el esfuerzo intelectual sostenido, perseverancia y con la adecuada asesoría, los problemas se irán superando. No hay problema sin solución. Y buena parte de la solución de las dificultades antes indicadas está dada al identificar de manera correcta las características de éstas y sus causas. En esta etapa crucial el papel del asesor de tesis debiera ser decisivo, pero en la práctica lo que tenemos es que el egresado se encuentra abandonado a su propia iniciativa. Como en el caso del infante que inicia sus primeros pasos, acá se trata de que *el asesor lo deje caminar, que lo oriente, pero no lo sustituya*, toda vez que las decisiones fundamentales deben ser principalmente tomadas por el propio investigador.

Es correcto afirmar que las dificultades de mayor trascendencia, implicación y complejidad mucho tienen que ver con la selección y delimitación del objeto de estudio, con el planteamiento del problema, con las interrogantes básicas y

con las respuestas tentativas, así como con la selección de alternativas de trabajo de tipo metodológico y técnico. Estas cuestiones deberán quedar consignadas de manera explícita en el diseño de investigación, toda vez que el diseño es guía, así como compromiso de trabajo del investigador.

Suele suceder que en vez de aquel trabajo intelectual sostenido y metódico el pasante manifieste rasgos de una actividad circunstancial, desordenada e irregular. Estas características tienen como consecuencia la parálisis del proceso y su estancamiento progresivo. Un rasgo objetivo-subjetivo que por sus implicaciones, por su amplitud y generalidad, por las frustraciones que genera y por el derroche de recursos humanos y financieros que implica, bien debería constituir un tema de preocupación para personas y organismos que tienen la dirección de la política universitaria. Fácilmente puede afirmarse que por cada investigador exitoso y experimentado existen muchos cuyas capacidades se desperdician y se pierden en el anonimato. Esta es una verdad de la que poco se habla en la academia.

Pero se hace camino al andar

La práctica constituye el origen, forma de desarrollo y verificación del conocimiento científico. En tal sentido, el pasante interesado en realizar su trabajo de tesis y graduarse, no debe postergar el despliegue práctico de sus capacidades intelectuales, de sus conocimientos. Enfrentar las dificultades iniciales relacionadas con la construcción del objeto de estudio y, para el efecto, estudiar a fondo los problemas, a efecto de identificar, seleccionar y ordenar aspectos y relaciones entre aspectos, no sólo es un buen punto de partida, sino que constituye la única forma para avanzar y dar continuidad a una nueva etapa de su desarrollo: la del ejercicio profesional.

La búsqueda, evaluación, selección y clasificación de la información es un punto importante, pero no debe perderse de vista que constituye un medio para atacar los problemas antes mencionados. Si todavía no hay claridad sobre el problema, los objetivos e hipótesis iniciales, carece de sentido recolectar y clasificar información. Son muchos los riesgos de que *el medio se convierta en fin*, sobre todo cuando el pasante manifiesta superficialidad en el dominio teórico-empírico del problema, lo cual condiciona el desconocimiento de lo que

pretende hacer. No se trata, pues, de iniciar una etapa de sostenidas exploraciones de campo sin tener claridad de propósito. Y es que es un sinsentido reunir información estadística, documental y de campo para un problema todavía no perfilado. Tampoco se trata de aprender primero la teoría, por así decirlo, pero sí de tener en cuenta que la investigación científica es una modalidad de trabajo predominantemente teórica. Y es que la sola búsqueda de información y su clasificación no caracteriza en lo esencial a la investigación científica, por más que el empirismo tienda a convertir al investigador social en un recolector, y en el mejor de los casos, en un taxónomo.

En definitiva podemos afirmar que la decisión en favor de determinado tema-problema no se improvisa. No conviene anticiparlo por desesperación, pero tampoco postergarlo de manera indefinida, por abulia intelectual. Esta decisión no es voluntarista, subjetiva y arbitraria, sino consecuencia del proceso de estudio teórico-empírico, de evaluación de diferentes respuestas, posibilidades y estrategias, así como del conocimiento y evaluación crítica de experiencias de trabajo similares. Estamos hablando de un esfuerzo analítico *que se desplaza de manera simultánea* en diferentes planos: teórico, metodológico y empírico.

Al plano teórico corresponde el desarrollo conceptual sobre el objeto de estudio, el desarrollo simultáneo del problema (pregunta) de la hipótesis (respuesta) y del marco teórico el que ésta se fundamenta. *Al plano metodológico* corresponde el esfuerzo para particularizar una estrategia adecuada, por precisar *la forma de abordaje del problema*. También corresponde a los criterios que determinan el acercamiento al objeto, así como la identificación de sus probables aspectos, dimensiones y variables. Nos referimos también a la evaluación de fuentes y datos, así como a la determinación de lo que va a ser la unidad de análisis y la unidad de información. *Al plano empírico* corresponden los esfuerzos para recolectar información de fuentes directas o indirectas, a través de observaciones de campo, entrevistas individuales o colectivas, talleres de reflexión, etc.

Ya hemos dicho que el esfuerzo teórico-empírico transcurre de manera simultánea en los tres planos, como parte de un zigzagueo que permite al pensamiento avanzar mediante cauces no lineales ni necesariamente deductivos. Y de manera simultánea a la identificación de los aspectos básicos del problema

o núcleo del problema (N.P.), que permite particularizar las interrogantes planteadas; también se avanza en la identificación y planteamiento de hipótesis específicas, como punto de partida para la posterior determinación de la estrategia metodológica específica que será adoptada.

Intimidades de la construcción del diseño de tesis

El proceso investigativo necesita desarrollarse de manera metódica. Esto es, en forma ordenada y sistemática. Y es muy difícil que pueda realizarse en forma exitosa si no se tiene una idea clara de los siguientes aspectos básicos: Que es lo que pretende investigar? Cuales son los objetivos que se propone alcanzar la investigación? Qué se pretende demostrar?

Cuáles son los principales argumentos teóricos que permiten caracterizar el problema-objeto de estudio (interrogantes básicas) y fundamentar los planteamientos hipotéticos (respecto del Núcleo del problema NP) que se pretenden demostrar?. Cómo y a través de qué forma o estrategia de razonamiento se pretende dar respuesta a aquellas interrogantes para demostrar los planteamientos hipotéticos formulados respecto del N.P.?

Dicho de otra manera, cómo va a realizar el proceso de demostración de las hipótesis propuestas (cuando las hay) o las respuestas a las interrogantes básicas que las sustituyen?. Qué instrumentos de investigación va a utilizar a lo largo del proceso investigativo, para qué objeto, en qué momento y para qué finalidad específica?. La forma en que el investigador da respuesta a las preguntas mencionadas obligan a desarrollar un discurso en el cual se van estructurando de manera progresiva las partes del diseño. Esto significa reconocer que cuando se procede a redactarlo es porque ya se está en capacidad de responder aquellas interrogantes.

Al momento de redactar el diseño es común observar dos posibilidades de trabajo que implican idénticas posturas metodológicas: una *formalista*, de tipo enumerativo, que se va desplegando a la manera de un índice temático sobre los aspectos que luego van a ser abordados. En este caso no se logra profundizar en el tratamiento del problema y el riesgo de desarrollar un discurso

superficial, descriptivo y escasamente focalizado en los aspectos centrales del problema (N.P.) es elevado.

Muchos autores de obras de metodología incurren en esta postura, restándole posibilidades argumentativas y orientadoras al diseño, y dejando un amplio margen de discrecionalidad al investigador, al extremo de que no quedan suficientemente explicitados sus objetivos, las interrogantes básicas y sobre todo los supuestos teóricos y el cuerpo de hipótesis. Esta tendencia puede estar presente en diversos campos del conocimiento pero suele ser más frecuente en la investigación humanística y en las Ciencias Sociales. A manera de simil, digamos que *la falta de precisión directiva se convierte en razón para un enjundioso discurso, probablemente más literario que científico*. De manera que en este caso el informe de investigación científica tiende a confundirse con el ensayo.

Una modalidad diferente, de tipo *empirista*, es la que se observa cuando, a partir de la delimitación espacio-temporal del problema, se identifican las variables significativas y se pretende reunir cierta información empírica, por medio de técnicas como la encuesta o el estudio de casos, para luego realizar determinadas operaciones de orden descriptivo y cuantitativo. De manera que en el diseño se privilegia la explicación sobre cómo van a ser recopilados y analizados los datos. Una mayoría de autores de obras de metodología, principalmente de la vertiente funcionalista, se ubican dentro de esta postura. En este caso, podríamos decir, a manera de simil, que *el discurso sobra ante la elocuencia de los datos*. De alguna manera las exigencias de medición impactan el estilo de trabajo, en el que va a predominar la descripción cuantitativa de rasgos. Desde esta perspectiva, aquello que no es adecuadamente medible pierde sentido de científicidad. A manera de ironía se argumenta que «la cuantomanía» se fundamenta en el supuesto de que «los datos sudan teoría».

El trasfondo que explica estas dos versiones del diseño de investigación suele tener un fundamentación teórico-metodológica. Pero este no es el caso del estudiante que construye un diseño de tesis sin tener experiencia investigativa porque en su escuela facultativa tampoco se enseña a investigar ni se investiga. En tales casos, al no existir un referente institucional inmediato que permita al docente o al asesor explicar los procesos investigativos reales, la teoría de la investigación se convierte en discurso teorético, y las explicaciones

metodológicas en elucubraciones bastante escolásticas. En estas condiciones, que son las más comunes, el estudiante asumirá finalmente una postura metodológica, pero sin conocer los principios teóricos que la fundamentan.

En cualesquiera de los dos casos mencionados el estudiante presente un índice en vez de diseño, olvidando que el índice es posterior al informe; que es la culminación del proceso investigativo y no un punto de partida.

Por diseño estaremos entendiendo *la metodología específica necesaria para proyectar, planear, ejecutar, y evaluar el proceso investigativo*. Viene a ser, afirman, Gómezjara y Pérez (1979: 7), algo así como «la erección de un extenso andamiaje destinado a prestar apoyo al desarrollo de la investigación»; algo así como «el modelo de análisis-síntesis de la realidad investigada».

Este andamiaje es, en otras palabras, un conjunto de elementos teóricos, metodológicos y técnicos que señalan: por un lado, los pasos a seguir, los diferentes momentos reflexivos y de aproximación al objeto, que identifican y unifican las ideas centrales del proceso (objetivos, hipótesis, núcleo del problema). Y que describen el conjunto de medios, recursos y actividades para cada etapa y fase específica de trabajo. De manera que es correcto subrayar que la sola descripción cuidadosa de la fase técnica, sin el adecuado despliegue teórico-metodológico correspondiente en el cual se fundamenta aquella fase técnica, no hace un diseño.

Desde luego que *la especificidad del diseño implica adaptar criterios de diferente nivel de abstracción*, según sea la naturaleza del problema, los objetivos formulados y las hipótesis propuestas. Pero lo que acá se trata de subrayar es que *la especificidad del problema objeto de estudio construido determina y condiciona la necesidad de plantear criterios y juicios adecuados*. Esto es, *formulados, desarrollados y estructurados con motivo y a partir de las necesidades del abordaje del mismo*, lo que no sucede con las propuestas metodológicas de los autores que se inscriben tanto en una postura empirista como formalista. En ambas modalidades la indeterminación del objeto de estudio es consecuencia de su desconocimiento.

Digámoslo de otra manera. En términos generales la teoría en general ayuda a ubicar, conceptualizar, interpretar y delimitar el problema que se ha

convertido en objeto de estudio. Pero lo que se pretende es que al elaborar el diseño se tenga la precaución epistémica de concretar, de particularizar dicha teoría, atendiendo a las exigencias del objeto de estudio. De manera que el diseño cumple las siguientes funciones:

- *Ayuda a organizar* los elementos básicos, las etapas, momentos, secuencias y actividades del proceso investigativo. En tal sentido es correcto que el diseño incluya un cronograma de actividades, siempre que éstas antes se correspondan con el cuerpo de la hipótesis y con el plan análisis.
- *Exige determinar* en forma exacta el objeto de estudio y los objetivos; demanda formular estrategias y medios, y prevé la consecución de determinados resultados. En tal sentido, conviene tener en cuenta que el proceso investigativo no consiste en una serie de etapas linealmente previstas, sino a secuencias armoniosas, a manera de espiral, en las que todas enriquecen con momentos de contención y de tensión adecuadamente previstas y aprovechados.
- *Permite ejercer el control* sobre el desarrollo del proceso investigativo en cada una de sus etapas y actividades, lo que coadyuva a garantizar una menor incidencia de elementos espontáneos de parte del investigador.
- *Evita o disminuye la incidencia* de factores no previstos por el investigados. De esta manera favorece condiciones para que se ejerza un control que ayuda a garantizar la comparabilidad de procesos y resultados.
- *Exige ejercer control* sobre el desarrollo, esto es, sobre el dinamismo, movimiento o desplazamiento del objeto empírico que se estudia. Lo dicho significa entender que el fenómeno cuando no es histórico, tiene una temporalidad que no puede ser violentada y que necesita ser prevista. Dicho criterio tiene aplicabilidad cuando se refiere a estudios de laboratorio como de orden social.
- Finalmente, el diseño, cuando ha sido estructurado y redactado de manera correcta, *ayuda a evaluar los resultados obtenidos* en base a los criterios previstos, así como a reorientar el proceso investigativo ante la presencia de elementos no previstos.

De acuerdo con Fred N. Kerlinger (1975: 232) el objetivo de cualquier diseño es imponer restricciones controladas a las observaciones, en clara alusión a la investigación empírica o experimental. En una acertada y expresiva referencia que podríamos aplicar a diversas modalidades investigativas, Kerlinger señala que:

«el diseño ordena al investigador: haz esto o aquello; no hagas esto ni quello; ten cuidado con esto, ignora aquello, etc.» (...).

Y amplía sus argumentos cuando agrega que:

«para el investigador (el diseño) viene a ser lo mismo que el anteproyecto del ingeniero y del arquitecto. Si su estructura está concebida de manera deficiente, el producto final será defectuoso. Si por lo menos la estructura está bien concebida, el producto tiene mayor posibilidad de que se le considere valioso desde el punto de vista científico» (*Ibid*).

Siguiendo a Kerlinger (1975: 214), diremos que el diseño cumple principalmente tres funciones: *de plan, de estructura y de estrategia*. «El plan es un esquema global o programa que consiste en bosquejar lo que realizará el investigador, desde la redacción de la hipótesis y sus consecuencias operacionales, hasta el análisis final de los datos. La estructura es más específica: es el bosquejo, el esquema, el paradigma de operación de las variables... El significado de *estrategia* (...) es también más específico que el de plan, pues comprende los métodos mediante los cuales se reunirán y analizarán los datos. En otras palabras (el diseño) indica *cómo* se conseguirán los objetivos y *cómo* se abordarán los problemas que *se hallan en ella*».

No existe una forma rígida y esquemática de diseño, aunque en general todos los autores incluyen elementos que se consideran básicos: el planteamiento del problema, los objetivos propuestos, el marco teórico, las hipótesis o preguntas básicas y la estrategia metodológica. Pero lo que es necesario destacar es que estos elementos aparezcan de manera explícita y adecuadamente articulados. Tal como se dan en la realidad, deben darse en el proceso de construcción del conocimiento. En todo caso, es importante no perder de vista que *la modalidad del diseño guarda estrecha relación con la naturaleza del problema, de manera que su especificidad está dada por el tipo de investigación que se propone realizar*. En tal

sentido, Best propone las siguientes modalidades: descriptiva, que enfatiza en el *cómo*; la experimental que enfatiza en el *porqué* y la histórica, que enfatiza en el *cuándo*. En principio podemos aceptar estas modalidades, pero el desarrollo de estas reflexiones nos hará comprender que existe una gama más amplia de formas de investigación. El diseño podrá asumir ciertas modalidades, y por lo tanto algunas especificidades según sea el tipo de investigación de que se trate. En este caso mencionamos los siguientes tipos de investigación:

- *Investigación teórica*: principalmente se realiza por medio de técnicas de investigación documental, y dirige sus reflexiones hacia las cuestiones centrales o los postulados de la ciencia. Esta modalidad es aplicable a todos los campos del conocimiento, y en nombre de una supuesta postura pragmática es menospreciada, a pesar de que constituye el fundamento de la investigación aplicada.

Es necesario advertir que toda investigación necesita una fundamentación teórica, y que esta clasificación se realiza sobre todo por razones de énfasis. Sin embargo, este tipo de investigación contiene necesariamente hipótesis teóricas o de trabajo, en tanto que disminuyen sus exigencias de orden operativo (universo, muestra, etc.).

- *Investigación empírica*: utiliza principalmente técnicas de trabajo de campo (observación, entrevista, encuesta, etc.) y como consecuencia del predominio de la tendencia empirista se nos presenta como principalmente descriptiva. Desde luego que no es lo mismo empirismo que investigación empírica, y que tal confusión conduce a no pocos errores interpretativos. Este tipo de investigación se apoya principalmente en datos primarios y puede acudir ya al análisis estadístico-descriptivo como de orden más cualitativo (talleres, testimonios, etc.).
- *Investigación de coyuntura*: cuando el foco de interés se centra en ciertos aspectos claves, en el momento decisivo en el que es posible la auscultación de determinadas rupturas en las tendencias macrosociales dominantes. La coyuntura remite a una cierta inestabilidad, determinada por la presencia de fuerzas y proyectos políticos divergentes, puestos en marcha por organizaciones y por determinados actores sociales.

El análisis del momento de ruptura del equilibrio y estabilidad, rasgo clave de esta modalidad investigativa, se caracteriza porque tiene en cuenta la incidencia pero no focaliza su atención en la estructura ni en las tendencias de largo plazo. No es exclusiva pero tiene mucha importancia en la Ciencia Política. Y dentro del diseño se plantea como una exigencia el análisis de las fuerzas sociales, actores y escenarios deseables y posibles.

- *Investigación de estructura:* cuando destaca elementos o tendencias y privilegia factores condicionantes relativamente estables. Esta modalidad investigativa puede destacar aspectos cuantitativos o cualitativos, de tipo *actual* ó *histórico*, pero se caracteriza porque pone su acento en las tendencias de largo plazo.

Diversos autores destacan la tipología de diseños de investigación que a continuación comentamos:

- *Diseños descriptivos:* en el que se incluye los estudios del caso y los estudios del desarrollo y los estudios de comunidad. En el primer caso se trata de estudios de individuos grupos, o de comunidades que tienen un énfasis descriptivo, limitada profundidad analítica y reducido potencial de generalización. En el segundo se trata de análisis longitudinales, que analizan la evolución, desarrollo, dinamismo o crecimiento de un objeto. En el tercer caso se trata de un análisis sobre problemas más amplios: un grupo, una localidad, una institución o una comunidad, generalmente acudiendo a la modalidad monográfica. Estos diseños se aplican a muchos de los estudios que se realizan en los campos de Medicina, Economía y principalmente en Trabajo Social.
- *Diseño de intervención:* en el que se incluyen los estudios correlacionales, los estudios causal-comparativos y el experimento. En el primer caso se trata de estudiar el grado en el que las variaciones de uno o más factores se corresponden con las variaciones de otros factores, lo que permite establecer determinado de un coeficiente de correlación. En el segundo caso se trata de analizar las posibles relaciones de causa-efecto. Y el último consiste en investigar estas relaciones de causa y efecto, mediante la exposición de uno o más grupos experimentales a determinadas

condiciones controladas, comparando luego los resultados por medio de un grupo de control. Se supone que se pueden establecer ciertos controles, a efecto de que las consecuencias no sean derivadas de factores no previstos. Estos estudios requieren un riguroso manejo de variables intervinientes, a efecto de evitar la intromisión de errores en los cálculos y mediciones que se realizan.

A manera de conclusión podemos señalar que las diferencias existentes entre una y otra forma de diseño tienen su origen en la diferente naturaleza del problema objeto de estudio, en los objetivos de la investigación y las hipótesis que se propone comprobar, como en la perspectiva ideológica del investigador. En tal sentido es necesario advertir que las Ciencias Sociales tienen una especificidad que no siempre es reconocida desde el campo de las Ciencias Naturales. Afortunadamente una de las ventajas de la «postmodernidad» es que los impulsa a romper con los esquemas fundamentalistas todavía presentes a fines del siglo XX. Y es que el dogma de la medición es tan penetrante y generalizada como el dogma de la competencia perfecta.

La redacción del diseño es, pues, una tarea compleja, como complejo es el proceso investigativo de manera que no es remoto encontrar diseños inadecuados. Entre las causas de las deficiencias presentes en la elaboración del diseño García Manzanedo (1983, 18) señala las siguientes:

- Inadecuado nivel de conocimiento de lo que es el trabajo de investigación.
- Conocimientos fragmentarios sobre el área del problema que se estudia. Se desconoce el objeto de estudio.
- Conceptos nebulosos sobre el enfoque y el propósito de la investigación. No ha desarrollado el marco teórico del problema ni sabe para qué hará el trabajo. Desconoce las polémicas al interior de la teoría.
- Información deficiente o inadecuada sobre el problema.
- Selección no apropiada de métodos y técnicas. No sabe cómo va a realizar dicho trabajo. Esto es coherente con la incomprensión del problema, el que no por abundancia de información va a estar «más claro».

Y es que los diseños de investigación orientan y dirigen el trabajo sólo en la medida en que se estructuran en forma correcta. En tal caso facilitan las

tareas del investigador porque dan respuesta a las interrogantes que dieron origen a la investigación con exactitud y economía de esfuerzo. Los diseños, afirma Kerlinger (1975, 214), *se preparan para dar respuesta confiable y válida a las interrogantes resumidas o implícitas en la hipótesis; indican las preguntas y las probables respuestas; indican cuál es el problema, qué tipo de análisis se aplica para resolverlo, y señalan los procedimientos adecuados para alcanzar los objetivos propuestos.*

El diseño tiene, por consiguiente, la virtud de evitar la falta de rigor científico, teórico-metodológico y técnico, como consecuencia de una visión antimetodista o simplemente inmediateista y pragmática. Obliga al investigador a asumir una mayor responsabilidad intelectual y científica tanto a nivel institucional como con la comunidad académica a la que pertenece.

Es la superficialidad o la liberalidad con que se entiende muchas veces la investigación, la que conduce a la ambigüedad de objetivos y a la oscuridad de las hipótesis, dejando un amplio margen para la improvisación. El diseño obliga, en este caso, a determinar metas ponderables, tiempos y recursos, evitando el margen para el incumplimiento de los compromisos contraídos. Incontables son los casos de diseños inconclusos, proyectos frustrados, de esfuerzos y recursos desperdiciados, como consecuencia del predominio de diseños inadecuados y de procesos investigativos mal comprendidos.

Desde luego que existen discrepancias en cuando a la forma y al contenido del diseño, aún entre quienes reconocen su importancia. Así, tenemos que aquellos que en principio niegan la función del diseño, por considerar que coarta la libertad de investigación, son quienes lo confunden con el esquema o punteado. Nosotros consideramos que la creatividad del investigador no por fuerza es obstaculizada cuando el diseño orienta sobre los pasos, momentos y niveles de construcción del conocimiento. El diseño encauza el proceso de trabajo, evita la incertidumbre, combate la indecisión y destierra la ambigüedad de propósitos, pero sobre todo obliga a profundizar en la comprensión y a esclarecer la naturaleza del problema. Si en Arquitectura este argumento es innecesario, por obvio, en el campo de las Ciencias Sociales nunca estará de más.

Desde luego que el diseño no es un instrumento teórico y neutro. Más

allá de los puntos de vista están las convicciones, posturas epistémicas e ideológicas. De manera que la estructuración del diseño nos lleva a reconocer que en las Ciencias Sociales no nos encontramos en «territorio neutral». Así como no existen formas sin contenido, la manera de estructurar el diseño deberá estar acorde con la forma en que se plantea y se pretende resolver el problema, lo que evidencia la concepción que tiene el investigador sobre la realidad social, sobre el proceso de construcción del conocimiento y, por tanto, sobre el método o camino por el que transcurre el pensamiento en los procesos investigativos.

Podemos decir, a manera de conclusión, que si el diseño no puede redactarse previamente, sino que es consecuencia del conocimiento del problema, es porque la correcta comprensión del objeto de estudio determina la correcta comprensión de su solución. De esta manera, es posible evitar el discurso generalizante y evasivo en algunos casos formalista y en otros ciegamente empirista, para sustituir el análisis concreto.

BIBLIOGRAFIA

Manuel Castro Tato y Gonzálo Rodríguez Meza, *Sobre la Metodología de la Investigación Económica*. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, Cuba, 1981.

J.W. Best, *Cómo Investigar en Educación*. Ediciones Morata, Madrid 1970.

Fred N. Kelinger, *Metodología de la Investigación*. Editorial Interamericana, México, 1975.

René García Manzanedo, *Metodología de Investigación en Ciencias Sociales*. México 1,983.

Francisco Gómez Jara, *El Diseño de Investigación*. México 1979.

LA IMPLANTACION DE LA SOCIEDAD DISCIPLINARIA Y LA POLICIA EN GUATEMALA (1791 - 1899)

Michael Riekenberg

Es incontrovertible el papel importante que jugó la violencia política y social en la historia guatemalteca de los siglos XIX y XX. A pesar de eso, son muy pocos los estudios que han trabajado ese tema, y hasta se puede constatar que la temática fue olvidada casi completamente por parte de los historiadores. Las razones para explicar esto son múltiples. En primer lugar, habría que tomar en cuenta el estado de desarrollo de la historiografía guatemalteca, especialmente las dificultades que ha enfrentado para dar respuesta a las preguntas y métodos de una historiografía moderna concebida como ciencia social¹. El fenómeno de la violencia no puede analizarse (a no ser que se le quiera encerrar en una pura historia político-militar) sin el uso de hipótesis, explicaciones o simplemente preguntas derivadas de tales disciplinas científicas como la sociología, la psicología social o la antropología cultural. Y eso, en segundo lugar, implica que no es posible analizar la violencia (por lo menos entendida como parte de una historia social) sin recurrir a teorías o modelos de explicación más generalizados, los cuales deberían cumplir la función de abrirnos una «entrada» a las fuentes, de estructurar los materiales y de servir como una base de interpretación del desarrollo histórico.

Una vez que se esté de acuerdo en esos puntos, todavía quedarían diferentes problemas por solucionar. Tal vez el más importante consiste en la selección del interés investigativo. La violencia forma un objeto histórico de mucha diversidad y complejidad, que pertenece tanto a la esfera de la historia política como a la de la vida cotidiana. Sería posible, e indudablemente legítimo, trabajar la historia de las guerras entre los diferentes Estados de la región centroamericana o entre la sociedad criolla y los grupos indígenas en la frontera interna colonial, como también ocuparse de los conflictos sociales y los intereses

^{1/} Véase D. McCreery, «Guatemala en la Epoca Nacional: Estado de nuestros conocimientos y oportunidades para el historiador», en: *Mesoamérica* 2 (1981); J.C. Pinto Soria, «Guatemala: De la Historiografía Tradicional a la Historiografía Moderna», en: *Política y Sociedad* 25/28 (1989/91).

políticos que influyeron en la aplicación de la violencia como un tipo de instrumento del poder, etcétera. En ese caso, quisiera enfatizar en un punto diferente y al mismo tiempo más peculiar, como lo es la relación entre el hábito social (o para usar otra palabra, la «mentalidad») de la población y la violencia cotidiana. Eso quiere decir, que indiscutiblemente hay muchos y diferentes factores, intereses y motivaciones que pueden generar diversas formas de violencia social, pero que ese uso de la violencia depende en cada caso (también) de la disponibilidad psicológica o habitual de los actores para meterse en la «violencia» como una forma de comportamiento social.

Aquí queremos profundizar un poco más en ese aspecto. En las ciencias sociales, el concepto del «hábito» o de «mentalidad» es hasta hoy poco claro y vago. Al parecer, los «hábitos» o la «mentalidad» (y que es igual al caso de la violencia social misma) forman uno de los campos sociales que no pueden definirse sin el uso de una teoría. Esa premisa nos obliga a buscar un modelo teórico que sea, á la vez, capaz de «entrar» tanto en el tema de la violencia social como en la esfera de los «hábitos» o «mentalidades» sociales. Bajo ese punto de vista, creo que el enfoque de Norbert Elias, desarrollado ya en los años treinta, puede ser de utilidad para este propósito². Elias trata de vincular el desarrollo del control sobre las conductas y las emociones humanas con los cambios en las relaciones sociales de poder y de subordinación. En la historia moderna (europea), las crecientes interdependencias sociales y la formación de un monopolio de violencia estatal han llevado, según Elias, a que los seres humanos tuvieran que controlar en grado creciente su comportamiento y reprimir sus emociones e impulsos espontáneos. En el grado que la espontaneidad no-controlada de la población se vió reprimida por medio de controles estatales y sociales, la violencia se ocultó más y más bajo la superficie de la sociedad. La «mentalidad», es decir, la conjunción de disposiciones psíquicas y conductas sociales, representa en este sentido un producto de la disciplina social, la cual ha sido definida por Max Weber como una «domesticación» de los cuerpos y de los afectos³.

^{2/} El estudio de Elias (como judío tuvo que emigrar de la Alemania nazi) se editó por primera vez en 1939 en Suiza. Existe versión castellana (N. Elias, *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económico, Mexico 1989).

^{3/} M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. edición revisada por Johannes Winkelmann, Tubingen 1980, p. 681s.

Para el análisis de la historia guatemalteca (hispanoamericana) el enfoque de Elias resulta interesante, sobre todo, porque atribuye al control de la violencia física importancia central en el desarrollo de las normas de los afectos y comportamientos humanos, así como en el desenvolvimiento social en general. «La estabilidad peculiar del aparato de autoacción psíquica», dice Elias, «... se encuentra en íntima relación con la constitución de institutos de monopolio de la violencia física y con la estabilidad creciente de los órganos sociales centrales. Solamente con la constitución de tales institutos monopólicos estables se crea ese aparato formativo que sirve para inculcar al individuo desde pequeño la costumbre permanente de dominarse; sólo gracias a dicho instituto se constituye en el individuo un aparato de autocontrol más estable que, en gran medida, funciona de modo automático»⁴. Y habría que agregar, para evitar una sensación demasiado «abstracta» o teorizante en el lector, que Elias trató de ilustrar ese modelo en un análisis histórico concreto y amplio de la sociedad cortesana francesa.

El modelo de Elias nos da la oportunidad, resumiendo a grandes rasgos, de relacionar entre sí tres diferentes procesos, que son la formación del Estado, el desarrollo de los hábitos sociales y, finalmente, el uso de la violencia social, en ese caso entendida como expresión de un cierto grado de disciplina social. Es cierto, por un lado, que ese modelo provoca nuevas preguntas y una buena parte de escepticismo, y vamos a discutir por lo menos uno de esos puntos al final de este ensayo. Pero, por el otro, me parece que vale la pena ocuparse un poco más con esa teoría y preguntarse, si es posible aplicarla al estudio de la historia social guatemalteca del siglo XIX, y así poder averiguar qué resultados nos aporta. Aquí vamos a ocuparnos con la historia de la policía guatemalteca en el siglo XIX⁵, es decir, la historia de una institución pública clave en el control de la violencia cotidiana y como instrumento de disciplina social. Trataremos de indagar, hasta qué grado la policía como instancia estatal fue capaz de establecer un monopolio de violencia en la esfera pública, y en este sentido disciplinar socialmente. Así, y para evitar un malentendido, el tema del ensayo no es la violencia social misma, sino la pregunta, cuáles normas -como dice

⁴/ Elias, *Proceso de la Civilización*, p. 453s.

⁵/ Más ampliamente he trabajado el tema en M. Riekenberg, *Zum Wandel von Herrschaft und Mentalität in Guatemala (Lateinamerikanische Forschungen Vol. 18)*, Köln/Wien 1990. Una reseña de ese libro, escrita por J. Pinto Soria, en: *Política y Sociedad* 30/32 (Enero 1992/Junio 1994).

Elias - de control del comportamiento y de los afectos representó la policía en su función de diseñador de modelos de comportamiento frente a la sociedad, y qué efectos provocó la policía (probablemente) en este sentido en relación a la sociedad contemporánea.

Al final de la colonia, el ejercicio de la práctica policiaca urbana se reglamentó por última vez en la «Descripción» de 1791⁶. Con ello, el ejercicio de la violencia física se encargó a un órgano especial, a los alcaldes del barrio y a los alcaldes auxiliares. Su función consistía en garantizar el cumplimiento del orden público y en imponer a la «plebe» urbana ciertas reglas de conducta social. En relación a la prevención de epidemias, se decía por ejemplo: «Los Enfermos que huviere en su Barrio, que no tengan disposición de curarse en sus casas, los haran pasar al Hospital, aunque sea contra su voluntad ó la de sus parientes; pues por el odio que tiene la pleve á aquel piadoso lugar, acontece, que prefieren dejarse morir, en su miseria y casa por falta de médios y de régimen»⁷. Se estipulaban aquí partes de un orden burocrático en relación a un segmento de la vida cotidiana (el cuidado de enfermos), comportamientos privados se convertían de tal manera en públicos y eran expuestos al mismo tiempo al control estatal (eclesiástico).

Estas reglamentaciones burocráticas debían contribuir a iniciar a las personas, aún en contra de su voluntad, en nuevas conductas. Probablemente, la «Descripción» de 1791 se deba ver también, en este sentido, como parte de los intentos de las reformas borbónicas de volver más eficiente el orden burocrático de dominación. Hay que señalar, sin embargo, las ambivalencias inherentes a la «Descripción». La legitimación de la dominación no era solamente de orden burocrático, sino también tradicional. Según la «Descripción», el alcalde del barrio, responsable de las tareas del control social y de la regulación de los diferentes barrios, tenía que ser precisamente Español de honradez conocida⁸, y debía desarrollar su tarea con moderación y madurez: «El Gefe de cada quartel es responsable de su socio, tranquilidad, y buen orden ...; imponiendo a

⁶/ «Descripción de Cuarteles y barrios e Instrucción de sus Alcaldes (...)» (1791), en: *Anales de la Sociedad de Geografía e Historia*, 3 (1926): 159-178.

⁷/ *Ibid.*, p. 172.

⁸/ *Ibid.*, p. 166.

estos del modo de hacerlo con suavidad, madurez y templanza...». Los alcaldes exigían obediencia no sólo debido a su cargo, sino también en base a su origen social, es decir, por «reverencia» (Max Weber). En estas ambivalencias entre razones de dominación de orden burocrático y tradicional, se evidenciaban tanto las rivalidades dentro del sistema de poder colonial, el caso concreto de los intentos del grupo español por consolidar su posición político-social en la sociedad local, como los nichos que quedaban al criterio individual y a la arbitrariedad en el sistema burocrático. La racionalización del comportamiento por parte de la burocracia colonial no era entonces muy estricta, como lo demuestran también la práctica de la compraventa de cargos, la corrupción administrativa, etc.

Desde 1810, antes del movimiento de independencia y apenas dos décadas después de la promulgación de la «Descripción», los ciudadanos «decentes» de la ciudad de Guatemala empezaron a negarse a realizar tareas policíacas. El Cabildo de la ciudad informó a la Audiencia que era imposible ocupar todos los cargos de alcaldes del barrio con españoles⁹, aumentando en esta época el caso de ciudadanos que rechazaban su obligación a cumplir con funciones públicas, alegando falta de tiempo por razones de trabajo. ¿Pero cómo se explica el hecho de que sólo hasta entonces y con tal frecuencia los ciudadanos adquiriesen conciencia acerca del peso de esta carga?

La pérdida de interés en los cargos públicos por parte de los vecinos «decentes» tenía un trasfondo más amplio. En la época que tratamos, se introdujeron ciertas modificaciones en el régimen municipal, y como señala Palma Murga, «...la Audiencia aprovechó la ocasión para reducir el poder y control ejercidos por el cabildo en la ciudad». A partir de la promulgación de la Ordenanza de Intendentes, la Audiencia desplegó una constante ingerencia en los asuntos internos del gobierno municipal. Es posible, que así se explique la pérdida de interés por participar en la gestión municipal por parte de los sectores «decentes» de la ciudad¹⁰.

⁹/ Archivo General de Centroamérica (AGCA) A 1.50-25027-2822 (1810).

¹⁰/ G. Palma Murga, «Núcleos de poder local y relaciones familiares en la ciudad de Guatemala a finales del siglo XVIII», en: *Mesoamérica* 12 (1986), pp. 250s.

En el caso de la policía, habría que tomar en cuenta otros aspectos. La labor de los alcaldes era una tarea poco atractiva y gratificante. El control de los enfermos, por ejemplo, incluía el riesgo del contagio y podía acarrear querrelas desagradables. Escaramuzas formaban parte de la vida cotidiana de los alcaldes. Uno de ellos informó que, camino a la cárcel, había sido golpeado tres veces por detenidos, hasta que los soldados lo sacaron del apuro¹¹. Esta situación se agravó hacia principios del siglo XIX, como consecuencia de la crisis económica de esos años, que parece estuvo acompañada por un creciente empobrecimiento de la población campesina de las regiones de cultivo de añil, y de una migración hacia las ciudades, agravando de esta manera los conflictos sociales. En 1812 el oidor de la Audiencia de Guatemala informó, que conocía todas las ciudades de Hispanoamérica, pero que el grado de miseria en la ciudad de Guatemala lo indignaba¹². Hay que añadir el debilitamiento de los gremios, una institución social que había tenido efectos disciplinarios sobre sus miembros. En 1773 Santiago de Guatemala fue destruida por un terremoto. El traslado de la ciudad a su nuevo lugar provocó la destrucción de numerosos talleres de artesanos y la casi completa desaparición de los gremios¹³. Gran parte de los artesanos se convirtió en jornaleros, otros quedaron en el abandono, como informó el Capitán General Martín de Mayorga¹⁴. Al mismo tiempo, en 1810 surgieron las primeras protestas de artesanos en contra de la importación de manufacturas inglesas vía Belice.

Esa agudización de los conflictos sociales urbanos convirtió la presencia de la «plebe» cada vez más en una amenaza para los funcionarios. Los alcaldes del lugar resintieron primero -por razones que no tenían relación directa con los acontecimientos en España- la crisis de legitimación del orden urbano «bueno». La tradicional autoridad del ciudadano «decente» ya no podía controlar a los grupos de población socialmente marginados, y la administración urbana se vio forzada a hacer constantes concesiones para superar la resistencia de los alcaldes contra el servicio policial¹⁵. Con ello, las funciones de control

^{11/} AGCA A 2.2-3771-187 (14.6.1798).

^{12/} Véase S. Martínez Peláez, *La patria del criollo*, San José 1981, p. 294.

^{13/} H.H. Samayoa Guevara, *Los gremios de artesanos en la ciudad de Guatemala (1524-1821)*, Guatemala 1978, p. 29.

^{14/} *Ibid.*, p. 26.

^{15/} AGCA A 1.5-5345-45063 (1811).

social del orden burocrático sobre la vida cotidiana urbana se redujeron, al igual que se debilitaron aún más las poco desarrolladas regulaciones de conducta estatal.

Entre 1821 y 1825, como consecuencia de la proclamación de la Independencia, el sistema de policía se desplomó casi completamente en la ciudad. La seguridad personal cotidiana prácticamente no podía asegurarse. El holandés Jacobo Haefkens informó a finales de los años veinte, que nadie se atrevía pasear por las calles en la noche, sin llevar una espada o una pistola, y que la visita al teatro no constituía una excepción de esta costumbre¹⁶. Casaus y Torres, el arzobispo de Guatemala, se lamentó en 1824 que las «pasiones violentas» se vieran fomentadas por la inexistencia de un aparato coercitivo que las frenara¹⁷. Es decir, el gobierno no tenía capacidad para establecer monopolio sobre el ejercicio de la violencia, para concentrar en sus manos el **armamento**, creciendo entre la población la necesidad y la disposición para **asegurar por cuenta propia la seguridad personal**. En 1830, Mariano Gálvez expuso ante el Congreso Federal, **que la cantidad de armas en poder de civiles había aumentado cincuenta veces en los últimos diez años**¹⁸. En el campo las condiciones eran aún más difíciles, porque tropas merodeantes y **bandas de desertores** aumentaban la inseguridad. El jefe político de Escuintla se quejó, en octubre de 1836, sobre la plaga de crímenes que, en parte producto de las guerras civiles, aquejaba a la sociedad¹⁹. Una conducta delincuente, como la vagancia, ya no se limitaba a la «gente de color», sino se le encontraba cada vez más también «entre los blancos»²⁰.

En julio de 1824, el ayuntamiento de la ciudad de Guatemala exigió, «...en vista de la creciente ola de crímenes sobre todo en los suburbios ... restablecer los alcaldes auxiliares en los barrios y cantones»²¹. En enero de 1825, la Asamblea

^{16/} J. Haefkens, *Viaje a Guatemala y Centroamérica (1826-29)*, Guatemala 1969, p. 43.

^{17/} Samayoa Guevara, *op.cit.* p. 33.

^{18/} Véase J. Pinto Sorin, *Centroamérica, de la colonia al estado nacional 1800-1840*, Guatemala 1986, p. 184.

^{19/} AGCA B 119.3 leg 2540 exp 58611. Similar la queja del Jefe Político de Guatemala del 1 de octubre de 1829 (AGCA B 119.4 leg 2553 exp 60055 fol 35).

^{20/} Informe de la municipalidad de ciudad de Guatemala, 18.1.1825 (AGCA B 78.29 leg 1494 exp 35805).

Constituyente decretó la reorganización del sistema de los alcaldes, «(para) la conservación del orden y seguridad de la vida y haciendas de los vecinos»²². Pero esta medida no se pudo realizar, debido a la constante resistencia de los ciudadanos a prestar el servicio policial. En 1829 se nombraron cuatro «tenientes de policía» cuya tarea era controlar, con la ayuda de dos policías auxiliares, respectivamente cada uno de los cuatro barrios urbanos. Esta medida tampoco fue muy exitosa: en octubre de 1842 el Consejo de la ciudad explicó, en una carta al Ministerio del Interior, que urgía desarmar a la población civil, lo que hasta entonces no se había realizado²³. En 1843 Pedro de Aycinena, un representante importante de la élite local y alcalde de la ciudad, propuso una reforma de la policía²⁴, que fue retomada por el Gobierno. En diciembre de 1845 se creó el cuerpo de policía de la ciudad, con lo que el sistema policiaco adquirió por el momento carácter definitivo.

El cuerpo policiaco de 1845 se distinguía en más de un aspecto del sistema de los alcaldes. Sobre todo mostraba una estructura social diferente. Las funciones policiacas no eran más atractivas que en 1810. La paga era mala y esporádica²⁵, los peligros para la seguridad física de los funcionarios habían aumentado con la militarización de la sociedad, y las posibilidades de la policía de ejercer poder habían sido restringidas por la guerra civil. Esta situación llevó al reclutamiento forzoso de policías en las capas subalternas, incluso entre delincuentes y «vagos». En vez de ciudadanos decentes, desde entonces fueron miembros de las clases «más pobres y flemáticas» las que sirvieron en el cuerpo policiaco. El consenso social respecto a la actividad policiaca desapareció, porque perdió su legitimación basada en razones de dominio tradicional, como el origen y la reverencia. Difícilmente podría imaginarse algo más ridículo que el «viejo» cuerpo policiaco, señaló el liberal Burgess años después²⁶. Los procedimientos

²¹/ AGCA B 78.35 leg 752 exp 17679 fol 3.

²²/ AGCA B 78.34 leg 750 exp 17647 fol 1.

²³/ AGCA B 86.27 leg 3603 exp 83267.

²⁴/ AGCA B 78.39 leg 769 exp 18589 fol 1 («Nadie puede poner en duda la necesidad que hay de que se establezca una policía que dé seguridad a los habitantes...»).

²⁵/ Quejas de policías sobre salarios no pagados, por ejemplo en AGCA B 78.39 leg 773 exp 18855 (1858).

²⁶/ P. Burgess, Justo Rufino Barrios, una biografía (1925), Guatemala 1971, p. 193.

según reglas y prescripciones burocráticas tampoco eran muy eficientes. De nada serviría, argumentó Pedro de Aycinena durante la discusión sobre la reforma de la policía de 1843, elaborar reglamentos, mientras se contrate únicamente jornaleros como policías²⁷. El corregidor de Guatemala opinó en 1848, que gente de carácter corrupto servía en el cuerpo policiaco, incapaz de cumplir con su misión²⁸.

El orden y la seguridad urbanas habían sufrido hasta entonces por la ausencia o la debilidad de la policía, pero nada de ello mejoró con la formación del cuerpo policiaco después de 1845 y con su reforzamiento personal. La situación más bien se agravó, porque la propia policía se constituyó en una fuente de arbitrariedad y violencia. Compuestas de capas marginales, en ocasiones reclutadas por la fuerza, y con frecuencia relacionadas con círculos de delincuentes, los miembros del cuerpo no contribuían a mantener disciplina y orden en las zonas urbanas. En muchas ocasiones la policía misma actuaba arbitraria y violentamente. Félix Castro, jefe policiaco hasta entonces, fue condenado en mayo de 1873 por lesión corporal. La policía golpeaba, según el «Diario de Centro América» del 31 de marzo de 1894, «sin razón» y sin misericordia a gente «humilde».

La desburocratización es el elemento central del desarrollo de la policía en la segunda mitad del siglo XIX. A menudo se menciona en las fuentes la queja sobre el abandono de la policía, que se convierte en una «amenaza para el ciudadano». Con ello surge la pregunta de por qué las autoridades políticas mantuvieron a esa policía, en realidad hasta 1899, y cuáles fueron realmente los mecanismos que lograron la cohesión interna del cuerpo policiaco más allá de las prescripciones burocráticas.

En mayo de 1873, un grupo de policías se quejó de que su oficial les había ordenado proceder en contra de soldados alborotadores y que aquellos habían contestado el ataque, sin que «nuestro» comandante hubiese interferido. La queja provocó una respuesta indignada del síndico Martínez Sobral, en el sentido de que después del acontecimiento escandaloso, el jefe policiaco debió

²⁷/ AGCA B 78.39 leg 769 exp 18589 fol 1.

²⁸/ AGCA B 78.39 LEG 770 EXP 18634 (8.1.1848).

haber exigido «satisfacción» del comandante militar local²⁹. Cabe subrayar que el rechazo de los policías no se dirigía contra la lesión de su autoridad por parte de los soldados, sino contra el abandono por parte de su propio oficial. La respuesta de Martínez Sobral puede extrañar, porque contradice aparentemente la tarea de la policía de suprimir la práctica de violencia física en el espacio público; pero su actitud muestra que estaba consciente de que la conducta del oficial policiaco amenazaba la de por sí endeble disciplina del cuerpo. Evidentemente, los policías esperaban de su líder un apoyo incondicional y, concretamente, valor frente al adversario. La autoridad de la policía se basaba, al parecer, menos en normas prescritas, sino en cualidades personales de liderazgo y en funciones de protección. La obediencia se ejercía además como lealtad. Las autoridades policiacas podían esperar obediencia, solamente en la medida en que ellas mismas se comportaran de manera leal frente a sus subordinados. La policía se orgullecía entonces de su status como asociación de fieles seguidores sobre la base de procesos informales y de una dinámica de grupo. De los policías de Antigua Guatemala se dijo más tarde que llevaban sobre el uniforme una colección de amuletos y cadenas³⁰. Estos adornos eran los atributos de un parcial sentimiento de compañerismo que se documentaba hacia afuera y que coexistía con la oficial adscripción a una identidad de funcionario policial.

Resumiendo las características descritas, es decir, la desburocratización del cuerpo policiaco, su estructura interna como asociación de seguidores y el papel de relaciones personales y afectivas dentro de ésta, surge la imagen de un sistema policiaco caudillista. Aquí se encuentra también la razón de la falta de respuesta a la prolongada crítica -realmente hasta 1899- a la policía por su ineficiencia. Manuel Vázquez, por ejemplo, director de la policía de 1885 a 1893, representaba al tipo caudillista del oficial policiaco, que valoraba la estrecha relación entre lealtad y obediencia por encima de las prescripciones burocráticas. El reclamo de que los policías cometían robos, lo rechazó Vázquez con el argumento que los mismos ciudadanos tenían la culpa al no cerrar bien sus puertas. Por lo demás, según el, debían suprimirse los ataques injustificados

²⁹/ AGCA B. 78.39 leg 776 exp 19037.

³⁰/ «Diario de Centro América», 6.8.1894.

contra la policía³¹. La crítica a la policía provenía de círculos de opinión pública política como la prensa, y de la justicia. Esa crítica, sin embargo, no tuvo mayor impacto. Como lo demuestran los comentarios de Martínez Sobral, esos círculos también se sentían obligados a mantener el cuerpo policiaco para evitar el control del ejército sobre la vida urbana. Ello se consideraba como un mal aún mayor, pues no significaba más seguridad personal; los militares, además, estaban completamente fuera de la supervisión de la municipalidad. Por esta razón no se trataba de superar -como lo expresó un oficial policiaco- la «antipatía antigua» entre la policía y el ejército, sino por el contrario, se le fomentaba³². El ejército y la policía actuaban como rivales. Esto era válido no solamente para el cuerpo de oficiales, sino también para los soldados rasos. A veces ocurría que los soldados reclutaban para el servicio militar a policías bajo el supuesto de ser vagos. Por esta razón, la comandancia policiaca solicitó en 1862 al ayuntamiento credenciales para proteger a los policías contra las patrullas militares³³.

La historia del cuerpo policiaco urbano ilustra que el principio de dominación caudillista se filtraba también en las instituciones burocráticas urbanas. Las autoridades policiacas y la administración interpretaban la desburocratización de la policía como producto del abandono y calidad moral de los policías, es decir, la ausencia o ineficiencia de las funciones de control social eran achacadas al carácter maleable de los policías. «La policía», argumentaron las autoridades policiacas en 1896, «está compuesta de personas que no reúnen de un modo absoluto las calidades indispensables para ser depositarios de la moral y del orden»³⁴. Pero la estructura y manera de funcionar del cuerpo policiaco urbano reflejaba también la desburocratización del poder en general, que se extendía a todo el cuerpo social, por lo menos desde el establecimiento de un poder central caudillista después de 1838. El sistema policiaco en el siglo XIX ilustra que la pacificación de la vida cotidiana sólo se logró a medias. El nivel de la disciplina social retrocedió, al menos en ciertos períodos, por lo que se redujo la obligación en las personas de internalizar

³¹/ Memoria de la Dirección General de Policía (MDGP) correspondiente al año 1888, p. 4; véase también MDGP 1886, pp. 14s.

³²/ Informe de la comandancia de la policía, 8.4.1862 (AGCA B 78.6 leg 1469 exp 35372).

³³/ Ibid.

³⁴/ MDGP 1896, p. 4.

controles de afectos y conductas estables. Pero la causa no fue una disposición psíquica, personal o mental a la arbitrariedad, la violencia y a la falta de disciplina en ciertos grupos de la sociedad, sino fue el desarrollo político y social lo que conllevó a un debilitamiento de las coerciones sociales, y que obligaron a la población a autoregular su comportamiento. Con ello, la vida cotidiana social se desbordó e irrumpieron formas de conducta menos previsibles y dominables, menos reprimidas.

El intento de la élite liberal de realizar, después de la caída de Vicente Cerna, una política de modernización autoritaria tocaba también cuestiones del orden social en los centros urbanos. Hacia finales del siglo XIX el gobierno emprendió una reforma de la policía. Si tenemos presente que la responsabilidad de las fallas de la policía se había atribuido hasta entonces a las disposiciones personales de sus integrantes, no puede sorprendernos que esta reforma tuvo como meta primordial la de disciplinar a la propia corporación. La reforma de 1899 se encargó al oficial policiaco norteamericano Gustavo Joseph, quien había trabajado hasta entonces en Washington. El objetivo de Joseph, fue la introducción del «sistema norteamericano» de policía en Guatemala, la «educación» de los policías y el establecimiento de una «disciplina rígida e inquebrantable» para hacerla más eficiente³⁵. Los valores que representaba Joseph correspondían a las exigencias de un proceso social de aburguesamiento (Max Weber) y a una creciente racionalización del orden. En consecuencia, el parámetro del control de la conducta y de los afectos que propagaba Joseph correspondía al programa político de modernización del sistema policiaco.

A partir de la Reforma Liberal, el positivismo y el social-darwinismo se convirtieron en la ideología prevaeciente en la élite guatemalteca, y misiones protestantes, provenientes de los Estados Unidos del Norte, jugaron un papel considerable en los esfuerzos del Estado por reformar la «mente» de los habitantes³⁶. Algo similar ocurrió en el caso de la policía. Hay indicios de que Joseph era puritano: su valoración del trabajo como factor corrector de una

³⁵/ MDGP 1899, p. 3s.

³⁶/ V.G. Burnett, «Positivismo, liberalismo e impulso misionero: misiones protestantes en Guatemala, 1880-1920», en: Mesoamérica 19 (1990), 13-31.

vida moralmente dudosa y un rechazo a todo tipo de expresiones emocionales e impulsivas, incontroladas, son constantes en su informe. Joseph propuso, por ejemplo, transportar en el futuro a los detenidos en un carro policiaco cerrado, en vez de llevarlos por las calles, para evitar cualquier alboroto y «escándalos repugnantes»³⁷. Detrás de esa exigencia se escondía no solamente el interés policiaco por evitar aglomeraciones, sino también un sentimiento especial de vergüenza, de preocupación ante la idea de una masa que diera rienda suelta a sus emociones. Hacia esta dirección, la de reprimir emociones e internalizar controles de conducta, apuntaba finalmente también la importancia que tenía para Joseph la formación de la conciencia de los policías. En lo que se refiere a la disciplina policiaca, el autocontrol de la conducta debía sustituir el control ajeno. «(Considero)», dijo Joseph, «que la educación del policía es el factor más importante para formar un buen cuerpo de seguridad. El agente instruido cumplirá con sus obligaciones no por temor a la inspección constante que pueda sorprenderlo ... ni al castigo o multa consiguientes que se les imponga, sino por amor al deber: la voz interna de su conciencia como empleado activo y honrado así lo prescribe»³⁸.

Además de cambios en el personal³⁹, la reforma de Joseph se concentró en dos elementos categoriales: en hacer más densos los espacios y en lo que se puede llamar el acelerar el tiempo. Hasta entonces, los policías hacían su patrulla según el sistema de líneas, cada uno de ellos recorría una de las calles principales a lo largo. Con este sistema, la policía supervisaba únicamente 31 calles de la ciudad y ello sólo esporádicamente. El sistema de líneas representaba una reliquia de espacios controlables y una densidad social baja. Joseph introdujo el sistema de rondas que se acoplaba mejor al aumento de la complejidad del espacio como consecuencia del proceso de urbanización (el propio Joseph argumentaba con el crecimiento de la población urbana). Cada uno de los policías fue adscrito a una cuadra que tenía que vigilar «contínuamente», incluyendo calles laterales y patios. En cada cuadra debía instalarse un puesto

³⁷/ MDGP 1899, p. 5.

³⁸/ Ibid, p. 3.

³⁹/ Del total de 381 policías se supendieron 285 que Joseph consideró como inútiles, abusivos etc. Véase Historia de la Policía Nacional, 1881-1981, Guatemala 1981, p. 36.

telefónico. A la densidad del espacio correspondía el aceleramiento del factor tiempo. En el informe se encuentra una cantidad de expresiones que implican un sentido de tiempo diferente. La policía estaba en servicio «sin receso», los espacios se vigilaban «contínuamente», los policías «corren» hacia el teléfono para transmitir su reporte, «en pocos momentos» la guardia ordenaba lo necesario, los refuerzos venían «rápidamente», etc. La policía actuaba «sin perder el tiempo»⁴⁰. La intención no fue solamente la de lograr una mayor eficiencia del trabajo policiaco. Al menos, implícitamente, se consiguió también la integración de los policías en la compleja división de trabajo dentro de un conjunto de actuaciones del sistema, para contribuir en este sentido a un creciente sometimiento disciplinario de la conducta policiaca. Así, se inculcaba a los policías reflexionar sobre los efectos de sus acciones a plazos cada vez más largos, es decir, incluir en sus cálculos cadenas de acción más complejas. En este sentido, otra medida, aparentemente secundaria, se encuentra también en el centro de la reforma policiaca de 1899, la creación de una caja de ahorros para los policías. El fin de esta medida era, según Joseph, el de difundir entre los policías, «economía y la preocupación por el propio futuro»⁴¹. Como un entrenamiento de una «visión a largo plazo», como dice Norbert Elias, también esta medida era una manera de disciplinar la conducta.

La reforma de la policía de 1899 quiso disciplinar al cuerpo policiaco. Según Elias, el proceso de disciplinar socialmente o de civilizar consiste en motivar a las personas mediante la coerción social a controlar y regular su propia conducta. Joseph hablaba en este sentido de la transferencia de la disciplina policial hacia la voz de la conciencia interna del policía individual. La reforma de la organización policiaca impulsada por Joseph apuntaba en dirección de un aburguesamiento de los policías. Moral, conciencia y disciplina en el cargo debían ocupar el lugar de lealtad personal, logrando mediante la disciplina en el cuerpo policiaco, que este pudiese funcionar como un órgano disciplinario social en el sentido «moderno»⁴². Esa reforma fracasó, debido a diferentes razones, como por ejemplo, la falta de recursos para realizar las diferentes medidas previstas por parte de Joseph. Pero fue también de importancia, que

⁴⁰/ MDGP 1899, pp. 5s.

⁴¹/ Ibid, p. 12.

⁴²/ Ibid, p. 3.

la reforma policiaca del año 1899 constituyó un tipo de modernización acelerada «desde afuera», que chocó en diferentes puntos con las tradiciones y realidades de la sociedad guatemalteca.

Elias argumenta, que en la medida en la cual las sociedades «periféricas» son integradas dentro de la red de relaciones internacionales, la «civilización» de las metrópolis se extiende también en estas regiones dependientes. En las sociedades coloniales y poscoloniales las «conductas occidentales» son asimiladas primero por las élites regionales y alcanzan después, en constantes «oleadas», a grupos cada vez más amplios de la población⁴³. Parece, sin embargo, que el modelo de Elias destaca de manera demasiado unilateral los componentes lineales y ascendentes en los procesos del desarrollo de la disciplina social o también de la racionalización de la conducta. La historia del sistema policiaco guatemalteco en el siglo XIX señala las fases regresivas de este proceso. Además, los intentos de introducir aceleradamente estructuras y modelos de comportamiento metropolitanos en la sociedad dependiente, como fue el caso de la reforma policiaca de 1899, se trató de procesos de una modernización por reflejo, es decir, la transferencia de estructuras y normas supuestamente más desarrolladas hacia las condiciones locales. Los resultados de tales impulsos modernizadores fueron frágiles. Finalmente, Elias abstrae de los intereses políticos concretos. La política modernizadora dentro de la cual se insertó la reforma policiaca de 1899, y concretamente su cambio «puritano», tuvieron sentido solamente en la medida en que la responsabilidad por los déficits de la política estatal se trasladó hacia las disposiciones psíquicas de los individuos, en este caso de los policías, que también Joseph caracterizó como «caracteres bajos y vulgares»⁴⁴. Las élites político-sociales tenían el poder de definir los factores de la modernización, en este sentido, la forma concreta de los procesos de modernización político-sociales quedaba también vinculada

⁴³/ Elias, op.cit., pp. 468s.

⁴⁴/ MDGP 1900, p. 3.

VIDA ACADEMICA

FONDO DOCUMENTAL

El IIPS adquiere importantes documentos sobre la vida política del país

Una colección de documentos del período de 1944 a 1954 fueron cedidos en 1958 por el Instituto de Investigación de Política Exterior de la Universidad de Pensylvania a la Biblioteca del Congreso de Washington. El IIPS obtuvo una copia microfilmada en 50 rollos de microfilm. Se trata de cerca de 35,000 documentos que contienen, correspondencia privada y oficial de los principales hombres políticos de la época, desde el Presidente de la república hasta la de los distintos líderes sindicales.

La carta que se publica a continuación corresponde al rollo No. 8019, folio 397, y es dirigida al director del Archivo General de Centro América, José Joaquín Pardo, por el líder sindical Víctor Manuel Gutiérrez, asesinado en 1966, junto con otros dirigentes del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), por la dictadura militar encabezada por Peralta Azurdia.

El IIPS esta realizando gestiones para la obtención de un lector, que permita poner a disposición de investigadores, docentes y estudiantes tan importante material documental.

Carta a Joaquín Pardo.

000397

Guatemala, marzo 12 de 1,951

Señor Profesor don
Joaquín Pardo,
Jefe del Archivo Nacional
del Gobierno,
Ciudad.

Muy estimado don Joaquín:

De manera muy atenta tengo el agrado de dirigirme a usted, molestando su ocupada Atención, con el objeto de rogarle su muy valiosa ayuda a efecto de poder obtener los datos siguientes:

1. Una lista de los libros que habría que consultar con relación al problema agrario, durante la época colonial.
2. Una lista de los libros que habría que consultar en relación al problema agrario, durante la época de la Independencia hasta la Revolución del 71.
3. Una lista de los libros que habría que consultar en relación al problema agrario, de la Revolución del 71 a 1893.

Nosotros prácticamente tenemos recopilada la legislación agraria de 1893 hasta la Revolución del 44.

Todo esto no es muy urgente para hacer referencia al problema agrario desde el punto de vista histórico, pues, el Congreso de la República nos ha dispensado el honor de presidir la Comisión extraordinaria de Reforma Agraria y queremos estar bien pertrechados.

Muy agradecido por la atención que se sirva dispensar a la presente, aprovecho esta oportunidad para saludarlo muy atentamente y suscribirme como su atento servidor,

Victor Manuel Gutierrez
Calle México No. 5,
Ciudad.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES POLITICAS Y SOCIALES IIPS

El Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales IIPS es una entidad de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, creado en 1976. Entre sus objetivos están; promover y dirigir el desarrollo de los procesos investigativos en el campo de las Ciencias Sociales, analizar y formular propuestas de solución a los problemas correspondientes, así como apoyar el desarrollo de la docencia y la formación profesional. Para el efecto, desarrolla líneas de trabajo investigativo, en los campos profesionales de la Ciencia Política, la Relaciones Internacionales y la Sociología, orientando también su actividad a apoyar el desarrollo, la modernización de contenidos, métodos y estrategias docente en dichas disciplinas.

Entre los temas de trabajo que orientan su actividad se incluyen los proyectos sobre orígenes, desarrollo y forma de constitución del Estado nación, y de las estructuras étnicas, Estado-Gobierno, proceso político, reforma política y gobernabilidad, el reordenamiento del Estado ante los retos del Nuevo Orden Internacional y de la globalización. Asimismo, se viene trabajando en proyectos sobre Familia, infancia y sectores vulnerables, sobre la constitución de los pueblos.

En términos académicos articula sus funciones con docentes y estudiantes a través del Comité de Apoyo del Instituto, integrado por el Coordinador de Metodología, dos docentes con experiencias en investigación de Ciencias Sociales y la Encargada de Ejercicio Profesional Supervisado.

Una de las acciones básicas del IIPS constituye la formación de investigadores jóvenes, mediante la coordinación de cursos formativos que a su vez desarrolle un núcleo académico en el que se vayan estructurando los proyectos investigativos de docente y estudiantes de últimos años de carrera, como parte de un esfuerzo sostenido encaminado a la producción de conocimiento, el desarrollo académico y el fortalecimiento de las Ciencias Sociales.

A lo largo de dos décadas, el IIPS ha favorecido el desarrollo de diversas investigaciones que forman parte de su que hacer, y que constituyen expresión

del desarrollo de las Ciencias Sociales en Guatemala. Estos informes, muchos de los cuales nunca fueron publicados, pueden ser consultadas por investigadores en el local del mismo.

Como parte del IIPS funciona el Centro de Documentación CEDOC, el cual además funciona como biblioteca especializada y atiende las demandas de 5,000 lectores anualmente. El CEDOC cuenta con una dotación de libros de texto, revistas especializadas, diccionarios, tesis y bibliografía básica para estudiantes. Entre sus documentos en el país y en el extranjero. El CEDOC mantiene relación de intercambio con centros de documentación en el país y en el extranjero. Está a cargo de un encargado y dos bibliotecarias y funciona en una jornada de 8:00 a 20:00 horas.

Como parte del IIPS el responsable de Publicaciones tiene a su cargo el desempeño de funciones divulgativas, canje y atención a las necesidades de estudiantes y docentes. La más importante publicación de IIPS es la REVISTA POLITICA Y SOCIEDAD, a la que se irán agregando otras publicaciones.

ACTIVIDADES ACADEMICAS DESARROLLADAS O APOYADAS POR EL IIPS

1. Septiembre/octubre de 1994: el IIPS organiza y desarrolla el curso sobre COYUNTURA y situación nacional con las siguientes temáticas: Militarismo, Identidad y derechos de los pueblos indígenas, Globalización, Partidocracia y Movimiento popular, Análisis de Coyuntura.

Existe un cupo limitado de documentos-ponencias para ser entregados gratuitamente a los interesados.

2. Conferencia dictada por el Dr. Carlos Figueroa Ibarra, docente del doctorado de la Universidad de Puebla México, sobre el tema de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
3. Conferencia dictada por el Maestro Sergio Tishler, dirigida a estudiantes y docentes universitarios. 1994: La ruptura de las relaciones patrimoniales de poder en Guatemala.

4. Conferencia dictada por el Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas, sobre el tema de Marxismo y Globalización.
5. Conferencia sobre El Ideal de Nación en Augusto César Sandino, a cargo del Dr. Wólker Wunderich, docente de la Universidad de Hannover, Alemania. Wunderich publicará próximamente un libro sobre dicho tema en Nicaragua.
6. Curso sobre *Transición y Consolidación Democrática en Europa* (España, Grecia y Portugal) y *América Latina*, (Argentina, Chile y Uruguay) a cargo de la doctoras Cármen Ninou Guinot y Poloma Román Marugan, Universidad Complutense, Madrid.
7. Foro sobre *Democracia y Construcción de nuevas formas de práctica ciudadana* en el cual participaron: Dr. Cayetano Nuñez Rivero, Universidad Estatal a Distancia, España. Dr. Victor Gálvez Borel (ECP - FLACSO Guatemala), Licenciado Carlos Escobar Armas (ASIES), y Elfidio Cano (INIAP). Esta actividad ha sido coordinada por la DIGI, la Escuela de Historia, el Instituto de Mejoramiento Educativo IIME y el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales.

INDICE TEMATICO DE LAS REVISTAS PUBLICADAS POR EL IIPS

Jesús Mercedes Paiz Salazar

Revista No. 1 junio 1976.

Emergencia de la tecnocracia./ Relaciones económicas internacionales./ Ideología y ciencia./ Relaciones Humanas.

Revista No. 2 diciembre 1976

Elecciones y cambio político./ La dependencia./ La USAC y la mesocracia./ Coyuntura Actual.

Revista Número Extraordinario Abril 1978

Los partidos políticos y el Estado guatemalteco./ Formación social guatemalteca./ La reconstrucción del bloque histórico./ La solución de la crisis del bloque histórico: Consolidación del bloque en el poder./ La instauración del Cesarismo regresivo./ Actuación de los partidos políticos./ La estructura de los partidos políticos./ Análisis de la propaganda y del discurso político en el proceso electoral de 1978./ Cronología de la campaña 1978.

Revista No. 5 junio 1978

Indigenismos y populismo./ Teoría Marxista./ Nuevo bloque histórico./ Del Estado oligárquico al Estado monopólico./ Guatemala y la política imperial alimenticia./ La tragicomedia Electoral./ Hábitos mentales./ La realidad económica de Guatemala.

Revista No. 6 diciembre 1,978

Estructura social y agro./ Monimbó y Subtiava./

Revista No. 7 junio 1976

Empleo de menores y desempleo juvenil./ Diferencia en el campo de la Antropología./ Proceso del capitalismo./ Poder local./ Procesos políticos internacionales.

Revista No. 8 diciembre 1979

Honduras: guerra civil y reformismo militar./ De república bananera a la república minera./ Insurrección armada de 1920./ La victoria nicaragüense./ Situación política nicaragüense./ Frente antisomocista./ Por qué lucha el FSLN./ La guardia Nacional de Nicaragua.

Revista No. 9 junio 1980

Capitalismo y trabajo femenino./ Alternativas de América Latina./ El dialogo Norte-Sur./

Revista No. 10 S/F

Metodología Sociológica./ Estado y Salud./ Teoría de la Administración./ Crédito, Tecnología y comercialización.

Revista No. 11 S/F

Desarrollo Latinoamericano./ Estado y salud./ Teoría de la Administración./ Las Malvinas.

Revista No 12 junio 1983

El culturalfuncionalismo./ La vivienda./ Dominación política y hierocrática./

Documentos

Carta Pastoral del Episcopado mayo de 1983./ Discurso del Jefe de Estado, Mejía Victores 15 de sep. de 1983./ Legitimidad y defensa de la constitución./

Revista No. 13 S/F

América Latina y la crisis financiera internacional./ Modelos Neoliberales de Comercio Internacional./ Económicos en el Régimen Liberal./ Fronteras y modalidades de dominación./

Revista No. 14 junio 1,984

Estructura actual de la Administración Pública./ Restauración y Controles Constitucionales./ Cambio en el Sistema de Gobierno./ Protección de los Derechos Humanos en Guatemala./ Sistema Electoral y Partidos Políticos./

Revista No. 15 diciembre 1984

Situación Internacional./ Régimen constitucional de partidos políticos./ La conducta Electoral durante el período 1944-1982./ Presupuesto./ Política exterior./ Golpe de Estado 1982.

Revista No. 16 junio 1985

Sociedad, Estado y Constitución./ Comportamiento electoral-regional en la elección 1,984./ El concepto de ideología./ Derrota de la Alemania nazi./ El proceso histórico del constitucionalismo.

Revista No. 17 diciembre 1985

Proyectos políticos-económicos de los candidatos Presidenciales./ América Latina: Enfoque político./ Centro América: de la Colonia al Estado Nacional./ Guatemala y los Estados Unidos (1900-1929)./ Mensaje del Dr. Alan García Pérez./ Hiroshima: declaración de paz 6 de agosto de 1985.

Revista No. 18 junio 1986

Los principios de los partidos políticos./ La cooperación internacional en el tercer mundo./ Nicaragua: La visión imperial frente a la autodeterminación./

Mensaje de Caraballeda para la Paz: la Seguridad y la Democracia de América Central./ Declaración de Guatemala./ Declaración de Esquipulas.

Revista No. 19 diciembre 1, 1986

Ideología y metodología./ Percepciones recíprocas de Europa y América Latina./ Derechos de los pueblos y derecho internacional./ Los tratados sobre Derechos Humanos y el Derecho Interno./ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986./ Comunicación de los Cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

Revista No. 20 junio 1987

Contadora: el desafío de la paz./ El proceso de neutralidad de Guatemala 1982-1987./ Plan de paz del Presidente Arias./ Procedimiento para establecer la paz firme y duradera./ Proyectos del Presidente Vinicio Cerezo./

Revista No. 21 diciembre 1987

Terrateniente y reforma agraria 1952-1954./ Reivindicaciones campesinas y Estado Guatemalteco 1986-1987./ Documentos sobre la cuestión agraria.

Revista No. 22 junio 1988

Indígena y Procesos Socio-Políticos./ Documentos sobre la cuestión agraria.

Revista No. 23 Diciembre 1988

Estado y políticas educativas./ Política Económica 1982-1986./ Derechos Humanos en los ochenta./ Relaciones Internacionales entre EUA y Guatemala.

Revista No. 24 junio 1989

Iglesia y Democracia./ La Iglesia Católica guatemalteca en la coyuntura actual./ Documentos de la Iglesia Católica.

Revista No. 25/28 julio 1989/junio 1991

La Cooperación hacia Centroamérica./ Transformación de la Administración Pública./ La Metamorfosis de las Oligarquías Centroamericanas./ Elecciones Generales: Centroamérica./ Guatemala: Elecciones Generales./ La historiografía tradicional a la moderna.

Revista No. 29 diciembre 1991

La Perestroika./ Poder local, campesinos y participación política./ Cooperación Internacional de Alimentos para Guatemala./ Iglesia católica y campesinado 1979-1989.

Revista No. 30/32 enero 1992/ junio 1994

Clasificaciones Etnicas siglos XVII, XIX y primera mitad del XX./ El proceso de paz en Guatemala./ La Acción Social./ Prostitución Infantil en Centroamérica.

Recensiones Bibliográficas./ Dominación y Mentalidad en Guatemala.

RESEÑAS

**MARCO ANTONIO FLORES. FORTUNY: UN COMUNISTA
GUATEMALTECO. MEMORIAS. GUATEMALA:
COEDICION -GUATEMALA EDITORIAL UNIVERSIDAD
DE SAN CARLOS- OSCAR DE LEON PALACIOS. 1994. 351
PP. FOTOGRAFIAS E INDICE ONOMASTICO.**

J.C. Pinto Soria.

De gran importancia para el estudio de la vida de los países, han resultado las memorias de hombres públicos, visión a veces borrosa como obra de quien también fue artífice de los acontecimientos, pero que cotejadas con otras fuentes permiten conocer facetas interesantes de la realidad. En el siglo pasado proliferó este tipo de memorias, muchas de ellas valiosas para entender la historia de esos años, como las de Manuel Montúfar y Coronado, conocidas como *Memorias de Jalapa/México*¹, lugar donde fueron escritas en el exilio por su autor, en 1832, como justificación de su actuación política en los hechos independentistas de 1821. Manuel José Arce, primer Presidente de la Federación Centroamericana, también las escribió desde el infortunio del exilio², como lo hizo Francisco Morazán en Panamá, en 1841³, un año antes de su fusilamiento en Costa Rica. La mayor parte se trató de memorias justificativas, en respuesta al adversario político, buscando reivindicarse ante la historia; se dice que así lo hizo José Antonio Páez cuando reconstruía pormenores de una batalla, donde distorsiona hechos para no quedar mal parado frente a la figura de Simón Bolívar; Antonio Bártres Jáuregui, funcionario importante en los regímenes liberales guatemaltecos, escribió también las suyas: *La América Central ante la Historia. Memorias de un siglo (1821-1921)*⁴, que el conocido historiador mexicano Daniel Cosío Villegas denominó memorias de un amnésico, porque lo que no le

¹ Montúfar y Coronado, Manuel, *Memorias para la historia de la Revolución de Centro América (Jalapa, México: Blanco y Aburto, 1832).*

² Arce, Manuel José, *Memorias* (San Salvador: Editorial Ahora, 1947).

³ Morazán, Francisco, *Manifiesto al pueblo centroamericano* (David: Nueva Granada, 1841).

⁴ Bártres Jáuregui, Antonio, *La América Central ante la historia. 1821-1921. Memorias de un siglo* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1950).

convenía relatar lo dejó en el tintero. Es el peligro de las memorias, pero de todos modos de enorme valor histórico, siempre que no se trate de simple panfletería.

Las memorias de José Manuel Fortuny, que hoy presentamos, son especialmente importantes, pues su vida pública discurre en las últimas cinco décadas de la historia guatemalteca, en torno a acontecimientos políticos que nos afectan directamente y que tienen como punto de partida más inmediato la Revolución de Octubre de 1944. En ese entonces, Fortuny era un joven de aproximadamente veinticinco años; es decir, hijo de la dictadura, pero también su antípoda, como Manuel Galich, Jorge Luis Arriola y otros que se levantaron para ponerle fin. Se dice que hay dictaduras que dejan frutos positivos, como el porfiriato en México, que con paternalismo promueven las artes, la vida cultural; no así las guatemaltecas, obscurantistas y sangrientas, han envilecido generaciones enteras, pues el Dictador siempre estaba ahí ensombreciendo el fluir de la vida; Carrera estuvo veinticinco años, Estrada Cabrera veintidós, Ubico catorce. La represión y el servilismo daban la pauta, así como la desconfianza frente al intelectual, es conocida la fobia de Ubico contra ellos, que tuvo entre sus resultados que Miguel Angel Asturias dejara sin publicar *El Señor Presidente* a lo largo de ese período.

Ese era el saldo histórico que enfrentaron los que buscaban construir un nuevo país en 1944: dar cuenta con el régimen político de Liberales y Conservadores que había mostrado hasta la saciedad su incapacidad de gobernar desde 1821. En ceguera localista ellos habían fraccionado a Centroamérica, y más tarde también a Guatemala con la pérdida de Chiapas, Soconusco y Belice. Pero la incapacidad llegó al extremo de mutilar la identidad de la nación, particularmente desde 1871 cuando se le enajena como apéndice del capitalismo mundial y se afianzan abismos de discriminación racial entre indígenas y ladinos. Al mismo tiempo que se exaltaba la libertad como fin último -simbolizada en el quetzal que no puede vivir en cautiverio- se entronizaba el sistema de servidumbre laboral para la finca cafetalera y se creaba el ejército Nacional, que debía salvaguardar su cumplimiento y mantener a la dictadura. A esto se había reducido la Reforma Liberal de 1871, esa había sido su modernización: expeditar todos los recursos para la explotación del café e integrar al país definitivamente en un mundo de dependencias y vasallajes.

Guatemala se convirtió en esa forma en un «paraíso» para el enriquecimiento parasitario, que atrajo flujos migratorios de alemanes y norteamericanos que reforzaron en la élite ladina sus tendencias racistas, al extremo de plantearse como meta de la modernización la eliminación del indígena como grupo étnico, al que se calificó de rémora precolombina, enemigo del progreso. Así lo señalaron hombres como Lorenzo Montúfar o Antonio Bártres Jáuregui; en realidad, un pensamiento que penetró en toda la intelectualidad guatemalteca de entonces y que hoy sigue plenamente vivo.

En esa forma, como proyecto popular democrático la Reforma Liberal de 1871 fue una total frustración, y la Revolución de Octubre se planteó retomar sus idearios, renovar el país y crear definitivamente la Nación democrática; un movimiento similar había vivido México con su Revolución de principios de siglo, tardíamente Guatemala también lo intentaba y, como hoy sabemos, en forma infructuosa. En este proyecto de renovación Nacional destaca sobre todo el intento de un nuevo tipo de hacer política, de crear verdaderos partidos que representaran intereses nacionales llegando hasta el último rincón del país, para darle voz al peón semiesclavo de la finca cafetalera, peleándole al finquero sus tradicionales reservas políticas y económicas en la masa dependiente y oprimida del campesinado. Es aquí donde destaca como elemento nuevo en la vida política Fortuny y demás líderes populares como Víctor Manuel Gutiérrez; para ellos la fundación de un partido comunista lo legitimaba el simple hecho de que los trabajadores nunca habían contado con organizaciones que defendieran sus intereses, y esto también es cierto.

Hasta entonces, la aberrante vida política de Guatemala había sido ante todo obra de sus élites; el primer mojón lo colocó Pedro de Alvarado con el suplicio de la hoguera a que sometió a los Reyes Quichés, y la época colonial no fue más que la implantación sorda e institucionalizada de la violencia de una minoría blanca contra miles de indígenas. Después, en torno a las rivalidades por el botín colonial, las élites locales impusieron la barbarización de la política hasta sus extremos: «A los partidarios vencidos se les fusila, se les destierra, se les hace huir o se les considera moralmente apestados»⁵, fue la

⁵ John L. Stephens, *Incidentes de viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*, dos tomos (San José, Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1982), I: 284.

conclusión del Cónsul norteamericano Stephens sobre la vida política centroamericana hacia 1840. Fueron los años de las decapitaciones -la cabeza de Serapio Cruz fue exhibida públicamente en son de triunfo en la ciudad capital por los conservadores en 1870- y cuando Carrera, sediento de venganza, profanaba la tumba de Morazán a veinte años de muerto.

En tal sentido las Memorias de Fortuny son valiosas para entender la supervivencia de sectarismos, el feroz anticomunismo que se implanta con la invasión de Castillo Armas, cuando Guatemala deja de tener prisioneros políticos porque simplemente se les elimina, es la historia que llega hasta nuestros días con la masacre de aldeas de humildes campesinos.

La polémica y el aferramiento a concepciones e ideales políticos que marcan la vida guatemalteca y centroamericana contemporánea nos la transmite vivamente Fortuny -hombre inquieto, entrevistó tanto a Anastasio Somoza como al padre de Sandino- a través de su trato y amistad con figuras significativas como Manuel Galich, Roque Dalton y Otto René Castillo. Estos dos últimos, poetas/políticos continuadores de una tradición antidictatorial que venía desde Juan Diéguez Olaverri o Ismael Cerna. Después, ya muerto Otto René, Roque Dalton le dedicó el poema *Un Otto René Castillo del siglo pasado*⁶, donde hace una semblanza suya comparándolo con Mateo Antonio Marure, patriota guatemalteco que terminó sus días en calabozos coloniales por sus ideales libertarios. Traían así en su alforja de creadores y visionarios, de hombres libres, toda esta tradición crítica y ansias de renovación que exigía ir a las raíces. En tales circunstancias, fresca la herida de la humillante intervención norteamericana de 1954, fueron defensores de la lucha armada como camino que debía de llevar a la liberación de males que se arrastran por quinientos años, y Fortuny nos transmite toda esta polémica de la viabilidad de la lucha armada, de la cual él se distancia. Esto nos recuerda toda una historia de violencia que se responde con la violencia, de la inexistencia de instituciones para crear y defender la democracia, el inveterado cuadro de miseria y arbitrariedad que es la historia del pueblo guatemalteco. Por otro lado, memorias al fin, en Fortuny también se impone a veces la necesidad de resaltar el propio aporte, que tuvo la visión política correcta mucho antes que

⁶ Roque Dalton, *Las historias prohibidas del pulgarcito*, (México, D.F.: Siglo Veintiuno, 7a. edición, 1983), pp.23-24.

otros, etc. Esto es humano y no descalifica las memorias en las que predomina el relato ecuánime, la exposición de hechos vividos cuya autenticidad el lector percibe de inmediato.

Las Memorias de Fortuny también son importantes por la cercanía que mantuvo con Arbenz, como uno de sus principales consejeros, donde se aprecia la verdadera trascendencia histórica de este hombre, a quién sus adversarios políticos no le perdonan nunca que se haya preocupado por la población humilde de Guatemala y cuya memoria manchan y denigran en los peores términos del canibalismo político de cien años atrás.

El lector percibe claramente en ellas que no se trataba de un iluso soñador, sino de un estadista con proyectos bien concretos que de inmediato comenzó a poner en práctica, desde la construcción de modernas carreteras que debían romper el monopolio ferrocarrilero, hasta la Reforma Agraria. Todo dentro de su lucha por la creación de un capitalismo nacional que permitiera crear la nación independiente, la patria en libertad que había sido letra muerta de tantas Constituciones. Se trataba verdaderamente del primer proyecto modernizador que vivía Guatemala, en el espíritu de José Martí, de que el progreso de un país sólo es real en la medida que signifique bienestar para sus masas trabajadoras, reflexión que hizo a su paso por Guatemala en 1878, cuando la agroexportación cafetalera introducía profundos procesos de pauperización. Y precisamente Arbenz trataba de erradicar, de revertir el tipo de progreso implantado por el liberalismo que arrancó la reflexión de Martí; es decir, el reinado de la finca cafetalera sobre hombres y vidas, la expoliación del país y sus recursos. Pero, movimiento netamente nacionalista y democrático, el imperio norteamericano lo vio como cabeza de playa de intereses antagónicos a los suyos, y lo aplastó, en la misma manera como antes había sostenido las dictaduras de Estrada Cabrera y Jorge Ubico.

En esa forma el proyecto de construir la nación democrática se interrumpió abruptamente, de nuevo el destino del país lo tomó la élite entreguista a intereses foráneos, con su práctica de expoliación de la patria hasta el tuétano, que como exporta café o bananos saquea el patrimonio cultural, reprime y discrimina a la población trabajadora, ahondando cada vez más las fisuras de la sociedad guatemalteca.

Una historia trágica. Arbenz cae ante la intervención norteamericana con todo el apoyo de la fauna de tiranos latinoamericanos de entonces, para cuyos pueblos venía a ser peligroso ejemplo: Trujillo en la República Dominicana, Somoza en Nicaragua, Batista en Cuba, Pérez Jiménez en Venezuela. El ejército, que diez años antes con la Revolución había encontrado el camino hacia el pueblo -lo simbolizaba la figura del propio Arbenz como el Soldado del pueblo, el Joven Coronel de la nueva Guatemala- volvió a su función pretoriana de fuerza de ocupación bajo los dictados de la embajada norteamericana. Una historia trágica cuyos efectos vivimos hoy. Arbenz parte al exilio pero sin desvincularse nunca de su país. Tuvimos la oportunidad de conocerlo hacia finales de 1964 y nos dejó el recuerdo imborrable de su profundo cariño y preocupación constante por Guatemala. Como Galich y otros, murió en el exilio, al igual que Fortuny escribe desde él. Una frustración de hombres, que sólo refleja la del propio país por encontrar senderos que lleven a la dignificación nacional.

Por todo ello, conocer la vida de Fortuny es muy importante para un pueblo como Guatemala, cuya memoria y conciencia histórica es constantemente deformada y manoseada por distorsiones ideológicas y el canibalismo político. Felicitamos a Marco Antonio Flores por el arduo trabajo, por su preocupación por rescatar estas memorias, ordenarlas y presentarlas en un lenguaje ameno al lector; a través de ellas, poco a poco, iremos reconstruyendo nuestro pasado para comprender el presente, pues esta visión y otras nos ayudarán a encontrar nuestra imagen tal cual es, y así empezaremos a volverla distinta.

DATOS DE LOS AUTORES

Carlos Vilas

Cientista político argentino especializado en Estudios del Desarrollo y Asuntos Latinoamericanos. Autor de numerosos libros, entre otros: *La Dominación Imperialista en Argentina*. Su obra *Perfiles de la Revolución Sandinista* (Premio Casa de las Américas 1984) es considerada una referencia básica sobre el tema.

Carlos Figueroa Ibarra

Sociólogo guatemalteco investigador y docente de la Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y autor de los libros *El Proletariado Rural en Guatemala y el Recurso del Miedo*.

Juan Alberto Fuentes Night

Economista guatemalteco. Funcionario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Neptalí Monterroso Salvatierra

Ingeniero Agrónomo, guatemalteco, con estudios de doctorado en Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador de la Facultad de Administración Pública de la Universidad del Estado de México.

Raúl Zepeda López

Sociólogo guatemalteco, con estudios de Postgrado en Administración Pública. Docente universitario. Director del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política. Ha dirigido investigaciones sobre empleo rural la problemática de la infancia. Autor de *Condiciones de Vida y de Trabajo de los Menores Trabajadores y de la calle de Mesoamérica (1,992)* y *de uso del tiempo en niños y niñas de 7 a 14 años (1,994)*.

Michael Riekenberg

Alemán, Doctor en Historia. Investigador de Planta del Georg-Eckert-Institut de Braunschweig. Profesor-catedrático de la Universidad de Leipzig, Alemania.

Jesús Mercedes Paiz Salazar

Guatemalteca. Egresada de la carrera de Administración de Empresas, de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Julio César Pinto Soria

Guatemalteco, Doctor en Historia. Autor de diversas obras sobre el Estado y la formación social guatemalteca. Investigador del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política y del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la USAC.



INFORPRESS CENTROAMERICANA

**SUSCRIBASE AL SEMANARIO ESPECIALIZADO EN
ANALISIS E INFORMACION POLITICA Y ECONOMICA
REGIONAL MAS PRESTIGIOSO DEL ISTMO.**

**Reciba semana a semana una visión sintética de lo que pasa
en cada nación centroamericana y la región en conjunto**

- Coyuntura política
- Quehacer gubernamental
- Movimientos sociales
- Derechos humanos
- Ambiente y desarrollo
- Evolución de la economía
- Apertura comercial
y comercio exterior
- Integración regional
- El mundo empresarial
- Licitaciones
- Documentos
- Actividad parlamentaria
- Evolución de los partidos políticos
- Movimientos laborales y campesinos
- Aplicación de la justicia
- Paz y desmilitarización
- Indicadores sociales
- Inversión extranjera
- Globalización
- Foros regionales
- Bolsas de valores
- Tipos de cambio
- Informes especiales

**¡SUSCRIBASE AHORA Y OBTENGA UN ATRACTIVO DESCUENTO!
LLAME AL DEPARTAMENTO DE CIRCULACION CITANDO ESTE AVISO
TELEFONOS (502 2) 510604 Y 514362, FAX 514362**

**TAMBIEN PUEDE VISITARNOS O ESCRIBIRNOS A
INFORPRESS CENTROAMERICANA 13 Avenida 19-35 zona 1.
O AL APARTADO POSTAL 2823 CIUDAD DE GUATEMALA**