

*Escenarios de una Gobernabilidad
para el Cambio*

GUATEMA- LA 2015- 2020

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

RECONOCIMIENTOS

Autoridades Institucionales :

- Valerie Julliand
Coordinadora Residente del SNU y Representante
Residente del PNUD Guatemala
- Igor Garafulic
Director de País PNUD Guatemala
- Antonella Spada / Coordinadora Regional PAPEP

Consultor del Informe:

- Armando Ortuño

Equipo de la Unidad de Análisis Estratégico :

- Catalina Soberanis / Coordinadora
- Ligia Blanco * / Investigadora Principal
- Shabnam Sabetian / Asistente de Investigación

Administración del Proyecto :

- Claudia de Saravia / Oficial de Programa del Área de Gobernabilidad Democrática
- Vivian Salguero / Asociada de Programa

Colaboraciones especiales :

- César Rojas
- Juan Pablo Corlazzoli
- Carlos Sarti
- Édgar Gutiérrez
- Ronaldo Robles
- Verónica Sajbin
- Fernando Valdés

Diseño y diagramación :

- Alejandra Guerra

Impresión:

- Corporación Litográfica

© PNUD Guatemala
5 Avenida 5-55, Zona 14, Edificio Europlaza, Torre IV,
Nivel 10. Teléfono +(502) 2384-3100
www.gt.undp.org

ISBN : 978-9929-706-01-9



AGRADECIMIENTOS

El proceso de elaboración del Informe Prospectivo “Escenarios de Gobernabilidad para el Cambio: Guatemala 2015-2020” se vio enriquecido por el acompañamiento del Grupo de Referencia que conoció y retroalimentó los avances en la investigación en sus diversas etapas: Angelina Aspuac, Miguel Ángel Balcárcel, Armando Boesche, Ramón Cadena, Juan Callejas, Fanny de Estrada, Mario Itzep, Frank Larue, José Ángel López, Otilia Lux, Jonathan Menkos, Ana Silvia Monzón, Delfina Mux, Arnoldo Noriega, Eduardo Núñez, María Silvia Pineda, Rigoberto Quemé, Anabella Rivera, Rosalina Tuyuc, María Tuyuc, Hélder Velásquez y Teresa Zapeta.

Asimismo, se reconocen las valiosas contribuciones de las personas que participaron en el Taller Prospectivo mediante el cual se construyeron colectivamente los escenarios: María del Carmen Aceña, Gustavo Arriola, Miguel Ángel Balcárcel, Hugo Cayzac, Maribel Carrera, María Falla, Jorge Herrera, Carmen Aída Ibarra, Lucy Lainfiesta, Allan Martínez Mont, Ana Silvia Monzón, Mónica Muñoz, Juan José Narciso, Eduardo Núñez, Jorge Mario Oroxón, Edgar Pereira, Anabella Rivera, Ronaldo Robles, Wilson Romero, Verónica Sajbin, Carlos Sarti y Fernando Valdez.

Se agradece el tiempo y las generosas ideas aportadas por las 48 personalidades entrevistadas: Richard Aitkenhead, Roberto Alejos, Gustavo Alejos, Ivanova Ancheta, Antonio Arenales Forno, Miguel Ángel Balcárcel, Manuel Baldizón, Julio Balconi, Gustavo Berganza, Armando Boesche, Mauricio López Bonilla, Ricardo Bustamante, Roberto Carpio Nicolle, Héctor Centeno, Vinicio Cerezo, Tomás Chiviliú, Álvaro Colom, Manuel Conde, Aristides Crespo, Juan Luis Font, Édgar Gutiérrez, Esteban Hermelindo, Carmen Aída Ibarra, Peter Lamport, Luis Lara, José Ángel López, Alejandro Maldonado, Mario Marroquín, Gabriel Medrano, Julio Mora, Arnoldo Noriega, Eduardo Núñez, Joaquín Ordóñez, Daniel Pascual, Amílcar Pop, Gustavo Porras, Rigoberto Quemé, Luis Ramírez, Héctor Rosada, Manuel Salazar,

Lizardo Sosa, Eduardo Stein, Edelberto Torres-Rivas, Sandra Torres, Pedro Trujillo, Irma Alicia Velásquez, Iván Velásquez, Raquel Zelaya.

Igualmente, el equipo agradece la colaboración de quienes participaron de los grupos focales facilitados por el Instituto Centroamericano para los Estudios de la Democracia Social (DEMOS), en las reuniones de validación y las presentaciones en las cuales se discutieron los principales hallazgos de este informe.

* La colega formó parte del Equipo de la Unidad de Análisis Estratégico hasta abril de 2015.

ÍNDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

¿Por qué hacer escenarios de gobernabilidad?	2
Guatemala, un momento de inflexión	3
Escenarios, pensando estratégicamente las decisiones	4
La reflexión prospectiva, producto de un amplio proceso participativo y analítico	4
Metodología PAPEP	6

EL MOMENTO

Crisis política y los límites de la gobernabilidad	8
La crisis política de 2015: la pradera seca y la chispa	9
Los síntomas de agotamiento de la gobernabilidad	10
Malestar con la política y fatalismo sobre las soluciones	13
¿Qué política y qué gobernabilidad no sólo para superar la crisis sino para un desarrollo más equitativo?	14
En una coyuntura de incertidumbre: ¿cómo reaccionan y se adaptan los actores estratégicos del desarrollo?	16

LOS DOS EJES DE LOS ESCENARIOS 18

Las dirigencias políticas y empresariales, y las organizaciones sociales	18
Los factores internos para el cambio y los límites de los actores externos	19
Los dilemas y las inquietudes de las dirigencias políticas y empresariales en un contexto de crisis	20
Los cambios y continuidades en las elites políticas y empresariales	21
Cada vez más problemas para gobernar el país	22
Las elites después de la crisis: entre la necesidad del cambio y la tentación conservadora	22
Las demandas de cambio y la capacidad de articulación de las organizaciones sociales	24
Diversificación y cambios en las organizaciones sociales	25
Las mutaciones de los pueblos y de las organizaciones indígenas	26
Los dilemas de la política territorial y la conflictividad	27
Los paradigmas sobre la capacidad de acción social, Que la crisis está poniendo en duda	28

LOS ESCENARIOS DE GOBERNABILIDAD 32

Entre el cielo y el infierno: El cielo	34
Escenario 1. Reformismo concertado	34
La gobernabilidad concertada	35
Más allá de las reformas específicas, un cambio institucional integral	36
Un giro en la política social y en la gestión de la conflictividad	37
Entre el cielo y el infierno: el infierno	38
Escenario 2. Statu-quo inestable	38
La gobernabilidad inestable y cuestionada	39
Desmovilización, conflictividad y malestar social	40
Los purgatorios	42
Escenario 3. La reforma elitista	42
La gobernabilidad de las elites	43
Reformas político-institucionales modernizadoras y relanzamiento del modelo económico	44
La persistencia de la conflictividad en los territorios	44
Los purgatorios	46
Escenario 4. La demanda por el cambio	46
Los riesgos de la ingobernabilidad	47
El bloqueo político	48
El despertar de la conflictividad en los territorios	48

APUNTES FINALES 50

¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?	50
¿Hacia donde vamos?	52

PRÓLOGO

Todas las mujeres y los hombres aspiramos a que nuestro mundo sea cada día un mejor lugar para vivir. En ello empeñamos nuestro amor, cuidado y esfuerzos, ya sea en el entorno familiar, en el trabajo cotidiano, en nuestra comunidad y en el país. Así lo hacemos también en la Organización de las Naciones Unidas, pensando constantemente en cómo podemos trabajar conjuntamente para alcanzar ese ideal de bienestar para cada ser humano.

Hoy, el país se encuentra frente a grandes desafíos. Uno de los principales es construir a partir de una historia cuyas características se encuentran enraizadas en la sociedad. Estas raíces han creado estructuras y relaciones de poder que tienden a reproducirse a través de la acción e interacción social. Confiamos, sin embargo, que la historia representa una oportunidad de la cual podemos aprender, y que no tiene por qué ser una prolongación inercial del pasado.

Si bien el porvenir es esencialmente incierto, es posible explorar y discutir las diversas maneras en las cuales un evento o situación puede evolucionar, dependiendo del contexto y de las decisiones y comportamientos que asuman los actores sociales y los liderazgos. Para ello, en las ciencias sociales, contamos con los aportes de la Prospectiva, la cual nos permite examinar los escenarios posibles en distintas coyunturas, así como la posible orientación y el impacto del comportamiento de actores clave de las naciones y sus gobiernos en la generación de los cambios que la sociedad necesita para avanzar en su desarrollo.

Uno de los principales ejes de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en Guatemala ha sido el apoyo al fortalecimiento institucional del país y a la gobernabilidad democrática, a través de diversos programas y proyectos. Con ese propósito, se realizó, a partir de marzo de 2014, un ejercicio de reflexión prospectiva, utilizando la metodología desarrollada por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos –PAPEP–, del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Con el objetivo de alimentar el debate nacional sobre los desafíos del desarrollo y la gobernabilidad democrática en el país, en el mediano

plazo, el ejercicio se centró en identificar los posibles escenarios en los que se desarrollaría el período 2015 –2020. El mismo partió de la hipótesis que planteaba que Guatemala se acercaba a un momento de inflexión en el que los acuerdos post conflicto entre actores, las instituciones y las reglas del juego político se estaban agotando. Esta hipótesis apuntaba a que el país se encontraba frente a un momento clave de riesgo-oportunidad, una suerte de “equilibrio inestable”, que en cualquier momento podría derivar en una fase compleja y conflictiva de enfrentamiento y crisis en la arquitectura político-institucional, con importantes implicaciones para la gobernabilidad y el desarrollo.

Los acontecimientos que el país comenzó a vivir en abril de 2015 validaron esa hipótesis. Sin embargo, la crisis motivó algo sumamente valioso que se tradujo en las jornadas cívicas, de las cuales la ciudadanía guatemalteca fue protagonista de manera espontánea durante 20 semanas, en demanda del saneamiento del sistema político y de la sanción para los actos de corrupción. En ellas, fue evidente la exigencia de un cambio en la forma de gobernar, de gestionar el desarrollo, de hacer política y de transformar las relaciones entre Estado y sociedad; en fin, en la construcción del futuro que las personas anhelan y demandan.

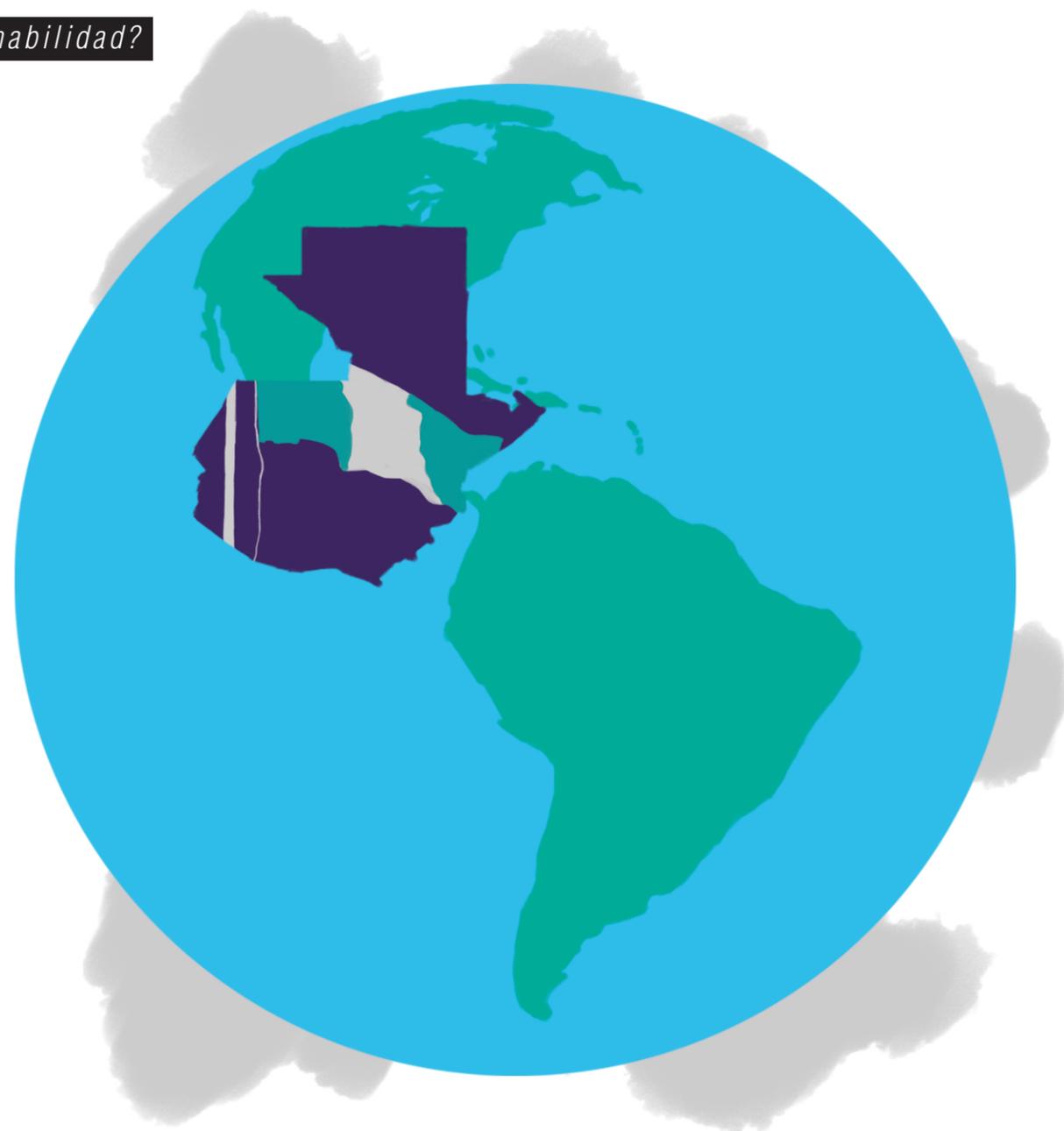
Es así que hoy se presentan en esta publicación diversos escenarios para el cambio democrático en Guatemala. Aún falta mucho por hacer. Deseamos que los pasos avanzados se mantengan y que pronto el horizonte de las familias guatemaltecas vislumbre un merecido bienestar. El devenir dependerá del firme compromiso de todas y todos, en favor de la gobernabilidad democrática y del desarrollo humano integral. Esperamos que esta publicación contribuya a alimentar la visión de una Guatemala más incluyente, equitativa y justa, en armonía con el anhelo de sus ciudadanos.



Valerie Julliand

Coordinadora Residente del SNU y Representante Residente de PNUD

¿Por qué hacer escenarios de gobernabilidad?



INTRO- DUCCIÓN

GUATEMALA, UN MOMENTO DE INFLEXIÓN

Guatemala está viviendo un momento histórico de grandes cambios en la manera como los ciudadanos perciben e interactúan con el Estado y la política. Muchas certidumbres o ideas muy arraigadas sobre el funcionamiento del Estado, el rol de los partidos políticos y las elites económicas en el desarrollo nacional o la capacidad de la sociedad para involucrarse en la vida pública están cambiando aceleradamente.

Es un tiempo de oportunidades para una profundización de la democracia y para encontrar nuevos consensos sobre el futuro del país, pero también de grandes dudas e incertidumbres sobre el sentido que realmente asumirán estos cambios. Aunque la naturaleza y el alcance de estas evoluciones aún no están claramente definidos, hay un acuerdo mayoritario respecto a que se está produciendo una inflexión en las condiciones de la gobernabilidad del país.

En este contexto, hay, al menos, dos preguntas clave para pensar el futuro del país:

①

¿Qué cambios institucionales y políticos para fortalecer la democracia y avanzar hacia un desarrollo más equitativo son necesarios y posibles en los próximos años?

②

¿Cómo se podría ir renovando la gobernabilidad para que estos cambios se hagan realidad y además se mantenga la estabilidad del país?

Para responder a estas preguntas, se ha llevado a cabo un ejercicio de reflexión prospectiva entre septiembre de 2014 y junio de 2015 con el objetivo de construir un conjunto de escenarios futuros sobre la gobernabilidad del país en el mediano plazo.

Estos escenarios deberían ser narraciones realistas y plausibles sobre la manera como los actores sociales y políticos guatemaltecos podrían interactuar entre sí, resolver sus conflictos y tomar decisiones colectivas en los próximos años.

ESCENARIOS, PENSANDO ESTRATÉGICAMENTE LAS DECISIONES

Se sabe que el futuro es impredecible e incierto, siempre habrá muchos futuros posibles. No se puede predecir el futuro pero siempre es posible explorar y discutir las diversas maneras como un evento o situación puede evolucionar de acuerdo a las decisiones y comportamientos que sobre ellas podrían ir asumiendo los actores sociales y los líderes.

Los escenarios son narraciones o descripciones detalladas de esos varios futuros posibles. Son una herramienta muy útil para analizar situaciones de crisis y cambio, en las que hay mucha incertidumbre sobre su desenlace.

Los escenarios nos aportan un lenguaje común y un marco analítico simple para analizar, comparar y contrastar los diversos futuros que podrían esperarnos y, aún más importante, las decisiones y comportamientos de los que cada uno de ellos depende. Es decir, nos ayudan a pensar acerca de las consecuencias de nuestras acciones de hoy sobre el futuro. De esta manera, se puede discutir acerca de lo que deberíamos hacer para alcanzar los “mejores futuros” o para evitar aquellos que consideramos negativos para el país. Nos ayuda, pues, a tomar decisiones con una perspectiva estratégica.

LA REFLEXIÓN PROSPECTIVA, PRODUCTO DE UN AMPLIO PROCESO PARTICIPATIVO Y ANALÍTICO

La metodología que se ha utilizado para construir los escenarios de gobernabilidad en Guatemala ha sido diseñada y aplicada en varios países por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del PNUD. Este método se inspira en la escuela americana de prospectiva que plantea una reflexión sobre el futuro basada en procesos intuitivos que se generan mediante esquemas y estructuras analíticas ordenadas.

La idea de base consiste en llevar a cabo una suerte de ruta acumulativa de análisis de información y de diversas rondas de diálogo y de reflexión colectiva entre grupos de actores, expertos e informantes clave involucrados en el tema o evento del cual se quiere discutir la evolución futura.

El PAPEP pretende que sus escenarios surjan de un equilibrio entre una evaluación de información analítica novedosa sobre la cuestión y la recolección/consideración de las percepciones y visiones subjetivas de los actores clave involucrados en la misma. No se privilegia solamente la reflexión sobre algunos futuros deseables o no a partir de las expectativas y temores de los actores protagónicos, sino se incentiva la identificación de escenarios que consideren las restricciones y posibilidades reales del contexto social.

No se trata, en suma, de buscar consensos sobre algún futuro en particular, sino de generar comprensiones compartidas acerca de la diversidad de posibles futuros a los que se podría derivar y de las responsabilidades/retos de los actores en cada uno de ellos.

En el caso de los escenarios de Guatemala, el proceso se ha organizado en tres grandes momentos:



1. Analizar información y escuchar/entender a los actores.

La recolección y análisis de una amplia y novedosa información sobre la evolución de la gobernabilidad del país en el último decenio y acerca de las percepciones y expectativas que los actores estratégicos tienen sobre ella. Para eso se ha realizado y sistematizado a lo largo del segundo semestre de 2014 una ronda de entrevistas en profundidad, de hora y media de duración, a 48 líderes y académicos nacionales, ocho grupos de discusión con alrededor de 40 dirigentes intermedios en ocho cabeceras departamentales y tres rondas de encuestas de opinión pública.

Complementariamente se han elaborado cuatro estudios analíticos sobre los cambios en actores estratégicos de la gobernabilidad: pueblos indígenas, empresarios, políticos y clases medias. Por su importancia se han realizado también un estudio sobre la conflictividad social y un taller especializado sobre esta temática con alrededor de 30 personas que intervienen en el manejo y análisis de estas situaciones (Septiembre 2014 – Marzo 2015).



2. Pensar prospectivamente y construir escenarios con expertos.

La realización de un taller de dos días de análisis prospectivo con un grupo de alrededor de 25 especialistas en el cual las hipótesis y hallazgos emergentes de la primera etapa de diagnóstico han sido discutidas y sintetizadas para identificar las variables clave sobre las que se construirían los escenarios. Este mismo grupo desarrolló un primer borrador de las narrativas de los escenarios y del mapa de actores y las agendas de reforma de la gobernabilidad asociada a los mismos. (Abril 2015)

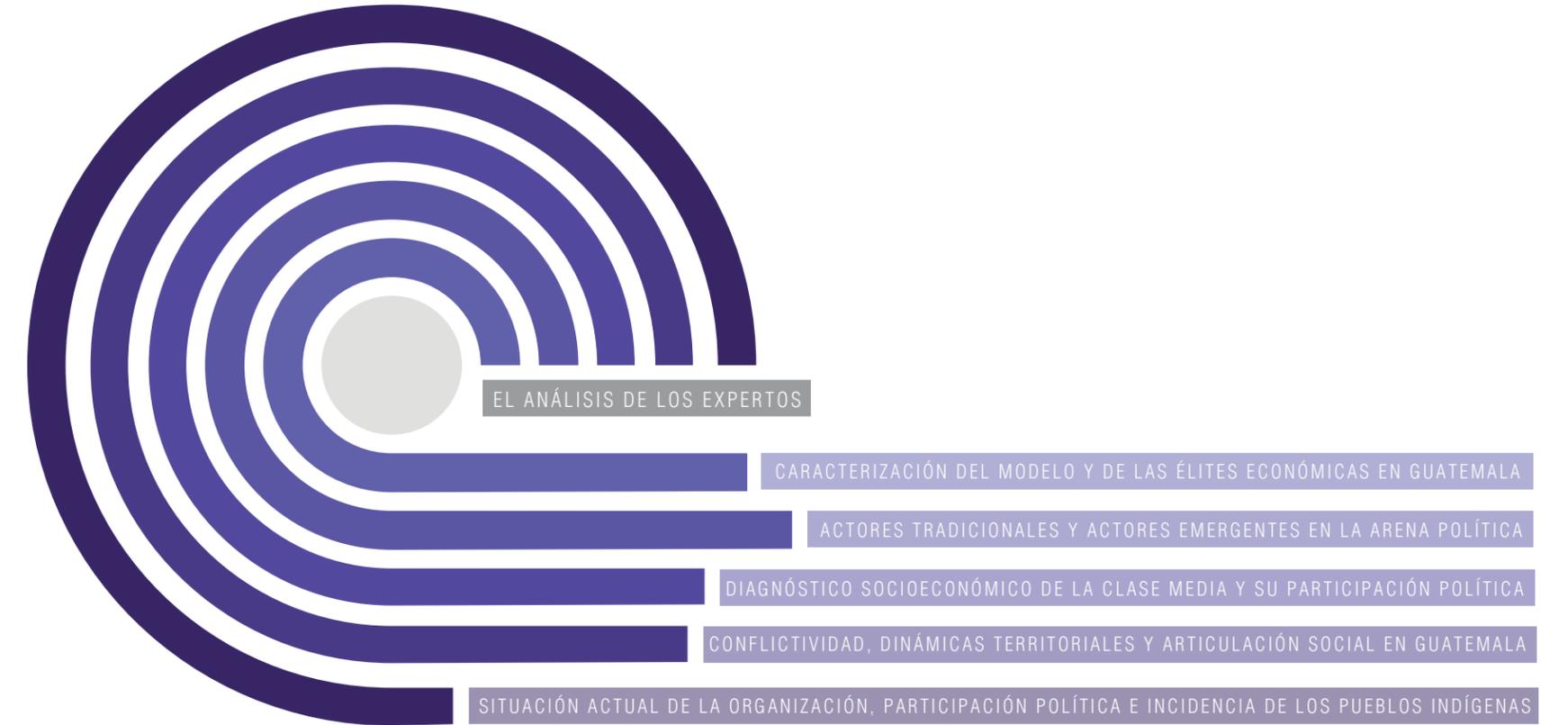


3. Dialogar sobre el futuro con los actores estratégicos de la gobernabilidad.

Los esbozos de escenarios han sido posteriormente presentados, discutidos y reajustados en seis eventos con actores y tomadores de decisión de diversos orígenes y sectores: empresarios, líderes indígenas, dirigencias estudiantiles, representantes de partidos y miembros de organizaciones de la sociedad. Entre junio y julio de 2015 participaron alrededor de 40 personas en estos talleres.

El presente documento es una sistematización de este amplio proceso que expresa una visión de los posibles futuros de la gobernabilidad del país, que un grupo apreciable del liderazgo de la sociedad guatemalteca ha identificado. Es también un compendio de interpretaciones, expectativas, temores, propuestas y sobre todo de esperanzas realistas acerca de las transformaciones que se deben impulsar en estos años para que el Estado y sus instituciones estén al servicio de todos y todas.

Metodología PAPEP



**La reflexión prospectiva, un amplio proceso participativo y analítico*

Crisis política y los límites de la gobernabilidad

*“Cuando lo viejo no acaba de morir y lo nuevo
no acaba de nacer”.*

Bertolt Brecht



EL MOMENTO

LA CRISIS POLÍTICA DE 2015: LA PRADERA SECA Y LA CHISPA

Desde mediados de 2015, se ha producido una serie de acontecimientos que han sacudido la política guatemalteca. El descubrimiento de varios casos de corrupción que involucraban a altos funcionarios y connotados miembros de partidos políticos ha motivado una fuerte conmoción en las estructuras gubernamentales, grandes movilizaciones ciudadanas y una extendida demanda social por una profunda reforma de la política.

Esta conjunción de situaciones ha instalado un clima de incertidumbre y una sensación de que se trata del fin de un ciclo, en parte importante de la sociedad. Sin embargo, aunque se percibe que el funcionamiento de las instituciones políticas no puede seguir siendo el mismo, aún no se vislumbran totalmente los contornos del esquema que podría renovarlas y las vías para su reconstitución se mantienen inciertas.

Esta crisis política ha sido una consecuencia de la enérgica acción del Ministerio Público y de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), entes independientes del Poder Ejecutivo y de las estructuras político-partidarias. Es decir, el desencadenante, la “chispa”, de la crisis ha sido en gran medida externo al sistema político y a la propia sociedad civil organizada, aunque sus efectos han sido amplificados por un malestar social generalizado con la política y por una notable dificultad de algunos de los actores políticos para responder proactiva y positivamente a los reclamos sociales.

La “chispa” fue, entonces, un evento coyuntural, difícilmente previsible, pero su capacidad para generar una crisis e inflexión tan grande en el esquema de gobernabilidad vino de malestares sociales y de disfuncionamientos estructurales que venían acumulándose desde hace mucho. Es decir, se necesita una

chispa, que puede ser incluso fortuita, y sobre todo una pradera seca desde hace mucho tiempo para producir un gran incendio.

Por tanto, la cuestión clave para el futuro del país en esta coyuntura, más allá del desenlace de las investigaciones judiciales en curso o del resultado de la contienda electoral, tiene que ver con la renovación del esquema de gobernabilidad democrática que venía funcionando en el país desde los Acuerdos de Paz, cuyo agotamiento se estaba haciendo cada día más evidente.

LOS SÍNTOMAS DE AGOTAMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD

Hay consenso entre los actores que el actual esquema de gobernabilidad nace con la reforma de la Constitución en 1993 y con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, habiendo logrado consolidarse en el primer decenio del nuevo siglo.

Este esquema habría estado muy ligado al despliegue de un proyecto político que fue asumido y defendido por la mayoría de las dirigencias políticas y empresariales en todo este tiempo.

Ciertamente, los Acuerdos de Paz introdujeron en este modelo valiosas prácticas de diálogo social y una agenda común de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de resolución de los graves rezagos sociales del país, pero su implementación fue desigual y terminó siendo solo complementaria al proyecto político hegemónico.

La alianza entre sectores empresariales y políticos de casi todas las fuerzas fue el sostén de este tipo de gobernabilidad y de proyecto político. Aunque muy importante en el periodo de los Acuerdos de Paz, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo relacionadas con los sectores populares e indígenas, fue perdiendo relevancia en las decisiones políticas clave sobre el futuro del país.

Un esquema de gobernabilidad es la manera como una sociedad se estructura social y políticamente de manera que sus actores estratégicos puedan tomar decisiones y resolver sus conflictos basados en un sistema de reglas y procedimientos formales e informales.

La gobernabilidad de un país está definida por la composición, las prácticas y las capacidades políticas de los actores, que están involucrados en las decisiones públicas más relevantes, por el tipo de instituciones que las encuadran y por el grado de conflictos/acuerdos susceptibles de ser procesados en esas condiciones.

Este esquema será además “democrático” en la medida que implique una participación en igualdad de condiciones de todos los miembros de la sociedad y que se base en instituciones plurales, abiertas y con una legitimidad sustentada

en el voto y un amplio involucramiento de los ciudadanos en su funcionamiento.

La gobernabilidad es importante pues el desempeño, la naturaleza y la evolución de la economía, la desigualdad o la cohesión social depende de las capacidades y maneras que cada sociedad tiene para construir decisiones colectivas y resolver conflictos.

La visión que persistía en muchos observadores, hasta hace poco, era de una sociedad civil débil, fragmentada y con dificultades para hacerse oír o incluso movilizarse en defensa de sus derechos. El establecimiento de un sistema partidario, volátil en su composición pero muy cohesionado en su defensa del proyecto político predominante, que prácticamente monopolizaba la representación e intermediación política no facilitaba la renovación de los actores políticos ni propiciaba el involucramiento activo de la ciudadanía en la vida pública.

Sin embargo, desde hace al menos un decenio se habrían ido visibilizando una serie de síntomas que auguraban tensiones e incluso un agotamiento de esta gobernabilidad.



En primer lugar, los propios cambios producidos en la estructura económica por la liberalización y transnacionalización, además de la reducción del aparato estatal y la privatización de servicios públicos, impulsaron el fortalecimiento de nuevos actores empresariales y cierta diversificación en este sector.



En segundo lugar, los actores políticos empezaron a ganar mayor autonomía frente a las elites empresariales tradicionales como efecto de la descentralización del gasto público y la aparición de redes político-empresariales que crecían bajo la sombra del manejo del poder y de los recursos públicos a escala local y nacional. Todo esto acompañado de una creciente desideologización y fragmentación de los partidos y de su transformación en maquinarias electorales y clientelares.

¿Qué se entiende por “gobernabilidad”?

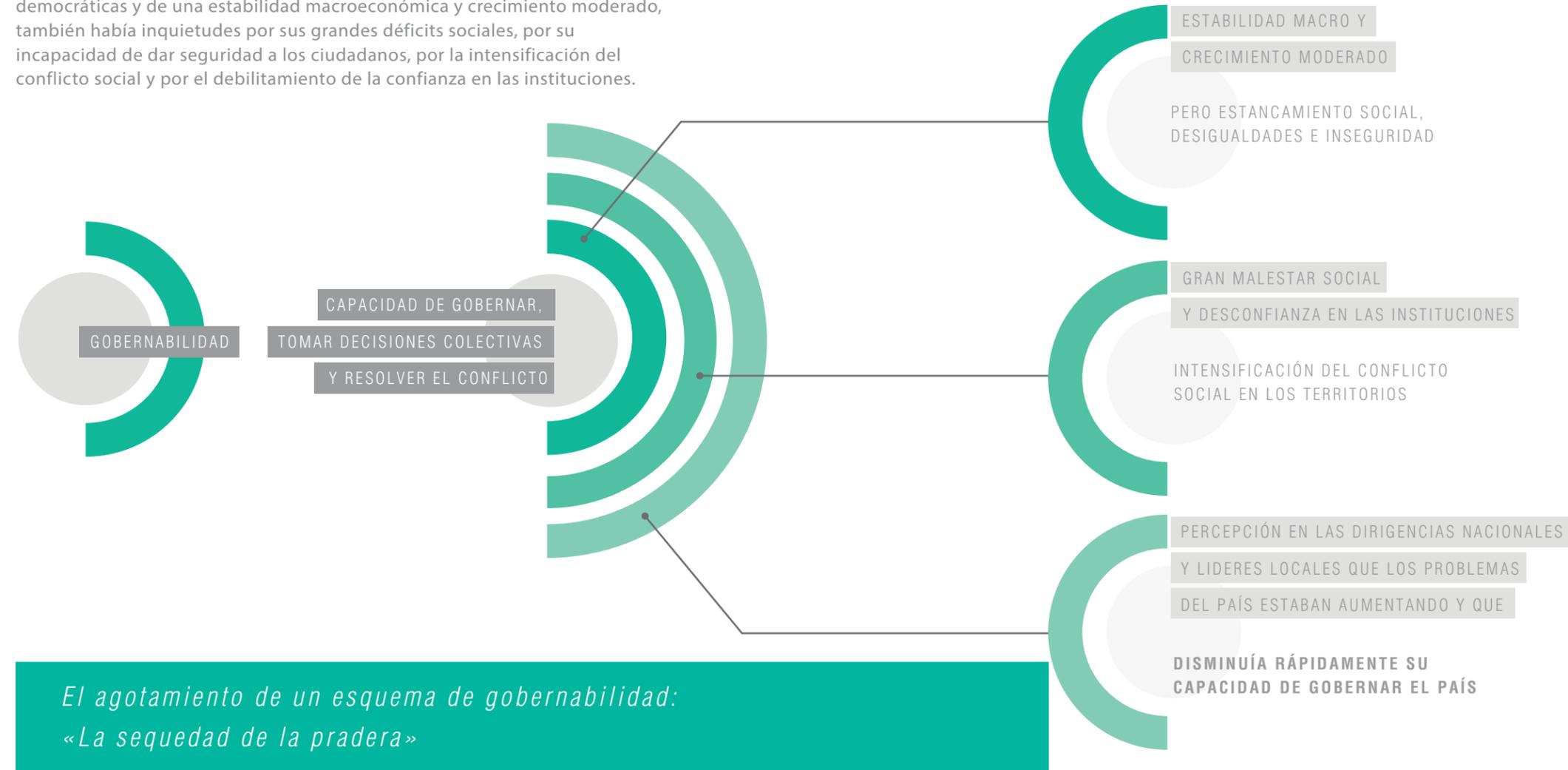


El crecimiento de la inseguridad y específicamente del crimen organizado es un **tercer elemento** a tomar en cuenta. En el último decenio, la influencia de las bandas criminales ha ido contaminando progresivamente las dinámicas políticas, sociales y económicas en determinados territorios. Este fenómeno no solo evidencia la debilidad tradicional del Estado para garantizar un orden democrático en grandes porciones del territorio, sino la infiltración de estos factores en la vida social y en la distribución del poder en esos ámbitos.



Finalmente, la intensificación de la conflictividad social en el último quinquenio es el **cuarto factor** a tomar en cuenta, por la gran cantidad de conflictos que están apareciendo, por su afectación a ámbitos clave del desarrollo económico y social, y por la incapacidad del Estado para darles una solución integral. La violencia asociada a estos fenómenos también ha aumentado, al igual que el uso frecuente y poco efectivo de la fuerza como respuesta de parte del Estado. Este panorama se ha transformado en una evidencia de los cada vez más fuertes límites socio-políticos que está enfrentando la implementación del modelo económico desregulado de explotación de recursos naturales.

El balance de la gobernabilidad post-Acuerdos de Paz era, a inicios de 2015, claramente deficiente a ojos de una mayoría de las elites políticas, intelectuales, empresariales y sociales del país. Aunque se reconocían sus grandes resultados en términos del restablecimiento de instituciones democráticas y de una estabilidad macroeconómica y crecimiento moderado, también había inquietudes por sus grandes déficits sociales, por su incapacidad de dar seguridad a los ciudadanos, por la intensificación del conflicto social y por el debilitamiento de la confianza en las instituciones.



MALESTAR CON LA POLÍTICA Y FATALISMO SOBRE LAS SOLUCIONES

Lo más notable y preocupante era, sin embargo, que la mayoría de las dirigencias nacionales y locales sentía que los problemas estaban aumentando y que disminuía su capacidad para gobernar el país. Sin embargo, la mayoría además afirmaba que no había soluciones de corto plazo a estos disfuncionamientos y que ni las elites ni la sociedad parecían con capacidades para transformarlos.

Por su parte, la sociedad parecía alejarse cada vez más de la política: todos los indicadores de confianza en las instituciones de la democracia representativa se venían deteriorando desde hace años y se observaba un creciente malestar con la política. La desconfianza y en muchos casos ruptura con el Estado, los políticos y los partidos aparecía transversal a todos los sectores de la sociedad. La política como principal problema del país se había instalado como una idea compartida por grandes segmentos de la ciudadanía, lo cual contrastaba con las notables diferencias sobre otras cuestiones como el futuro del modelo económico o las maneras de encarar la conflictividad social.

Es en ese contexto que se produjeron las investigaciones y revelaciones del MP y de la CICIG de mayo-junio de 2015 que cayeron como una potente tormenta eléctrica sobre la “pradera” social guatemalteca incendiándola cuando casi nadie lo esperaba.

¿QUÉ POLÍTICA Y QUÉ GOBERNABILIDAD NO SÓLO PARA SUPERAR LA CRISIS SINO PARA UN DESARROLLO MÁS EQUITATIVO?

El panorama parcial después de la tormenta, que aún no ha concluido totalmente, nos muestra un sistema político casi en ruinas, con niveles de legitimidad y credibilidad social bajísimos, una sociedad hipercrítica frente a la política y en muchos casos movilizadora exigiendo cambios, el gobierno y las instituciones paralizadas o actuando reactivamente, partidos y políticos que oscilan entre la negación y las respuestas tardías a los problemas, y las dirigencias y elites aturcidas por la velocidad de los acontecimientos; todos sin una hoja de ruta única para aligerar las presiones sobre el sistema. Se trata, pues, de una auténtica crisis de gobernabilidad.

La dimensión de las perturbaciones políticas está incluso poniendo en segundo plano las dudas y debates sobre la estabilidad futura de la economía, la sostenibilidad del actual modelo socio-económico o las inquietudes acerca de la intensificación de la conflictividad social en los territorios. Todo parece paralizado, sujeto a la esperada recomposición de la política que parece complicarse cada día más al ritmo de los acontecimientos judiciales y las dubitaciones de los actores políticos. Sin embargo, la postergación de todas estas cuestiones estructurales compromete la gobernabilidad en el mediano plazo.

Es así que el futuro de la gobernabilidad y de la política guatemalteca, a fines de este trascendental año 2015, parecería tener que responder a dos grandes cuestiones: ¿Cómo estabilizar la situación política y realizar cambios en el sistema y en el liderazgo político para que cuenten con un mínimo de legitimidad y de capacidad de acción política, es decir “apagar o controlar el incendio”? ¿Qué acciones y acuerdos de corto y mediano se debería impulsar para ir más allá de eso y comenzar a resolver los problemas político-institucionales y socio-económicos que están en la base del agotamiento del esquema de gobernabilidad post-Acuerdos de Paz, es decir “refrescar la llanura para que florezca”?



EN UNA COYUNTURA DE INCERTIDUMBRE: ¿CÓMO REACCIONAN Y SE ADAPTAN LOS ACTORES ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO?

Usualmente la incertidumbre aumenta dramáticamente en una crisis política, los acontecimientos suceden con rapidez e imprevisibilidad, obligando a todos los actores a responder caso por caso y sin contar con referencias o antecedentes sobre los comportamientos de otros actores.

En situaciones estables, las estructuras y ciertas pautas de comportamientos relativamente previsibles son determinantes en la evolución de los acontecimientos. Siempre habrá dudas y posibilidad de sorpresas, pero estas están acotadas por la fuerza de las costumbres y de ciertos procesos de larga data.

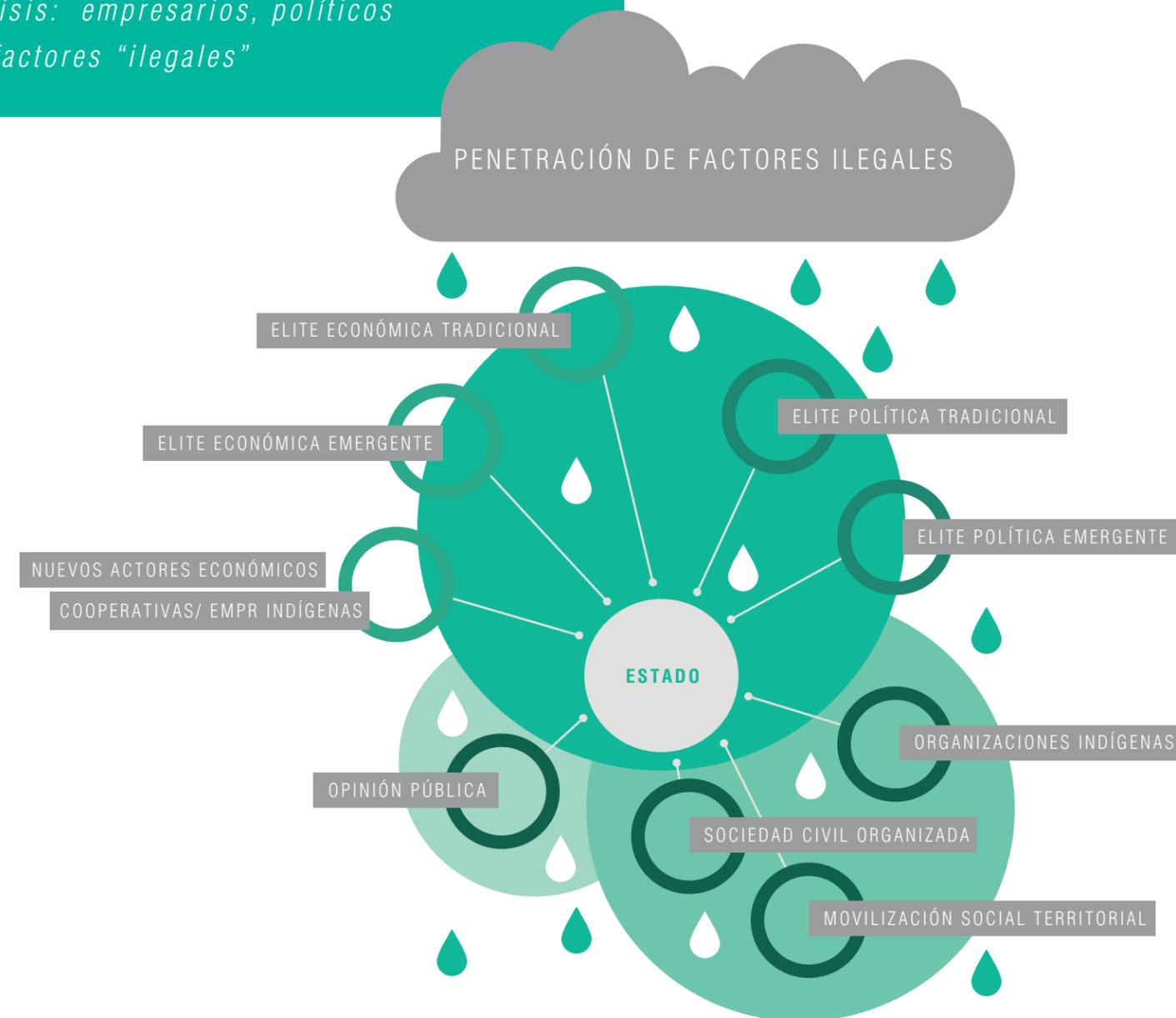
En cambio, en una crisis, las certezas se erosionan y la fuerza de las estructuras es menor, por tanto el comportamiento de los actores estratégicos y de los liderazgos sociales tiene una mayor relevancia en el devenir de los acontecimientos. Son momentos en que el tiempo, las decisiones y las ideas políticas circulan con rapidez, en los que núcleos de pocos actores pueden influir significativamente sobre grandes procesos sociales.

Este rasgo, propio de todas las crisis, se exagera aún más cuando los factores que la han provocado son exógenos a los

actores más relevantes. En ese caso, estos deben reaccionar y adaptarse a situaciones que no controlan y para las cuales quizás no están preparados del todo. La situación puede ser aún más difícil cuando el factor externo desencadenante tiene la capacidad para generar rupturas o movimientos en el tablero político, pero depende de otros para su recomposición de mediano plazo. ¿Qué pasa si los actores sociales no tienen ni las ideas ni la fortaleza para adaptarse al nuevo entorno? ¿Podría ser más bien un actor no previsto, no necesariamente con un proyecto político superador, que aprovecha el desorden en su provecho particular?

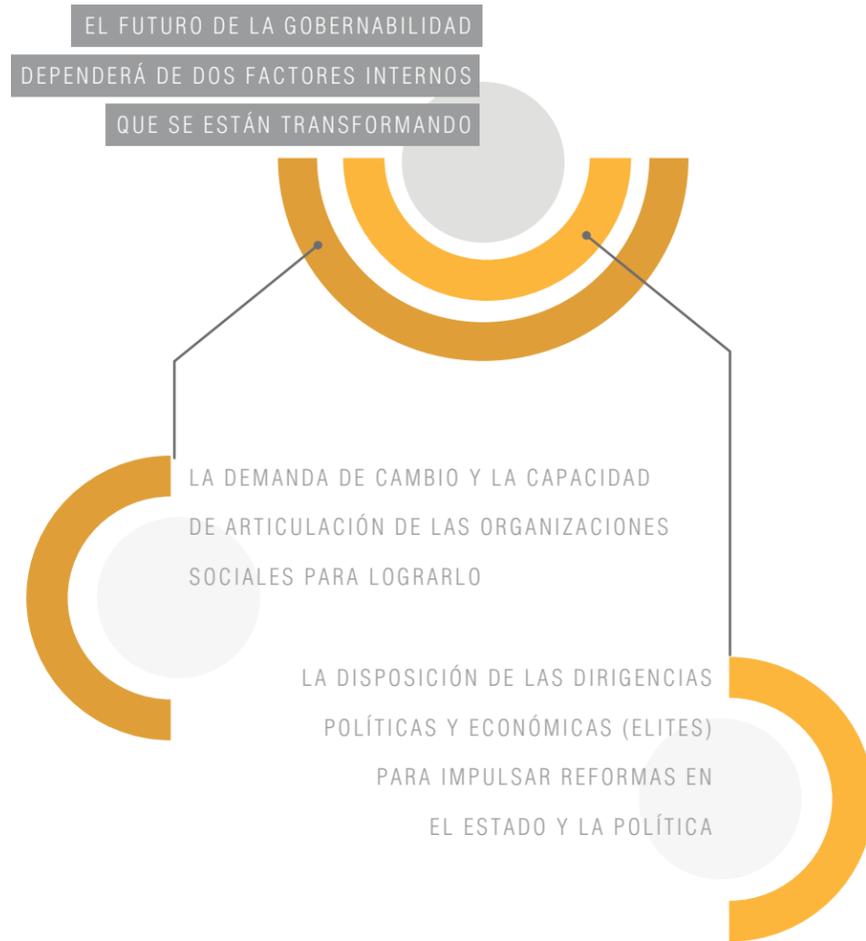
Pensar el futuro, en medio de una crisis, es pues un ejercicio difícil y con grandes riesgos, que exige pensar sobre todo en las capacidades de acción y de adaptación de los actores nacionales a acontecimientos, a veces exógenos, que van abriendo posibilidades para una reconfiguración del orden político, de la gobernabilidad y de la democracia. Por esta razón, los ejes fundamentales sobre los que se edificarán los escenarios de gobernabilidad de mediano plazo de Guatemala tienen que ver con los dilemas y posibilidades de acción, por una parte, de las dirigencias y elites políticas y empresariales, y, por otra, de la sociedad civil organizada o movilizadora en torno a una demanda.

Los actores centrales de la gobernabilidad pre-crisis: empresarios, políticos y los factores “ilegales”



LOS DOS EJES DE LOS ESCENARIOS

*Las dirigencias políticas y empresariales,
y las organizaciones sociales*



LOS FACTORES INTERNOS PARA EL CAMBIO Y LOS LÍMITES DE LOS ACTORES EXTERNOS

Para pensar el futuro de la gobernabilidad democrática en Guatemala se debe explorar dos factores internos que están cambiando al ritmo de la crisis:



1. La disposición de las dirigencias políticas y empresariales para impulsar las reformas o cambios en el Estado y la política que sean necesarias para estabilizar al país y avanzar hacia un desarrollo más equitativo.



2. La demanda de cambio y la capacidad de articulación de las organizaciones sociales para lograrlo.

Como ya se dijo anteriormente, el Ministerio Público y la CICIG, dos actores relativamente externos al sistema político, han tenido mucho que ver en la condensación de los malestares sociales frente a la política y las demandas por su transformación profunda.

¿Cuánto estos dos actores pueden seguir impactando en la recomposición futura de la gobernabilidad? Seguramente mucho pues sus investigaciones aún no han acabado, pueden seguir generando acontecimientos y rupturas necesarias para promover un cambio hacia una mejor gobernabilidad democrática. Sus acciones innegablemente abren o cierran oportunidades.

No obstante, son insuficientes para una recomposición de la gobernabilidad, básicamente porque por su naturaleza no tienen ni los mandatos ni las capacidades para luchar y ejercer un poder capaz de reconfigurar un nuevo sistema de relaciones y equilibrios políticos. Esta es una responsabilidad de la que no pueden escapar los actores y liderazgos políticos, sociales y empresariales nacionales.

Por esta razón, aunque su impacto sea significativo, las acciones del Ministerio Público, de la CICIG o de otros actores externos serán entendidas como datos en la lógica de los escenarios. El futuro de la gobernabilidad será un resultado de como los actores nacionales respondan y adapten sus estrategias al trabajo de la justicia de revelar, denunciar y eventualmente castigar las irregularidades y vicios de funcionarios, políticos y empresarios que aprovecharon de sus privilegios. No parece razonable pedirles más a estas instituciones, con lo que están haciendo es suficiente pues tienen límites jurídicos, institucionales y temporales para ir más lejos. La pelota, en términos coloquiales, está ya ahora en otra cancha.

*Los dilemas y las inquietudes de las
dirigencias políticas y empresariales en un
contexto de crisis*



LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS ELITES
POLÍTICAS Y EMPRESARIALES

A lo largo de las últimas dos décadas, se ha producido un lento pero significativo cambio en la composición de las dirigencias políticas y empresariales. Estas elites se han diversificado y en muchos casos están compitiendo para preservar o ganar nuevos espacios de influencia y de poder.

Como varios investigadores lo han documentado, por una parte la modernización y transnacionalización de muchas actividades económicas está produciendo sensibles cambios en la composición y distribución del poder al interior de las elites económicas tradicionales dándoles mayor peso a aquellas que se han dedicado a actividades de servicios o de exportaciones dinámicas. Por otra parte, han aparecido actores empresariales emergentes, tanto lícitos como ilícitos y tanto legales como ilegales, a medida que se transformaban algunas economías regionales como efecto del boom de las remesas, de la aparición de redes político-empresariales alimentadas por el manejo discrecional del gasto público o por el creciente poder de las economías vinculadas a actividades delictivas.

Las dirigencias políticas también habrían estado mutando de una fuerte dependencia de las elites empresariales tradicionales a una mayor autonomía en términos de financiamiento de sus actividades, aunque no tanto en relación a sus orientaciones ideológicas. Esto ha sido posible por la descentralización del gasto

público y por la institucionalización de estructuras y liderazgos políticos territoriales de naturaleza clientelar y patrimonial que ya no necesitan de partidos o de ideologías para sobrevivir.

En el papel, la representación política está siendo monopolizada por los partidos, pero en los hechos gran parte de estas instancias son el mascarón de proa de redes de caudillos y de liderazgos personalistas que se articulan pragmáticamente según las coyunturas. Por supuesto, esta situación ha terminado por alentar la desideologización de los partidos, su transformación en maquinarias electorales que requieren gran cantidad de recursos para funcionar, su desconexión de las demandas sociales no clientelares, un hiperpragmatismo en la acción gubernativa, el transfuguismo y una alta volatilidad partidaria. En resumen, el sistema político guatemalteco es paradójicamente muy inestable en su estructura partidaria pero inmutable en sus actores, comportamientos y orientaciones ideológicas.

Ambos grupos se han mantenido, sin embargo, cohesionados en torno a los grandes ejes del proyecto político hegemónico que fue impulsado exitosamente por las elites empresariales tradicionales desde mediados de los años 90. Incluso en medio de la grave crisis actual, los elementos básicos de este consenso elitario no parecerían estar en cuestión.

CADA VEZ MÁS PROBLEMAS PARA GOBERNAR EL PAÍS

Por supuesto, la mayor diversificación de los grupos de poder político y empresarial no facilita la coordinación de acciones y decisiones en el seno del Estado, dificultando la gobernabilidad del país. En particular, los graves disfuncionamientos y actividades irregulares en la dirigencia política han creado tensiones e inquietudes, los problemas de corrupción y de impunidad en la política ya eran, antes de la crisis, una preocupación mayor entre las elites empresariales.

En una serie de entrevistas, efectuadas unos meses antes del inicio de la crisis, se evidenció la gran preocupación de representantes de las elites empresariales y sociales sobre la degradación de las condiciones de gobernabilidad del país. Una mayoría de ellos estaba inquieta por el aumento de los problemas no resueltos y por la incapacidad del Estado para resolverlos. Igualmente, la política y los políticos eran ya percibidos como los grandes responsables de ese estado de situación. Había un claro acuerdo en la necesidad de profundas reformas políticas y en el funcionamiento de los partidos, una moderada aceptación de reformas en algunos aspectos de la política social y un rechazo a cambios en la política económica.

En todo caso, al igual que otros sectores de la sociedad, no había optimismo sobre la posibilidad de que se produzcan grandes cambios en el corto plazo por las inercias de la política, que eran consideradas casi como irresolubles.

LAS ELITES DESPUÉS DE LA CRISIS: ENTRE LA NECESIDAD DEL CAMBIO Y LA TENTACIÓN CONSERVADORA

Como el origen de la crisis ha sido externo, las dirigencias políticas y empresariales han estado respondiendo reactivamente a los acontecimientos, sin una hoja de ruta o propuesta de salida única, y con una gran variedad de interpretaciones sobre la coyuntura y sus derivaciones futuras.

La mayor parte de la dirigencia política no parecería entender la dimensión de la crisis, muchos de ellos creerían que habría alguna posibilidad de sobrevivir políticamente sin necesidad de grandes cambios, en la medida que el tiempo vaya pasando y que el curso institucional de transición electoral se vaya realizando sin interrupciones. Las voces reformistas al interior del sistema de partidos se pierden en medio de la percepción hipercrítica que se ha instalado en parte de la sociedad o son interpretadas como intentos oportunistas de adecuarse a la indignación ciudadana. Es llamativa la incapacidad del sistema político actual para producir algún nuevo liderazgo o movimiento que pueda expresar los malestares que la crisis ha revelado y que los transforme en un proyecto político renovado. La política sigue siendo solo “el gran problema”, ningún actor político relevante la está entendiendo o la reivindica como el instrumento ineludible para cualquier solución.

La elite empresarial ha apoyado al MP y a la CICIG en sus investigaciones y denuncias, pero no parecería tener aún una posición clara sobre el alcance de los cambios que requiere el país para estabilizarse. Hay evidentemente segmentos que apuestan a reformas profundas en la política y en el funcionamiento de los partidos, pero también hay temor a que la crisis se extienda a otros ámbitos, como

el socio-económico, en los que no se desea que haya transformaciones radicales. Por otra parte, es también posible que algunos empresarios sientan que ellos también podrían ser involucrados en la depuración, de ahí la prudencia de muchos de ellos.

Persiste, en suma, un espíritu conservador y que apuesta a la estabilidad del sistema, a lo que se agrega una desconfianza frente a la “política en las calles”, protagonizada por los sectores sociales.

Las propuestas de modernización de los sectores empresariales, antes de la crisis, eran naturalmente gradualistas y únicamente enfocadas en aspectos político-institucionales, por lo mismo hoy en día están desbordados por los acontecimientos sin que exista aún un recambio. En líneas generales, este sector había priorizado dos ámbitos de reforma: sobre el funcionamiento y financiamiento de los partidos, y acerca de la garantía de transparencia y fortalecimiento institucional en entidades clave como la SAT, el sistema de compras y contrataciones del Estado o el servicio civil.

En cambio, la apertura es mucho menor para discutir una agenda social más ambiciosa y casi inexistente para debatir sobre las políticas económicas. Se puede preguntar: ¿Cuán sostenible es un impulso reformista de las elites empresariales que no atienda las necesidades básicas de las mayorías sociales o que no trate las causas estructurales de la conflictividad territorial?

Globalmente, la crisis ha ido acentuando la distancia entre las dirigencias políticas y empresariales, y de estas con el resto de la sociedad. Esta situación no facilita los acuerdos y negociaciones plurales que serán necesarios para un tratamiento institucionalizado y democrático de la crisis. El gran reto es que se entienda que sin la participación de la sociedad, muchos de los urgentes cambios que se deberán impulsar en el país en los próximos meses y años no serán viables.

Las demandas de cambio y la capacidad de articulación de las organizaciones sociales



DIVERSIFICACIÓN Y CAMBIOS EN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

En las últimas dos décadas, el panorama de los actores de la sociedad civil con incidencia en la esfera pública se ha ido modificando, diversificando y ampliando. Algunos actores sociales que tuvieron gran relevancia en el periodo anterior a la transición democrática y a los Acuerdos de Paz fueron perdiendo incidencia y su capacidad organizativa tendió a disminuir: los sindicatos o los movimientos estudiantiles y campesinos. Mientras tanto, otros actores emergentes como las organizaciones indígenas o de mujeres, o las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) fueron asumiendo mayor protagonismo.

Muchas de estas estructuras tuvieron una gran participación en la negociación de los Acuerdos de Paz y en los diálogos sociales temáticos que se realizaron en esos años. Aunque muchas de esas iniciativas no fueron finalmente asumidas por el Estado, dejaron una agenda de temas sociales y de propuestas para su resolución que sigue siendo una referencia.

En un contexto difícil, con predominio de un proyecto político liberal en lo económico y desconfiado de la participación ciudadana más allá del ámbito electoral, las organizaciones sociales continuaron colocando temas en el debate público (derechos humanos, equidad de género, respeto al medio ambiente, etc.) y se constituyeron en un contrapeso, pequeño pero a veces efectivo, a las visiones de las elites empresariales y políticas. Sin embargo, este activismo no ha logrado articularse en torno a una visión común y tampoco ha podido traducirse o influir decisivamente

en la renovación de la oferta política desde los movimientos sociales, que tenga capacidad de interpelar a todos los ciudadanos y de ir más allá de las preocupaciones sectoriales o temáticas particulares.

En estos años, algunos actores sociales tradicionales, como las cooperativas, han experimentado cambios como efecto de la ampliación y diversificación de sus membresías de base y el aumento de su fortaleza económica, al punto que han formulado propuestas sobre un modelo de desarrollo económico renovado apuntando a incidir con mayor fuerza en los tomadores de decisión del gobierno y del Poder Legislativo. Por su lado, otras organizaciones con larga historia, como los sindicatos de maestros y salubristas se han consolidado en su papel de defensores de sus reivindicaciones corporativas mediante huelgas, movilizaciones y negociaciones y acuerdos con los diferentes gobiernos.

Otro actor social relevante son las ONG, que en la década de 1990 vivieron su apogeo, y que en los últimos años se han constituido en grupos de presión con capacidad de incidencia y cabildeo, capaces de mantener vigentes sus propuestas y demandas en la agenda pública, más allá de los cambios en las administraciones de Gobierno y de funcionarios.

LAS MUTACIONES DE LOS PUEBLOS Y DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Los pueblos indígenas, pese a todas las limitaciones, han logrado algunos avances normativos e institucionales, y un mayor reconocimiento. La participación de sus organizaciones y de sus líderes en las discusiones de los Acuerdos de Paz fue un hito pues permitió ratificar el carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural de Guatemala. Aunque muy débilmente implementado, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), en 1994, fue un logro valioso en esa larga y lenta ruta de reconocimiento de sus derechos por el Estado.

En las últimas décadas, los progresos en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas han sido lentos y una mayoría sigue enfrentando situaciones de pobreza y de exclusión significativas. Pese a estas grandes limitaciones, se ha producido una expansión de un tejido social-empresarial indígena en algunos territorios, han aparecido instituciones de desarrollo y organizaciones educativas ejemplares y se ha ido conformado un segmento cada vez más numeroso de intelectuales, profesionales, funcionarios públicos y políticos de ese origen.

La intensificación de la conflictividad en torno a proyectos extractivos e hidroeléctricos en territorios indígenas se ha ido transformando en un factor de movilización social, de divisiones al interior de las comunidades y de incentivo de nuevos tipos de organización y de liderazgo; en muchos casos, han derivado en medidas de hecho, enfrentamientos y el uso de la fuerza por parte del Estado. Estas situaciones han sido, además, referencias para el desarrollo de propuestas de autodeterminación territorial de mayor alcance.

Como se puede apreciar, dentro de los pueblos indígenas coexisten una gran variedad de estrategias y experiencias organizativas y de reivindicación de sus derechos y de un papel protagónico en el desarrollo del país. Hay evidentemente una convergencia de la mayoría de estos esfuerzos en una visión colectiva de larga data que busca superar las exclusiones de un Estado y sociedad monoculturales y con fuertes resabios coloniales, pero debajo de esa premisa habría muchas formas de participar en la política y de influir en la vida nacional.

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL Y LA CONFLICTIVIDAD

Como ya se ha mencionado anteriormente, el aumento de la conflictividad social en el último quinquenio es también un síntoma de los importantes cambios sociales y políticos que están viviendo algunos territorios. Desde hace varios años se están multiplicando las controversias y en algún caso las acciones de hecho en torno a problemas de acceso a la tierra o relacionados con la implantación de proyectos extractivos o de generación de energía hidroeléctrica. Estos acontecimientos suelen desencadenar nuevas formas de articulación de actores sociales en los territorios, y fuertes tensiones con el Estado y los empresarios privados.

Llama la atención la creciente dificultad del Estado para responder integralmente a estas reivindicaciones y el agotamiento de los mecanismos tradicionales de diálogo y negociación social. El uso de la fuerza pública ha sido, por lo general, contraproducente y ha complicado el panorama. En muchos casos, se trata de situaciones que no se resuelven y que se mantienen latentes.

Algunos de estos conflictos condensan malestares de larga data y en torno a ellos intervienen actores de diversa índole, complejizando su tratamiento. En el fondo, este fenómeno, en su diversidad, parecería ser un reflejo del agotamiento de los mecanismos de gobernabilidad y de presencia del Estado en los territorios, y del fracaso o la ausencia de las políticas sociales y de desarrollo local.

En algunos casos, estas tensiones están favoreciendo una rearticulación de las reivindicaciones de los pueblos indígenas y de otros grupos excluidos, que utilizan alternativamente la movilización y la negociación/diálogo para hacer oír sus reclamos. Aunque estas situaciones se están intensificando, no parecerían estar articuladas en torno a algún proyecto o liderazgo político, pero su capacidad para complicar y a veces vetar ciertas decisiones estatales en ámbitos locales es evidente.

En una perspectiva de mediano plazo, el Estado guatemalteco tiene un enorme desafío para hacerse cargo con instrumentos democráticos de este malestar social en los territorios.

Las soluciones no parecerían tener relación solo con un fortalecimiento de los instrumentos tácticos de gestión del conflicto (capacidades de negociación, instrumentos y espacios de diálogo, etc.), sino fundamentalmente con repensar la presencia del Estado en los territorios, establecer una nueva relación Estado-Sociedad más fructífera a escala local y discutir una modernización de la política sobre recursos naturales que tome en consideración los derechos de los pueblos indígenas y/o las comunidades. El riesgo es que, al no resolverse ese malestar social, se favorezca la radicalización de algunos actores sociales, una mayor violencia, una paralización de cualquier tipo de inversión en esas zonas e incluso la intervención de actores ilegales en conflictos socialmente legítimos.

LOS PARADIGMAS SOBRE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN SOCIAL, QUE LA CRISIS ESTÁ PONIENDO EN DUDA

En vísperas de la crisis, había una percepción ambigua de muchos especialistas y observadores de la realidad guatemalteca sobre las capacidades de la sociedad para impulsar un cambio en el país.

Se reconocía que estaban pasando cosas preocupantes y novedosas en la base social, sobre todo en determinados territorios y que existían grandes malestares transversales a todos los segmentos sociales respecto a las deficiencias del Estado y de la política para escuchar a los ciudadanos y resolver efectivamente sus problemas. Algunos llamaban la atención acerca de la aparición de las demandas de “plurinacionalidad” en algunos liderazgos indígenas al calor de los conflictos o en la urgencia de encauzar democráticamente la conflictividad territorial mediante una profunda transformación de las estrategias de diálogo y de las políticas públicas sobre la explotación de recursos naturales.

Pero, al mismo tiempo, persistía el imaginario de una sociedad “débil y fragmentada”, no totalmente convencida de la necesidad de cambios, escindida entre clases medias despolitizadas y poco interesadas por lo público, y segmentos populares e indígenas rehenes de las redes clientelares. De ahí, el convencimiento de buena parte de intelectuales y observadores informados de que las posibilidades de una conflagración social eran muy bajas y de que era casi imposible impulsar reformas profundas en el Estado.

Los sucesos posteriores a las revelaciones del MP y de la CICIG han invalidado algunas de estas premisas, pero también aportan indicios sobre algunas de las limitaciones estructurales que enfrenta la movilización social para incidir en cambios reales en la política.

Por el momento, el panorama de la movilización social se ha reconfigurado coyunturalmente en torno a cuatro grandes fuerzas:



Una movilización urbana de reclamo por una nueva “ética” en la gestión pública en la que convergen estructuras organizadas (estudiantiles y populares) y ciudadanos auto-convocados. Estas protestas, en buena medida, espontáneas están articulando a segmentos sociales policlasistas e ideológicamente diversos de la sociedad urbana.

Son la gran novedad que la crisis ha generado, pues hasta ahora, predominaba en las ciudades la clásica protesta corporativa de sectores laborales sindicalizados o de estratos pobres urbanos que buscaban soluciones a sus problemas particulares. Las clases medias de la capital, donde su presencia es la más determinante, eran más bien percibidas como alejadas de lo político o conservadoras en sus opciones políticas.

Estas movilizaciones han logrado catalizar efectivamente el extendido malestar con la corrupción pero tienen dificultades para establecer estructuras permanentes y menos aún liderazgos visibles. Su fuerza e incidencia fluctúa al ritmo de las coyunturas.

Su diversidad ideológica es una fortaleza porque les permite converger en torno a demandas cívicas

relativamente consensuales, pero al momento de actuar en la política podría ser un obstáculo pues la compatibilización de perspectivas más críticas del orden establecido, por ejemplo desde la izquierda, con visiones que se limitan a pedir una “limpieza” de la política que no ponga en riesgo la estabilidad del modelo socio-económico, es compleja.



Buena parte de las organizaciones tradicionales de la sociedad civil, que impulsan una agenda progresista, participa en las manifestaciones y está asumiendo un papel relevante en el debate público sobre los contenidos de la reforma político-institucional que se precisaría para superar la crisis.

Como en otras coyunturas, su mayor déficit consiste en su dificultad para incidir directamente en los tomadores de decisión política, lo cual se explica por la inexistencia de un partido o al menos un movimiento político que defienda claramente una agenda de izquierda o progresista en el campo político. Por otra parte, su relación con otros actores de la sociedad civil, en particular con los ligados al mundo empresarial, sigue contaminada por desconfianzas y prejuicios mutuos.

En una situación de crisis en la que las salidas dependerán de una gran dosis de imaginación y articulación política, no es suficiente la movilización en las calles o la incidencia indirecta para desencadenar los cambios necesarios.



Las organizaciones territoriales e indígenas movilizadas desde hace años por los conflictos sociales o por la demanda de sus derechos se han incorporado a la protesta cívica. Este proceso ha sido más intenso en las grandes aglomeraciones urbanas donde se han activado las redes de instituciones que trabajan en temas sociales y de derechos humanos. Sin embargo, muchos de sus líderes y miembros de base insisten en que la agenda de reformas político-institucionales es insuficiente y que se deberían tratar también las cuestiones socio-económicas y de derechos básicos de sus pueblos.

Paradójicamente, la crisis política parecería haber atenuado o puesto en pausa las dinámicas de conflictividad latentes en los territorios. Los activistas y las organizaciones involucradas en estos conflictos han manifestado su solidaridad con las demandas por una limpieza de la política, pero sus objetivos siguen siendo más amplios y complejos que los de las movilizaciones urbanas. Se podría decir que su adhesión es más táctica que estratégica, a la espera de un nuevo momento en que sus demandas ganen protagonismo.

Desde los territorios, la percepción de la crisis política es diferente, tiene un contenido menos emotivo o “moral” pues las relaciones de la sociedad con el Estado y sus representantes locales son mucho más ambiguas, se asume corrientemente que el Estado es ineficiente y lo que en la ciudad es percibido como pasividad en muchas

zonas es signo de capacidad de adaptación y de una resistencia silenciosa a estructuras estatales que se sabe inadecuadas pero con las que se debe vivir. De hecho, un reclamo de muchos ciudadanos rurales tiene que ver con la sorpresa de ver tanto enojo súbito de los ciudadanos con la corrupción que contrasta con su tolerancia o indiferencia respecto a la pobreza y el abandono al que ellos están sometidos desde hace mucho. Innegablemente los clivajes sociales y étnicos siguen pesando en las lecturas de la coyuntura en una sociedad tan desigual, incluso en estos tiempos de revitalización de la acción social



Finalmente, algunos sindicatos y estructuras corporativas tradicionales han manifestado su apoyo al actual statu-quo político, en el entendido que de esta manera defienden sus intereses particulares.

Como se ha visto, es innegable que hay un antes y un después de este año 2015 en términos de acción y movilización social. Hay nuevos fenómenos que se están desarrollando sin grandes referencias que ayuden a su comprensión, pero también rutinas e inercias estructurales que también van definiendo sus posibilidades y limitaciones para impulsar una gran reforma del estado.

En este contexto, es notoria la ausencia de información suficiente sobre la manera como la población guatemalteca, en toda su diversidad y complejidad, está entendiendo la actual coyuntura. Apenas se intuye que la desconfianza en el sistema político se ha exacerbado en las zonas urbanas, pero también hay señales de que ciertos mecanismos de relacionamiento clientelar siguen funcionando en otros territorios o que los intereses de

otros grupos movilizados no se limitan solo a una mayor ética en la gestión pública. Aún más, no se sabe cómo una población que debe enfrentar grandes limitaciones materiales en su vida cotidiana, algunas de ellas incrementadas por desastres naturales, puede reaccionar ante una crisis política que deriva en una parálisis prolongada de los pocos servicios o atenciones estatales a los que accede. De igual manera, la indignación de la clase media puede, en el corto plazo, contraponerse a una desaceleración de la economía producto de los conflictos entre las elites.

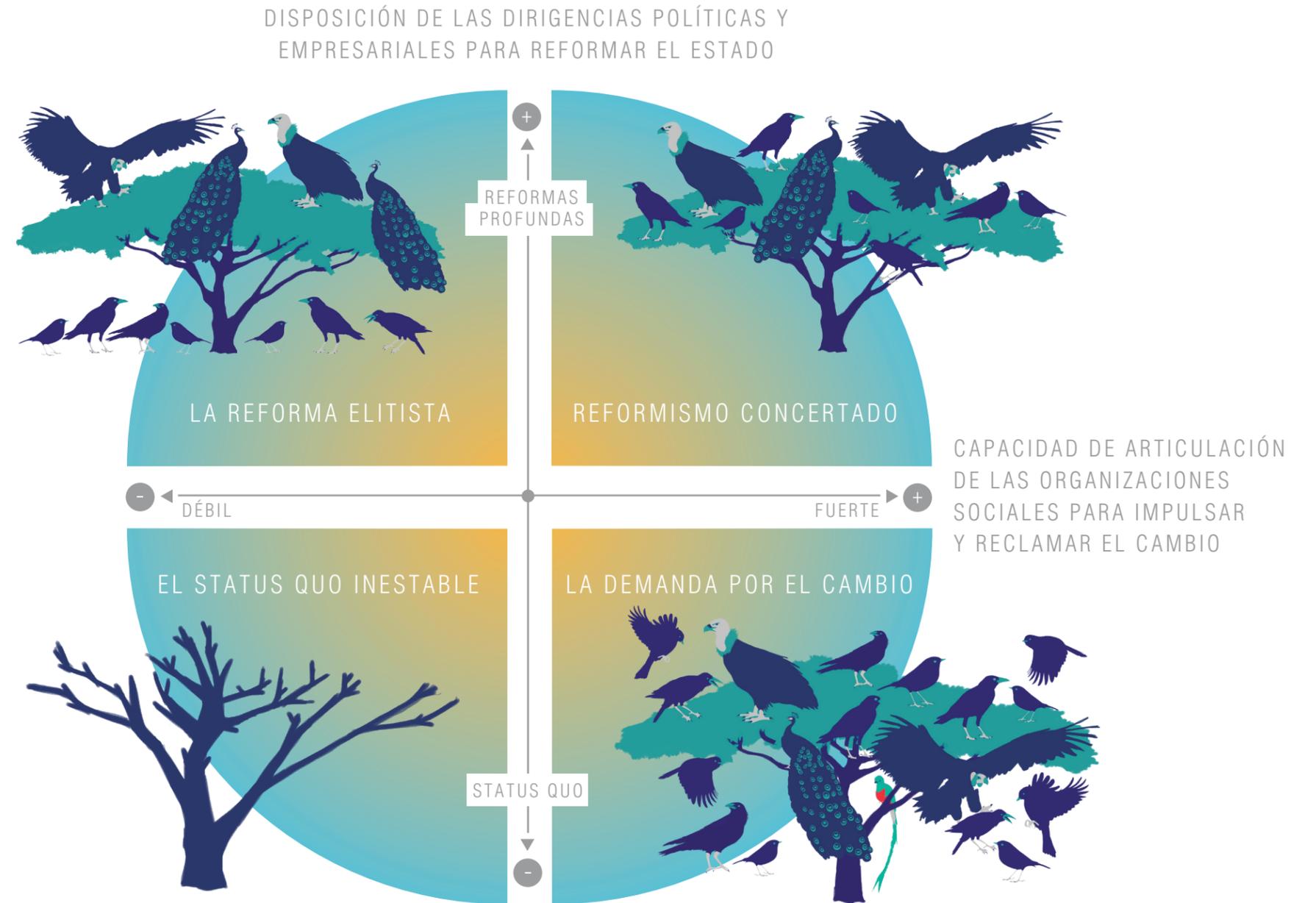
En el horizonte futuro hay, por lo tanto, más preguntas que respuestas: ¿Cuál será el futuro de la movilización social cuando se vaya más allá de los reclamos cívicos y se tenga que discutir las maneras concretas de resolverlos? ¿Se podrán articular las prioridades de reforma de las clases medias con las de las organizaciones populares y territoriales? ¿Cómo se podrá encarar la inevitable reactivación de la conflictividad territorial en el corto plazo en un contexto de debilidad del Estado y sus representantes?

En todo caso, hay al menos una certidumbre positiva en todo este contexto, que a su vez es un gran desafío para todos los guatemaltecos y guatemaltecas: Ya no será posible más una gobernabilidad democrática con los niveles de malestar social y desconfianza institucionales previos a la crisis. Dicho esto, el resto de cuestiones siguen abiertas.



Movilización social para incidir en cambios reales en la política

LOS ESCENARIOS DE GOBERNABILIDAD



Entre el cielo y el infierno : EL CIELO
ESCENARIO 1. Reformismo concertado

DISPOSICIÓN DE LAS DIRIGENCIAS POLÍTICAS Y EMPRESARIALES PARA REFORMAR EL ESTADO



LA GOBERNABILIDAD CONCERTADA

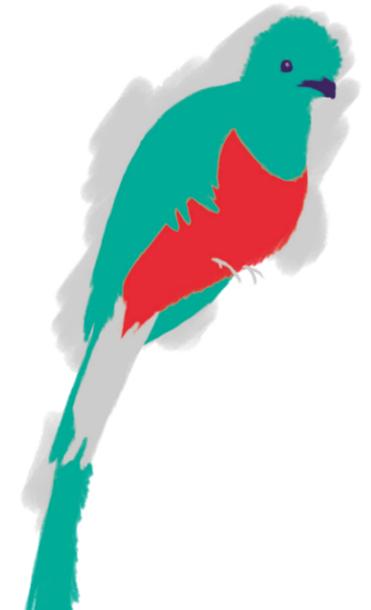
La gobernabilidad del país se va reconfigurando a partir de un amplio pacto en el que participan las elites empresariales y políticas pero también amplias coaliciones de otros actores sociales. Este proceso se viabiliza por la decisión de la nueva dirigencia política y de las elites empresariales de abrirse a una profunda reforma del Estado con participación de la sociedad civil.

El nuevo gobierno ha dado, desde el inicio de su mandato, señales claras sobre su compromiso con la transparencia, con una apertura al diálogo con todos los sectores y con el impulso de una ambiciosa reforma del Estado basada en pactos sociales. Para reforzar su sostén político, su primer gabinete ha acogido a un amplio espectro de representantes de sectores de la sociedad civil y de especialistas reputados.

La agenda reformista implica, en primera instancia, fortalecer la institucionalidad y la transparencia en algunas instituciones clave y apurar una reforma política que apunte a transparentar la gestión financiera de los partidos y la calidad de la representación. Sobre esta base se fueron creando las condiciones para discutir otros temas: cambios en las políticas sociales, en la descentralización y en las políticas sobre uso de recursos naturales, además de la discusión de una nueva política fiscal que permita financiar sanamente el esfuerzo que se precisa hacer para actuar con mayor decisión en el ámbito social.

Por su parte, las elites empresariales han resuelto sus diferencias de enfoque sobre la reforma y han decidido acompañar constructivamente esta agenda prioritaria. Aunque manteniendo sus puntos de vista, han aceptado conversar con otros actores no solo las reformas políticas sino también posibles cambios en las políticas socio-económicas.

Aunque con desconfianza, los sectores sociales han logrado consolidar sólidas coaliciones para participar en un diálogo y han aceptado conversar con todos los actores sin distinción sobre sus propuestas. Las movilizaciones y acciones pacíficas se han mantenido para apoyar el lanzamiento de las reformas y para incidir sobre el Poder Legislativo para que acelere el tratamiento de ciertas leyes, al mismo tiempo se ha podido articular un esfuerzo colectivo para proponer ideas y opciones sobre las reformas.



MÁS ALLÁ DE LAS REFORMAS ESPECÍFICAS, UN CAMBIO INSTITUCIONAL INTEGRAL

En un primer momento, se ha priorizado la institucionalización de entidades del ámbito económico como la SAT y se ha avanzado en una ley del Servicio Civil. Igualmente se ha empezado a discutir los contenidos de una reforma fiscal de corto y mediano plazo.

Se ha continuado con las reformas en sector Justicia para fortalecer su independencia pero también su funcionamiento idóneo y transparente. En el ámbito político se ha aprobado una nueva ley Electoral y de Partidos Políticos y se ha fortalecido la autonomía y capacidades del Tribunal Supremo Electoral.

Para el mediano plazo se han establecido espacios de diálogo para acordar posibles cambios en algunas políticas socio-económicas y una reforma que apunte a una mayor descentralización acompañada de una apertura en los espacios locales a nuevas formas institucionales de participación política.

Aunque no hay aún acuerdos, hay demandas de ciertos actores por avanzar hacia algún tipo de mecanismo de reforma constitucional, cuya viabilidad está siendo evaluada y discutida.

UN GIRO EN LA POLÍTICA SOCIAL Y EN LA GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

Se ha decidido encarar al menos tres ámbitos de reforma en el ámbito socio-económico: una reforma fiscal que aumente los recursos del Estado, un reforzamiento de la política social y un cambio en las orientaciones sobre las industrias extractivas y de explotación de recursos naturales. Se busca que estas transformaciones sean acordadas con la mayor parte de los actores involucrados en los temas y que su implementación sea gradual y coherente con una gestión macroeconómica prudente. Se ha diseñado un proceso que limite los maximalismos de cada sector y que busque vías razonables y equilibradas en cada caso. La reforma fiscal apunta a aumentar los ingresos del Estado pero acompañada de un gran cambio que busca optimizar y evitar el mal uso de esos recursos.

En la espinosa cuestión de las industrias extractivas, se apunta a un esquema que acepta la posibilidad de realizar este tipo de proyectos de inversión pero con cambios sustantivos en las condiciones de protección del medio ambiente, los beneficios socio-económicos para la comunidades afectadas y el país, y la realización de consultas previas, en el caso de territorios indígenas, o procesos participativos con las comunidades mediante mecanismos previsibles y transparentes para todos los

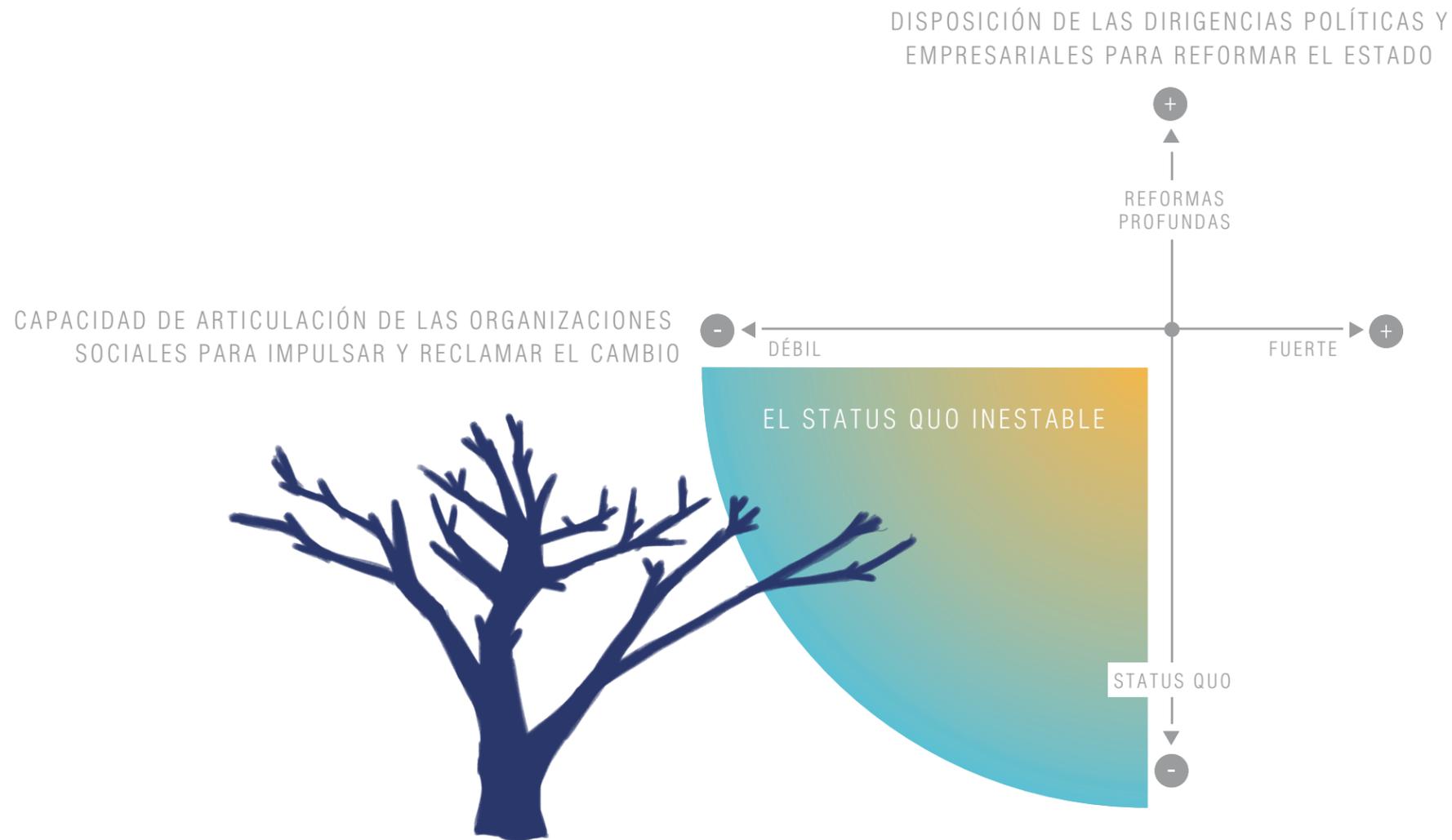
actores, incluyendo entre ellos a los inversionistas. Esta misma lógica es aplicada a los proyectos hidroeléctricos, acompañada de una discusión sobre una estrategia para transformar la matriz energética del país.

La voluntad de reformar el Estado y corregir sus desbalances y la utilización de un mecanismo de diálogos para su concretización, facilita la negociación y el acceso del país a recursos de la cooperación externa, en particular de los fondos de la Alianza por la Prosperidad, y estimula la inversión privada nacional y extranjera.

La existencia de una voluntad para tratar esta agenda sobre la cuestión extractiva ha permitido atenuar la conflictividad. Además, el Estado se ha preocupado por reforzar sus capacidades de negociación y de diálogo y su presencia preventiva en los territorios para evitar excesos o acciones violentas. En el mediano plazo, se apunta a que todas las controversias se canalicen por mecanismos institucionalizados y que no acaben en conflicto.

Entre el cielo y el infierno : EL INFIERNO

ESCENARIO 2. Statu-Quo Inestable



LA GOBERNABILIDAD INESTABLE Y CUESTIONADA

Pasadas las movilizaciones sociales de 2015 y con la toma de mando del nuevo gobierno, la situación política se normaliza sin necesidad de comprometer grandes reformas o cambios de políticas.

Se realizan algunos cambios parciales a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Se anuncia una mayor supervisión al SAT y a otras entidades donde se manejan recursos públicos y se compromete que sus nuevos directivos serán personas idóneas y honradas. En algunos casos efectivamente se nombra a profesionales reconocidos pero en otros se continúa nombrando a personal de confianza de los partidos que conforman la coalición de gobierno.

Se convoca a representantes de la sociedad civil para un diálogo en el que se escucha sus propuestas en algunos temas, el Poder Ejecutivo y Legislativo toman nota y se comprometen a considerarlas en el futuro.

El nuevo gobierno anuncia que sus prioridades son la reactivación de la economía atrayendo nuevas inversiones privadas y que la fragilidad de las finanzas públicas será resuelta mediante la emisión de deuda pública. También se implementa algunos nuevos programas asistenciales focalizados en hogares y zonas pobres, los cuales son ejecutados mediante las autoridades locales electas.

Las reformas políticas más amplias o la discusión de cuestiones socioeconómicas complejas o muy conflictivas son postergadas pues se considera que estas cuestiones no son una prioridad y no responden a las necesidades concretas de la gente.

Pasada la inquietud, los dirigentes y actores políticos continúan operando sin mayores cambios en actitudes y formas de hacer las cosas. La competencia y las discrepancias sobre aspectos de fondo del desarrollo del país entre las elites empresariales se profundizan, se tiende a privilegiar los intereses de corto plazo y se paralizan los intentos de proponer una agenda de modernización desde ese sector. Los actores en estos niveles se concentran en defender sus intereses y espacios de poder.

DESMOVILIZACIÓN, CONFLICTIVIDAD Y MALESTAR SOCIAL

El malestar social con la política persiste mientras que el fracaso de las movilizaciones y su incapacidad para producir cambios han frustrado a la gente. Muchos ciudadanos, sobre todo en las clases medias, vuelven a desvincularse de lo público, y las organizaciones de la sociedad civil más activas retornan a su rol de denuncia.

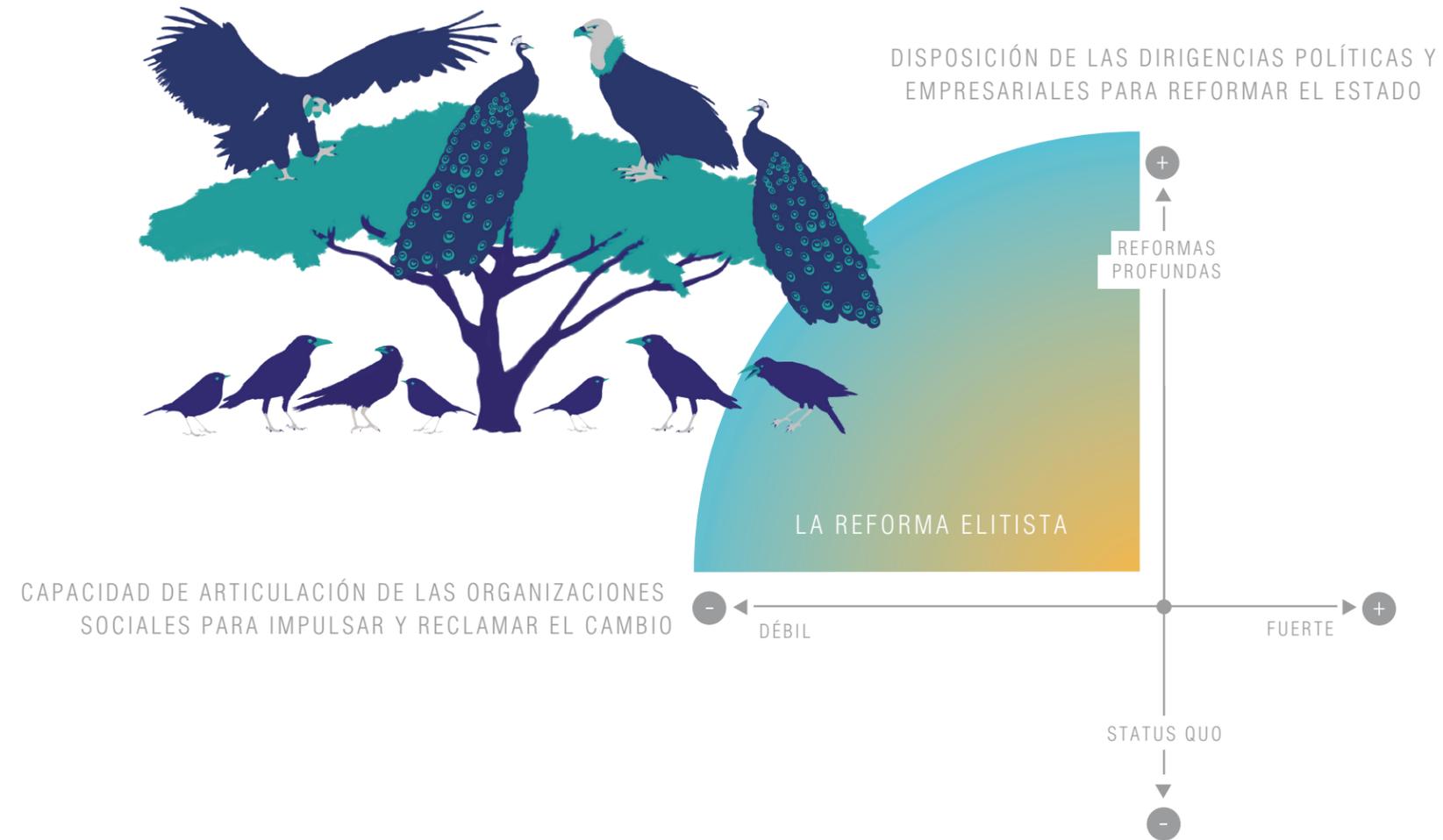
La conflictividad en los territorios se reactiva pero sigue aislada y sin respuesta estructural. Por enésima vez se hace un llamado a dialogar pero también se recurre al uso de la fuerza pública frente a los movilizadados. Varios conflictos siguen estancados exacerbando los problemas intracomunitarios, la violencia y la infiltración de actores ilegales. Aunque el gobierno ha anunciado que va a hacer respetar la ley, en los hechos ningún proyecto de inversión puede ejecutarse en varias zonas.

Aunque la sociedad aparece desmovilizada y las elites ocupadas de sus intereses particulares, hay indicios de un malestar social fuerte, de un creciente debilitamiento del Estado frente a los poderes ilegales y de una incapacidad de los poderes públicos para resolver los problemas más básicos, pese a las promesas.



LOS PURGATORIOS

ESCENARIO 3. La Reforma Elitista



LA GOBERNABILIDAD DE LAS ELITES

Como efecto de las movilizaciones sociales de 2015 y del recambio político, las elites empresariales se cohesionan y logran articular una agenda de modernización del Estado, de limpieza de la política y de actualización gradual del modelo económico. En este empeño son acompañadas por algunas instituciones de la sociedad civil que respaldan este paquete de reformas, esencialmente de naturaleza político-institucional y de apoyo a las acciones judiciales en contra de los políticos y autoridades que cometieron irregularidades.

El sistema político se ha debilitado pero no ha colapsado, el nuevo gobierno intenta una renovación parcial recurriendo a personalidades tecnocráticas que provienen de la sociedad civil y del empresariado para algunos puestos en el gobierno y en las entidades públicas estratégicas. Se articula una coalición partidaria que se compromete a impulsar esta agenda de modernización en alianza con los gremios empresariales, la cooperación internacional y algunas organizaciones no gubernamentales.

La movilización social en la capital va disminuyendo en la medida que sus demandas por una gestión pública más transparente y ética son parcialmente resueltas. La estabilización de la situación política hace que mejore la confianza y la certidumbre en las clases medias urbanas. La conflictividad se reactiva en los territorios pero continúa aislada y no se logra articular un proyecto o propuestas alternativas de reforma política y socio-económica desde las organizaciones sociales populares e indígenas.

No hay condiciones políticas ni un consenso en el sector empresarial para abrir el diálogo en temas más complejos como una reforma fiscal integral o sobre las políticas de explotación de recursos naturales. Por la inestabilidad que podrían producir, se decide postergar la discusión de una reforma más estructural del Estado como la descentralización o el establecimiento de un verdadero Servicio Civil, aunque se hace un esfuerzo por mejorar el impacto de las políticas sociales en ejecución.

REFORMAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES MODERNIZADORAS Y RELANZAMIENTO DEL MODELO ECONÓMICO

Las reformas que se han impulsado con urgencia apuntan a incentivar un cambio en los comportamientos y la transparencia en los partidos políticos. Se aprueba una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos con mayores controles. Se establecen igualmente reglas más estrictas para evitar que políticos cuestionados por sus irregularidades o por su relación con actividades ilícitas sigan participando. Se promueve una depuración y una renovación del personal político.

La reforma de la Justicia se acelera para garantizar la autonomía de este poder, fortalecer el trabajo del Ministerio Público y garantizar procesos más transparentes de elección de magistrados y autoridades en ese ámbito.

El tercer ámbito de acción se refiere al fortalecimiento de entidades como la SAT y otros entes técnicos. Aunque cambios estructurales en las orientaciones de las políticas económicas y sociales no son una prioridad, se implementan reformas específicas para hacer más eficiente el funcionamiento de algunos mercados y avanzar hacia una mayor formalización de las pequeñas empresas. Se confía en que la limpieza y mejor gestión en la SAT permitirán aumentar la recaudación de ingresos fiscales, aunque no se descarta un leve aumento impositivo para hacer frente a la brecha fiscal.

Los mayores esfuerzos en el área económica son orientados a atraer inversiones y a crear condiciones institucionales y regulatorias competitivas para estos emprendimientos. La estabilización política, la apertura de la economía y la modernización del Estado son logros que se quiere mostrar a la comunidad internacional y a los inversionistas para que continúen apoyando al país. Se espera que la Alianza para la Prosperidad se ejecute con prontitud y eficacia dado que el país está cumpliendo con todos los requisitos para su ejecución.

LA PERSISTENCIA DE LA CONFLICTIVIDAD EN LOS TERRITORIOS

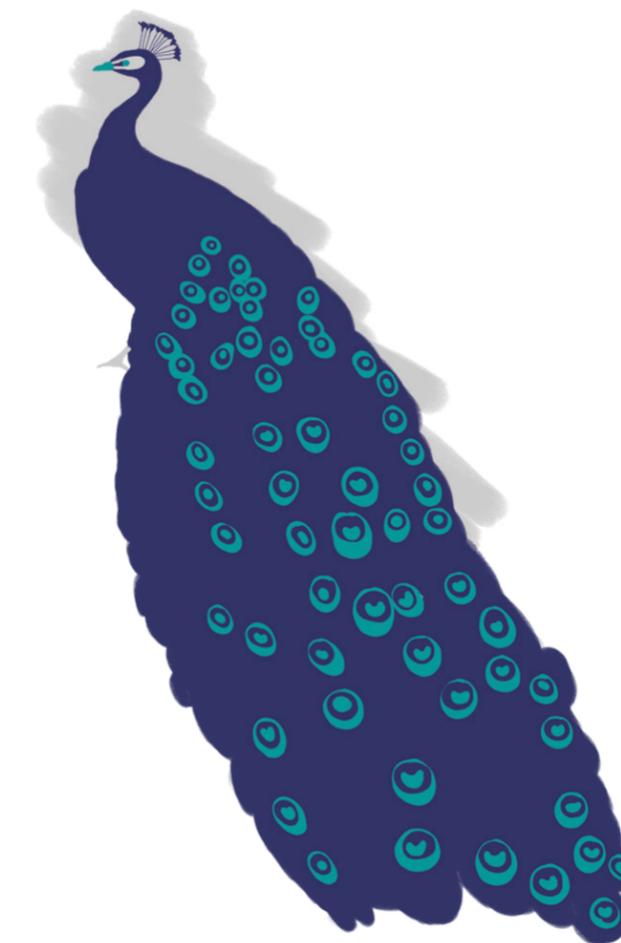
A medida que se va dando señales de cambios en la Justicia y de mayor transparencia en el Estado, las movilizaciones sociales urbanas se van replegando. Como estas no llegaron a articularse con otras demandas sociales, una vez percibidas ciertas mejoras en la dimensión "ética" de la política, no hay más razones para insistir en la protesta.

Paralelamente y después de un periodo de pausa, la conflictividad en los territorios se reactiva con mucha fuerza. Como no hay consenso sobre cambios en las orientaciones de las políticas económicas favorables a la inversión en industrias extractivas y energéticas, la gestión gubernamental de la protesta relacionada con estos proyectos continua siendo de naturaleza táctica y caso por caso. Se intenta hacer más eficientes los instrumentos de alerta temprana y de diálogo, aunque su despliegue sigue encontrando dificultades por la imposibilidad de dar soluciones integrales a ciertos problemas.

Aunque se producen algunos eventos violentos y la tensión se mantiene en algunas zonas, estos conflictos no se articulan entre sí y su capacidad para afectar el funcionamiento global del Estado y del país es limitado. No obstante, la perpetuación de situaciones de tensión en muchos territorios sigue profundizando la desconfianza frente al Estado, la radicalización de algunos actores

sociales y las divisiones intracomunitarias. Pese al esfuerzo del gobierno, la presencia del Estado en algunas zonas sigue siendo cuestionada y se debilita.

La persistencia de una alta conflictividad en los territorios va en dirección contraria a los esfuerzos por atraer inversiones al país y erosiona las posibilidades de remplazar rápidamente la vieja clase política local desprestigiada por nuevos liderazgos políticos frescos y modernos. Las demandas por cambios más radicales desde algunos actores indígenas y populares siguen vigentes.



LOS PURGATORIOS

ESCENARIO 4. La Demanda por el Cambio

DISPOSICIÓN DE LAS DIRIGENCIAS POLÍTICAS Y EMPRESARIALES PARA REFORMAR EL ESTADO



LOS RIESGOS DE LA INGOBERNABILIDAD

Se produce un recambio en la conducción del Estado sin que las reformas políticas-institucionales básicas se hayan resuelto. El nuevo gobierno nace con una legitimidad cuestionada y con un bloqueo en los mecanismos políticos para impulsar cambios.

Los partidos y los operadores políticos se mantienen en una actitud defensiva y reacia a encarar transformaciones que afecten sus intereses. Aunque están deslegitimados, divididos y sin liderazgos lúcidos, conservan aún cierto control de algunas instituciones y de los restos de sus aparatos electorales y de sus clientelas. Pueden impedir las reformas pero no tienen capacidad para estabilizar el sistema. Se ha instalado en su seno la creencia que es posible resistir a la crisis y que el retorno al statu quo es aún posible.

Las elites empresariales no logran articular consensos internos y articularse con otros actores para incidir efectivamente en un cambio político. No ayuda al desbloqueo de la situación el temor de muchos empresarios y sectores de la clase media a una posible inestabilidad.

Las agendas de la sociedad civil y de los sectores reformistas del empresariado coinciden en ciertos puntos básicos, pero no se puede superar las desconfianzas entre algunos grupos. La falta de un liderazgo político que

articule propuestas y las impulse paraliza los esfuerzos para encontrar una salida ordenada a la crisis de confianza.

Mientras tanto, el malestar social se ha extendido reflejándose en una fuerte desafección de parte de los electores frente a la oferta electoral, la persistencia de movilizaciones callejeras de protesta y una reactivación desordenada de la conflictividad en los territorios.

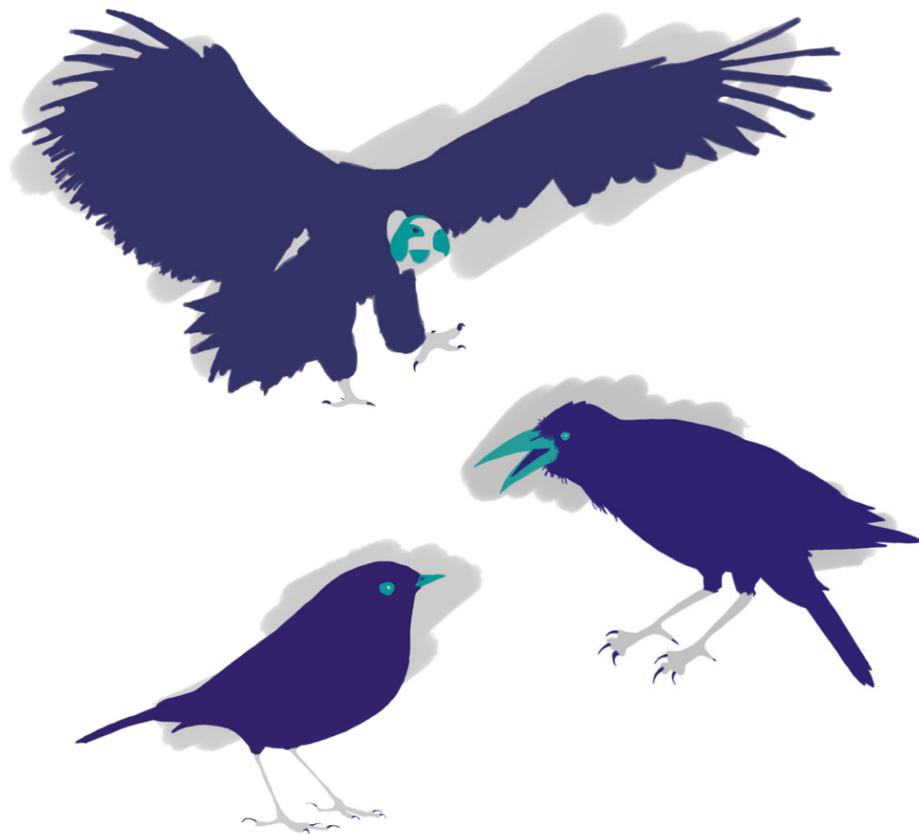
Aunque las demandas de la movilización cívica en las ciudades no logran articularse en una sola propuesta con las de las organizaciones sociales territoriales o indígenas, coinciden sin embargo en su rechazo al gobierno. Las demandas sociales se desordenan y se multiplican, con un gobierno que no tiene apoyo popular ni político suficiente para hacerles frente.

Esta inestabilidad político-social coincide con un panorama en el que la economía empieza a sufrir por el vacío de poder y la postergación de decisiones en el Estado.



EL BLOQUEO POLÍTICO

La posibilidad de impulsar incluso reformas básicas se bloquea por la resistencia de las dirigencias políticas a realizarlas o bien, por la ausencia de una correlación de fuerzas que las impulse; por la insuficiencia de la agenda modernizadora de las elites empresariales ante la dimensión del malestar y de la crisis, y por la diversidad de propuestas de las organizaciones sociales que presionan al Estado.



EL DESPERTAR DE LA CONFLICTIVIDAD EN LOS TERRITORIOS

Mientras en las ciudades se ha instalado el malestar y la falta de credibilidad de las autoridades gubernamentales, la pausa de la conflictividad en los territorios se termina, por una parte porque los problemas que la han originado no están encontrando solución y por otra, porque se intuye que frente a un Estado débil sus opciones de imponer sus puntos de vista son mayores.

El debilitamiento del Estado no significa tampoco que las múltiples reivindicaciones detrás de esa conflictividad estén encontrado un factor, una propuesta única o un liderazgo que las cohesionen. Sigue siendo un cuestionamiento fragmentado pero con mayor capacidad para afectar al funcionamiento del país y del gobierno.

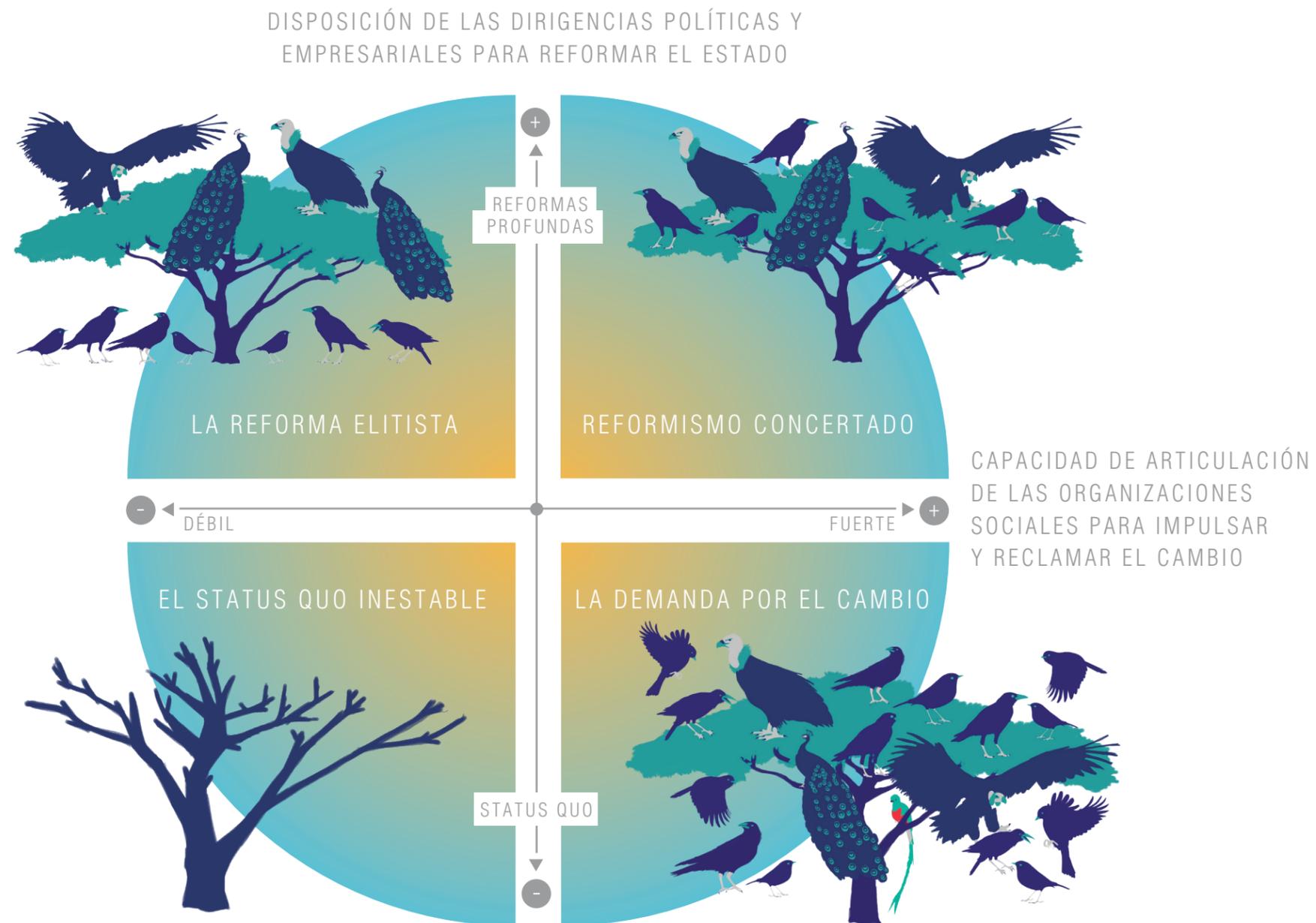
Sin embargo, si este estado de situación se mantiene por mucho tiempo y si el Estado mantiene una posición reactiva y cerrada, tampoco habría que descartar que se vayan agregando demandas y que se condensen fuerzas políticas desconocidas en este momento.

Aún más preocupante que la profundización de la conflictividad con su secuela de confrontación y de pérdida de confianza entre los actores, el vacío de autoridad legítima puede también exacerbar el poder de los actores ilegales en muchas zonas, complejizando aún más la débil gobernabilidad del país. En el mediano plazo, la persistencia de este escenario augura nuevas convulsiones políticas y mayor incertidumbre. Su desenlace más probable no necesariamente serían reformas y cambios que profundicen más la democracia, al contrario, no habría que descartar el retorno a un esquema político que privilegie un retorno compulsivo a un orden y estabilidad a cualquier costo.



¿DÓNDE ESTAMOS Y
HACIA DÓNDE VAMOS?

APUNTES FINALES



¿HACIA DONDE VAMOS?

Más allá del incierto desenlace que tendrá la crisis política que se desencadenó imprevistamente a mediados de este año 2015, ya es innegable que habrá un antes y después de este acontecimiento.

Como este documento ha querido ilustrar, las crisis son momentos que naturalmente implican grandes oportunidades y riesgos para una sociedad. Son también formidables demostraciones de la fragilidad de ciertas ideas sobre la conducta humana que se asume como inmutables.

A inicios de este memorable año, la cuestión para muchos especialistas de los problemas del Guatemala era el “no cambio”, es decir la impresión de que por mucho que la política y el desarrollo ya no estaban aportando rendimientos de bienestar y de seguridad a los ciudadanos, igual no había posibilidades de que esto pudiera transformarse.

En pocos meses, el espíritu cívico de muchos guatemaltecos se ha despertado y se ha manifestado en la calle y en los múltiples espacios de participación que se han abierto al ritmo de la convulsión y de la indignación.

La posibilidad de influir un poco en la historia, de ir construyendo otro futuro, es lo ganado en estos agitados meses. No es poco. Sin embargo, los desafíos son grandes para que este primer paso desemboque en una recomposición duradera de la gobernabilidad democrática, es decir de la renovación de los mecanismos políticos para que todos los ciudadanos puedan deliberar y participar activamente en las decisiones que determinarán su futuro y de sus familias.



Este no será un proceso fácil, ni rápido, aún más considerando que fue imprevisto y que surgió del impulso de actores externos al sistema. Una vez prendida la mecha e incendiada la pradera, corresponde a cada uno comprender lo que está pasando, adaptarse e ir aprendiendo en el camino lo que se necesita para apagar el fuego y sobre todo, como se dijo en el texto, refrescar la pradera y hacerla florecer.

Las crisis potencian la posibilidad de los sujetos políticos de influir en las estructuras y grandes tendencias del desarrollo, pero para eso se requiere contar con guías que orienten en esa dura labor.

Modestamente, el ejercicio prospectivo que ha desembocado en la identificación de cuatro escenarios pretende justamente eso, ser un instrumento más para ordenar ciertas ideas sobre la coyuntura, para pensar en las implicaciones de las decisiones que se están tomando en función de sus posibles efectos en el futuro. Como se ha insistido a lo largo del texto, no hay nada inevitable o predefinido, hay múltiples futuros que quizás no pueden ser totalmente controlados, ni ignorados, pero que si pueden ser afectados por nuestras acciones.

Ninguno de los cuatro modelos será posiblemente el definitivo, son construcciones que nos indican las fronteras, restricciones y posibilidades de evolución de los acontecimientos.

Por lo pronto, tanto el cielo como el infierno aparecen con una posibilidad pequeña de ser nuestro punto de destino, pero son útiles, el primero para visualizar hacia donde deberíamos aspirar a llegar y el otro lo que se debe evitar a toda costa.

Parecería, entonces, que la coyuntura estaría fluctuando entre nuestros dos “purgatorios”, entre la pulsión del conservadurismo que choca con el reclamo de cambio, y la deseable lucidez de algunas de las dirigencias que apuesten por un diálogo y un pacto transformador junto con la diversidad de expresiones de la sociedad civil. Al final, la Guatemala del 2016 o 2017 será con gran probabilidad una combinación de ambas tendencias.

Cada uno de estos dos posibles escenarios tiene a su vez sus dilemas, la reforma elitista estará siempre desgarrada entre una lógica “gatopardiana”, de “cambiar todo para que nada cambie” y la potencialidad de fundar un nuevo pacto social plural entre elites y sociedad; y la “demanda por el cambio” oscilará entre el caos y la ingobernabilidad, y la posibilidad de que los actores sociales articulen una propuesta incluyente y superadora de la actual situación política.

Todas las opciones, las mejores y las más inquietantes, son pues posibles, dependerá de los propios guatemaltecos y sus líderes cual terminará por imponerse.

Ciudad de Guatemala, agosto 2015

¿Quiénes son los actores estratégicos para el cambio y la construcción de la gobernabilidad democrática?

