



## CONSEJO EDITORIAL

MARÍA DEL CARMEN ESCOBAR,  
Universidad de El Salvador,  
El Salvador.

CARLOS BRIONES,  
Director FLACSO-El Salvador.

MARGARITA OSEGUERA DE OCHOA,  
Universidad Nacional Autónoma  
de Honduras, UNAH.

VÍCTOR GÁLVEZ BORRELL,  
Director FLACSO-Guatemala.

ROBERTO PINEDA,  
Director Escuela de Sociología,  
Universidad Nacional, Costa Rica.

CARLOS SOJO,  
Director FLACSO-Costa Rica.

MANUEL ROJAS,  
Director de la Revista Centroamericana  
de Ciencias Sociales, investigador  
FLACSO-Costa Rica.

## CONSEJO ASESOR

JAIME BEHAR,  
Instituto de Estudios Latinoamericanos,  
Universidad de Estocolmo, Suecia.

KEES KOONINGS,  
Universidad de Utrecht,  
Holanda.

ELSA LILY CABALLERO,  
UNAH, Honduras.

ALEJANDRA LIRIANO,  
República Dominicana.

CARLOS CARRANZA,  
Escuela de Sociología, UNA, Costa Rica.

ORLANDINA DE OLIVEIRA,  
Colegio de México, México.

RICARDO CÓRDOVA,  
Fundaungo, El Salvador.

MANUEL ORTEGA,  
CASC-UCA, Nicaragua.

CARLOS IVÁN DEGREGORI,  
Instituto de Estudios Peruanos, Perú.

IRMA OTZOY,  
Consultora independiente,  
Guatemala.

ERIC HERSHBERG,  
Social Science Research Council,  
New York, Estados Unidos.

GUILLERMO ACUÑA, FLACSO-Costa Rica

JOSÉ ITZIGSOHN,  
Brown University, Providence,  
Estados Unidos.

ANNE MARIE SEGUIN,  
INRS - Urbanisation, Institut National  
de la Recherche Scientifique,  
Montreal, Canadá.



El fondo editorial de la FLACSO que apoya parcialmente esta publicación, es posible gracias al patrocinio institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC) de la agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) en el marco del Programa Centroamericano de Posgrado.

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales:  
Sede Costa Rica, Sede Guatemala y  
Programa El Salvador  
Primera Edición: Julio de 2006  
Diseño de Portada: Leonardo Villegas.  
Producción editorial: Jorge Vargas González.  
Asistente de edición: Nury Benavides Calvo.

Esta publicación se realiza dentro del Convenio General de Cooperación entre la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y FLACSO

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Tel.: (506) 224 8059  
Fax: (506) 253 4289, e-mail: [flacso@flacso.or.cr](mailto:flacso@flacso.or.cr) Pág. web: <http://www.flacso.or.cr>

## ÍNDICE

**Presentación**.....7

### **Encuentros**

Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz

*Edelberto Torres-Rivas*.....11

El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones

*Álvaro Artiga-González*.....49

Los fundamentos no democráticos de la democracia: un enunciado  
desde Latinoamérica pos occidental

*Breny Mendoza*.....85

La agricultura familiar bajo normas y exigencias de certificación:

¿Podrán los pequeños productores de piña de Costa Rica afrontar el reto?

*Guy Faure, Sedy Veerabadren, Henry Hocdé*.....95

El liderazgo: un poder relativo

*Juan Huaylupo Alcázar*.....113

**Voces Nuevas**

El Frente Sandinista de Liberación Nacional y sus órganos partidistas locales: una primera aproximación a los municipios de Boaco y Estelí  
*Abelardo Baldizón*.....151

El problema político de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica  
*Luis Emilio Jiménez*.....181

**Reseñas**

Menjívar Ochoa, Rafael, *Tiempos de Locura*, El Salvador 1979-1981, segunda edición ampliada, (FLACSO El Salvador, San Salvador, 2006)  
*Guillermo Lathrop*.....213

Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J.: *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*, (San José, FLACSO/PNUD, 2006)  
*Ilka Treminio*.....217

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe Nacional de Desarrollo Humano: *Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. PNUD, (San José, Costa Rica, 2005).  
*Rodolfo Calderón Umaña*.....223

**Resúmenes / Abstracts**

Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz  
*Guatemala: Social Development, Democracy and the Agreements for Peace*.....227

El FMLN. Entre la oposición y el gobierno tras doce años de elecciones  
*FMLN: Between The Opposition And The Government After Twelve Years Of Electoral Participation*.....229

Los fundamentos no democráticos de la democracia: un enunciado desde Latinoamérica pos occidental <i>The Non-Democratic Foundations Of Democracy: A Statement From Post-Western Latin America</i> .....	230
La agricultura familiar bajo normas y exigencias de certificación: ¿Podrán los pequeños productores de piña de Costa Rica afrontar el reto? <i>Family Agriculture Under Standards System and Certification: Can the Small Pineapple Producers in Costa Rica Face the Challenge?</i> .....	231
El liderazgo: un poder relativo <i>The Leadership: A Relative Power</i> .....	232
El Frente Sandinista de Liberación Nacional y sus órganos partidistas locales: una primera aproximación a los municipios de Boaco y Estelí <i>Frente Sandinista de Liberación Nacional and its local party organs: a first approach to the Boaco and Esteli towns</i> .....	233
El problema político de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica <i>The political conflicts and the telecommunications reforms in Costa Rica</i> .....	234
<b>Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica</b> .....	235
<b>Publicaciones recientes de FLACSO-El Salvador</b> .....	237
<b>Lineamientos para autores</b> .....	238



## PRESENTACIÓN

### **Retos nuevos para la Ciencia Social en Centroamérica**

La Revista Centroamericana de Ciencias Sociales nació con el propósito de convertirse en un medio de comunicación entre quienes se dedican a la investigación y el análisis en el campo de las Ciencias Sociales de la región. Existe escasa comunicación entre las y los profesionales de las disciplinas que integran las Ciencias Sociales (Antropología, Historia, Sociología, Ciencias Políticas y Ciencias de la Comunicación). Poco se sabe sobre lo que se hace en investigación en cada uno de los países; incluso dentro de cada uno de ellos la información no fluye en la cantidad que sería de esperar. Ha aumentado el número de publicaciones, pero son difíciles de conseguir, debido a deficiencias en la distribución y al reducido uso que se hace de internet para dar a conocer libros y resultados de investigaciones.

En algunas disciplinas, como la Historia y la Antropología, las actividades de intercambio regional, como los congresos, se han venido celebrando regularmente; pero en otras, como la Sociología, dejaron de realizarse por más de una década. En los últimos años se han efectuado dos congresos de ciencias políticas, disciplina que comienza a dar sus frutos en la Centroamérica de hoy. Sin embargo, es necesario incrementar estos encuentros, a fin de posibilitar el contacto con la generación de recambio de científicos sociales, llamada no solamente a ocupar el lugar de quienes hicieron ciencia social en las tres décadas anteriores, sino, también, obligada a renovar los enfoques, las perspectivas de análisis y el planteamiento de problemas.

Con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, oficialmente se cerró el ciclo de las revoluciones en Centroamérica. Entramos en una era en la que se esperaban avances sustantivos en la resolución de los problemas sociales que acarreaba la región desde siglos atrás, en un ambiente de paz, de vigencia de las libertades civiles y de ampliación de los derechos sociales. Los resultados de investigaciones y los análisis indican que no se está marchando por ese camino. Las promesas de democracia y bienestar social no se han cumplido y muchas mujeres y hombres centroamericanos han tenido que tomar nuevamente el camino del exilio, esta vez por motivos económicos.

Al finalizar el trienio 2004-2007, todos los países de la región habrán renovado los gobiernos. Esta renovación ocurre sobre el telón de fondo de la aprobación y entrada en vigencia, en la mayoría de los países, del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos. Un tratado que seguramente será el elemento clave que marcará el rumbo de la región en la economía y en los otros ámbitos de la vida social. Presentado como la posibilidad de alcanzar el deseado desarrollo económico y social, el Tratado no solamente ata aún más a las débiles economías centroamericanas a la estadounidense, sino que plantea grandes dudas sobre la bondad de sus efectos sociales, culturales y políticos.

En esas condiciones, nuevos retos para la investigación, el análisis y la proposición se han abierto para el conjunto de las ciencias sociales de la región. Esta Revista está obligada a convertirse en uno de los foros en donde se debatan los problemas y sus posibles soluciones en el nuevo contexto centroamericano. Las voces establecidas y las nuevas de la ciencia social de la región están invitadas a participar. De todas ellas depende en gran parte el porvenir de la Revista y de sus posibilidades de coadyuvar en la construcción de puentes entre las diferentes corrientes de pensamiento social en Centroamérica.

En este número Edelberto Torres Rivas analiza la situación de Guatemala, diez años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera; Álvaro Artiga examina la participación electoral del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, y Abelardo Baldizón explora la organización electoral en el plano local del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Breny Mendoza hace un análisis de los debates del siglo dieciséis de los “derechos de las gentes”, y su prolongación en el presente; Luis Emilio Jiménez examina los conflictos políticos en torno a la reforma del



---

sector de telecomunicaciones en Costa Rica; Guy Faure se pregunta si los pequeños agricultores de piña en Costa Rica podrán hacer frente a las exigencias del mercado internacional, y Juan Huylupo hace un planteamiento en torno al poder relativo del liderazgo.

Un conjunto variado e interesante de voces sobre problemas actuales de la región.

*Manuel Rojas-Bolaños*  
Director



## ENCUENTROS

### Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz

*Edelberto Torres-Rivas<sup>1</sup>*

#### 1. Un intento de orden conceptual

Con ocasión del décimo aniversario de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, este texto propone una revisión necesaria de la historia reciente de Guatemala, del período llamado ‘del conflicto armado’, de su naturaleza y sus efectos. Revisar es romper significados para enmendar el sentido de las cosas, corregir la crónica de la que se nutre el sentido común. A diez años de firmada la paz y los Acuerdos correspondientes es preciso intentar acercarse a la historia con una óptica crítica, con el propósito de revisar la verdad oficial. ¿En qué sentido ha cambiado Guatemala desde que su desarrollo está influido por los Acuerdos de paz? ¿En el inicio del 2007 qué es dable esperar del cumplimiento de los Acuerdos? Revisar es invertir para que los interrogantes claves sean respuestas, afirmaciones. A continuación se plantea un resumen de aspectos puntuales que se desarrollan más adelante y que tienen un propósito decididamente crítico.<sup>2</sup>

1 Sociólogo centroamericano nacido en Guatemala. Ha sido Secretario General de la FLACSO y actualmente dirige el Programa Centroamericano de Posgrado en Ciencias Sociales de la FLACSO, con sede en Guatemala. e-mail: edelberto.torres@undp.org

2 Esta es una versión modificada del texto presentado en el Seminario “10 años de Acuerdos de Paz de Guatemala”, 6-8 Nov. 2006, Barcelona. Fue discutido con un grupo de académicos amigos; en consecuencia, los errores que contiene son compartidos.

*Ab initio*, no debe hablarse, en propiedad, de acuerdos-de-paz porque el contenido de la negociación no fue el tema sustantivo de la guerra y, consecuentemente, de cómo ponerle fin y alcanzar la paz. En la experiencia de catorce experiencias nacionales donde hubo guerra civil, las negociaciones de paz se ocuparon básicamente de cinco puntos, arduos, de difícil acuerdo: el cese de fuego, la distribución del poder, territorios por adjudicar, intercambio de prisioneros, fecha y condiciones para elecciones futuras. En todos estos casos, la ‘democracia’ es una consecuencia del fin del conflicto. Nada de esto ocupó la atención de las pláticas guatemaltecas. Nótese que el enfrentamiento armado ya no existía en 1996. Lo que se negoció es el futuro desarrollo económico, social y político del país. En consecuencia los Acuerdos debieron llamarse de “*desarrollo y democracia*” que es la forma histórica como se construye la paz en su sentido galtuniano, positivo. La paz no es el fin del fratricidio, sino la creación de condiciones que niegan y superan las causas que provocaron la guerra.

En seguida, afirmamos que en Guatemala no hubo guerra civil, sino guerra contra los civiles, algo peor por sus efectos en el largo plazo, la constitución de regímenes militares a partir de 1954 que conformaron un Estado terrorista, que destruyó organizaciones sociales, partidos políticos y otras formas de organización, su liderazgo y asesinó a decenas de miles de personas, muchas de las cuales no estaban en la oposición democrática. El Estado terrorista tuvo tres funciones intersectadas: a) destruir a la guerrilla; b) destruir a la oposición democrática y c) destruir los apoyos sociales a la guerrilla. Es decir, golpear a la mitad de la sociedad. Fueron cuatro décadas (1954/1996) en cuyo interior se produjeron dos movimientos guerrilleros. Hubo en períodos distintos momentos de conflicto armado y es por ello que se habla de ‘acuerdos de paz’. Fueron negociaciones calificadas por el conflicto ejército *versus* guerrilla, hecho que cede en importancia a la que tuvo la constitución de un poder que fue más allá de la contrainsurgencia.

En otras palabras, la historia de Guatemala del período señalado está calificada por los efectos que produjo el Estado terrorista y no propiamente por los que se derivan del conflicto armado. El razonamiento que se propone es que en la dinámica de la sociedad fueron más determinantes, perniciosas, negativas, las consecuencias de un Estado que aplicó la represión de forma sistemática que las del encuentro armado, menor en su dimensión violenta. Todo lo que ocurre hoy en esta sociedad está de alguna

manera, relacionado con el ejercicio estremecedor de la violencia aplicada por el Estado y una parte de la sociedad contra otra parte de ella.

Ocurrieron en los países centroamericanos procesos de sustitución del poder militar por el civil, elecciones sin fraude, juego de partidos políticos y la constitución de regímenes protodemocráticos. Con la constitución de estos regímenes se lograron dos efectos importantes: el paulatino debilitamiento del Estado terrorista, por un lado, y la negociación del conflicto armado. Esas negociaciones no pudieron realizarse mientras Estado y Ejército eran una unidad funcional que aplicaba la violencia contra una parte de la sociedad. Fue necesaria la implantación de regímenes civiles para que esa simbiosis Estado/Ejército se fracturara y, a partir de allí, durante una década, funcionara un régimen *protodemocrático de origen electoral*. Esto ocurrió en Guatemala a finales de 1985. Fue un paso importante porque esa fue la modalidad guatemalteca de la transición, que hemos llamado ‘transición-autoritaria-a-la-democracia, que inició a su vez el largo proceso negociador. Resultado de las negociaciones fue la firma simbólica del “fin del conflicto” cuando propiamente se terminaba así el pretexto del Estado contrainsurgente.

Cuando se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera (29/XII/96), entraron en vigencia todos los acuerdos suscritos. Múltiples ejercicios se han hecho para precisar el valor que tienen los mal llamados Acuerdos de Paz, uno por uno en una revisión al pie de la letra. Con ocasión del décimo aniversario, se continúan haciendo. Es una forma rastrea de verlos. A nuestro juicio, solo es pertinente la visión de conjunto, comparando el clima de hace diez años y el de hoy día. Todo está variando y lo que interesa, dado el atraso cultural de esta sociedad, es analizar propiamente las raíces de su incumplimiento. Es un balance al revés en el que la pregunta que recorre este período es *¿qué se esperaba objetivamente del cumplimiento de los Acuerdos?* En el inicio de una nueva década de ‘paz’ y dos décadas de ‘democracia, la significación *in toto* de los Acuerdos ha variado.

Ellos constituyeron un *pacto social* que las partes contratantes le propusieron a la sociedad en 1996, lo cual le da un gran valor circunstancial: normalizarla, luego democratizarla, en consecuencia modernizarla. Su mayor densidad, la que los optimistas llaman “dimensiones sustantivas”, no se han cumplido, pero de otras maneras se van a satisfacer porque forman parte mínima de las necesidades del orden actual. Si por un artilugio de la política o un ardid de la historia los Acuerdos se olvidaran, su valor permanecería como la expresión de un momento de altura cívica, de una

nación moderna; sus ejes propositivos continuarían recordándoles a los guatemaltecos, reacios al cambio, tímidos frente a la desigualdad, dispuestos a cambiar la libertad por la seguridad, lo que esta Guatemala atrasada debe ejecutar. Pero ni la paz, ni la democracia ni el desarrollo se verían, per se, alterados si por uno de esos entreveros de la política, una inexplicada amnesia sepultara los Acuerdos en una memoria perdida.<sup>3</sup>

El balance invertido es resultado de una amnesia o un descuido. La naturaleza última de los Acuerdos es definir la necesidad de una Guatemala democrática, lo que a su vez significa que solo un Estado democrático puede cumplir los Acuerdos. Condición y resultado, potencia y acto juntos. Ese Estado democrático no existe ni está previsto y sin un poder fuerte, legítimo, independiente, nada puede lograrse. El incumplimiento no se debe a la complejidad de los Acuerdos, sino al hecho elemental de que los gobiernos conservadores tienen en su interior poderosas fuerzas antidemocráticas, que desprecian los principios (de los Acuerdos) del cambio. ¿Cómo pueden entonces honrarlos? Además, su perezoso cumplimiento está ocurriendo en el interior de una sociedad cuyas herencias del Estado terrorista la tienen sumida en un reacomodo difícil, un doloroso proceso en que surgen las peores fuerzas que estuvieron ocultas o que la violencia estimuló.

## **2. El origen del problema**

Se está partiendo de la experiencia guatemalteca donde se produjo un largo período de 40 años de dictadura militar, un Estado terrorista y dos irrupciones guerrilleras, la segunda de las cuales ganó fuerte presencia en 1980/82, que luego disminuyó. En 1985 hubo elecciones y se volvió al régimen de partidos políticos y gobiernos civiles. Por ello, se habla de dictadura, guerra, democracia y paz. Y se agrega que la democracia llegó en 1986 y el fin de la guerra diez años después, por lo que la paz llegó con una década de retraso en relación con la democracia. La lógica que anima a esta no puede ser compatible con la del conflicto violento porque está en la naturaleza de la democracia enfrentar y resolver las crisis sociales de forma legal, dialógica y pacífica. Pareciera que esta lógica se alteró en este país si se analiza el período comprendido entre 1986 y 1996.

---

3 Se está planteando una irrealidad como supuesto; es otra manera de valorar los Acuerdos y de subrayar, al mismo tiempo, su caducidad.

¿En una década coexistieron democracia y guerra? Conceptualmente, no es posible una convivencia tal por inverosímil o por absurda, porque contiene una *contradictio in adjecto*. La pregunta no encierra una paradoja sino las respuestas, pues hubo democracia pero notoriamente insuficiente y hubo guerra pero difícilmente reconocible. De modo que ¡Síy no! Para poder entender la significación política de los Acuerdos de Paz y de la paz misma, es necesario desentrañar la lógica de esa contradicción, la naturaleza sustantiva de conceptos que apuntan a realidades ambiguas, el sentido histórico en que la respuesta es una aporía: sí y no. *Tal es el desafío porque en rigor no fue aquella una democracia* plena ni tampoco esta una guerra civil. De ello se habla con sentido crítico en las páginas siguientes, intentando analizar qué se entiende por guerra civil y por democracia política.

### 3. ¿Acaso hubo guerra civil?

La primera cuestión que plantea este tema es que una guerra civil depende en su estructura y en su dinámica del momento y de la configuración política de la comunidad en que se declara. La guerra *alude específicamente a una crisis de Estado*. En su desarrollo y por sus efectos, una guerra civil afecta profundamente el funcionamiento del Estado. En Guatemala, al contrario de lo ocurrido en El Salvador, hubo una consolidación estatal: el Estado contrainsurgente. Por varias razones no alcanzó a constituirse una situación de guerra, en ningún momento de los 36 años de lo que oficialmente se califica como “conflicto armado interno”.

No, si por guerra civil se entiende un enfrentamiento violento de masas, sostenido entre nacionales de un mismo país, en el interior del mismo y con características particulares como que las siguientes: el factor constituyente es la presencia de dos fuerzas armadas, una de las cuales es, por lo general, pero no necesariamente, el ejército nacional. No es necesaria la igualdad de fuerzas, pero sí el carácter sostenido de las batallas, encuentros violentos con una permanencia temporal en la magnitud de lo estrictamente militar y, en consecuencia, la creación de mandos unificados, de tener territorio liberado o zonas de refugio y con la correspondiente población de apoyo. El reconocimiento internacional de beligerantes a las fuerzas insurgentes, que les da acceso a los foros del exterior y al reconocimiento de los gobiernos. Para que la situación de guerra civil se constituya, son importantes el espacio, el tiempo, la calidad de los enemigos y

del apoyo. Waldmann (1999) subraya el *topos* de la especial crueldad que adquieren las guerras civiles, sobre todo si las diferencias entre los contendientes son muy grandes.

Ninguna de las condiciones puntualizadas arriba alcanzó a cristalizar en Guatemala, ni aun en el segundo momento guerrillero, que se sitúa entre 1980/82. Las tres fuerzas guerrilleras, compitiendo entre sí, solo se unifican después de su derrota en 1983 en la URNG y, aun así, no construyen un mando unificado, se mantuvieron las diferencias por veinte años mas.<sup>4</sup> Salvo la toma de la cabecera departamental de Sololá, a principios de 1981 no hubo ninguna acción prolongada entre la guerrilla y el ejército. De hecho, el accionar insurgente, sin coordinación entre sí, se propuso superar la fase de la propaganda armada en distintos momentos; pero solo el EGP proyectó pasar a la estrategia ofensiva de ampliación territorial con apoyo de masas en 1980, que empezó a desarrollar.

Con notoria exageración, el general Gramajo (1995) asegura que en 1981 “(...) las organizaciones terroristas habían tomado bajo su control parcial varios municipios de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Chimaltenango y Sololá... y ejercían gran influencia perturbadora en San Marcos, Totonicapán y la tierra fría de Quezaltenango”.<sup>5</sup> La reacción ofensiva del ejército fue inmediata; se inició el 1º de octubre de 1981 y en tres meses desorganizaron los planes insurgentes. La razón de la derrota guerrillera, resume Gramajo, se debió a la decisión de esta de oponerse frontalmente al ejército, a la precipitación en buscar el combate. Fue esta una victoria táctica del proyecto contrainsurgente, que se convirtió en una derrota estratégica de los alzados. En enero de 1983 una reunión del Estado Mayor General del Ejército, Gramajo concluyó que “(...) el llamado EGP había sido parcialmente desarticulado y que la lealtad y colaboración de los habitantes de la región noroccidental estaba a favor del gobierno y el ejército”.

A partir de esa fecha, la URNG se retiró a antiguas zonas de refugio, a la defensiva e incapaz de proteger a la población indígena que ya les daba apoyo. La URNG pudo rearticular su estructura interna pero no evitar las masacres que durante años el ejército realizó contra la población civil indígena. Son respuestas difíciles y tal vez ajenas a este trabajo, saber por

4 Se hace referencia a que la URNG siempre estuvo escindida, hasta que abiertamente se terminó la ficción en 2003.

5 Héctor Alejandro Gramajo (1995) habla del control de 260.000 habitantes, 35 municipios y 17.757 kms. Cuadrados, y que el EGP contaba en sus efectivos la mayoría de 10.000 a 12.000 combatientes armados, 100.000 de fuerzas irregulares locales (FIL) y otros apoyos.



qué la URNG no empezó a buscar la paz sobre todo hacia 1985; o por qué el ejército no pudo convertir su estrategia de 1981-83 en victoria militar y política definitiva. Prolongó su accionar al crear las Patrullas de Autodefensa Civil, convirtió su ofensiva triunfante en una prolongada matanza étnica, sin sentido. Fue un cruento fratricidio de indígenas matando indígenas. Kissinger, que sabe de estas cosas, alguna vez sentenció “(...) *que guerrilla que no pierde, gana; y ejército que no gana, pierde*”.

En resumen, el llamado conflicto armado interno fue un tiempo político de muchos años de duración en cuyo interior hubo dos explosiones guerrilleras que no alcanzaron a definirse con los rasgos de guerra civil. Su existencia exacerbó la represión sistemática contra las fuerzas políticas de oposición, en una definición extensiva de lo que es la oposición. En las sombras de una historia amarga de dictaduras y violencia, hubo en esos años una ‘guerra’ contra los civiles, una estrategia de “sociedad arrasada”, la constitución de un Estado terrorista o poder contrainsurgente. Entre otros rasgos, este poder se caracteriza porque define la ‘verticalidad’ del conflicto, que supone un enemigo infiltrado en todos los intersticios de la sociedad y que actúa como quinta columna de una conspiración internacional (Garzón Valdés, 2004).

La amenaza es total, percibida en la óptica explosiva del anticomunismo, la ideología de la Guerra Fría que define al adversario con una subjetividad patológica extrema de carácter político, diplomático, militar. La excusa es que dada la verticalidad del conflicto no solo hay culpables, sino sospechosos cuyo castigo refuerza la eficacia del terror. El poder terrorista contó con la complicidad de fuerzas civiles, expresión de una alianza entre la cúpula militar e importantes grupos de empresarios, los dueños de los medios de comunicación social, intelectuales y cuadros técnicos de derecha y, lo que llamaremos por facilidad, una parte de la opinión pública.

La oposición política, democrática, legal, pública, fue castigada sin discriminación. El símbolo de esa oposición fue el doctor Adolfo Mijangos, parapléjico, diputado de un partido legal, democrático y moderado políticamente. O el asesinato de dirigentes políticos ajenos a la insurgencia como Fuentes Mohr, Colom Argueta, López Larrave y centenares más. Fueron salvajemente ametrallados en el centro de la ciudad y a medio día. Nunca hubo culpables.

La otra dimensión de la lógica contrainsurgente es la parálisis del sistema judicial, la reducción funcional de la capacidad de juzgar y castigar. No es la sustitución de la jurisdicción civil por el fuero militar, sino la de-

cisión de no considerar como delito las acciones criminales cometidas por funcionarios del Estado en el área de la contrainsurgencia; especialmente por el personal perteneciente a las fuerzas armadas y sus órganos adjuntos, dando por resultado una impunidad generalizada, como expresión de la banalización del crimen político.

Esta exacerbada voluntad para reprimir se basa en la mutación que la Guerra Fría introdujo en el sentido del monopolio legítimo de la violencia, propio del Estado democrático, en un desborde ilegítimo de la fuerza. La razón de Estado, aducida con pretextos de la seguridad nacional, explica el papel de las fuerzas armadas nacionales (de la policía nacional, la Guardia de Hacienda, la policía judicial, el aparato de inteligencia, la red de comisionados militares, los escuadrones de la muerte, y las Patrullas de Autodefensa Civil), como eje del poder terrorista en sus funciones de orden. Y como lo afirma Bobbio, la violencia a medida que se hace más total, se hace también más ineficaz como lo demostró Guatemala cuando se examinan sus causas y sus resultados. En una guerra civil hay más muertos en combate que secuestrados por la policía, por eso aquí fue al revés.

En resumen, 250.000 muertos es el saldo aproximado de la represión, de los que el 95% fueron ciudadanos ajenos al conflicto armado o lejano de la línea de fuego. Las raíces racistas del poder en Guatemala explican el desproporcionado recorrido de maldad y odio del accionar militar en las zonas indígenas, con un saldo de 600 aldeas incendiadas y 60.000 muertos. ¿Cómo puede ocurrir esto en una sociedad? No ha habido sino descripción y recuento de cifras; el tamaño de la muerte tal vez empieza a entenderse apelando a la metáfora del drama de una sociedad que se castiga a sí misma. En El Salvador donde hubo guerra fratricida solo murieron 75.000 personas. Si la proporción se aplica a los Estados Unidos, en la Guerra de Secesión debieron morir 4 millones y el número apenas llegó al millón.

Numerosos autores señalan con preocupación el límite que califica este “conflicto violento de masas” que no siempre ocurre en situaciones de guerra civil y que resulta brutal en sus resultados cuando se da entre nacionales desigualmente provistos, sin un equilibrio mínimo de fuerzas. Esa situación “(...) apenas puede calificarse de guerra, pero hay genocidios y matanzas” (Waldmann, 1999) y otras operaciones de castigo que prueban que la peor ‘guerra’ es el conflicto social entre clases, etnias o por motivos religiosos.

#### 4. ¿Cuál democracia?

Los acuerdos de paz, ya lo dijimos, contienen propuestas para perfeccionarla, porque ella ya existía. Por eso deben llamarse Acuerdos por el desarrollo económico-social y político. Las razones por las cuales hubo una coincidencia de hechos que condujeron a la democracia política solo pueden recordarse sucintamente. El tiempo internacional estaba maduro y empujaba a la liberalización de los recursos autoritarios e internamente también se hizo necesaria una apertura de regímenes militares cuya concentración de poder sin control derivó en excesos de terror y corrupción. La explicación, ya esbozada en otros trabajos, es que la instalación de gobiernos civiles electos, con un fundamento relativo de legitimidad, fue parte de una estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos, que se facilitó por el enorme desprestigio que había acumulado el ejército nacional: ineficacia, terrorismo y corrupción.

Con aliados tan descalificados en una larga prueba de veinte años de gobierno, era mejor que la lucha contra la subversión la encabezara un régimen nuevo y legitimado por elecciones democráticas. Así, la guerrilla ya no encontraría la justificación de luchar contra una dictadura militar. Y la reivindicación democrática dejaría de serlo en buena medida. Un segundo factor fue la distensión internacional, el fin de las causas de la Guerra Fría, que permitió una nueva política norteamericana a favor de instalar en muchas partes regímenes democráticos. No es fácil aceptar que es democrático un régimen de honda tradición autoritaria, porque hace elecciones, pero así se fue haciendo.

En 1986 llegó al poder el primer civil electo en un procedimiento inobjetablemente democrático, y perteneciente a un partido político que estuvo en la oposición, Vinicio Cerezo. En la teoría política se considera que en un sistema democrático solo se asciende al poder si se realiza por medio del sufragio. Así ha venido sucediendo. Diez años después, habiendo en el medio tres elecciones sin fraude, se firmó la paz. Así, ahora el régimen democrático está cumpliendo veinte años de vida, de los cuales la primera mitad, una década, los vivió en medio de la guerra.

Corresponde ahora ocuparse de la naturaleza de la democracia que se implantó en 1985, cuando se promulga la Constitución, y 1986 cuando el general Mejía Victores entregó el mando al líder civil Cerezo, después de más de 20 años de dictaduras militares. Aquí surge la primera antítesis: fue motivo de satisfacción cívica el ponerle fin a la ilegitimidad autoritaria,

los gobiernos militares, y así debe ser contabilizado del lado positivo. Al mismo tiempo, es inevitable advertir que el nuevo régimen exhibe algunas limitaciones; es un régimen democrático, resultado del cambio que empezó con la convocatoria militar a elecciones para constituyentes en 1985 y que se completa con la elección general de 1986.

Deja de ser una dictadura militar sin ser aún una democracia plena, pues con el pretexto de un conflicto armado el Estado contrainsurgente perdura. Suele verse esta paradoja en un juego de imágenes, como si el nuevo poder fuera como un “batracio” político, acuático y terrestre, animal ambiguo que respira bajo el agua y sobre tierra. O como lo argumenta Morlino (2003), algo que deja de ser un sistema autoritario, pero aún no entra del todo en un *genus democrático*. Abandonar la dictadura no es entrar a la democracia. Algunos politólogos norteamericanos la llama *illiberal democracy*.

¿Por qué no es aún una democracia sin adjetivos si es resultado de una elección democrática? Aparece aquí la segunda antítesis. El ejército retuvo importantes cuotas de poder, no regresó a los cuarteles. No compartió con el poder civil la toma de decisiones en la estrategia contrainsurgente y de hecho la conducción del conflicto no fue consultada nunca. La existencia en el interior del Estado de un poder independiente, no obediente al poder civil, produce un régimen que no es ni plenamente legítimo ni legal. Como lo advierte J. Linz (1993), el monopolio de la fuerza sin control civil deslegitima la calidad democrática, la decisión de usar la violencia no puede ser tomada sin consulta o autorización de la autoridad política. Los militares continuaron la política de represión y violaciones a los derechos humanos al punto que hubo más de 2.500 asesinatos con el gobierno de Cerezo (Ball *et al.*, 1999); exhibieron poder de veto frente a las iniciativas de negociación por la paz, al punto que asesinaron a Danilo Barrillas, embajador en España, por sus iniciativas de diálogo.

En general, a los diez años comprendidos entre 1986 y 1996, le llamamos *la primera transición o la etapa inicial de la marcha hacia la democracia*. Hubo en este decenio una dinámica democratizadora que produjo, por ejemplo, la desvalorización de las polarizaciones políticas e ideológicas, o la voluntad de situar el conflicto armado en escenarios políticos y de diálogo, la disminución de las violaciones a los derechos humanos. Ya sin el oscuro pretexto del anticomunismo, se redefinen las ventajas del orden democrático, de la libertad de organización social y política. El efecto electoral fue decisivo pues produce definición de fuerzas políticas, iden-

tidades ideológicas que ocurren en un clima de competencia relativa, que ya refleja un cierto pluralismo, candidatos civiles, libertad de expresión y elementos de tolerancia. Pero el pretexto contra insurgente persistía.

El régimen político tiene rasgos contradictorios. Este es un período protodemocrático, porque algo nuevo, desconocido, inhabitual en la historia nacional, está surgiendo. Los procesos electorales, resultado de una eventual y azarosa modernidad, vigorizan la vida política y marginan el papel militar. La solución institucional al autogolpe de Serrano reforzó la sociedad civil y la legalidad. Son resultados que niegan el pasado y, en esa medida, al no ser continuidad de una historia autoritaria sino una ruptura, inauguran una nueva época, pero con un déficit, la presencia de un Estado débil. Se trató evidentemente de una instauración de lo nuevo y no una restauración de prácticas olvidadas.

## **5. La suma de ambigüedades: la democracia y los desacuerdos**

El desarrollo predemocrático fue cediendo en el transcurso de estos de diez años de gobiernos civiles. Lo que los sajones llaman “*iliberal democracy*” va terminando y con la firma de la paz, comienza oficialmente la segunda etapa de la transición. Los aires internacionales trajeron aquí una democracia liberal surgida contra cualquier previsión, en condiciones nacionales precarias: en el seno de viejos y nuevos problemas socioeconómicos agravados por la doble crisis económica y política, bancarrota del modelo agrario exportador, una sociedad profundamente herida, dividida y desconfiada, el sistema político con crisis de constitución. Incluyendo un Estado famélico. Los efectos de la globalización agudizando la crisis de la política y con exigencias de ajuste en lo económico. La posibilidad de vida democrática era como una anomalía, pero germinó. Esta precariedad que está en el origen de la transición explica algunas limitaciones de su posterior funcionamiento.

Encontramos aquí un ejemplo de cómo la reproducción de instituciones políticas es más fácil y más rápido de armar, que alcanzar densidad en las prácticas ciudadanas en tanto la intersubjetividad cultural es más pausada. La calidad del régimen es más importante, pero se toma más tiempo; fue menos lenta que introducir algunas instituciones y copiar algunas formalidades. En el contexto de la actual integración internacional, existe un movimiento universal hacia el régimen político democrático, que se adelanta, a la manera de un salto histórico, por sobre las condiciones

socioeconómicas adversas. La modernización es, primero, política; empezó como un proceso de carácter político a la espera que después se llene de contenidos sociales. O elaborado de otra manera, primero aparecen los derechos políticos, y luego, los sociales y económicos. Pero la democracia no solo otorga derechos, sino, también, ‘bienes públicos’ que ayudan al bienestar de los pobres.

La crónica del proceso de paz ha sido motivo de múltiples trabajos. Es importante tratar de mencionar lo que no se ha dicho. En la dialéctica de la negociación fueron importantes varios aspectos. El primero es el carácter del “conflicto armado” que cuando las pláticas se reinician a principios de 1994 y se adopta el Acuerdo Marco, ya venía decayendo. Las fuerzas de la URNG se redujeron a núcleos de combatientes que no constituían ya una amenaza político-militar, y cuando ello sucede, se prolonga como una guerrilla endémica.<sup>6</sup> El ejército en cambio contaba con suficiente capacidad ofensiva que la macrocefalia de sus servicios de inteligencia se encargó de estimular, mintiendo; los llevó a tensar sus fuerzas frente a un (imaginado) enemigo mayor, a mantener su presencia activa, con abundante represión política en la ciudad, pues en el campo se convirtió en un ejército de escaramuzas.

Es este un escenario en que lo político gana autonomía, en que se negocia un conflicto que prácticamente ya había concluido, y en el que el tema es el de las políticas por aplicar para alcanzar una sociedad posconflicto, mejor. Así, los esfuerzos de diálogo, a medida que avanzan, parecieron volverse independientes de la “guerra”, por lo que la calidad de relación confrontativa, la contradicción militar ejército/guerrilla deja de ser importante. La visión de la nación deseada que el conjunto de los acuerdos contiene y que los “Considerandos” desarrollan mejor, constituyó una victoria cultural y política de la guerrilla, sin relación con su incuria militar. Este modelo guatemalteco revela una distancia con cualquier otra negociación porque finalmente el problema no es construir la paz, sino aprovecharla para reconstruir esa sociedad donde la paz fue alterada.

Las negociaciones fueron políticas y se prolongaron irresponsablemente porque se daban entre un gobierno conservador y una guerrilla marxista; las concepciones diversas sobre la sociedad y su modernización fueron objeto de acuerdos por momentos difíciles. El momento de madu-

---

6 En una entrevista necesariamente anónima, un dirigente fue explícito al decir que a partir de ese momento, 1983, ya no les interesaba la toma del poder. Entonces, ¿por qué seguir peleando?

ración (*ripe moments*) llegó hacia 1994/95 cuando militares y guerrilleros se convencieron de la necesidad del proceso negociador (Pásara, 2003). Cuando la paz se había alcanzado en Nicaragua y El Salvador y en general las “guerras” del anticomunismo habían terminado.

El factor internacional fue decisivo en la extensión misma en que la política norteamericana había dado su imperdonable apoyo a la conversión contrainsurgente de las fuerzas armadas. Ni las negociaciones ni sus resultados hubiesen podido ser exitosas sin la cooperación de los llamados “países amigos”, en unos aspectos, y las Naciones Unidas, en otros. Hubo una fuerte influencia externa de múltiples modalidades: desde el financiamiento a la URNG, la costosa logística de las reuniones, la presencia política en la forma de presiones y consejos de los donantes al Gobierno y a la guerrilla.

El papel creativo de la ONU no tiene parecido en el amplio campo de la negociación internacional de conflictos. El desempeño del mediador-facilitador, representante del Secretario General de la ONU, fue tan decisivo que sin su intervención no habría habido acuerdo alguno. Luego se creó una agencia de verificación y control –MINUGUA– que fue una ayuda fuera de lo común pero oportuna y vigorosa. En la experiencia mundial, la existencia de un tercer garante del cumplimiento facilita lo que de suyo no lo es. Ese garante fue las Naciones Unidas, pero en el escenario de distensión internacional que dejó el fin de la Guerra Fría.

Algunas noticias sobre la mecánica de los Acuerdos pueden ser útiles para posteriores conclusiones. Véase:

1. Todos los Acuerdos fueron debatidos y consensuados por los actores claves de la sociedad guatemalteca. No fue como se dice solo un debate en el seno del grupo negociador donde tuvieron siempre carácter confidencial. Fueron conocidos, en secreto, por la élite económica y militar, al punto que está pendiente de escribirse, por ejemplo, el debate empresarial que provocó el primer y segundo proyecto de Acuerdo Socioeconómico y Agrario, que dejó de lado el sensible tema de la tierra y ocasionó la extinción de la Comisión Político-Militar de la URNG. O el veto militar en el tema de una comisión de la verdad, que creó la Comisión de Esclarecimiento Histórico, para evitar la mención de los nombres de los militares responsables de crímenes. En la Asamblea de la Sociedad Civil, algunas iniciativas de las organizaciones mayas no fueron incor-

poradas en su propuesta de Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo texto la ASC propuso.

2. Los Acuerdos no tienen una orientación ideológica precisa, no son radicales en su intención y tampoco conforman, *in toto*, un proyecto bien integrado de modernización de la sociedad. Fueron redactados con un sentido programático algo disperso y con ánimo propositivo de muy diversa extensión. Es desigual su valor intelectual, político, ideológico y técnico, aunque algunos Acuerdos lo tienen. Dos acuerdos importantes, el socioeconómico y el relativo al papel del ejército en una sociedad democrática tuvieron el visto bueno del CACIF y del Ejército. Sin esa aprobación no habrían sido suscritos. Para los que se entusiasman tanto con esos Acuerdos basta recordarles que una cosa es recomendar la democracia y otra construirla. Para lo primero, bastan cinco minutos; para lo segundo, unos veinte años, toda una generación.
3. Una mención especial merece la aparentemente incomprensible actitud sostenida por las fuerzas políticas más tradicionales del país, que nunca hicieron pública su oposición durante los años de negociación, tratándose de aspectos vitales del futuro nacional. En el seno de una sociedad tan conservadora como esta, no hubo debate virulento, público, de abierta oposición que impidiera la aprobación de los Acuerdos. Hubo desacuerdos e intransigencias de empresarios, militares, indígenas, pero en el silencio de las consultas que el negociador gubernamental organizaba. Hasta dónde se sabe, la redacción final de los textos fue siempre la opción menos radical de las existentes; no se ha dicho, pero se sabe que expertos vinculados al mediador internacional preparaban proyectos de acuerdos que la URNG presentaba como propios y frente a las cuales reaccionaba la parte gubernamental, que, *sottovoce*, consultaba con las cúpulas correspondientes. Hacia el final, en 1996 la guerrilla aceptaba todo sin objeción, al punto que parecía rendirse por anticipado.

## 6. ¿Quién le pone el cascabel al gato?

En una visión de conjunto, los Acuerdos de Desarrollo y Democracia constituyen un pacto social resultado de esa curiosa negociación en la que no había guerra. Su contenido es parte de un peculiar proceso político, de un *momentum* nacional e internacional que se produjo como la opor-



tunidad de una especial correlación de fuerzas. En esta sinergia radica la naturaleza que tienen y la intransigencia que provocan los Acuerdos. Son una agenda política de modernización de mediano y largo alcance, que requiere apoyarse en reformas institucionales y en una estructura del poder de un Estado fuerte.

A partir de rezagos y carencias históricas que los Acuerdos recuerdan, se proyectan como un cambio que busca la normalización de la existencia nacional. No contienen un proyecto de revolución, sino de actualización institucional, reformismo que postula un tanto repetidamente. Contiene expresiones diversas, una voluntad de importantes reformas cuya satisfacción necesitaría de actores organizados, eficaces y políticamente responsables. Esta es otra manera de recordar lo esencial de la crítica que estamos haciendo: ¿es posible otra sociedad pero construida con actores del pasado?

Hasta el día de hoy, lo usual ha sido preguntarse por el cumplimiento de cada uno de los siete acuerdos sustantivos. Se vienen haciendo balances puntuales, como contadores públicos con propósitos de arqueo o como coitejo, al punto que MINUGUA hasta presentaba informes con porcentajes de los aspectos considerados; este empeño manido ha sido realizado de diversas maneras y propósitos pero con resultados siempre preliminares. ¿Por qué siempre incompletos? ¿Cuál es el alcance probabilístico de su cumplimiento? El incumplimiento hacia 2006 se resume, en una visión de conjunto, como relativo, parcial e insuficiente, porque no hay fuerzas democráticas capaces de lograrlo.

Y se procede así porque se parte de dos hechos coincidentes: uno, que es razonable tomar los Acuerdos como una unidad textual compleja, resultado de una misma coyuntura política; y lo otro, porque el sentido genuino de un compromiso establecido entre partes es honrarlo todo, asegurar que se satisfaga el conjunto de deberes allí diseñados. A juzgar por lo ocurrido en estos diez años, lo prudente como razón discursiva es la sospecha que lo más importante es lo que no se ha cumplido. La respuesta general se encuentra en la comparación de los resultados que eran esperables con las recomendaciones acordadas. La correlación de fuerzas políticas que actuaban en el escenario de 1995-1997 fue cambiando de forma relativa como se indica en el análisis de actores que se formula a continuación. Algunos entretelones, con ánimo de anécdota, pueden ser los siguientes:

En primer lugar, se dice con tono de excusa que los Acuerdos no se han cumplido más por razones que tienen que ver con su propia natura-

leza. Los rezagos se originan en la imposibilidad técnica de implementar trece acuerdos que contienen por lo menos 300 recomendaciones y compromisos, algunos de largo plazo y otros de clara filiación utópica. Algunas propuestas son declarativas y otras suficientemente ambiguas para que en su instrumentación haya dudas o temores. En la década transcurrida se han satisfecho varios compromisos. El AIDPI es el más importante porque crea una realidad irreversible, el reconocimiento multiétnico y sus consecuencias; es el que más se ha satisfecho. En la hipótesis planteada, todos los otros pueden olvidarse, menos este que ya forma parte de la cultura política nacional.

En segundo lugar, y probablemente este factor sea de más envergadura, se dice que los Acuerdos *in toto* no se han cumplido mas en su porción realista, por la evidente ausencia de una voluntad política de los que suscribieron el proceso: i) la URNG y sus asociados civiles, ii) el gobierno del PAN (y luego los de Portillo y Berger); iii) Los partidos y/o las organizaciones sociales. Véase sumariamente el enorme vacío de voluntad que se produjo desde enero de 1997 y que no ha cambiado sustancialmente.

- i) La URNG llegó al final del proceso lamentablemente debilitada militar y políticamente. Lo primero si recordamos, por ejemplo, que a comienzos de mayo de 1997 se inició la desmovilización y el desarme y mientras la URNG aseguraba tener 3.614 combatientes, el general Rodríguez, jefe de los observadores internacionales, sostuvo que eran menos de 2.500; la poca cantidad y mala calidad de las armas entregadas hizo dudar de la certeza del inventario oficial de la guerrilla (Jonas, 2000; Schultze-Kraft, 2005). No lo podían creer cuando se discutía el tema de las reformas constitucionales, la URNG aceptó desmovilizarse y entregar las armas, lo que equivalió a una rendición antes de firmarse ese acuerdo en discusión. Esa rendición prematura fue una muestra innecesaria de confusión política y debilidad militar.

Lo segundo alude al distanciamiento orgánico de la Comandancia con las organizaciones sociales. La URNG llega a la firma en el Palacio Nacional como una entidad aislada políticamente, en parte porque el movimiento popular fue aniquilado en los años setenta y lo que sobrevivió en las décadas siguientes ya no tuvo fuerza de masas. En los años noventa aparecieron el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam, la Defensoría Maya, la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina, Copmagua y algunas otras, inde-

pendientes o con lazos insuficientes con la guerrilla. El ‘affaire’ del secuestro de la señora Novella por parte de ORPA en la fase final de las pláticas y luego el asesinato consentido de Mincho e Isaías restó confianza en la dirección de la URNG. Con tal descrédito, debilitados política y moralmente, ¿cómo podían los comandantes exigir al Gobierno el cumplimiento de los Acuerdos?

- ii) El sector gubernamental dio aún mayores traspies. El PAN, partido de derecha, se dividió con una fracción mayoritaria en contra. En el Congreso, que no hubo simpatías por los esfuerzos que condujeron a los Acuerdos, hubo distancia de los partidos de derecha. El presidente Álvaro Arzú, artífice destacado del proceso, perdió el apoyo de su partido y el entusiasmo inicial; él y sus asesores cometieron un error de magnitud histórica al haber convertido la firma de la paz en un hecho partidario. La culminación de un proceso en el que habían participado tres gobiernos debió tener un sentido político de amplitud nacional; debió conducir a la formación de un movimiento transpartidario de apoyo, sea al cumplimiento *stricto sensu*, sea a una movilización de apoyo al cambio. No fue así y se produjo la peor de las alternativas: con estrecho espíritu sectario, el prestigio de la firma final, se lo adjudicó el partido que no creía en él. El PAN, por su esencia reaccionaria, desperdió una oportunidad que pertenecía a la nación entera. Por lo demás, hubo desconocimiento popular de los Acuerdos.
- iii) La Iglesia católica que había tenido un buen desempeño mientras monseñor Rodolfo Quezada Toruño fungió como ‘conciliador’, hasta comienzos de 1992, empezó a tomar distancia del proceso y puso todo su esfuerzo en el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, una investigación a la manera de una comisión de la verdad que destacó los atroces vejámenes sufridos por la población bajo la represión militar. Produjo un notable informe “Guatemala, nunca más”, que orientó la labor eclesial entre la población del interior. Perdió énfasis como resultado del asesinato de su promotor, monseñor Juan José Gerardi, 48 horas después de la presentación pública (18/IV/98). La Iglesia se interesó menos en los Acuerdos que en la labor de la reconciliación y el resarcimiento.
- iv) No hubo apoyo de masas a los Acuerdos. Por razones atribuibles en parte al aún no valorado asesinato de una generación de cuadros y

dirigentes populares, no existían las organizaciones de masas que como fórmula de poder desde la base habrían empujado hacia delante. Por el terror que sembró la contrainsurgencia ni el período de la negociación ni el posterior a la firma estuvieron acompañados por una esperada participación popular. El Acuerdo Marco (México, I/1994) recomendó la creación una Asamblea de la Sociedad Civil que fuese representativa y formulara recomendaciones consensuadas; esta se ‘organizó’ y actuó no siempre con éxito en sus propuestas, salvo en ciertos aspectos puntuales como en el tema indígena (Ponciano, 1996). Los Acuerdos no fueron utilizados como instrumentos de estudio y movilización por las organizaciones sociales, estudiantiles o por el gran público que tantas penas experimentó con la represión. Es más, numerosas encuestas comprobaron que los Acuerdos son desconocidos y/o que su conocimiento era marginal o minoritario.

En una encuesta de 1993, solo el 19% reconoció el diálogo como un factor favorable para lograr la paz; en otra, de 1996 a la pregunta de cuánto tiempo llevan las pláticas, el 40% no supo responder. En 1998 otro grupo respondió en un 57% que ignoraba el contenido del proceso de paz. Ese mismo año, los encuestados respondieron en un 84% que sus expectativas no se habían cumplido (Pásara, 2003).

El desconocimiento es desinterés, lo que conduce a la incierta situación de indiferencia como lo probó la derrota de la consulta popular. Pero este rasgo del sector popular de la sociedad civil no habría que exagerarlo; aún en una situación normal la población conoce poco de política, no ha leído la Constitución, no sigue el debate público. Lo preocupante es emerger de una situación como la del conflicto armado sin masas organizadas, como en El Salvador o Nicaragua. La soledad política es un síntoma atroz. Un rasgo del proceso del desarrollo democrático iniciado en 1985, es la alta abstención electoral, la ‘persistente ausencia de masas’ en la vida social<sup>7</sup>. Aquí más que el terror, hoy, influyen la pobreza

---

7 En los años anteriores y de manera muy señalada en los setentas, la crisis política estuvo acompañada por un altísimo activismo popular, incomprensible a la luz de la brutalidad de la represión militar. Para el entierro de Robin García, Alberto Fuentes Mohr, Manuel Colom Argueta y otros (1976-79), desfilaban más de 50.000 personas convocadas por canales informales. En su marcha e ingreso en la capital de los Mineros de Ixtahuacán, participaron más de 100.000 personas.

y las repugnantes desigualdades sociales que conducen a esa perversa situación de una democracia sin ciudadanos. Esa mezcla de ignorancia y desconfianza es mortal en la vida pública y sobre todo para la creación de ciudadanías, donde influye más para la desmovilización de la gente.

- vi) Los partidos son de textura conservadora, con breve vida electoral, no precisamente entusiasmados en la construcción democrática. ¿Qué partido político es una definida fuerza electoral progresista? Los partidos no son estables y los de izquierda solo tienen carácter testimonial. La mayoría son difusas fuerzas sin programa, adscritas de hecho a la ideología neoliberal. No hay razón doctrinaria para que hubiesen celebrado el advenimiento de la paz. Sin embargo, es el momento de consignar un dato positivo en esta sinopsis: *los Acuerdos no se cumplen, pero se respetan.*

Los Acuerdos se desvinculan de sus orígenes y se legitiman por su mensaje, por su valor de moral pública. Algunos partidos los mencionan en sus declaraciones públicas; hay una adhesión retórica y una utilización convencional. Por ejemplo, la Agenda Nacional Compartida (V/2003), suscrita por 20 partidos políticos, parte del reconocimiento inspirador de los Acuerdos de Paz; lo mismo ha hecho el Proyecto Visión de País (X/2006), que un grupo de notables propuso a los 10 partidos presentes en el Congreso como proyecto común de largo plazo. Su mención junto con la Constitución es prueba de su valor declarativo como cultura política. Ganó carta de naturaleza como texto declarativo, perdió vigencia por sus 300 conclusiones.

- vii) Finalmente, los Acuerdos no se han cumplido, además, porque hay poderosas fuerzas que lo han impedido, que los han boicoteado. Y lo peor, los han falseado. Primero se dijo que no se cumplen por su carácter esencialista, doctrinario, difícil. Luego se agregó que no hay fuerzas políticas o sociales capaces para hacerlo. Ahora se suma el argumento acerca de que hay actores que se oponen a su ejecución. Estas fuerzas de derecha dura, tradicional, vienen del anticomunismo, fueron antiarabencistas, apoyaron la contrainsurgencia y por supuesto nunca tuvieron simpatía por las negociaciones. No creyeron en los Acuerdos so pretexto que eran el resultado de una complicidad entre forajidos y gente del Gobierno, cuya naturaleza ilegal no era vinculante. Estos sectores están en

los partidos políticos, en los medios de comunicación, asociaciones cívicas, empresariales, en las iglesias, universidades, están en todas partes. Cuando batallan, ganan pues son parte maciza de la sociedad guatemalteca.<sup>8</sup>

Los grupos dominantes no fueron dañados por el conflicto como le sucedió a la burguesía salvadoreña; conservaron su talante de clase intacto y después de 1985 se habían distanciado de la élite militar. A contrapelo de sus credenciales oligárquicas entraron en la aventura de las elecciones donde se disputa el poder porque se sabían ganadores; la crisis económica también había cedido. ¿Para qué les servía ya el pretexto del conflicto? La élite estuvo por la paz pero contra los acuerdos. De hecho, son los ganadores netos pues durante la primera etapa del ‘conflicto’ (1963/1979), que corresponde al intenso proceso de modernización de la agricultura de exportación y a la fase ascendente del proyecto de mercado común, acumularon capital como nunca antes había ocurrido en el siglo XX.<sup>9</sup> Posteriormente, mantuvieron su actividad en términos normales. Y, ahora, disfrutan del mercado libre, del Estado mínimo, de la flexibilidad laboral, del control financiero.

Su mayor victoria, sin duda alguna, fue con ocasión de la consulta popular programada como la tercera y última fase del cronograma de implementación y cuya finalidad era dar una base legal e institucional a las reformas previstas. Era un decisivo conjunto de reformas a la Constitución relativas al reconocimiento pluriétnico de la nación guatemalteca y los derechos indígenas, redefinición del papel del ejército como garante de la soberanía exterior y no del orden interno, y reformas al Poder Legislativo y Judicial. Se buscaba dar a las recomendaciones políticas más sensibles de los Acuerdos la dignidad de normas constitucionales, poniendo así una distancia definitiva con el pasado autoritario, violento y racista (Schultze-Kraft, 2005). Originalmente, la consulta, requisito para modificar la Constitución, comprendía 14 artículos y debió realizarse en 1997; su obligado paso por el Congreso demoró dos años cuando debió hacerse en 3 meses y aumentó el volumen de reformas a un intrincado texto con más de 40 reformas.

8 Algunas de ellas son el Centro para la Defensa de la Constitución, la Liga Pro-Patria, la Alianza evangélica, Asociación de Dignatarios de la Nación, Guardianes del Vecindario y otras. Se opusieron a la Ley de menores, al Código Social y otra legislación progresista que el Congreso no aprobó.

9 Las tasas de crecimiento del PIB tuvieron un promedio del 5% anual durante esa década (FLACSO, 1990).

La consulta se realizó en mayo de 1999 y ganó el NO con un 55% de votos y con la más baja participación jamás habida, el 18,5% de empadronados. El resultado superó con creces los peores pronósticos, como lo reclama con razón Jonas (2000). Ha sido una derrota mayúscula porque convirtió en verdad lo que parecía una calumnia, la ausencia de apoyo ciudadano a los Acuerdos, pero, aún más, evitó alcanzar la condición constitucional al reconocimiento pluriétnico de la nación y democratizar al ejército y a los dos poderes del Estado.

Por la manera cómo se condujo la campaña a favor del SÍ, los resultados son más una penosa exhibición de la flaqueza de las fuerzas que lo apoyaban. No fue un claro juego derechas/izquierdas, pero sí de fuerzas progresistas contra los que representan el ‘peso de la noche’. El PAN ignoró el proceso, la Iglesia Evangélica abanderó su presencia con la consigna de votar NO porque confundir es más fácil que aclarar, en referencia a lo complicado de votar por 4 paquetes con más de 40 propuestas de reforma; numerosas organizaciones mayas llamaron a votar por el no; un sordo rumor racista sembró la duda de que el SÍ era una derrota ladina a manos de los indígenas. Fue objetivamente una victoria de los enemigos de la democracia y del progreso, una exhibición de racismo al derecho y al revés, una muestra de la confusión que produce la ignorancia de los Acuerdos. Esta suma de datos hace más fuerte a la poderosa derecha nacional. Solo la comunidad internacional y dispersos intelectuales, francotiradores sin puntería, actuaron derechamente.

## **7. El des-balance: hacia un nuevo decenio**

Estamos situados a fines de 2006, en el aniversario de 20 años de transiciones políticas y diez años sin el pretexto del conflicto. Hay aspectos positivos en la vida contemporánea de Guatemala, de la misma magnitud que tienen sus retrasos. ¿Cómo ha cambiado Guatemala después de cinco elecciones generales democráticas? ¿Qué han hecho y qué puede esperar esta sociedad de los Acuerdos? Ha cambiado mucho porque el Estado dejó de asesinar y un ambiente de libertad beneficia a los que puedan disfrutarla: las clases medias. La propuesta, como pacto social modernizador que ellos contienen, hubiese precisado para realizarse el apoyo de una sólida alianza de fuerzas políticas democráticas, que no existían. Es tan inseparable su contenido sustantivo con la necesidad de estos actores progresistas, como lo es la sensatez de la locura, de acuerdo con Foucault. Nuestra sos-

pecha es que una vez más la modernidad como oportunidad se adelantó a los actores y esa oportunidad ya pasó. Se empezó a perder desde el inicio del año nuevo de 1997. Pero la agenda de los Acuerdos perdurará porque corresponde a necesidades mínimas y por ello impostergables.

A la altura del año 2006 debe hablarse de una nueva época posconflicto, un nuevo momento en la vida política de Guatemala. Por su carácter, que ya hemos mencionado, en los próximos años el espíritu de los Acuerdos podrá servir como un común denominador de rutinarias propuestas de cambio. Llamamos la atención acerca de que los “Considerandos” que preceden a los Acuerdos son más maduros y más directos. Deben considerarse como el epítome de lo que el texto de los Acuerdos contienen. En el futuro inmediato, su sustancia como un texto unitario puede perdurar y proyectarse en la vida pública en la forma, o por medio de *cinco ejes temáticos*, de carácter reformista, que señalan carencias e incumplimientos, virtudes y bondades de los Acuerdos. Los aglutina y les da sentido un Estado democrático y fuerte. Ellos son:

- 1) La multietnicidad de la nación
- 2) El resarcimiento, la reconciliación y la identidad nacional
- 3) La desmilitarización del Estado y la sociedad
- 4) La protección jurídica, los derechos humanos y la impunidad
- 5) El combate por la justicia social

Hace veinte años no habrían formado parte de la Agenda nacional; ahora estos cinco problemas forman parte de la cultura política común; penetran en el debate público, alimentan el discurso y el lenguaje popular, desafían el atraso, prueba suficiente que los Acuerdos algo cambiaron al país. En su indigencia teórica hay sectores de izquierda que hacen de los Acuerdos su programa grande, se entusiasman en clave reformista. La brutal naturaleza del retraso nacional que nos sitúa en los últimos lugares de lo social, cultural y político en América Latina, reduce aspiraciones y metas. Pero no es el atraso el que fija los objetivos de la izquierda intelectual como no son los Acuerdos los que los expresan. Hay que ir más allá de los límites que la ‘modernidad’ timorata traza en ellos.



### **a. La multietnicidad de la nación**

Este es el primero y el más imperecedero de los temas que los Acuerdos han introducido en la conciencia nacional. Señalan una realidad difícil de ignorar. En adelante, en cualquier aspecto de la vida del país se tendrá que partir del reconocimiento de la nación multiétnica y sus conflictos. Los Acuerdos volvieron obvio lo que la hipocresía criollo/mestiza había velado: el Estado nacional se creó con base en un poder racista de origen colonial, más aún, como resultado de la conquista española sobre la población aborigen a la que se subyuga, explota y desprecia hasta hoy. La oportunidad del reconocimiento de la nación pluricultural es notable porque es una primera rectificación de una sociedad racista, porque el desarrollo y la democracia en esta nación heterogénea habían llegado al límite: o se incorporan los indígenas como ciudadanos plenos o el país continúa su actual retroceso.

La política del reconocimiento lleva a garantizar derechos plenos que nunca tuvo la población indígena. Los Acuerdos operacionalizan ese reconocimiento en un sinnúmero de recomendaciones. Guatemala experimenta un clima nuevo y distinto y nada volverá a parecerse al pasado aun cuando se ignore el contenido del Acuerdo. Lo extraordinario de esta dimensión es que plantea un tema que ya forma parte del imaginario simbólico nacional y que se origina en una paradoja: el reconocimiento de la multietnicidad, de la lucha contra la discriminación y el racismo empiezan a formar parte de la cultura política, y ello ocurre con independencia del cumplimiento del AIDPI.

El 3 de agosto de 2005 el Poder Legislativo aprobó un extraordinario documento, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, que "(...) reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado y establece normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento como parte de los deberes constitucionales del Estado". Este reconocimiento compensa la derrota del plebiscito, pero ha quedado como una victoria silenciosa. No fue celebrado por los grupos indígenas, la izquierda lo ignoró, no ha sido reconocido en su valor textual, no ha sido utilizado como una herramienta legal que facilita el seguimiento. Nótese pues que en unos casos, hay incumplimiento, en otros, inopia.

La mayor influencia la tiene este Acuerdo que posee aspectos realizables y otros difíciles de honrar. Las recomendaciones operativas se han satisfecho o se podrán cumplir en los próximos años. Pero ni en el decenio que empieza ni en el siguiente se habrán realizado los principios del

Estado plural; es decir, del poder compartido y de la nación heterogénea pero igualitaria. La plenitud de la multiculturalidad es asunto de un futuro lejano, como lo es el de una democracia social profunda. ¿Por qué? Porque aquí se juntan los aspectos étnicos con los clasistas, en forma simbiótica, como siameses. Lo uno se determina con lo otro y ser inseparables significa que la abolición de las clases es condición de la igualdad en la diversidad. Lo demás, es ilusión.

## **b. El resarcimiento, la reconciliación y la identidad nacional**

El Estado terrorista hirió a la sociedad de forma que no tiene paralelo en la historia de las represiones en América Latina. El daño humano causado por el conflicto, por su intensidad y sus causas, dificulta restablecer la reconciliación y el llamado como figura literaria “tejido social” que da paso a las identidades nacionales. Júzguese que según la muestra recogida por el CIIDH-AAAS (Ball *et al.*, 1999), en 36 años el Estado guatemalteco cometió 34.340 homicidios y desapariciones forzadas, “crímenes que forman parte de una política deliberada de asesinatos extrajudiciales”.<sup>10</sup> De ellos un 81% eran indígenas, el 16% mujeres y el 16% menores; el 90% fueron civiles o población ajena al conflicto, y el 65% gente entre 20 y 49 años de edad. El número y crueldad innecesaria fue acompañada por masacres; es decir, asesinatos de diez o más personas al mismo tiempo. Es esto lo que no se puede olvidar si no aparece la otra dimensión de la verdad: la culpabilidad.

Las Resoluciones y en especial las Recomendaciones de la CEH, que no se cumplen por ignorancia, temor, descuido, apelan a la necesidad de reconciliar a la sociedad, darles a los guatemaltecos un nuevo sentido de identidad. La reconciliación no es el olvido para que los recuerdos no dañen, ni es el perdón para ignorar agravios. Sin memoria no hay futuro ni identidades ciertas. La reconciliación es un largo proceso que pasa necesariamente por el acceso a la verdad de lo ocurrido y por el castigo a los victimarios. No se puede olvidar lo que no se conoce ni perdonar sin saber a quién se perdona. La reconciliación es el restablecimiento de las redes naturales de cohesión social en el seno de la comunidad, el regreso al fuerro íntimo de las relaciones sociales de cooperación, de ayuda mu-

<sup>10</sup> Son datos comprobados que aparecen en la base de datos del CIIDH, de acuerdo con información recogida; esta cifra no corresponde a la que presenta la CEH, que son por lo menos cuatro veces más. La presentamos por la certeza de la información desagregada que presenta el libro.

tua, fraternidad. Es lo que se llama la ‘recuperación del tejido social’, en un símil que apunta al reordenamiento de las interacciones humanas y especialmente en el medio rural, donde indígenas castigaron a indígenas, rompiendo viejas tradiciones de autoridad y solidaridad. ¿Basta una generación para restaurar confianzas profundas?

La represión ha dejado rencores y odios que no son fáciles superar. La identidad nacional depende de las causas que convocaron al fratricidio; en Guatemala fueron causas político-sociales que alcanzaron además una dimensión étnica de gran intensidad. Es problemático el proceso de restituir la identidad nacional a pesar de que no hubo vencedores ni vencidos y que las pláticas de paz fueron exitosas al coincidir las partes en recomendaciones múltiples para crear un nuevo país, democrático, con menos exclusiones. Las recomendaciones no se han cumplido en relación con los derechos humanos violados por el Estado.

La Conclusión 80 de la CEH dice que los actos directamente imputables al Estado fueron los realizados por funcionarios públicos y agentes estatales, situación en que además se incluyen a comisionados militares, patrulleros civiles u otros terceros que actuaron bajo dirección de agentes estatales; y agrega que *el Estado tiene el deber de investigar, juzgar y sancionar a los culpables*. No lo ha hecho a pesar de que, como es bien sabido, si el Estado democrático no castiga a los criminales del régimen anterior, se vuelve cómplice de ese poder.

Una dimensión importante y relativamente realizable es la política de resarcimiento, que es de orden moral y material. En cuanto a lo primero el Acuerdo de Oslo enfatiza la necesidad de dignificar a las víctimas del fratricidio que pasa por que “(...) el Presidente, en nombre del Estado y con el fin primordial de devolver la dignidad a las víctimas, reconozca ante la sociedad... los hechos del pasado descritos en este informe, pida perdón por ellos y asuma las responsabilidades del Estado(...) particularmente por las cometidas por el Ejército” (CEH, 2004) y luego a la URNG.<sup>11</sup> Pero hace falta que lo haga un general contrainsurgente, aun cuando sea a título personal. El resarcimiento tiene varias fases: fin de la impunidad, noticia sobre el paradero del familiar o del amigo, castigo o perdón de los responsables, compensaciones monetarias.

La preocupación de los ofendidos por estos incumplimientos puede ser de larga duración. En Argentina y Chile se lograron 30 años después.

<sup>11</sup> El Informe menciona la petición de perdón formulada por el Presidente (29/XII/98) y por la URNG (19/II/98), que son insuficientes.

Está en juego rehacer la identidad nacional pues la crueldad y el horror no solo perjudicaron a las víctimas, sus familiares y sus amigos. Han hecho daño y continúan haciéndolo; la gran víctima es la sociedad misma con identidades fracturadas. El país tiene una historia, un pasado común y una unidad de destino. Lo que se ha vivido no ayuda a definir la identidad de la nación; las decenas de miles de familiares tienen derecho a preguntar en qué país han vivido, ya que muchos se fueron, otros se han callado; los indígenas tienen derecho a repudiar al Estado que cometió rasgos genocidas y a buscar una redefinición de su identidad étnica.

Las reparaciones materiales son ejecutadas por el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), creado con retrasos por el Estado en cumplimiento de diversas recomendaciones. La ejecución es baja pues en 4 años se han utilizado alrededor de Q.33 millones a pesar de tener una asignación anual de Q.300 millones; hasta el 9 de agosto 2006 había beneficiado a 623 personas, un 7,5% del total de víctimas documentadas (con un monto de 15.313.600).<sup>12</sup> No son explícitos los procedimientos para valorar crematísticamente los daños morales causados; la criminalización de los hechos lesivos es motivo de competencia desde el exterior de los perjudicados, para efectos pecuniarios. El resarcimiento tiene una desmesurada dimensión emocional en el derecho a saber dónde están enterrados los deudos, a recoger la osamenta, a llorarlos porque todo eso no se paga con dinero.

De esta sensible tarea se ha hecho cargo con admirable valor y abnegación la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, que practica exhumaciones donde hubo masacres. Desde julio de 1992 a septiembre de 2006 han realizado la necrológica tarea de 620 desentierros en sitios donde se sabe que hubo matanzas; se han encontrado cerca de 4.120 osamentas de las que 2.200 han sido identificadas, y devueltas a sus familiares, todos indígenas. Es el horror vivido por centenares de deudos buscando al pariente en medio de una osamenta confusa. Las exhumaciones son autorizadas por, y a solicitud del Ministerio Público y realizadas por la FAFG, que financia su costosa tarea con ayuda privada; es decir, sin el apoyo del Estado y con la oposición de la Asociación de Veteranos Militares Guatemala (AVEMILGUA). De los 620 desentierros, solamente 16 han llegado a juicio penal y sólo en 2 casos ha habido condena.

---

12 *El Periódico*, 20 octubre de 2006.

### c. La desmilitarización del Estado y la sociedad

La preocupación de las fuerzas democráticas por alcanzar una sociedad desmilitarizada se mantendrá por mucho tiempo, tanto como se dilate la construcción de una democracia social estable por la legitimidad de sus instituciones. Guatemala ha estado gobernada por militares por más de tres cuartos en el siglo pasado y la huella de su estilo de poder permanece en ese fondo colectivo cultural que se conoce como el ‘ser nacional’, al punto de asegurar que esta es una sociedad militarizada. Las fuerzas armadas forjaron su identidad *mutatis mutandis*, en referencia a la fundación del Estado, la patria, el honor nacional, portadores de valores cívicos básicos, garantía del orden y la estabilidad internas.

Como gobernantes –siempre con ayuda civil–, inauguraron la tradición autoritaria de violencia política, con ese estilo pre político que se opone al ejercicio de la organización, movilización y participación populares. Fueron violadores de los derechos humanos, no soportaron la disidencia o la oposición. En suma, en este país no han sido democráticos<sup>13</sup> y su nacionalismo se extravió en el pos arbencismo y sobre todo después de 1963, en ese oscuro período de su historia en que el ejército como Institución cometió sobrecogedores actos criminales al prestarse a actuar como defensores de los intereses oligárquicos, de los grandes propietarios y de los intereses estratégicos norteamericanos. De todo lo cual no han pedido perdón, como ya lo hicieron sus pares en Argentina y Chile.

Sin duda alguna, no es el azar lo que explica que cuando tomó posesión el Presidente Arzú (enero, 96), los dos únicos temas sustantivos pendientes de firma eran los relativos a la reforma socioeconómica y al papel del ejército. Ambos dilataron su aprobación por el encono de intereses que despertaban; pero luego, a mediados de 1996 y sorpresivamente, fueron aprobados sin debate, prueba evidente que se negociaron lejos de la mesa del diálogo. El Acuerdo que se refiere al ejército se firmó en septiembre de 1996, cuando ya ni escaramuzas había y el acercamiento militar-guerrilla había permitido llegar a un entendimiento tácito sobre el alcance de las concesiones mutuas.<sup>14</sup>

---

13 La historia es veleidosa: el civil Estrada Cabrera fue paradigma de autocracia retrasada y sangrienta; el coronel Arbenz postuló el más audaz programa popular nacional. Fueron civiles los responsables de la matanza de Patzicía y fueron militares los que iniciaron la lucha guerrillera.

14 Información de una entrevista con J. Arnault, el 12 de mayo de 1998, en Schultze-Kraft (2005).

Lo acordado sobre el ejército tuvo una intención proléptica pues aparece como un tema más, en el interior de un largo texto relativo a la modernización del Estado; y en algunas partes con una redacción susceptible de dispares interpretaciones. Subrayamos este detalle, pues solo en el tema militar se puede sostener con igual validez que el ejército no cumplió hasta ahora con lo acordado o que lo hizo rápida y totalmente. Y cuando el balance es por naturaleza confuso, lo mas seguro es que se produjo un cumplimiento insuficiente.

En el marco de la idea que una renovada función del ejército forma parte de un proyecto de modernización del Estado, el Acuerdo correspondiente agrega que esto es más importante en una sociedad democrática. En rigor, debería referirse a un Estado democrático pues como se sabe es este el que hace democrática a la sociedad, que, en nuestro caso, es una sociedad autoritaria y militarizada por diversos lados. En buen resumen, dos son los aspectos acordados sobre el tema militar. Uno, poner fin a la misión del ejército como defensor del honor nacional y como garante de la seguridad interna, que ahora pasa a manos de una nueva policía reformada. Bien situadas las cosas, el honor de la nación cristaliza en el cumplimiento de los acuerdos, en el compromiso cívico de los ciudadanos, en el extendido respeto a la ley, en las altas contribuciones a su cultura, en las conductas que refuerzan los mejores valores de la identidad nacional. Es decir, el honor nacional pertenece a la nación.

Y el otro aspecto es todo lo relativo a las modificaciones institucionales internas como el marco legal, la doctrina militar, el tamaño, los recursos, el sistema educativo y la reconversión institucional. Su exclusiva y principal función será la defensa de la nación frente a las agresiones externas y la preservación de la integridad territorial. Es inevitable valorarlas y decir que hoy son tareas de tono menor, de corte histórico declarativo, pues en el horizonte de lo previsible no se ven agresiones militares externas; tampoco amenazas a la integridad territorial. Si esto es así, el segundo aspecto del Acuerdo en correspondencia con ese tono menor, debió proponer una institución pequeña en número, de bajo presupuesto, técnicamente moderna, estratégicamente defensiva.

Las dudas sobre la misión del ejército o los derechos constitucionales del Presidente en relación con la institución, son de naturaleza histórica. Lo ocurrido en la década y especialmente en los últimos cinco años niega de hecho y de derecho todo lo que se había acordado: la militarización se cuela por todos los intersticios de esta sociedad que mantiene una admiración relativa por los militares y su cultura simbólica, excretando una

situación paradójica en la que los militares de baja tienen más poder que los militares de alta.

En efecto, frente al desborde criminal que ocurre de forma indetenible, los militares han sido llamados para colaborar con la Policía Nacional Civil, hasta hoy sin resultados; el 25% de los mandos de esta, son oficiales retirados; desde el inicio, con el gobierno de Arzú, 315 miembros de la salvaje Policía Militar Ambulante entraron a la nueva Academia de la PNC; el 15% de jefes del antiguo Estado Mayor Presidencial, tardíamente disuelto (X/2003), permanecen en la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, encargados del entorno presidencial. La casi totalidad de las agencias privadas de seguridad y de las empresas mercantiles que venden armas y municiones están en manos de exmilitares. El negocio de la seguridad privada, más de 150 empresas, comprende a más de 25.000 guardias armados, cifra superior al número de policías nacionales.<sup>15</sup> Todos estos ejemplos apuntan a la presencia dinámica de lo militar en el seno de gobiernos civiles cuya colaboración reclaman.

El ejército redujo su tropa de 60.000 a 31.000 soldados y luego a 16,500 en 2005, con más de cien oficiales que pasaron a retiro. El Estado Mayor Presidencial fue sustituido por civiles a finales de 2003 y los servicios de inteligencia sustituidos y bajo control del Ministerio de Gobernación, aunque de hecho continua funcionando en el mismo una sección militar. El presupuesto militar va disminuyendo en términos relativos: pues era 1.5% del PIB en 1990 y bajó a 0.4% en 2004.<sup>16</sup> Las cifras reales por lo general aumentan con transferencias directas que el Ejecutivo realiza: el gasto militar sigue siendo confidencial. El repliegue territorial se cumplió paulatinamente, con la misma cadencia con que posteriormente se restablecieron nuevas bases en la frontera con México y Belice. El poderoso Banco del Ejército y los Institutos Adolfo Hall mantienen su misma estructura.

Del cumplimiento conscientemente impreciso que se enunció, los ejemplos son varios: la creación de dos organismos de inteligencia no militar, el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información y la Secretaría de Análisis Estratégico, el primero adscrito al Ministerio de Gobernación para combatir la delincuencia y el segundo dependiente de la Presidencia y con el fin de informar sobre amenazas contra la seguridad del

15 Tómese nota que son datos no oficiales, que corresponden a publicaciones de prensa. Son, en todo caso, informaciones aproximadas, que indican tendencias.

16 Según el Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano 2006, de Guatemala (PNUD NY, 2006), en 2005, el gasto de defensa fue de 9.9% del total del gasto público en 1995 y pasó a 3.0% en 2004, pero el gasto en seguridad aumentó de 4.3% a 5.5% para los mismos años, p. 342

Estado. La opacidad de sus funciones revela su ineficacia o su inutilidad. Dada la voluntad de los tres últimos presidentes a utilizar unidades militares con fines policivos y a utilizar en la penumbra a la Inteligencia Militar (DIEMDN/G-2) en materia de secuestros y narcotráfico, la influencia castrense se mantiene sin garantizar la supremacía civil prevista.<sup>17</sup>

No se especificaron los recursos del ejército, o ideas precisas sobre el marco legal y la doctrina militar que dependen de enmiendas constitucionales. Medidas operativas como el desmantelamiento de los Comités Voluntarios de Defensa Civil, la Guardia de Hacienda, o el servicio militar optativo se cumplieron; por debilidad del poder civil se está pagando a los ex PAC una cantidad de dinero que hace las veces de resarcimiento con el sano propósito de que ayuden a reforestar el país. No fue clara la reducción del 33% de efectivos con base en una tabla de organización y equipo (TOE), inflada cuando indicó 46.900 efectivos; no se indicó lo relativo a la alta oficialidad ni se mencionó nada relativo a los comisionados militares, que, según Schirmer (2001), ascendían a más de 30.000. El coronel español, Lucian Barrios indicó que a MINIGUA le fue difícil verificar la reducción porque no tuvieron acceso a datos confiables (Schultze-Kraft, 2005).

Es tan superficial decir que porque los militares ya no gobiernan ahora hay democracia como creer que al volver a sus cuarteles su poder terminó. Los resultados adversos de la consulta popular fortalecieron la mentalidad y las conductas de civiles y militares frente a la seguridad, sobre un piso social castigado por la violencia criminal que tan duramente golpea la seguridad ciudadana. La tradición militar se nutre de un profundo desconcierto popular que alimenta como en la antigüedad, la malicia de los dioses paganos que le ofrecían al ciudadano cambiar su libertad por la seguridad.

#### **d. La protección jurídica, los derechos humanos y la impunidad**

El primer síntoma enfermizo del Estado contrainsurgente fue su generalizada ilegalidad; los Acuerdos se han propuesto recuperar esa condición civilizada: el derecho al proceso, a la justicia y al castigo. De los rasgos vitandos de las dictaduras, la arbitrariedad jurídica ha sido el que mejor define el clima de desprotección que las caracteriza. Guatemala reúne los peores síntomas de la ausencia de justicia, que como en El Señor Presidente tiene una doble faz: castigo para los opositores inocentes e impunidad

---

17 Toda la información anterior es tomada de diversos informes de MINIGUA y Schirmer (2001), Schultze-Kraft (2005) y Jonas (2000).



para los funcionarios criminales amigos. Uno y otro se corresponden en un dato decisivo: la voluntad arbitraria del (los) que manda(n).

Garzón Valdez (2004), sintetiza el caos jurídico en situaciones de conflicto como “(...) la delimitación imprecisa de los hechos punibles y la eliminación del proceso judicial para la determinación de la comisión de un delito”. La identificación del delito no dependió en Guatemala de lo que se hizo sino de a quién se acusa, lo cual tiene como la medusa una doble faz. El sospechoso, el alzado es culpable *ex ante*, por serlo; el funcionario público, el agente de un cuerpo de seguridad, es inimputable *ex post*, por ejercer ese cargo. Así empieza la ilegalidad, que aquí ha creado una virtud, ser impune, y un hábito, el uso de la fuerza.

Un segundo componente de esa ilegalidad estatal es la aplicación de sanciones prohibidas por el orden jurídico oficial, como la tortura o la muerte. En la feroz decisión del militar o del civil en plan de combate, todo se vale. Matar sin proceso previo no es un contrasentido sino el esperado. La divergencia entre el ordenamiento jurídico proclamado y la regla casuística aplicada como la prevista lo justifica el Estado terrorista con razones ideológicas. Este otro atributo de la injusticia es una abominable ilegalidad en sí misma porque es el Estado el que viola su juridicidad. No hablamos del muerto en combate, sino del civil desarmado y asesinado muy lejos de la línea de fuego.

Un tercer componente es la cualidad difusa de las medidas aplicadas por el Estado con prescindencia de la identidad del o de los destinatarios de los actos de castigo. Ocurrió miles de veces: matar al familiar o al amigo, al simple sospechoso o al que fue objeto de denuncia. La delación, el chivatazo, convertidos en prueba. La aplicación de la violencia a víctimas inocentes explica que haya habido un 90% de no combatientes. En el espeso clima del terror, porque ese es el objetivo, la inocencia no es garantía, no existe. Es esta nota de ilegalidad supina lo relevante; es la lógica del Estado contrainsurgente: todos los opositores son sospechosos; en principio, son culpables, la pena común es la muerte y el terror generalizado el instrumento de gobierno. El objetivo está satisfecho: infundir en la población el temor fundamentado de que, en principio, nadie está a salvo. No hay protección legal; se asiste a actos cotidianos de barbarie, es la banalización del terror (Torres-Rivas, 1996).

En estas condiciones, el sistema judicial no funcionó. Y fue, no cabe duda alguna, la institucionalidad estatal mas lastimada por la contrainsurgencia. El Informe de la CEH afirma “(...) el fracaso de la administración de justicia guatemalteca en la protección de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado ha quedado(...) plenamente establecido a la vis-

ta de miles de violaciones a los derechos humanos registradas por la CEH que no fueron objeto de investigación, juicio ni sanción por el Estado(...) En general, el poder judicial se abstuvo(...) y en numerosas ocasiones los tribunales de justicia actuaron directamente subordinados al Poder Ejecutivo” (CHE, 1999). La falencia del orden legal es doble, como puede verse, pues no se juzga sino se castiga a unos sin saber si son culpables y tampoco se juzga sino se premia a estos últimos, que sí lo son.

Va a ser muy difícil reordenar una sociedad donde la ilegalidad premia, o donde la impunidad se disfruta, porque las asegura el propio sistema. Por ejemplo, el único caso exitoso en la larga lista de crímenes es el juicio contra tres altos oficiales del ejército acusados del asesinato de Myrna Mack, ocurrido durante el gobierno de Cerezo; el proceso progresó gracias a la extraordinaria voluntad de su hermana Helen, hermana de Myrna. Después de 12 años fue condenado como autor material Noel de Jesús Beteta, a 25 años, y como autor intelectual el coronel Juan Valencia Osorio, a 30 años de prisión. El ejército impidió su captura y está prófugo. Fueron absueltos el general Édgar Godoy Gaitán y el coronel Guillermo Oliva Carrera.

No vinculado directamente al conflicto está la masacre de Xamán (11 civiles muertos) ocurrido en 1995, donde se condenó a varios soldados y al capitán Lucas Chaclán. En el juicio por la masacre de Dos Erres están acusados varios oficiales, juicio que lleva 10 años y no ha avanzado como resultado de la utilización de más de 33 recursos de amparo, en lo que se conoce como litigios maliciosos. Estos métodos han sido utilizados volviendo, de hecho, inútil el proceso judicial en dos casos más.

La impunidad de los miles de crímenes cometidos a lo largo de casi cuatro décadas tiene como realidad paralela, por un lado, la incapacidad operativa de los Tribunales y del Ministerio Público. Son inoperantes por su baja calidad profesional, porque son amenazados o se dejan corromper. O las tres causas juntas. Y por el otro lado, la desidia, el desinterés o el temor de los civiles, la responsabilidad de las organizaciones de derechos humanos o de otras instituciones para promover denuncias, aportar pruebas y tener la paciencia de soportar la malicia litigiosa de los abogados de la contraparte. Existe la Ley de Reconciliación Nacional, aprobada en 1996, a la cual puede acogerse el acusado de delitos cometidos durante el conflicto; derecho que no tiene en el caso de violaciones graves, delitos de lesa humanidad. Hasta ahora, solo algunos jefes guerrilleros la han utilizado, en el caso de la masacre de El Aguacate.

Un sistema judicial ágil y competente es el apremio que los Acuerdos señalan de manera múltiple y que por la rutina en contrario se convertirá

en un cumplimiento de larga longitud. Será siempre una necesidad urgente y una esperanza por muchos años. La reforma del sistema judicial está en marcha; importantes recursos financieros y técnicos se han movilizad, con resultados más bien escasos. Son múltiples los retrasos que hay que enfrentar ya que los Acuerdos se quedaron cortos en este aspecto de la modernización del Estado. Pásara (2003) argumenta con razón que la justicia es un área donde los Acuerdos partieron de un diagnóstico correcto en lo fundamental y propusieron medidas para la transformación institucional, aspectos donde ha habido algún cumplimiento, pero aún falta mucho. Por la condición particular que experimentó Guatemala, porque muchas deficiencias vienen de la misma sociedad, el poder judicial es el talón de Aquiles de la democracia en construcción.

### **e. El combate por la justicia social**

El último eje que se desprende del conjunto de Acuerdos, de contenido urgente pero igualmente difícil de satisfacer, es la suma de diversas carencias sociales que no se agotan en la extendida pobreza ni en las crecientes desigualdades, sino en los rasgos que los acompañan estructuralmente como salud, educación, vivienda, servicios básicos, seguridad, respeto, reconocimiento social. Ya se ha dicho que el malestar social como antecedente de la protesta guerrillera no sólo se originó en la falta de democracia, en las crueldades de la represión militar, sino en la extendida existencia de una sociedad injusta y vergonzosa. Las causas últimas del llamado 'conflicto armado' no han desaparecido; se han vuelto contradictoriamente más visibles pero menos movilizadoras. El Estado asumió el compromiso de impulsar políticas de modernización productiva y la competitividad, promover el crecimiento económico y la prestación de servicios básicos para aliviar la pobreza. No lo ha hecho, no podrá hacerlo si no experimentan un cambio radical las fuerzas políticas que lo dirigen. Al fin y al cabo, las instituciones son los ciudadanos quienes las utilizan.

Del Acuerdo (Socioeconómico y...) correspondiente se pueden derivar varios comentarios o conclusiones que no tienen el propósito de valorar cumplimientos, ya que nuestro interés es justamente lo opuesto, sino señalar debilidades. En primer lugar, no hay en este Acuerdo una síntesis programática a la manera de declaración general de aspiraciones de mediano o largo plazo, un intento propositivo de una nación menos injusta. Tal vez se formuló y luego fue suprimida por molesta, pues como se sabe ocurrió con numerosos aspectos que debieron ser negociados, hasta dejar

la formulación ambiciosa en algo parecido al bagazo de una caña de azúcar suficientemente exprimida.

Hay en el documento una diversidad de temas puntuales, cuyo detalle induce al desorden; recomendaciones que incluyen en aspectos socioeconómicos lo relativo a la igualdad de género, política fiscal, mención de metas para el crecimiento económico, cálculo porcentual para mejorar el gasto social en educación y salud, vivienda y trabajo, elementos dispersos para una estrategia de desarrollo rural donde el sector agrario es central, todo envuelto en una imperiosa conclusión: participar, participar en todo, no dejar de participar. Ya quedó explicado que los pobres no pueden hacerlo. Su horizonte cultural no alcanza a lo público ni a lo organizativo pues están prisioneros de la lucha por sobrevivir.

El sensible tema de la tierra quedó, como la figura de la caña estrujada, desfigurado. El sueño campesino a una parcela quedó sujeto al compromiso estatal de comprar tierra para luego pasar por la pesadilla de solicitarla y en algunos casos, comprarla; los campesinos ya saben lo que es un trámite burocrático en la ciudad capital. Otros objetivos son la promoción del sector privado y de organizaciones comunitarias en iniciativas de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y turístico. Hasta fines de 2004 se han entregado 136 fincas con un total de 81.221 hectáreas a 17.497 familias, algo de crédito y muy poca asistencia técnica. Fueron compromisos esperanzadores la oferta de una reforma legal para ordenar la tenencia de la tierra, siempre insegura en manos campesinas, así como la realización de un catastro.

Un tercer comentario, derivado del anterior, ya no se refiere a lo disperso de las metas, sino a lo aparentemente ambicioso de los objetivos. ¿Es revolucionario que el compromiso de modernizar la gestión pública y en especial la política fiscal? Señalar la ambición no es condenar el pecado de codicia, sino la ingenuidad de tanta apetencia sin tener capacidad para lograrlo. En este Acuerdo todo es equívoco. ¿Constituye una concesión empresarial señalar un 6% para el crecimiento económico? Crecimiento que va en su directo beneficio; no hay una recomendación sobre un paquete fiscal moderno, sino una recomendación para que aumente la carga tributaria en relación con el PIB. ¿Por qué no una referencia al sector privado empresarial? Es en este aspecto, que se menciona casi al final del trabajo, donde los Acuerdos resumen la fuerza de las buenas intenciones en simbiosis con la inopia del Estado. Crean así un universo de proyectos sobre los hombros de un ejecutor sustantivamente incapaz. Es mejor decirlo sociológicamente: los intereses que dictaron los Acuerdos son opuestos a los intereses llamados a ejecutarlos.

Justamente en la dimensión económico-social es donde el tema de la pobreza aparece como la necesidad de justicia social. Y está contabilizada como gasto social. Solamente un par de ejemplos: el porcentaje del gasto público el año de la firma (1996) fue el 0,7% del PIB y en 2005 aumentó a 0.9%, en tanto en El Salvador y Nicaragua fue este último año de 1,5 y 3,1%. La inversión pública en educación fue el 1.6% del (en 1996) y de 2,3% (en 2005). Para los otros dos países donde hubo guerra, El Salvador y Nicaragua, el gasto en educación este último año fue de 2,9 y 4,3% respectivamente.<sup>18</sup> Este desinterés supino que presentan esos datos, por sí mismos y comparativamente, no se origina en las recomendaciones de los Acuerdos, que se han cumplido inicialmente. Revelan la naturaleza insensible al bien común de quienes dirigen el Estado. Y también cierta torpeza histórica pues ya el Banco Mundial lo dijo (Perry *et al*, 2006), bajas tasas de crecimiento bajo generan mayor pobreza y cuando esta es extensa, a su vez, ocasiona un débil crecimiento. No hay inversión extranjera en sociedades con población analfabeta; los frutos de la ayuda se reparten desigualmente en ambientes desiguales, etc. El círculo vicioso lo alimentan los actores empresariales que estuvieron con el Estado contrainsurgente, que ignoraron las políticas de “sociedad arrasada”, los conservadores que ahora dirigen el Estado democrático. Los Acuerdos están allí, ausentes. Si se tiene conciencia de esta ironía de la historia, no valen ni las denuncias ni las quejas. Frente a los agravios de la injusticia solo queda la organización y la lucha.

## 8. Epítome

Todo lo que se viene razonando lleva a una respuesta llena de significados. No son Acuerdos de Paz sino de desarrollo y democracia y es por ello que están incumplidos; lo estarán mientras fuerzas tan conservadoras e ineptas gobiernen al país. Con algo de los Acuerdos se puede conformar un pacto de nación, con componentes fundamentales de un futuro que niegue todo lo que fue el pasado terrorista. No importa el cumplimiento, sino su mensaje y su reclamo, contenido en tres dimensiones vinculadas entre sí: la necesaria reconciliación de la comunidad nacional y la identidad de todos, incluyendo la imprescindible presencia de los pueblos indígenas; el desarrollo con equidad que disminuya las ofensivas distancias sociales que hoy nos separan peligrosamente, que haya justicia social como condición y resultado de la democracia, del Estado democrático fuerte y plural.

<sup>18</sup> Datos tomados de CEPAL, diversos años.

Que no haya temor a decirlo. La vigencia de la Agenda de la Paz ayuda a los guatemaltecos porque les da inspiración intelectual por el valor de sus recomendaciones. Pero si los Acuerdos perdieran presencia o se desconocieran por algún motivo no imaginado, el proceso democrático no se debilitaría, no se olvidaría el valor de la reconciliación nacional ni las ventajas del desarrollo con justicia social. Son bien sabidos los factores autoritarios, las fuerzas racistas, los intereses de la inequidad social. Por lo demás, una buena parte de las conclusiones y recomendaciones se confunden hasta en su formulación con lo que sería un buen programa de una amplia alianza política de fuerzas democráticas. Una porción de los compromisos corresponden a lo que sin dificultades vendría a ser una cuidadosa versión programática de una oferta electoral progresista.

Finalicemos: no hay progreso donde los viejos problemas siguen irresueltos, y sí lo hay donde el avance connota la aparición de problemas inéditos. Se define la calidad espiritual de una cultura por la calidad inédita de los problemas que es capaz de enfrentar a medida que se avanza. Del mismo modo que un hombre interesante no es un hombre sin problemas, pues un hombre interesante se define por la calidad de la relación que mantiene y entabla con sus problemas, del mismo modo las naciones se desarrollan por la imaginación y la riqueza problemática que son capaces de entablar sus élites, con sus problemas, a fin de solucionarlos y generar mediante el progreso problemas inéditos. Esta concepción de progreso, que no descarta la irrupción de lo problemático sino que la alienta, se basa en la convicción de que avanzar es hacerlo hacia lo desconocido y no instalarnos en el temor al cambio.

El mérito de los Acuerdos estuvo en su contenido, declarativo, en su oportunidad sustantiva y no en el cumplimiento al pie de la letra de sus numerosos temas puntuales. Estos principios ya forman parte de la cultura política. Pero lo importante que siempre se deberá mantener en la conciencia de todos los guatemaltecos sensatos, de cualquier ideología, es que en esta sociedad no debería ocurrir nunca más la locura del inútil fratricidio cuya memoria hay que cuidar.

## **Bibliografía**

- Ball, P. *et al.* (1999): *Violencia Institucional en Guatemala, 1960 a 1996*, (New York, American Association for the Advancement of Science y CIIDH).
- C.E.H. (1999): *Memoria del Silencio*, (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala)
- FLACSO-Costa Rica (1990): *Centroamérica en Cifras*, (San José, FLACSO-Costa Rica, 1990.
- Garzón Valdés, E. (2004): *Calamidades*, (Barcelona, Gedisa).
- Gramajo, H. A. (1995): *De la guerra, a la guerra*, (Guatemala, Fondo de Cultura Editorial)
- Jonas, S. (2000): *De Centauros y Palomas: el proceso de paz guatemalteco*, (Guatemala, FLACSO-Guatemala).
- Linz, J. (1993): *La quiebra de las democracias*, (Madrid, Alianza Editorial).
- Morlino, L., (1993): *Los autoritarismos*, en G. Pasquino, et al. (eds.): Manual de Ciencia Política, (Madrid, Alianza Editorial) citado por Grajeda, S. R. (2003): El Derecho a la Información, (Guatemala, Sedem/NORAD/Doses).
- Pásara, L. (2003): *Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*, (Guatemala, Universidad Rafael Landívar).
- Perry, G. *et al.* (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, (Madrid, Banco Mundial).
- PNUD (2006): *Informe Sobre Desarrollo Humano 2006*, (New Cork, 2006).

- Ponciano C., K. (1996): *El rol de la sociedad civil en Guatemala y El Salvador, procesos de negociación comparados*, (Guatemala, INCEP/ Temas y Documentos 4).
- Schirmer, J. (2001): *Intimidaciones del Proyecto Político de los Militares*, (Guatemala, FLACSO-Guatemala).
- Schultze-Kraft, M. (2005): *Pacificación y Poder Civil en Centroamérica, las relaciones cívico-militares en el posconflicto*, (Colombia, Grupo Norma).
- Torres-Rivas, E. (1996): *Tras la violencia y el miedo, la democracia: notas sobre el terror político en América Latina*, (Madrid, Sistema)
- Waldmann, P. y Reinares, F. (ed.). (1999): *Sociedades en Guerra Civil, Conflictos violentos de Europa y América Latina*, (Barcelona, Paidós).



## ENCUENTROS

### El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones

*Álvaro Artiga-González<sup>1</sup>*

Como resultado de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil salvadoreña, el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN) se convirtió en partido político, legalmente establecido, y participó por primera vez en elecciones en 1994. Desde entonces hasta 2006, incrementó su caudal electoral de forma continua.<sup>2</sup> Por otra parte, pese a las divisiones por las que ha pasado, el FMLN ha controlado un poco más del tercio de los escaños parlamentarios desde 1997, alcanzando el máximo en 2006 al obtener 32 de 84 diputados. Además, desde 2003 gobierna en los municipios donde se concentra la mayor parte de la población. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2004 mostraron que eso no es suficiente. El FMLN no ha logrado obtener “el poder de la mayoría” para ganar la silla presidencial. En este trabajo se describe cuál ha sido el desempeño electoral, parlamentario y de gobierno municipal del FMLN entre 1994 y 2006. También se identifican debilidades y fortalezas derivadas de ese desempeño como condicionantes de las posibilidades de acceso al gobierno nacional.

- 1 Director del Programa de Maestría en Ciencia Política, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador. e-mail: [alvart@buho.uca.edu.sv](mailto:alvart@buho.uca.edu.sv)
- 2 Este trabajo tiene como base una ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política realizado en México D.F., del 29 de septiembre al 1.º de octubre de 2004, en el Panel sobre “Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias, alternativas y desafíos” auspiciado por el Grupo de Trabajo de Estado y Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

## 1. Los orígenes del FMLN

El actual partido FMLN de la izquierda salvadoreña tiene, por lo menos, “tres orígenes”. El primero, en el surgimiento de las diversas organizaciones político-militares (guerrillas) en la década de los años setenta del siglo pasado. Cuatro de las cinco organizaciones que se aglutinaron en el FMLN adoptaron desde sus orígenes la lucha armada como vía para alcanzar el poder estatal. Tras una discrepancia sobre la estrategia por seguir para “la toma del poder” en el seno del Partido Comunista Salvadoreño (PCS), fundado en los años veinte, un grupo de disidentes decide formar, en abril de 1970, la primera organización guerrillera salvadoreña: las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL). Ésta llegaría a ser en la década de 1980 una de las dos organizaciones más grandes y fuertes del FMLN. Una nueva escisión tendría lugar al interior del PCS poco tiempo después. Miembros de la Juventud Comunista deciden abandonar el partido y unifican esfuerzos con disidentes del Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1960. Nace así, en marzo de 1972, la segunda organización guerrillera, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

La década de 1970 es también una época de modernización del Estado salvadoreño y de una mayor complejización de la sociedad. De acuerdo con la teoría del desarrollo político (Huntington, 1972), los cambios económicos y sociales acaecidos desde la década de 1950 en El Salvador, a raíz de la diversificación de la producción agrícola exportadora y del incipiente desarrollo industrial —en el marco de la sustitución de importaciones— más los impulsos originados en el proceso de integración centroamericana MERCOMÚN, deberían ser acompañados por una modernización política. Esta podía asumir dos vertientes: autoritaria una, democrática la otra. La primera predominó sobre la segunda y aunque se registró una modesta modernización política,<sup>3</sup> las elecciones no llegaron a ser el procedimiento para acceder a los puestos de gobierno y los partidos políticos; por tanto, carecieron de sustancial importancia. El control del Gobierno por parte de las fuerzas armadas reprimió la movilización social y para legitimarse recurrió a la realización de elecciones. Los procesos electorales de las déca-

---

3 Por ejemplo, en 1963 se introdujo la representación proporcional en la Asamblea Legislativa para propiciar un mínimo juego en términos de Gobierno-oposición. También en la década de 1960 surgen los dos partidos que hasta 2006 todavía tienen presencia legislativa: el PDC y el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este último incluso se mantiene como la tercera fuerza parlamentaria pese a haber servido como partido oficial para las fuerzas armadas entre 1960 y 1980.

das de 1950 y 1960 fueron o semi-competitivos o no competitivos. Cuando su resultado amenazó disminuir el control militar sobre las estructuras de gobierno, entonces el fraude o el golpe de Estado se convirtieron en la vía de acceso al poder. En parte esta dinámica política es la que convenció a quienes integraron las FPL y el ERP de que la lucha armada era la única alternativa viable para introducir cambios económicos y sociales sustantivos en el país. El fraude electoral contra la Unión Nacional Opositora (UNO) de 1972 fue clave en este sentido.

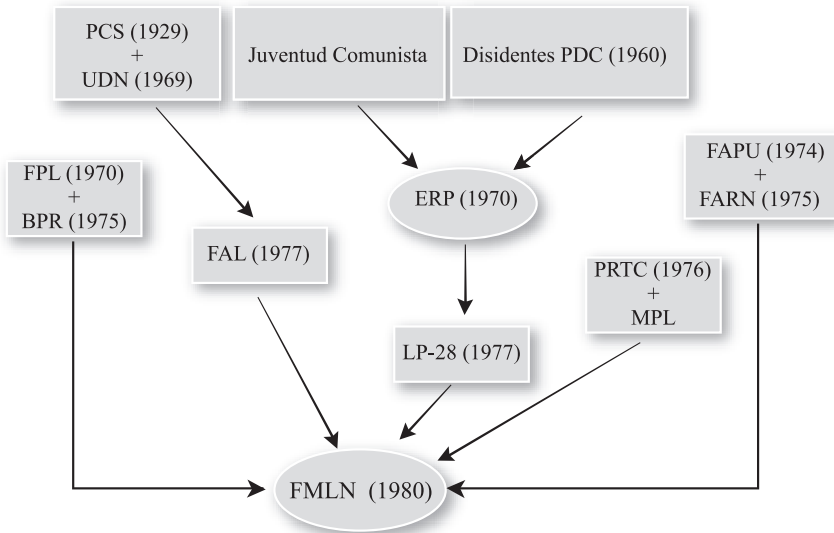
El fracaso en 1975-76 para implementar desde el Gobierno un proyecto de transformación agraria y el incremento de la represión a los grupos opositores aglutinados en organizaciones de masas, crea nuevas condiciones para el surgimiento del resto de organizaciones guerrilleras. Una división al interior del ERP lleva a un grupo de disidentes a crear, en mayo de 1975, las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN). En enero de 1976 se funda el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Un nuevo fraude electoral contra la oposición legal, aglutinada otra vez en la UNO, se convierte en “la vuelta de tuerca” que induce a dirigentes del PCS a adoptar también la vía armada como táctica de lucha política. Así surgen en 1977 las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL). Se completa así el cuadro de organizaciones guerrilleras que en la coyuntura revolucionaria centroamericana de finales de la década de 1970 constituirán posteriormente el FMLN.

La descripción de este “primer momento origina” del FMLN quedaría sesgada si no hago mención del proceso de desarrollo del movimiento de masas que le acompañó. Cada una de las organizaciones guerrilleras, actuando en la clandestinidad, creó su propio frente de masas para llevar a cabo la oposición abierta contra el régimen. Su principal componente social estaba en el campesinado, dado el carácter primordialmente agrario de la economía salvadoreña. Le seguían los empleados urbanos de clase media, especialmente los profesores, y obreros de las industrias de la construcción, textiles y bebidas. Un componente importante de estos frentes de masas estaba constituido por estudiantes de secundaria y universitarios. Con estas características nace, en 1974, el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU), que sería el frente de masas de las FARN, y en 1975 el Bloque Popular Revolucionario (BPR), vinculado a las FPL. Ambos frentes de masas estaban constituidos por organizaciones preexistentes al respectivo grupo armado. En cambio, las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28), vinculadas al ERP y creadas en 1977, y el Movimiento Popular

de Liberación (MPL), vinculado al PRTC, son posteriores a su correspondiente organización guerrillera. El PCS adoptó una estrategia de lucha legal por medio del partido Unión Democrática Nacionalista (UDN) y mediante este participó en las contiendas electorales de 1972 y 1977 formando parte de la UNO. El brazo armado del PCS; es decir, las FAL representa más bien el giro en su estrategia inicial de lucha.<sup>4</sup>

La figura 1 presenta esquemáticamente este primer “momento originante” del FMLN. Para los estudiosos de los partidos políticos este “primer origen” del Frente corresponde al de un partido de “estructura indirecta”, como lo denominó Duverger (1974). Los militantes del Frente lo eran no a título personal, sino más bien por su pertenencia a una de las organizaciones integrantes del FMLN. El paso al enfrentamiento armado directo no cambió esta situación.

**Figura 1**  
**Origen organizativo del FMLN**



Fuente: Elaboración propia, con base en Gross (1995).

4 Resulta curioso que en los orígenes de la izquierda salvadoreña organizada esté el PCS, que haya sido este la organización que más tardíamente adoptó la lucha armada como vía para acceder al poder, y que sean dirigentes de este partido quienes tienen el control del FMLN 25 años después de su creación.

El segundo “momento originante” sería aquel en el que las cinco organizaciones político-militares deciden unificar sus esfuerzos insurgentes contra el régimen autoritario salvadoreño en octubre de 1980. Después de una historia de desencuentros y de un breve periodo de convergencia acelerada por el triunfo del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, en julio de 1979, la guerrilla salvadoreña se unifica en un solo Frente aunque con cinco estructuras organizativas. El 10 de enero de 1981 lanza su “ofensiva final” y da inicio al enfrentamiento armado abierto contra el gobierno salvadoreño y sus fuerzas armadas, apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos de América. El FMLN expande su presencia en las zonas rurales del norte, centro y sur-oriente del país y allí mantiene su retaguardia hasta el final de la guerra en 1992. Es importante notar que en todo este periodo la “Comandancia General” del FMLN actuaba más bien como instancia de coordinación antes que de dirección. De hecho, cada una de las organizaciones integrantes del FMLN mantenía sus estructuras y mandos. Las tareas bélicas consumían gran parte del esfuerzo “efemenista” y el debate ideológico —muy fuerte en la década de 1970— fue dejado a un lado.

El inicio del enfrentamiento armado directo contra el Gobierno tuvo consecuencias en la base territorial del FMLN. El paso de sus principales acciones armadas de la ciudad al campo implicó la “ruralización” de las bases sociales del FMLN. Esta se vio favorecida por el trabajo que grupos eclesiales y religiosos llevaban a cabo en amplias zonas campesinas desde mediados de la década de 1960. No fueron pocos los dirigentes campesinos, mujeres especialmente, que provenían de cooperativas impulsadas por la Iglesia Católica, o bien, de las propias comunidades eclesiales de base. La represión que comenzaba a generalizarse en los años setenta se convirtió en un factor de radicalización de los campesinos más conscientes. La geografía política puede poner en evidencia cómo las zonas de mayor represión coinciden con las zonas de mayor profundización del trabajo pastoral en la línea de la teología de la liberación y con las zonas posteriormente bajo control del FMLN. El carácter mayoritariamente rural de lo que sería la base del FMLN en los años de la década de 1980 es algo que no debe pasarse por alto al analizar los límites actuales del caudal electoral del Frente. Como veremos más adelante, la evolución del FMLN implicó una urbanización y un descuido de su base campesina.

El tercer y definitivo “momento originante” del FMLN se produce a raíz del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1992 pactados, entre el

Gobierno salvadoreño y la guerrilla, bajo la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Estos Acuerdos pusieron fin al conflicto armado y en ellos se estableció, entre otros asuntos, la desmilitarización del FMLN y su conversión en partido político para que pudiera competir, por la vía electoral, por cuotas de poder político en las elecciones de marzo de 1994 (véase figura 2).<sup>5</sup> En este contexto, el 1.º de septiembre de 1992 se firmó en San Salvador la escritura pública de fundación del FMLN. Sin embargo, este acto legal no fue acompañado por una transformación real de las estructuras organizativas prevalecientes hasta entonces al interior del Frente. En términos técnicos esta situación podría entenderse como la ocurrencia de un cambio en el ambiente o entorno del partido que no fue acompañado del respectivo cambio en su interior. Sumado a las rencillas más de carácter personal, este desajuste estaría en la base de la serie de divisiones que sufriría el partido desde su “estreno” como fuerza política legal con representación parlamentaria el 1.º de mayo de 1994 hasta la fecha.

Resulta curioso que, en todo este recorrido la fuerza política (el PCS) más reacia a adoptar una estrategia que contemplaba la lucha armada y por lo cual, aunque sea de manera parcial, surgieron todas las organizaciones político-militares que dieron origen al FMLN, sea la fuerza política que finalmente controla las estructuras organizativas del Frente. Como repitiéndose la historia, los disidentes del PCS en la década de 1970 fueron los disidentes del FMLN en la década de 1990. Todavía quedan algunos cuadros de las FPL dentro del FMLN pero es el PCS el que tiene el control del partido. El virtual fracaso en la disputa por la Presidencia de la República por la vía electoral podría revivir el viejo debate sobre la estrategia y táctica correctas. De allí no estará lejos el inicio de una nueva etapa en la vida política del FMLN con los correspondientes impactos sobre el sistema político nacional.

---

5 En dicho año se disputaron simultáneamente la Presidencia de la República, los 84 escaños de la Asamblea Legislativa, los 262 concejos municipales y 20 escaños del Parlamento Centroamericano. De acuerdo con la legislación electoral, esta simultaneidad solo ocurre cada 15 años puesto que mientras las elecciones presidenciales se realizan cada 5 años, las legislativas y de Concejos Municipales se llevan a cabo cada 3 años. Otro proceso electoral de este tipo tendrá lugar en 2009.

**Figura 2**  
**Acuerdos de Paz de 1992 entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN**

---

<b>Capítulo I: Fuerza Armada</b>
1. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada.
2. Sistema educativo de la Fuerza Armada.
3. Depuración.
4. Reducción.
5. Superación de la impunidad.
6. Cuerpos de seguridad pública.
7. Servicios de inteligencia.
8. Batallones de infantería de reacción inmediata.
9. Subordinación al poder civil.
10. Entidades paramilitares.
11. Suspensión del reclutamiento forzoso.
12. Medidas preventivas y de promoción.
13. Reubicación y baja.
<b>Capítulo II: Policía Nacional Civil</b>
1. Creación de la Policía Nacional Civil.
2. Doctrina.
3. Estructura funcional y territorial.
4. Personal de la Policía Nacional Civil.
5. Academia Nacional de Seguridad Pública.
6. Régimen Jurídico.
7. Régimen Transitorio.
<b>Capítulo III: Sistema Judicial</b>
1. Consejo Nacional de la Judicatura.
2. Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.
<b>Capítulo IV: Sistema Electoral</b>
<b>Capítulo V: Tema Económico Social</b>
1. Preámbulo.
2. Problema agrario.
3. Sobre las tierras dentro de las zonas conflictivas.
4. Acuerdo de 2 de julio de 1991 sobre tierras ocupadas.
5. Crédito para el sector agropecuario y para micro y pequeña empresa.
6. Medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste estructural.
7. Modalidades para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades.
8. Foro para la concertación económico social.
9. Plan de Reconstrucción Nacional.
<b>Capítulo VI: Participación política del FMLN</b>
<b>Capítulo VII: Cese del enfrentamiento armado</b>
<b>Capítulo VIII: Verificación por las Naciones Unidas</b>
<b>Capítulo IX: Calendario de ejecución</b>

Fuente: Acuerdos de Paz (1992).

## 2. El FMLN como fuerza electoral

Vamos a examinar cuál ha sido el desempeño electoral del FMLN durante sus 14 años de existencia legal. Entre 1994 y 2006 se realizaron cinco elecciones de diputados y de concejos municipales (1994, 1997, 2000, 2003 y 2006) y tres elecciones presidenciales (1994, 1999 y 2004). El balance general para la ex guerrilla salvadoreña durante estos años es positivo puesto que, a pesar de los conflictos internos que ha vivido este partido, llegó a ser la primera fuerza parlamentaria y a gobernar varias de las principales ciudades del país entre 2003 y 2006.

### 2.1 La competencia por escaños legislativos entre 1994-2006

Las primeras elecciones libres y competitivas en El Salvador se llevaron a cabo en marzo de 1994. Aunque estas formaban parte del calendario electoral previsto en la Constitución Política de 1983, también eran parte del “paquete de reformas políticas” acordadas en los Acuerdos de Paz de 1992 (véase figura 2). Como consecuencia de tales reformas, se constituyó una nueva autoridad electoral (el Tribunal Supremo Electoral, TSE)<sup>6</sup> encargada de organizar las llamadas “elecciones del siglo” de 1994.<sup>7</sup> El FMLN convertido en partido político disputaría cuotas de poder político nacional y municipal ya no con las balas y las botas, sino con los votos.

6 La referencia corresponde a un archivo electrónico del TSE (2000), que me lo proporcionó el Registro Electoral. No está disponible en sitio web alguno.

La antigua autoridad electoral, el Consejo Central de Elecciones (CCE), dependía directamente del Ejecutivo puesto que era este el que lo designaba. Desde este punto de vista, no representaba una garantía para la limpieza y respeto de los resultados. La reforma política pactada en esta materia convirtió al CCE en un nuevo organismo electoral con cinco magistrados propietarios y sus respectivos suplentes. Tres de los magistrados propietarios son propuestos, en ternas, por los tres partidos políticos que obtienen más votos en la última elección presidencial (correspondiéndole un magistrado a cada uno de estos partidos) y los otros dos son propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La Asamblea Legislativa lleva a cabo la designación y su mandato es por cinco años (Constitución, Art. 208). Para los magistrados suplentes se sigue un procedimiento similar.

7 El título de “elecciones del siglo” derivó no solo por el hecho de ser las primeras elecciones libres y competitivas de la historia salvadoreña, sino por las expectativas acerca del resultado que podría darse. Si el FMLN no había podido vencer “con las armas en la mano” al Gobierno salvadoreño y sus fuerzas armadas para hacerse del control del Estado; y tampoco el Gobierno había acabado con el FMLN pese a la millonaria ayuda económica y militar de los Estados Unidos, algunos pensaron que este empate militar finalmente se resolvería a favor del Frente en estas elecciones. Al final no fue así. El resultado fue un “fiasco” (ECA, 1994).



Para las elecciones de diputados el FMLN decidió competir solo, a diferencia de cómo lo hizo para la competencia por la silla presidencial y los concejos municipales, en donde la política de alianzas no fue ajena a su estrategia electoral.

Las elecciones de 1994 constituían un momento privilegiado para la medición de fuerzas entre el FMLN y el partido de gobierno ARENA. El total de votos que obtuvo el Frente lo ubicó rápidamente como segunda fuerza electoral. A partir de entonces, el FMLN ha ido incrementando su caudal electoral de manera sostenida hasta convertirse, en 2003, en el primer partido electoral y primera fuerza parlamentaria. En 2006 siguió siendo primera fuerza electoral, pero, por efectos del sistema electoral, se convirtió en segunda fuerza parlamentaria. En todo caso, hay que hacer la salvedad de que en cada legislatura desde 1994 el FMLN ha visto descender su cuota parlamentaria debido a escisiones internas y expulsiones. Aun así, es notorio el relativo éxito electoral del Frente si se piensa y se compara con otras organizaciones guerrilleras en América Latina que abandonaron las armas, compitieron en elecciones y obtuvieron escaños legislativos. El cuadro 1 muestra la evolución del rendimiento electoral que alcanzó el FMLN entre 1994 y 2006 en elecciones de diputados. Aunque en términos absolutos el incremento de votos ha sido constante, en términos relativos pareciera haberse estabilizado en el tercio de los votos válidos.

**Cuadro 1**  
**Evolución del apoyo al FMLN en elecciones legislativas (1994-2006)**

Año	Total de votos válidos	Votos del FMLN	
		Abs.	%
1994	1.345.277	287.811	21,4
1997	1.119.603	369.709	33,0
2000	1.210.269	426.289	35,2
2003	1.398.727	475.130	34,0
2006	1.997.814	784.894	39,3

Fuente: Artiga-González (2003).

Es importante notar que el FMLN ha logrado incrementar sus votos a pesar de los conflictos internos que terminaron en divisiones del partido. Al menos cuatro agrupamientos internos se desvincularon del FMLN

entre 1994 y 2005. La primera escisión tuvo un impacto simbólico por el contexto en el que ocurrió. El 1.º de mayo de 1994, el día de la toma de posesión de los diputados para la legislatura 1994-1997, siete diputados del FMLN recién electos discrepan con el resto (catorce) sobre quién debía presidir la Asamblea Legislativa y si formar parte de la Junta Directiva, o no, por no existir un acuerdo sobre el número de diputados que debían integrarla. Los diputados disidentes pertenecían a las organizaciones Resistencia Nacional (RN) y ERP que todavía mantenían sus estructuras. Ello, a pesar del cambio que ya se había dado en el FMLN al pasar de guerrilla a partido político legalmente existente.

Durante la misma sesión plenaria, al proceder a la elección de la vicepresidencia, el máximo líder de la RN (Eduardo Sancho) propuso como vicepresidenta a Ana Guadalupe Martínez, del ERP,<sup>8</sup> quien resultó elegida con los votos de ARENA, PDC, PCN, el Movimiento de Unidad (MU) y los siete diputados efemelenistas aludidos. El mismo Eduardo Sancho fue designado Secretario de la Junta Directiva. Sin embargo, la ruptura definitiva llegaría más tarde. Más enfrentamientos debían registrarse al interior de la fracción efemelenista. El 26 de septiembre de 1994, desmovilizados de la fuerza armada irrumpieron y tomaron las instalaciones de la Asamblea. El líder del ERP, Joaquín Villalobos, acusó a las FPL de estar vinculados a la toma. Los bloques ERP-RN y FPL-PC-PRTC se enfrascaron en una serie de acusaciones y desmentidos. Al primer bloque se le había unido ya el MNR, con el que el 10 de junio habían firmado una alianza para impulsar un proyecto socialdemócrata.

La convivencia de las cinco estructuras guerrilleras dentro del nuevo partido político cada día se hizo más difícil. Finalmente, el 6 de diciembre del mismo año, Villalobos anunció la ruptura del pacto que unía al ERP con el FMLN. Argumentó estar en desacuerdo con la corriente marxista-leninista y optó por impulsar la formación de un nuevo partido político de orientación socialdemócrata. Villalobos no era diputado pero sus compañeros Ana Guadalupe Martínez y Jorge Meléndez (un ex comandante guerrillero en la zona oriental del país) lo secundaron. Una semana después, el 14 de diciembre, la RN anuncia también su retiro definitivo del FMLN y su decisión de unirse al ERP y al MNR en su intención de organizar un nuevo partido: el Partido Socialdemócrata (PD). De esta forma, una nueva

---

8 El ERP mantenía sus siglas originales de identificación durante el conflicto armado pero ya no significaban lo mismo después de los Acuerdos de Paz. El Ejército Revolucionario del Pueblo pasó a ser la Expresión Renovadora del Pueblo.

fuerza parlamentaria surge dentro de la Asamblea Legislativa sin haber pasado por la competencia electoral. El PD participaría en dos elecciones de diputados más (1997 y 2000) para luego desaparecer por no alcanzar el umbral mínimo de votos necesarios para mantener su registro ante el TSE. Desde entonces los intentos por crear un partido socialdemócrata han sido retomados por nuevos disidentes y expulsados del FMLN.

El segundo conflicto importante dentro del Frente ocurrió dos legislaturas después (2000-2003). A pesar de los conflictos, el FMLN había subido catorce puntos porcentuales en su caudal electoral si se le compara con el alcanzado en 1994 (véase cuadro 1). El contexto institucional del conflicto se había desplazado ahora desde los asuntos internos de funcionamiento de la Asamblea Legislativa a las relaciones entre esta y el Ejecutivo. Así, en febrero de 2001 —en el contexto de los terremotos que afectaron al país ese inicio de año— el Coordinador General del FMLN manifiesta su desacuerdo ante el viaje que Facundo Guardado (ex comandante de las FPL) estaba realizando a España, junto con una comitiva gubernamental para solicitar ayuda para la reconstrucción pos terremotos. Guardado era en ese momento concejal de la alcaldía capitalina. Salvador Sánchez Cerén, ex dirigente de las FPL y en ese momento Coordinador del Frente, reaccionó denunciando y descalificando la acción de Guardado. Para aquel, este no representaba al partido en esa misión.<sup>9</sup>

En mayo de 2001 se lleva a cabo la XIV Convención Nacional Extraordinaria del FMLN y el grupo liderado por Guardado y Francisco Jovel (ex comandante del PRTC) decide no asistir a esa convención. Dos meses después organizan su propia convención de cara a las elecciones internas que el FMLN estaba organizando para elegir a su dirigencia. El 1 de octubre, el Tribunal de Honor del FMLN decide expulsar del partido a Guardado, aduciendo violación al reglamento interno así como a la Carta de Principios y Estatutos del partido. Tres días después los diputados del FMLN identificados como renovadores votan junto con ARENA, PCN, PDC, Partido de Acción Nacional (PAN) y el Centro Democrático Unido (CDU) la aprobación de un Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Chile. La gota que rebalsaría el vaso llegó el 20 de diciembre de ese mismo año cuando, con la ayuda de los votos “renovadores”, se aprobó el Presu-

9 El nuevo gobierno “arenero” había tomado posesión el 1.º de junio de 1999. Bajo la presidencia de Francisco Flores, en diciembre de 2000 se aprobó una de las medidas económicas de mayor trascendencia para el país. Mediante la Ley de Integración Monetaria, la economía salvadoreña fue dolarizada. El FMLN se opuso a esta medida y cualquier colaboración con el Gobierno era interpretada entonces como traición.

puesto General del Estado, la Ley de Emisión de Bonos y la Reconversión de la deuda de corto plazo a largo plazo. Los seis diputados renovadores (de 31 diputados que formaban la fracción legislativa del Frente) son expulsados del FMLN. Con Jovel desaparece otra organización guerrillera, el PRTC, del interior del Frente quedando entonces solo las FPL y el PCS. Jovel y Guardado impulsan la formación del Movimiento Renovador (MR) que participa en las elecciones de diputados de 2003, pero con magros resultados. No alcanza el umbral mínimo de votos y desaparece.

Si ya es notable que las mencionadas divisiones y expulsiones no se hayan traducido en disminución en la captación de votos, más notable es aún el hecho de que los escaños legislativos ganados por el FMLN lo convirtieran en la primera fuerza parlamentaria desde 2000, tal como lo muestra el cuadro 2. Si bien es cierto que en 2000 el FMLN quedó por debajo de ARENA en términos electorales (a unos 10.000 votos de distancia) en 2003 lo superó por cerca de 30.000 votos. Por supuesto, al momento de escribir este trabajo no puede afirmarse categóricamente que las divisiones y expulsiones hayan finalmente terminado.<sup>10</sup>

---

10 En noviembre de 2004, una nueva expulsión ocurre en el FMLN. El diputado Miguel Ángel Navarrete es expulsado por no acatar la decisión del partido de no votar a favor de una reforma fiscal que se discutía en la Asamblea. En marzo de 2005, el Tribunal de Ética del FMLN expulsa a otros dos diputados (un propietario y otro suplente) por haber votado a favor de la emisión de bonos para financiar el Presupuesto General del Estado. El 7 de junio de 2005, dos alcaldes, dos diputados y aproximadamente 300 militantes renuncian al FMLN inconformes con el proceso interno de selección de candidaturas para las elecciones de 2006. En julio, cerca de 300 militantes del departamento occidental de Sonsonete deciden también renunciar al partido y pasarse a las filas del nuevo partido en formación Frente Democrático Revolucionario (FDR). En estas condiciones, el FMLN perdió lo que había ganado en las elecciones: ser la primera fuerza parlamentaria y tener capacidad de veto para las decisiones que necesitan de dos tercios de los votos (56) para ser aprobadas. No obstante, en 2006 recuperó esta capacidad de veto al agenciarse 32 de 84 diputados. Sin algunos de sus diputados, es imposible para el resto de partidos, especialmente para ARENA, alcanzar los dos tercios.

**Cuadro 2**  
**Evolución de los escaños legislativos obtenidos por el FMLN**  
**(1994-2004)**

Periodo legislativo	Mayoría parlamentaria		Escaños del FMLN	
	Partido	Escaños	Abs.	%
1994 – 1997	ARENA	39	21	25,0
1997 – 2000	ARENA	28	27	32,1
2000 – 2003	FMLN	31	31	36,9
2003 - 2006	FMLN	31	31	36,9
2006 - 2009	ARENA	34	32	38,1

Fuente: Elaboración propia.

Otra forma de analizar el rendimiento electoral del FMLN durante sus primeros 14 años de existencia legal es por medio de la competitividad de las elecciones —medida por el margen de victoria o distancia en votos, absoluta o relativa, entre el primer y segundo partido con más votos— puesto que desde su primera incursión en procesos electorales, el FMLN ha estado entre los dos partidos más votados. El cuadro 3 muestra el margen de victoria para cada una de las elecciones legislativas entre 1994 y 2006. También se incluye cuáles fueron los dos primeros partidos y el nivel de votación que ambos concentraron.

**Cuadro 3**  
**Competitividad electoral y concentración del voto**  
**en elecciones legislativas**

Año electoral	Partidos más votados (%)		Margen de victoria		Concentración electoral (%)
	Primero	Segundo	Abs.	%	
1994	ARENA (45,0)	FMLN (21,4)	317.964	23,6	66,4
1997	ARENA (35,4)	FMLN (33,0)	26.592	2,4	68,4
2000	ARENA (36,0)	FMLN (35,2)	9.880	0,8	71,2
2003	FMLN (34,0)	ARENA (31,9)	28.851	2,1	65,9
2006	FMLN (39,3)	ARENA (39,2)	1.686	0,1	78,5

Fuente: Elaboración propia.

Si los datos desde 1994 a 2003 mostrados en este cuadro se interpretaran como tendencias, y a partir de ellos se hiciesen proyecciones sobre re-

sultados futuros, *ceteris paribus*, el FMLN debería haber ganado las elecciones del siguiente año; es decir, las elecciones presidenciales de 2004. Esta parece haber sido la interpretación que hizo la dirigencia del FMLN de cara a ese evento electoral. Sin tomar en cuenta que se trataba de un tipo diferente de elecciones, erró en su estrategia. Sin embargo, para el periodo analizado sí que es válido sostener que el FMLN tuvo en rendimiento electoral exitoso. Incluso se podría pensar que tal rendimiento influyó en el nivel de competitividad registrado a partir de 1997. A medida que el FMLN aumentaba su caudal electoral, las elecciones se hacían más competitivas y, por tanto, más incierto su resultado. La elección de 2000 habría sido el momento cuando el FMLN más se acerca a ARENA, quedando a menos de uno por ciento de distancia. Tres años después, el FMLN sobrepasó a ARENA, convirtiéndose así en el partido más votado. ARENA interpretó este resultado como un preámbulo de una victoria del Frente en las elecciones del siguiente año. Pero como ocurrió con el Frente, ARENA también erraba en el análisis puesto que el rendimiento del FMLN en elecciones presidenciales no había mostrado igual o similar pauta.

Las elecciones de 2006 tuvieron una competencia más reñida. Por el valor que registró el margen de victoria (0,1%), se puede hablar de un empate. Curiosamente, este era el escenario previo a las elecciones de 1994 aunque en el terreno militar. Ni el FMLN podía derrotar al gobierno salvadoreño, ni este podía acabar con la guerrilla del Frente. Las elecciones de 2009, siendo generales como las de 1994, están destinadas a ser las nuevas “elecciones del siglo”. Veamos ahora cómo se ha comportado el Frente en las elecciones municipales.

## **2.2 La urbanización del FMLN: el control de las cabeceras municipales**

La mirada más general al desempeño electoral del FMLN en la competencia por los concejos municipales la obtenemos con los datos de votación agregados mostrados en el cuadro 4. Entre 1994 y 2006 el Frente incrementó su votación en cerca de 400.000 votos. Por supuesto, este total general no nos dice mucho acerca de las implicaciones y significado de su magnitud. Hay que recordar que las elecciones de concejos municipales corresponden a un nivel subnacional, donde las circunscripciones coinciden con los municipios. Por tanto, los votos obtenidos en un municipio no son tomados en cuenta para el reparto de concejales en otro municipio.

Además, la regla de repartición de los escaños es por mayoría simple. De todas formas, hay que decir que los porcentajes de votación alcanzados a escala nacional han estado varios puntos porcentuales por debajo de los que obtuvo en cada una de las elecciones de diputados, pese a llevarse a cabo de manera simultánea (véase cuadro 1). Un resultado similar obtuvo el FMLN en términos de votación absoluta. Es decir, a nivel agregado la votación absoluta fue mayor en cada una de las elecciones de diputados.

**Cuadro 4**  
**Caudal de votos del FMLN**  
**en elecciones de concejos municipales (1994-2004)**

Año electoral	Total de votos válidos	Votos del FMLN (%)
1994	1.13345.454	273.498 (20,3)
1997	1.119.289	365.176 (32,6)
2000	1.217.996	338.950 (27,8)
2003	1.383.74	465.970 (33,7)
2006	2.000.900	670.711 (33,5)

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados oficiales.

Sin embargo, más interesante resulta la imagen que se obtiene con los datos del cuadro 5 referido al número de alcaldías por cada departamento. Aquí ya se identifica que hay un departamento en el que el FMLN no ha ganado ninguna alcaldía municipal en todo el periodo. Este departamento es La Unión, en el oriente del país, fronterizo con Honduras y Nicaragua. Por otra parte, este cuadro también permite darse cuenta de que fueron las elecciones de 1997 las que registraron el mayor avance del Frente en cuanto a victorias en elecciones municipales se refiere. De 15 alcaldías ganadas en 1994, pasó a 53 en 1997. Esto quiere decir que tuvo un incremento de 38 gobiernos municipales a su favor. En 2000 obtuvo su máximo

en términos de alcaldías ganadas, 80. Pero el incremento respecto a 1997 fue de 27.

Por otra parte, según el cuadro 4, la votación total que recibió el FMLN disminuyó en cerca de 27.000 entre 1997 y 2000. Pero el Frente obtuvo un nuevo repunte en 2003 con casi 127.000 votos adicionales aunque esa fuerza electoral no se tradujo en más alcaldías ganadas respecto al año 2000. Al contrario, perdió 6 alcaldías para descender a 74. Siguiendo esta tendencia, el FMLN subió su caudal electoral en 2006 en cerca de 215.000 votos, pero bajó todavía más su control sobre gobiernos municipales hasta la cota de 60. Este panorama implica que el FMLN tuvo el máximo número de alcaldías bajo su control entre 2000 y 2003, y desde entonces parece ir en descenso aunque no en términos electorales ni en cuanto a la población sobre la que ejerce el gobierno municipal. Todavía en 2006, el FMLN gobierna un número de municipios tal que su población representa más del 50% de la población nacional.

**Cuadro 5**  
**Total de alcaldías ganadas por el FMLN entre 1994-2004**  
Alcaldías ganadas por el FMLN

Departamento	Total de alcaldías	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	19	2	11	12	13	12
Santa Ana	13	0	2	3	7	3
San Miguel	20	0	1	6	4	4
La Libertad	22	0	4	6	2	4
Usulután	23	0	3	8	9	7
Sonsonate	16	0	4	6	1	1
La Unión	18	0	0	0	0	0
La Paz	22	0	1	1	4	4
Chalatenango	33	4	11	16	10	10
Cuscatlán	16	1	2	3	6	3
Ahuachapán	12	0	3	5	2	1
Morazán	26	5	3	6	8	4
San Vicente	13	2	6	6	5	5
Cabañas	9	1	2	2	3	2
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>15</b>	<b>53</b>	<b>80</b>	<b>74</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia.

El desempeño electoral del FMLN a nivel municipal se aprecia mejor especialmente en el control de las cabeceras departamentales y en los municipios que componen el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).



Tómese en cuenta que todas estas cabeceras representan municipios urbanos y en algunas de ellas superado, por lo menos una vez, el 50 por ciento de los votos válidos, siendo que el promedio ha estado más bien cercano al tercio de los votos.

Los cuadros 6 y 7 presentan la información que pone en evidencia el desempeño electoral del FMLN para el periodo 1994-2006 en estas ciudades. Por otra parte, el control de localidades como algunas de éstas es prácticamente lo que permite al Frente gobernar sobre la mayor parte de la población salvadoreña aunque todavía no haya logrado el triunfo en elecciones presidenciales. Ahora bien, no debería interpretarse mal la afirmación anterior. Como las elecciones municipales de 2003 y 2006 le dieron al FMLN el control de las mayores concentraciones urbanas del país, por eso se dice que gobierna a la mayoría de la población. Esta está concentrada en las cabeceras departamentales y otras principales ciudades del país. No se trata que el Frente tenga un apoyo mayoritario de los electores. Esto es algo que incluso ya se ve cuando se considera el número de municipios que gobiernan los diferentes partidos. El partido que más municipios controla desde 1994 (por arriba del 50%) es ARENA.

**Cuadro 6**  
**Evolución del rendimiento electoral del FMLN en las cabeceras**  
**municipales. Elecciones municipales (1994-2006)**  
**(Porcentajes)**

Cabecera	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	24,2	39,3	53,3 <sup>a</sup>	49,6	45,0
Santa Ana	25,7	40,9	36,0 <sup>b</sup>	62,2	22,8 <sup>c</sup>
San Miguel	17,4	33,3	20,0	26,1	18,8
Santa Tecla	26,4	38,6	46,0	52,4	57,7 <sup>e</sup>
Usulután	10,7	23,5	19,7 <sup>c</sup>	30,1	23,6
Sonsonate	17,6	34,1	41,8	37,1	34,0
La Unión	6,1	11,9	5,6	4,7	12,1
Zacatecoluca	22,4	42,5	47,8	38,5	33,2
Chalatenango	23,8	40,9	48,7	40,7	39,5
Cojutepeque	15,9	24,7	28,5	40,1	36,0 <sup>e</sup>
Ahuachapán	19,1	29,7	35,9	26,3	18,7
San Francisco Gotera	10,3	9,3	35,8 <sup>d</sup>	18,6	13,7
San Vicente	23,8	34,7	38,6	23,9	38,5
Sensuntepeque	11,5	17,4	23,8	27,8	33,4
Promedio	18,2	30,1	34,4	34,2	30,5
Rango	20,3	33,2	47,7	57,5	45,6
Desviación estándar	6,5	11,1	13,5	14,8	12,9

<sup>a</sup> FMLN-USC

<sup>b</sup> FMLN-PDC

<sup>c</sup> FMLN-CDU

<sup>d</sup> FMLN-CDU

<sup>e</sup> FMLN-CD

Fuente: Actualización de Artiga-González (2003).

En términos medios, el rendimiento electoral del Frente, tanto en las cabeceras como en el AMSS, se desvía del comportamiento general a escalade los municipios. Comenzó con un valor más bajo en 1994 y terminó con un caudal superior en 2006. Todo ello sin que se registrara una disminución en 2000 como la observada en la votación global (véase cuadro 4). Es más, el porcentaje promedio de votos que obtuvo el FMLN en 2000 en las cabeceras fue siete puntos superior al total nacional. Fue el máximo para el periodo. La votación media por el Frente para las cabeceras en 2003 pareciera haberse estabilizado en el tercio de los votos válidos.

Ahora bien, resulta llamativo el grado de dispersión de los votos entre las catorce cabeceras medido por el rango o la desviación estándar. Además, en ambos casos se trata de una dispersión en crecimiento hasta 2003. En el alto valor del rango influye claramente la baja votación que el Frente obtiene en La Unión. En el otro extremo, las cabeceras con mayor fuerza electoral del FMLN fueron Santa Ana, Santa Tecla y San Salvador, casualmente las tres cabeceras de mayor urbanización en el mismo periodo y cabeceras con poca actividad bélica durante el conflicto de la década de 1980.

**Cuadro 7**  
**Evolución del rendimiento electoral del FMLN en el Área Metropolitana de San Salvador - Elecciones municipales (1994-2006) (Porcentajes)**

<b>Cabeceras</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>
Antiguo Cuscatlán	20,1	25,0	32,8	34,2	30,7
Apopa	33,9	51,4	46,7	43,9	48,3
Ayutuxtepeque	33,9	44,7	38,3	41,7	47,9
Cuscatancingo	31,7	39,6	39,3	43,7	48,4
Ciudad Delgado	31,4	45,4	44,2	44,0	45,1
Ilopango	30,0	44,4	43,6	44,9	46,9
Mejicanos	29,0	51,7	56,0	47,8	52,1
Nejapa	38,7	66,8	64,6	52,3	20,9
Santa Tecla	25,5	38,6	46,0	52,4	56,5
San Marcos	29,8	48,1	45,2	50,7	51,9
San Martín	21,8	31,5	32,5	32,5	43,8
San Salvador	24,2	45,3	56,3	49,6	45,0
Soyapango	33,9	53,0	40,7	49,4	52,2
Tonacatepeque	21,1	27,0	39,6	30,4	38,7
Promedio	28,9	43,8	44,7	44,1	44,9
Rango	13,8	41,8	31,8	21,9	35,6
Desviación Estándar	5,6	11,1	9,1	7,2	9,4

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga-González (2004).

El rendimiento electoral del FMLN en la disputa por los concejos municipales del AMSS sigue, en términos agregados, una pauta diferente a la registrada en el caso de las cabeceras departamentales y en el resto de municipios. Es notable el incremento en la votación que el Frente ha tenido en los catorce municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador. En términos medios, el FMLN ha obtenido cerca del 44% de los votos válidos desde 1997. En algunos municipios el caudal superó

los cincuenta puntos e incluso los sesenta puntos porcentuales (como es el caso de Nejapa). Desde 1997, son pocos los municipios en los que el Frente no alcanzó los treinta puntos porcentuales. Esto fue más notorio en los procesos electorales de 2003 y 2006. De hecho, en 2003 no hubo municipio de la zona metropolitana donde el Frente obtuviera menos del 30 por ciento de los votos válidos. En 2006 este fenómeno volvió a ocurrir con la excepción de Nejapa.<sup>11</sup> Por supuesto, esto no quiere decir que toda el Área Metropolitana haya estado gobernada por el FMLN aunque sí lo hayan estado los municipios más importantes de la zona como San Salvador, Santa Tecla y Soyapango.

Por otra parte, la dispersión de los caudales electorales no se ha ampliado como en el caso de las cabeceras (véase cuadro 6). Aquí más bien han disminuido tanto el rango como la desviación estándar. El primero sobre todo puesto que entre 1997 y 2003 el rango se redujo hasta en veinte puntos porcentuales. Si tomamos en cuenta que el AMSS es la zona más urbanizada del país, la hipótesis acerca de la tendencia hacia la urbanización de los apoyos electorales del FMLN encuentra aquí evidencia empírica que la sustenta. De los 14 municipios de esta zona, 11 registraron caudales electorales para el FMLN por arriba de los 40 puntos porcentuales.

---

11 Este descenso fue similar al ocurrido en Santa Ana y la explicación reside en el peso del candidato en la decisión de los electores. Los candidatos a alcaldes ganadores en estas dos ciudades ya no compitieron con la bandera del FMLN por discrepancias con la dirigencia nacional. El FMLN perdió el control de estas dos ciudades en 2006.

**Cuadro 8**  
**Bastiones territoriales del FMLN en elecciones municipales (1994-2006)**

Municipio	Población <sup>a</sup>	Electores <sup>b</sup>	Urbanización <sup>c</sup>	Bastiones electorales				
				1994	1997	2000	2003	2006
Ahuachapán	107,533	55,823	31	--	--	--	--	--
Chalatenango	30,092	18,673	53	--	VD	VD	VD	--
Cojutepeque	53,122	37,159	84	--	--	--	VD	--
La Unión	40,370	31,565	57	--	--	--	--	--
San Francisco Gotera	21,179	13,428	64	--	--	--	--	--
San Salvador	479,605	303,547	100	--	--	VS	VD	VD
San Miguel	239,037	122,930	67	--	--	--	--	--
San Vicente	50,752	33,006	65	--	--	--	--	--
Santa Ana	248,964	149,412	66	--	VD	--	VS	--
Santa Tecla	158,206	84,589	87	--	--	VD	VS	VS
Sensuntepeque	41,068	24,157	41	--	--	--	--	--
Sonsonate	96770	62,440	60	--	--	VD	--	--
Usulután	69,097	49,139	64	--	--	--	--	--
Zacatecoluca	62,352	44,986	54	--	VD	VD	--	--
Antiguo Cuscatlán	45,123	28,663	95	--	--	--	--	--
Apopa	171,833	72,233	81	--	VS	VD	VD	VD
Ayutuxtepeque	39,953	22,980	85	--	VD	--	VD	VD
Cuscatancingo	94,062	27,107	61	--	--	--	VD	VD
Ciudad Delgado	153,350	58,761	52	--	VD	VD	VD	VD
Ilopango	132,231	63,401	87	--	VD	VD	VD	VD
Mejicanos	189,392	84,589	91	--	VS	VS	VD	VS
Nejapa	32,172	11,993	18	--	VS	VS	VS	--
San Marcos	70,610	40,245	72	--	VD	VD	VS	VS
San Martín	107,212	37,574	55	--	--	--	--	VD
Soyapango	285,286	148,242	100	--	VS	VD	VD	VS
Tocantepeque	41,277	16,099	18	--	--	--	--	--

<sup>a</sup>Proyección para el año 2000.

<sup>b</sup>Inscritos en el Registro Electoral para el año 2000.

<sup>c</sup>Porcentaje de población urbana.

VD = Victoria disputada.

VS = Victoria segura.

Fuentes: PROMUDE/GTZ (2002), TSE (2000) y cuadros 6 y 7.

El cuadro 8 informa sobre población, inscritos en el registro electoral y nivel de urbanización de las cabeceras y municipios del AMSS. El

cuadro está dividido en dos partes según se trate de cabeceras departamentales o de municipios del AMSS. El municipio que divide el cuadro es Antigua Cuscatlán, sobre el aparece una línea horizontal. Por otro lado, he agregado en este cuadro información sobre el rendimiento electoral del FMLN correspondiendo a dos niveles de votación: allí donde el Frente obtuvo entre 40 y 50% lo he denominado nivel de “victoria disputada” (VD) y cuando el nivel fue más del 50% de los votos válidos corresponde a “victoria segura” (VS).

En los municipios donde el partido obtiene menos del 40% de los votos, la probabilidad de ganar una alcaldía depende más del número de partidos contendientes y del desempeño de estos antes que del desempeño propio del FMLN. Los bastiones electorales del FMLN estarían en los municipios con votación arriba del 40%. Según el cuadro 8, es claro que el FMLN ha tenido en todo este periodo más bastiones en el AMSS que en las cabeceras departamentales. Tómese en cuenta que la votación por el Frente hacia 1994 no superó el 40% en ninguna cabecera o municipio del AMSS (cuadros 6 y 7). En 2003 y 2006, el caudal electoral del FMLN no superó ese umbral solo en 3 de los 14 municipios del AMSS. Dos de esos tres municipios son de los menos urbanizados.

Si tomamos en cuenta los municipios en los que al menos en dos ocasiones el FMLN ha estado arriba del 40% de la votación, notamos que en esos municipios está el 32,7% de la población total y el 33,8% del total de los inscritos en el Registro Electoral para el año 2000. Vale decir que son porcentajes cercanos al tercio de la población total y del electorado. Aunque hay casos que se desvían, como Antigua Cuscatlán que es de los más urbanizados y Nejapa que es de los menos urbanizados, no es fácil deshacerse de la hipótesis de la urbanización del FMLN y que allí esté precisamente uno de los límites a su crecimiento. Por supuesto que sería necesario un análisis exhaustivo sobre los 262 municipios en los que se divide el país para obtener una mejor y más adecuada descripción de esta tendencia. Nótese, sin embargo, que según el cuadro 8, salvo en el caso de Nejapa, no hay municipio con menos del 50% de población urbana en que el FMLN haya obtenido más del 40% de los votos.<sup>12</sup>

---

12 El resultado electoral de 2006 confirmaría aún más esta hipótesis puesto que Nejapa, uno de los municipios desviados de la tendencia a la “urbanización” del FMLN, dejó de ser de este partido.

### 2.3 El FMLN y la elección presidencial

La disputa por la presidencia de la República ha registrado un patrón diferente en el comportamiento electoral del FMLN. Esto se puede observar no solo en términos de la votación que el Frente captó en cada uno de los tres procesos electorales realizados desde 1994. También se puede observar en la misma estrategia electoral adoptada. En realidad, deberíamos hablar de una estrategia que ha ido evolucionando a la par de los problemas internos que ha mostrado el Frente desde su conversión en partido político. Lo que quiero decir es que las candidaturas presidenciales del FMLN pasaron de ser compartidas mediante coaliciones a ser exclusivamente del partido. Este es un movimiento paralelo en la misma dirección que el de la continua división, escisión y/o expulsión de agrupamientos internos correspondientes a la vieja alianza de las organizaciones guerrilleras. Es curioso que el candidato presidencial del Frente en 2004 haya sido el máximo líder del partido comunista mientras que el candidato presidencial para 1994 haya sido propuesto por los partidos que acompañaron al Frente en la Coalición (FMLN-CD-MNR).<sup>13</sup> Cuando en 2004 el FMLN estaba decidiendo su candidatura presidencial, una alternativa que llegó a plantearse consistía en que esta viniera de fuera del partido, de un liderazgo social en ese momento reconocido al periodista de televisión Mauricio Funes. Esta alternativa no prosperó por diversas razones que no viene al caso describirlas aquí. Sin embargo, vale decir que Funes estaba muy por arriba en los niveles de popularidad del finalmente candidato Shafick Handal en diversas encuestas de opinión. Incluso superaba a otros posibles candidatos de otros partidos.

El cuadro 9 presenta una primera aproximación al rendimiento electoral del FMLN en las elecciones presidenciales del periodo, incluyendo la segunda vuelta electoral de 1994. Es notable que (al excluir la votación de la segunda vuelta en 1994) tanto en términos absolutos como relativos el Frente ha aumentado su caudal en todo el periodo. Este movimiento corresponde al registrado para las elecciones de diputados y concejos municipales.

---

13 Convergencia Democrática (CD) era un partido de inspiración social cristiana mientras que el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) tenía afiliación a la Internacional Socialista. Ambos partidos habían formado parte del Frente Democrático Revolucionario (FDR) aliado estratégico del FMLN durante el conflicto armado.

**Cuadro 9**  
**Evolución del apoyo al FMLN en elecciones presidenciales**  
**(1994-2004)**

Año	Total de votos válidos	Votos del FMLN	
		Abs.	%
1994 (1ª V)	1.326.836	331.269	24,9
1994 (2ª V)	1,196.916	378.861	31,7
1999	1.182.248	343.472	29,1
2004	2.277.473	812.519	35,7

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados oficiales.

Sin embargo, pese al notable avance electoral tanto en elecciones de diputados como de concejos municipales que tuvo entre 1994 y 2006, el FMLN no ha podido ganar una elección presidencial. En términos de Lipset y Rokkan (1992: 259), podría decirse que el FMLN no ha logrado superar el “umbral de poder de la mayoría” nacional. Por razones de la disposición electoral vigente desde 1983, las elecciones presidenciales se llevan a cabo cada 5 años y ello ha significado que entre 1994 y 2004 se realizaron tres procesos electorales en el país: 1994, 1999 y 2004. El FMLN resultó el segundo partido más votado en estos tres procesos. Pero, tal como lo muestra el cuadro 10, el margen de victoria del partido ARENA sobre el FMLN ha sido superior a los 20 puntos porcentuales en todas las ocasiones. Contrasta este comportamiento si recordamos que en elecciones legislativas el FMLN logró colocarse como primera fuerza electoral en 2003.



**Cuadro 10**  
**Resultados en 1ª vuelta de elecciones presidenciales (1994-2004)**

Año	Dos partidos más votados	Votos del ganador		Margen de victoria	
		Abs	%	Abs	%
1994	ARENA – FMLN <sup>a</sup>	651.632	49,11	320,003	24,12
1999	ARENA – FMLN <sup>b</sup>	614.268	51,96	270,796	22,91
2004	ARENA – FMLN	1.314.436	57,71	501,917	22,03

<sup>a</sup>En coalición con CD y MNR.

<sup>b</sup>En coalición con USC.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Semejante margen de victoria no debe llevar a ignorar que de todas formas el FMLN ha aumentado su caudal electoral tanto en términos absolutos como relativos. En 1994 debutó con 331.629 votos, equivalentes al 24,99%. En 1999 aumentó a 343.472 votos, equivalentes a 29,05% y en 2004 la cuota llegó hasta los 812.519 votos, equivalentes a un 35,68%. En otras palabras, lo que puede decirse es que pese al incremento en votos que ha obtenido el Frente en sus tres competencias por la presidencia, no ha sido suficiente para derrotar al partido ARENA. Es claro que el llamado “voto duro” del FMLN no es suficiente para ganar la presidencia y que el Frente debe ampliar su base electoral, por lo menos en veinte puntos porcentuales. Hay que tomar en cuenta que las victorias de ARENA se han producido prácticamente todas en primera vuelta.<sup>14</sup>

Este rendimiento del FMLN no puede desligarse del carácter de las elecciones, si presidenciales o de diputados, y de la competencia interpartidaria. El cuadro 11 compara el tipo de competencia (bipartidista o multipartidista) por medio del número efectivo de partidos (formato). Las elecciones presidenciales se presentan más cercanas al bipartidismo y a juzgar por el caudal de votos del FMLN, tanto en estas elecciones como en las legislativas, el partido que incrementa su votación es ARENA, alimentándose de los electores del resto de partidos.

14 La segunda vuelta fue necesaria en 1994, pero se trató más bien de un mero trámite puesto que lo que le faltó al partido ARENA para ganar en primera vuelta fue menos de un punto porcentual.

**Cuadro 11**  
**Formato del sistema de partidos según clase de elección**  
**(1994-2006)**

Año elección presidencial	Ne	Año elección legislativa	Ne	Np
1994	3,0	1994	3,5	3,1
1999	2,7	1997	3,9	4,1
2004	2,2	2000	3,7	3,5
		2003	4,1	3,5
		2006	3,1	3,0
Promedio	2,6	Promedio	3,7	3,4

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: elaboración propia.

#### 2.4 El perfil de la base social del FMLN

Para terminar el análisis de la cara electoral del FMLN he considerado oportuno incluir algunos rasgos de quienes prefieren al FMLN como su partido. Voy a utilizar información proveniente de encuestas de opinión. He optado por la “preferencia” antes que por la “intención de voto” porque hay electores que aunque “prefieren” al FMLN por alguna razón no ejercen el sufragio.

De acuerdo con una encuesta preelectoral del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Siméon Cañas” (UCA) de El Salvador, realizada en febrero de 2003, de cara a las elecciones legislativas de marzo de ese año, el 55,8% de los encuestados que prefería al FMLN eran hombres frente al 44,2% de mujeres. En cuanto a la edad, el mayor grupo está entre quienes tenían de 26 a 40 años, representando un 40,5%. Dentro de este grupo, 17,9% estaba entre 26 y 32 años mientras que el restante 22,6% oscilaba entre 33 y 40 años. Este último grupo sería el que más está presente en la base social del Frente y corresponde a aquellos que en 1980, cuando se funda el FMLN como organización político-militar, tenían entre 10 y 17 años. Son jóvenes de la época de la guerra. Es probable que su identidad “efemelenista” se haya forjado en esos años.

La hipótesis de la urbanización del FMLN encuentra también sustento empírico en la citada encuesta (IUDOP, 2003), puesto que apenas un 23,5% de los seguidores del FMLN procede del ambiente rural, mientras que un 44,0% son obreros y un 29,5% son del estrato socioeconómico medio-bajo. Esta información apunta en la misma dirección que la que nos sugiere el examen hecho sobre los municipios más urbanizados.

Otra característica distintiva de la comunidad partidista del FMLN es el predominio de los católicos sobre cualquier otra confesión religiosa. Según la encuesta del IUDOP (2003) 57% se declararon católicos mientras que 25,5% dijo ser evangélico. Desde este punto de vista no es correcta la imagen que algunos tienen sobre la militancia del Frente cuando afirman que son “ateos”. Apenas un 15,2% afirmó no tener religión.

Por otro lado, 60,2% de los que prefieren al FMLN como partido suelen presentar “algo” o “mucho” interés en la política. Se trataría por tanto de una comunidad politizada. Algo que se manifiesta también en que 66,3% de estos tenía “algo” o “mucho” interés en el proceso electoral de 2003. En la misma dirección apunta el hecho de que el 80,6% de los efemelenistas considerara “algo” o “muy útil” el proceso electoral para la democratización del país. Esperanzador resulta también que el 54,2% considere la democracia como preferible sobre cualquier otro tipo de régimen. Se puede decir que un poco más de la mitad de la comunidad del FMLN es leal a la democracia. Solamente 10,2% declaró preferencias por un régimen autoritario. Se trata de información que muestra cómo poco a poco el FMLN, como comunidad política, se ha ido transformando desde una organización antisistema a un partido sistémico.

Dos características adicionales sobre los efemelenistas muestran que son fieles al partido en sus preferencias. Así, por ejemplo, 60,8% declaró haber votado por el mismo partido en las elecciones de 2000. Solamente 13,3% había votado por otro partido y por tanto serían electores movilizables hacia el FMLN. De igual manera, 66,5% declaró ubicarse en las posiciones más a la izquierda (1 a 4) del espectro ideológico izquierda-derecha. Por tanto, se trata de una comunidad de electores donde dos tercios se declaran izquierdistas, tal como el FMLN lo ha proclamado desde su aparición.

### 3. La cara legislativa del FMLN

Como ya vimos al contemplar la cara electoral del FMLN, este partido ha tenido un buen rendimiento electoral entre 1994 y 2006 a tal grado de que no solo se convirtió en primera fuerza electoral en 2003, sino que también obtuvo la mayor fracción legislativa para el periodo 2003-2006. Todo ello pese a las divisiones y conflictos internos por los que ha pasado el partido en su tránsito desde una múltiple estructura organizativa hasta la constitución, todavía no lograda, de una única estructura adecuada al nuevo entorno en el que le ha tocado realizar sus actividades desde 1992. El cuadro 12 nos da la imagen de la evolución de la fuerza parlamentaria del FMLN en el periodo 1994-2006. Es importante recordar que en la primera legislatura en la que participó el FMLN (1994-1997) sufrió la separación de 7 de sus 21 diputados el mismo día de la toma de posesión de la nueva Asamblea Legislativa. Por tanto, la fracción efemelenista se redujo a 14. Sin embargo, el FMLN recuperó su fuerza parlamentaria en las elecciones de 1997 hasta alcanzar un total de 27 diputados. En la nueva legislatura (1997-2000) una nueva escisión ocurrió aunque no al principio sino al final de esta.

**Cuadro 12**  
**Evolución de la fuerza parlamentaria del FMLN (1994-2004)**

Año	Escaños	
	Abs	%
1994	21	25,0
1997	27	32,1
2000	31	36,9
2003	31	36,9
2006	32	38,1

Fuente: Elaboración propia.

Además de los factores personales, las nuevas divisiones tenían su origen en factores organizacionales. La coyuntura de selección del candidato presidencial para 1999 fue la ocasión propicia para que saltaran a la luz pública las diferencias en cuanto a la conducción del partido. Tres grupos hacían visibles las tres principales corrientes dentro del partido:

“ortodoxos”, “renovadores” y “terceristas”. Estas líneas de división ya no correspondían a las organizaciones “originantes” del FMLN, excepto por el caso de los militantes que venían del PRTC y que se aglutinaban entre los renovadores, junto a quienes provenían de las FPL.<sup>15</sup> Pero entre los terceristas y ortodoxos, también había gente de las FPL. La candidatura presidencial fue ganada por los renovadores pero no fue suficientemente apoyada por los ortodoxos quienes ante el fracaso en las elecciones presidenciales de 1999 pasaron factura y desplazaron a los renovadores de los puestos de conducción del partido.

Las elecciones de 2000 permitieron al FMLN incrementar su fuerza parlamentaria. Entonces el FMLN obtuvo 31 escaños, convirtiéndose en la fracción mayoritaria. En teoría esa posición le permitiría controlar la presidencia de la Asamblea Legislativa, pero, alegando que era la primera fuerza electoral, ARENA evitó que se consolidara el avance del FMLN en la nueva legislatura. Su tradicional alianza con el PCN le permitió modificar el reglamento interno de funcionamiento del Congreso y la composición de la Junta Directiva. La presidencia quedó bajo control del PCN y así quedaba de manifiesto que la fuerza parlamentaria del FMLN no era suficiente para el control mayoritario del Congreso. Este quedaba siempre bajo la alianza ARENA-PCN a la que se le unían, de vez en cuando, los diputados del PDC. En esas condiciones, por ejemplo, fue aprobada a finales de 2000 la *Ley de Integración Monetaria*, que significó la dolarización de la economía salvadoreña. El FMLN no pudo hacer nada al respecto. Como tampoco había podido hacer nada en la aprobación de las leyes que implicaron la privatización de la distribución de la energía eléctrica, los ingenios azucareros, la telefonía y la reducción del aparato estatal.

La aprobación del Presupuesto General del Estado para el año 2002 fue la coyuntura donde de nuevo aparecieron con fuerza las divisiones en el FMLN. El resultado fue una nueva escisión. Fueron expulsados del partido los llamados renovadores por no obedecer la línea dictada por la jefatura del partido sobre la posición por adoptar en la discusión del Presupuesto. De esta manera, el FMLN perdía una vez más diputados en el seno de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, y contra todo pronóstico, el FMLN volvía a recuperar en 2003 el número de diputados obtenido para la legislatura 2000-2003. Una vez más, el Frente tendría 31 diputados para el periodo 2003-2006. Pero entonces una nueva división emergió. Esta vez entre ortodoxos y “reformistas”. La coyuntura en la que se manifestó el

15 Recordemos que en la primera escisión salieron los dirigentes del ERP y la RN.

nuevo conflicto fue la elección interna tanto de las autoridades del partido como de los candidatos para la elección presidencial de 2004. El fracaso en estas elecciones derivó en la exigencia por parte de los reformistas de que los ortodoxos dejaran el control del partido. Parecía entonces que la historia de 1999 se repetiría y una nueva escisión ocurriría en el partido. Y así fue. Cara a las elecciones legislativas y municipales de 2006 varios diputados, alcaldes y regidores abandonaron el Frente y formaron un nuevo partido, el Frente Democrático Revolucionario (FDR), el cual no pudo ser inscrito antes de las mencionadas elecciones. Sin embargo, una vez más, el FMLN incrementó sus votos y su fracción parlamentaria. Pero la alianza ARENA-PCN sigue volviendo ineficaz la fuerza parlamentaria del FMLN. Los primeros suman más del 50% de los votos necesarios para aprobar la mayoría de la legislación salvadoreña.

Todavía en 2006 no puede decirse que el FMLN se haya consolidado como un único partido o si todavía seguirá originando nuevos partidos que en la siguiente elección fracasan para luego desaparecer. Aunque la lección ha sido clara en todos estos años: quien se queda con el control de “la marca FMLN” tiene más probabilidades de subsistir política y electoralmente.

En resumen, pese al buen desempeño en términos del caudal de fuerza parlamentaria acumulada por el FMLN en el periodo 1994-2004, las divisiones y conflictos internos, por un lado, y la inoperante fuerza de oposición legal en que se ha convertido el partido al no lograr conformar mayorías legislativas estables, por otro lado, la cara legislativa del Frente ha tenido un menor desarrollo que el logrado por la cara electoral del partido. En otras palabras, sus éxitos electorales no se han logrado traducir en éxitos parlamentarios. Salvo en la breve coyuntura preelectoral 2003-2004 en que no tanto por su fuerza sino por una alianza táctica pactada con el PCN, pudo bloquear varias iniciativas del Ejecutivo, e incluso superar un veto presidencial. Pasada esa coyuntura, actualmente el FMLN sigue mostrando una debilidad opositora en el Congreso.

#### **4. La cara gubernamental del FMLN**

El FMLN no ha tenido la oportunidad de gobernar el país desde la presidencia de la república. Sin embargo, actualmente gobierna sobre la mayor parte de la población salvadoreña mediante el control de los gobiernos municipales. Esto no significa que gobierne en la mayoría de munic-

prios. De hecho, para el periodo 2006-2009 gobierna solo en 60 de los 262 municipios, es decir, controla nada más el 22,9% de las alcaldías. No obstante, los municipios gobernados por el FMLN concentran más del 50% de la población. Entre esos municipios se encuentran cabeceras departamentales, como Santa Tecla y San Vicente, y 12 de los 19 municipios del departamento de San Salvador.

Ahora bien, el total de alcaldías bajo control del FMLN entre 2006 y 2009 es menor que el que tuvo entre 2000-2003. De 80 pasó a 74 y luego a 60. Podría pensarse que el FMLN alcanzó su techo en 2000. Es muy probable que su rendimiento electoral y la cuota gubernamental que alcance en 2009 dependan tanto de lo que hagan los gobiernos locales bajo su control, como de la imagen que proyecte la fracción legislativa. Hay que tomar en cuenta, por ejemplo, que en algunos municipios el Frente lleva dos o tres periodos de gobierno. La sombra de la alternancia se proyecta sobre esos municipios aunque solo sea por el desgaste político que implica una gestión de un mismo partido por varios periodos. A ello puede contribuir el nivel de polarización política del sistema de partidos a escala nacional. La gestión de los gobiernos municipales queda atrapada en la dinámica por la disputa del poder nacional. Tómese en cuenta que entre 2006 y 2009 ningún partido político tiene mayoría en la Asamblea Legislativa. El FMLN está en desventaja en esa situación puesto que las afinidades del PCN y ARENA les llevan a practicar una política de alianza que anula la eficacia opositora del FMLN. La percepción pública de esta ineficacia puede ser trasladada hacia la ciudadanía de los municipios gobernados por el Frente. Los medios de comunicación de masas juegan aquí un papel importante y la actual dirigencia del FMLN no tiene buenas relaciones con las principales empresas mediáticas. Estas apoyan decididamente al partido ARENA y están dispuestas a favorecer la erosión del poder que por ahora ostenta el Frente.

El FMLN ganó la alcaldía de San Salvador, en 2006, por 44 votos de diferencia sobre ARENA. Este partido está dispuesto a ganar por quinta vez consecutiva la Presidencia en 2009 y recuperar la capital del país que la gobernó entre 1991 y 1994. Sus aliados, incluyendo a los grandes medios de comunicación, intentarán hacer fracasar la gestión municipal del FMLN comenzando con el tratamiento a los desechos sólidos y el ordenamiento del Centro Histórico de San Salvador. No han pasado ni seis meses de nueva administración y los problemas y provocaciones ya se hicieron presentes.

Por otro lado, las disputas por el control del partido que se abrieron a raíz del resultado electoral de 2004 también están afectando la gestión de los gobiernos locales controlados por el FMLN. Municipios importantes como San Salvador, Santa Ana y Santa Tecla (las tres cabeceras departamentales) se alinearon a los sectores reformistas del Frente antes de las elecciones de 2006. Los alcaldes de estas ciudades arriesgaron sus posibilidades para ser postulados como candidatos para seguir al frente de tales alcaldías para el periodo 2006-2009. De hecho, los tres alcaldes se manifestaron públicamente contra la actual dirigencia del partido, demandando cambios en su composición. La reacción de aquella no se hizo esperar. Los alcaldes de Santa Ana y San Salvador abandonaron el partido y el alcalde de Santa Tecla está siendo aislado al interior de este.

Una gestión municipal exitosa depende en buena medida de los recursos financieros de los que se disponga. En El Salvador la principal fuente de financiamiento para los presupuestos municipales está constituida por las transferencias desde el Gobierno Central. Por disposición constitucional, existe un Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES) hacia el cual el Gobierno Central destina un 7% de sus ingresos netos. De estas transferencias se benefician los municipios independientemente del partido que lo gobierne. Sin embargo, por la disputa por el poder nacional, el Gobierno Central entre 1999 y 2004 practicó una política de bloqueo a cualquier intento de incrementar el porcentaje de las transferencias tal como lo demandaba la corporación de municipios COMURES. La razón era obvia. El éxito a escala municipal del FMLN podría traducirse en un riesgo para ARENA y sus intenciones de mantenerse en el poder para el periodo 2004-2009.

Otra importante fuente de ingresos, especialmente para los municipios más grandes, son los impuestos. Sin embargo, un obstáculo para una buena recaudación lo constituye la cultura del no pago. Una estrategia que habían ideado los alcaldes consistía en cobrar en los recibos del servicio de energía eléctrica. Sin embargo, una vez más bajo la lógica de la disputa nacional, las distribuidoras de energía eléctrica suspendieron el cobro automático de los impuestos municipales en sus recibos. El acuerdo al que se llegó entre las distribuidoras y las alcaldías fue utilizar siempre el recibo de la energía eléctrica para el cobro de los impuestos, pero dejando la opción al usuario para que decida si paga o no los impuestos municipales. Eso ha significado una disminución sustantiva en lo recolectado para los municipios y ha generado problemas para mantener la calidad de los ser-



vicios municipales, como, por ejemplo, la recolección de los desechos sólidos. Este es un problema que afecta a todos los municipios independientemente del partido que gobierna. Pero desde la lógica de la disputa entre ARENA y FMLN, le conviene al primero pues significa un desgaste y una percepción pública de inoperancia de los gobiernos del segundo.

En síntesis, lo que se puede afirmar de la cara gubernamental del FMLN es que pese a gobernar a la mayor parte de los salvadoreños, por medio de los concejos municipales, la gestión de la fracción legislativa, sus problemas internos y el bloqueo por parte de ARENA han llevado al partido a una disminución en el número de alcaldías que controla. Las elecciones municipales de 2006 confirmaron esta tendencia.

## **5. Los obstáculos que el FMLN debe superar para crecer**

Este trabajo no ha tenido una pretensión exhaustiva en el análisis de tres caras o arenas en las que se mueve el partido FMLN. Incluso el tratamiento de estas parece estar desbalanceado. Ha habido más profundidad en la cara electoral del partido que en la legislativa y la gubernamental. En parte ello se debe a la mayor disponibilidad de datos para la primera, pero también refleja el carácter electoral en que ha caído el partido. Su mayor preocupación en estos 14 años ha estado en ganar las elecciones presidenciales. Paradójicamente, no es en ellas donde ha obtenido los mejores resultados. Al contrario, gobierna los municipios donde está la mayoría de la población salvadoreña y llegó a ser la primera fracción legislativa entre 2003 y 2006.

Gobernar a la mayoría de los salvadoreños mediante de los gobiernos municipales no significa que esa mayoría lo apoye electoralmente. En parte, este resultado es posible por el sistema electoral vigente para la competencia por los concejos municipales, especialmente porque el ganador se decide mediante una fórmula de mayoría simple y los concejos tienen representación unipartidista. Sin embargo, el control de cabeceras departamentales y de la mayoría de municipios del AMSS se convierte en un símbolo de la fortaleza del Frente. Pero, a la vez, en ello radica también su debilidad. El Frente ya no puede crecer en el terreno urbano mientras el sistema de partidos siga siendo multipartidista. Necesitaría de un bipartidismo para incrementar su base electoral en las zonas urbanas. Necesita “comerse” las bases de los otros partidos que no son ARENA.

Por otro lado, ARENA y sus aliados, especialmente las principales empresas mediáticas, no están dispuestos a permitir un mayor avance electoral del FMLN. Al contrario, están echando todas sus energías para provocar una debacle electoral del Frente en las elecciones de 2009. Buscan volver irrelevante al FMLN y están creando problemas a los alcaldes de los municipios gobernados por este partido. Problemas que van desde la disputa por el control de calles por parte de vendedores ambulantes hasta conflictos entre gobiernos locales y la Administración Pública Central. Lo que ARENA estaría buscando es deteriorar la imagen exitosa que hasta la fecha, y contra viento, ha logrado construir el FMLN.

El gran límite, sin embargo, está en la capacidad del FMLN para ruralizarse de nuevo. Sin abandonar a los sectores urbanos que ha logrado “capturar”, necesita aumentar su caudal electoral si tiene aspiraciones de hacerse del control del gobierno nacional. El mercado electoral está en dos lados. Primero, en el mundo rural. Allí donde el FMLN tuvo su fortaleza durante la guerra. Segundo, en las posiciones más moderadas del espectro ideológico. Sin un movimiento en ambos sentidos, el FMLN difícilmente contra restará el embate que le viene desde la derecha salvadoreña, encabezada por el partido ARENA.

## Bibliografía

- Acuerdo de Paz (1992): *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 519-520, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).
- Artiga-González, A. (2004). *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador 1982-2003*, (San Salvador, UCA ).
- (2003): “Las elecciones del año 2003 y la ‘difícil combinación’ institucional”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 653-654, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Duverger, M. (1974): *Los partidos políticos*, (México, Fondo de Cultura Económica).
- ECA (1994). “Las elecciones: el fiasco del siglo”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 545-546, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Gross, L. (1995): *Handbook of Leftist Guerrilla Groups in Latin America and the Caribbean*, (Colorado, Westview Press).
- Huntington, S. (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, (Barcelona, Paidós).
- IUDOP (2003): Encuesta preelectoral de febrero de 2003, (Base de datos).
- Lipset, M. y Rokkan, S. (1992): Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales, en A. Batle (ed.): *Diez textos básicos de ciencia política*, (Barcelona, Ariel).
- PROMUDE/GTZ (2002): *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador*, (El Salvador, Programa PROMUDE/GTZ).



## ENCUENTROS

## Los fundamentos no democráticos de la democracia: un enunciado desde Latinoamérica pos occidental

*Breny Mendoza<sup>1</sup>*

En su proyecto de “provincialización de Europa”, Chakrabarty (2000), un teórico postcolonial de la India proponía la ciudadanía y la nación como los sitios privilegiados para liberar la historia y la teoría de los predicamentos del conocimiento disciplinario occidental y de la colonización intelectual. Como muchos de los teóricos pos coloniales del sur de Asia, Chakrabarty ignoraba la colonización española y la academia latinoamericana. Para él, las nociones de ciudadanía y nación eran conceptos asociados exclusivamente a la colonización británica del siglo dieciocho.

Pese a ello, Chakrabarty nos ofrece un punto de vista interesante porque precisamente los fundamentos no democráticos de la democracia se tornan más evidentes en la historia de la construcción de la nación y la constitución de la ciudadanía de la era colonial, (Mignolo, 2000). Mi propia experiencia de la colonialidad del poder,<sup>2</sup> está vinculada a los imperios ibéricos de España y Portugal. Mi genealogía de ciudadanía, la construc-

1 Breny Mendoza, Ph.D. Profesora del Departamento de Estudios de la Mujer de la California State University-Northridge. E-mail: [breny.mendoza@csun.edu](mailto:breny.mendoza@csun.edu).

Este artículo fue publicado en inglés, bajo el título “*The Undemocratic Foundations of Democracy: An Enunciation from Postaccidental Latin America*”, en *Signs Journal of Women in Culture and Society*, in the summer issue 2006 Vol. 31 N.º 4. Se publica con el permiso de la University of Chicago Press

2 El término colonialidad del poder es del sociólogo peruano Aníbal Quijano. El término se refiere a la experiencia colonial de los pueblos de América después de 1492. Esta forma de poder constituyó la clasificación y la reclasificación de los habitantes del planeta de acuerdo a “raza” y “cultura”. Instaló una estructura institucional para articular y manejar tal clasificación (el Estado, universidades, iglesia, etc.), definió espacios y creó una perspectiva epistemológica que respondía a la nueva matriz de poder que usualmente entendemos como eurocentrismo.

ción de la nación, y de la democracia se remontan al siglo dieciséis o a la primera ola de expansión colonial de Europa.

Los lectores deben estar atentos, por ello, a que, desde una perspectiva latinoamericana, el pensamiento de la Ilustración y el colonialismo británico (como el francés u holandés) en los siglos dieciocho y diecinueve, son vistos como sucesores del colonialismo español y portugués. Como tal, son concebidos como una segunda fase de la modernidad o parte de la segunda ola de colonialismo europeo (Dussel, 1995). Asimismo, desde la experiencia colonial latinoamericana, la modernidad, el capitalismo, la construcción de la nación y la democracia se ven vinculados orgánicamente con el colonialismo; es decir, como partes del mismo movimiento histórico que conlleva la expansión y el dominio de Europa sobre el sistema mundo moderno/colonial. Este surge solo con el “descubrimiento” de América por los conquistadores españoles y que luego se hereda a los regímenes coloniales británicos y hoy, a Estados Unidos.

Nuestro punto de partida en una discusión sobre la democracia lo constituyen los debates entre Bartolomé de las Casas y Ginés de Sepúlveda (Valladolid, 1550-1551). Estos se referían a los “derechos de las gentes”. Las declaraciones de “los derechos del hombre y el ciudadano,” tantas veces adscritas a los fundamentos de la democracia moderna occidental son sencillamente reformulaciones de estos antiguos debates del siglo dieciocho.<sup>3</sup> Los debates del siglo dieciséis nacieron a raíz del dilema moral que el Vaticano y los eclesiásticos españoles enfrentaron en las primeras fases de la conquista y la colonización. Confrontados ante las atrocidades cometidas contra los amerindios por los conquistadores españoles, la Iglesia se vio obligada a crear una noción normativa de “humanidad” congruente con sus doctrinas teológicas, que pudiera justificar el exterminio de los pueblos indígenas que se llevaba a cabo. En estos debates, se reconocía sólo al europeo y al cristiano como verdaderamente humanos y sirvieron para proveer una vindicación ontológica a las prácticas colonizadoras. Considerados por algunos historiadores como uno de “los eventos más extraordinarios de la historia política de Occidente” (Hernández 2001), no han recibido la merecida atención entre los pensadores políticos contemporáneos. Sin embargo, ellos nos hablan de una historia que ilumina muchos fenómenos de la actualidad como son la feminización de la fuerza laboral y las economías de la región, el femicidio y la ciudadanía incomple-

3 Según Mignolo (2000:29), “(...) los derechos del hombre y el ciudadano fueron reformulaciones seculares del discurso de ‘los derechos de las gente’ del siglo dieciséis.”

ta, particularmente la de las mujeres en las democracias latinoamericanas, regidas bajo el dominio neocolonial y neoliberal, asuntos muy relevantes para el movimiento feminista de la región.

A pesar de lo remoto, los debates del siglo dieciséis de los “derechos de las gentes” nos plantean la cuestión esencial sobre quién cuenta como “humano”, ese asunto aún no resuelto entre los latinoamericanos y el mundo entero. Esta cuestión ha sido preocupación de muchas feministas de la región en su lucha por los derechos humanos, comenzando por la noción de “el derecho por tener derechos.” La cuestión persiste en los esfuerzos feministas de encontrar justicia para las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, y —de menor conocimiento para el público norteamericano—, el “ingente” número de mujeres asesinadas en Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, véase Gargallo, 2005 y Kennedy, 2005.<sup>4</sup> Los debates en torno a lo humano se asemejan a las apropiaciones contemporáneas de los discursos sobre la democracia que justifican “cambios de régimen” y sirven de pretexto para “guerras justas” contra los pueblos que habitan el mundo ex colonial. Nos ofrecen asombrosos paralelos con los esfuerzos actuales de los Estados Unidos y sus aliados por recolonizar, introduciendo controles sistémicos sobre el trabajo y expropiando los recursos naturales de América Latina y otros lugares. Por último, los debates nos brindan una perspectiva histórica de la ilegalidad y espíritu sin ley, así como de la ausencia de mecanismos de rendimiento de cuentas del poder que ejercen las élites. Estas, de forma insensible, ignoran la matanza de mujeres y la muerte social y literal de millares de personas que son excluidas de los supuestos beneficios del proyecto global del neoliberalismo.

Permítanme detenerme un poco más en estos debates para clarificar su relevancia actual en relación con la consabida transición a la democracia en la región, la llamada “liberación” que supone trae el proceso de “asalarización” del trabajo para las mujeres latinoamericanas de origen rural que laboran para la industria maquiladora, y la impunidad de los responsables de los asesinatos en serie y las violaciones masivas de mujeres jóvenes en México y Centroamérica.

4 En Guatemala, entre 2001y 2005, se ha asesinado a 1.780 mujeres. En Honduras, 462 han sido violadas y mutiladas en ese mismo período. En Costa Rica fueron 117 mujeres y en El Salvador cinco mujeres al mes son asesinadas. Estos datos fueron compilados por organizaciones feministas de la región.: Véase Kennedy, 2005; Frances Gargallo discute el tema en “Feminicidio en Centroamérica. Una Pista para la Explicación de los Asesinatos”.

## 1. El Fracaso de los “derechos de las gentes” y de la democracia hoy

Los debates sobre “los derechos de las gentes” cuestionaron la moralidad que justificaba el maltrato de los amerindios y la legitimidad de su esclavización por las autoridades coloniales. Estos debates hicieron surgir incluso la posibilidad de detener la conquista bajo argumentos morales, pero prontamente esta posibilidad fue abandonada por la Iglesia mediante la interpretación de la conquista como una “guerra justa.” Varios historiadores han interpretado estos debates como un intento de España de controlar el daño que la Leyenda Negra, un relato sobre la barbarie de los conquistadores españoles, estaba ocasionando a la imagen de la corona española en Europa.<sup>5</sup> Otros han visto el reconocimiento formal como humanos que el Vaticano les otorga a los amerindios en 1537 y la consecuente prohibición de su esclavización por la corona española como parte de un proceso de legitimación que vinculó la ocupación colonial con la conversión de almas al cristianismo (Schulz, 1993). Se pensaba que los seres que eran considerados como bestias no podían ser elegidos para la conversión y solo “seres irracionales” podían calificar como “esclavos naturales”, según las designaciones aristotélicas. De esta manera, para que los amerindios pudieran ser convertidos, civilizados o colonizados con legitimidad, debían ser concebidos ontológicamente según la concepción de ser humano preestablecida, (Mignolo, 2000).<sup>6</sup>

Otros historiadores han interpretado la “humanización” de los amerindios como un intento de ponerle fin al genocidio, no por la identificación española con el sufrimiento humano de sus víctimas, sino por motivaciones cínicas como el interés en conservar la enorme reserva de mano de obra que ofrecía la masa indígena y como medio para reducir la riqueza

5 Las bulas papales que le otorgaron a España y Portugal los derechos exclusivos sobre las tierras y los pueblos del Nuevo Mundo, condenaban a Inglaterra y a Francia a una mediocridad difícil de tolerar. La Leyenda Negra buscaba destruir el favoritismo del Vaticano hacia España y Portugal; sin embargo, fue basada también en el famoso relato de Bartolomé de las Casas de la Destrucción de las Indias. La Leyenda Negra fue construida cuidadosamente desde el siglo dieciséis, diecisiete y particularmente el dieciocho y logró establecer el discurso sobre la extraordinaria barbarie, crueldad y atraso económico de España.

6 Es importante anotar que los españoles no utilizaban la palabra colonización. Como nos recuerda Mignolo (2000), los españoles consideraban las Indias Occidentales o la América Española como una extensión de la corona española o del occidente, y no como territorios coloniales. Los amerindios no eran definidos como sujetos coloniales en sí, sino como súbditos de los monarcas españoles.



y el poder que los *encomenderos* acumulaban por su absoluto control de la fuerza laboral amerindia y las nuevas tierras “descubiertas”.<sup>7</sup> No obstante, en vez de restaurar la dignidad humana del amerindio, la “humanización” del amerindio, de acuerdo con los designios del Vaticano y los monarcas españoles acabó fortaleciendo el “derecho” de los españoles sobre las tierras, recursos y el trabajo del Nuevo Mundo. El sistema de explotación de la encomienda permaneció en pie aun después de los debates de “los derechos de las gentes.” La fuerza laboral indígena fue adjudicada a los colonizadores españoles para su usufructo, siempre y cuando se evangelizara a los encomendados a cambio de su trabajo. El “reconocimiento de la humanidad” de los amerindios a su vez, incrementó la demanda de esclavos africanos en las colonias españolas. Al prohibirse la esclavitud del indígena, la importación de esclavos africanos a América se ameritó. De ahí que su estatus de “no verdaderos humanos” sería conservado aun después de la independencia de España de las nuevas naciones de América Latina. La “humanización” del amerindio no tuvo ninguna repercusión tangible en sus vidas. Representó apenas un cambio en su estatus legal dictado por la lejana Castilla. Ni la “deshumanización” del esclavo africano puso punto final a la violencia atroz contra los amerindios. Los amerindios, los esclavos africanos, y la población mestiza que se originó de las violaciones masivas de las mujeres indígenas, jamás lograron alcanzar el estatus ontológico de ser humano de los europeos. Los discursos teológico-legales de los “derechos de las gentes”, que aparentemente pretendían establecer una ética de no violencia en el Nuevo Mundo, no pudieron cambiar para nada el comportamiento abusivo y de explotación hacia las poblaciones no blancas. El reconocimiento formal de los “derechos de las gentes” no logró detener el desarrollo de un *ethos* social caracterizado por la violencia, la ausencia de la ley, y la impunidad por parte de los colonizadores europeos, y también fue incapaz de ponerle un límite a la vulnerabilidad física o (como dice Butler (2004) parafraseando a Levitas, a “la vida precaria” o a “las invisibles vidas” (XV) de las gentes del Nuevo Mundo.<sup>8</sup>

El fracaso de la ética de la no violencia que vemos representado en la escena original de la conquista, nos recuerda hoy el fracaso de la democracia en la región, y se manifiesta de forma clara en la aparente inaplicabi-

7 El sistema de encomienda fue establecido por Cristóbal Colón en 1499. La Corona Española “encomendaba” a los amerindios a los conquistadores que así se convertían en encomenderos. La encomienda le otorgaba el derecho a los españoles de cobrar tributo y explotar el trabajo de los amerindios. A cambio, los Amerindios eran convertidos al cristianismo y recibían “protección”, véase, Hanke, 2002.

8 Las ideas de Judith Butler sobre la ética de la no violencia en relación con los detenidos indefinidamente en Guantánamo, jugaron un papel central en mi argumento.

lidad de la justicia en el caso de los asesinatos masivos de mujeres jóvenes que viven y trabajan por sueldos por debajo los niveles de subsistencia en las zonas industriales de México y Centroamérica.

¿Qué debemos entender por una ética de la no violencia? Según Butler (2004), la ética de la no violencia implica el reconocimiento de la precariedad de la vida del otro y la capacidad de resistir la tentación de abusar al otro vulnerable o de asesinarlo. La ética de la no violencia se atiene a las ansiedades que surgen en el encuentro con la *alteridad* tales como la percepción del o la otra como amenazante, o el temor por la propia vida, al privilegiar otro deseo —mi deseo de no convertirme en un asesino—. El fracaso de la ética de la no violencia es, por tanto, el fracaso de no poder resistir la fascinación que causa la muerte del o la otra. Involucra el intento de matar aquello que infunde el miedo de mi propia muerte. Es muy fácil imaginarse como la ética de la no violencia no logró contener las ansiedades de los españoles. Los españoles pudieron haber proyectado un deseo letal de venganza hacia los amerindios, quienes habían sido tomados por sorpresa por la inesperada invasión de sus tierras y la muerte masiva causada por la violenta conquista y la pestilencia traída por los europeos. Enfrentados con los millones de indígenas que luchaban contra la conquista o que formaban alianzas para derribar a sus opresores, los españoles muy probablemente temían por sus propias vidas. En estas circunstancias, cualquier llamado a reconocer la humanidad de los amerindios en el nombre del cristianismo caería sobre oídos sordos. El horror que despertaba el otro se combinaba con la irresistible tentación de matar al otro vulnerable cuya tecnología de guerra no se equiparaba a la de los europeos. La misma precariedad de la situación imposible en la que se encontraban los amerindios, le otorgaba al español el poder casi absoluto sobre las vidas y las muertes de los amerindios. Es más, la vulnerabilidad de los amerindios que la conquista misma creó, colocó a los españoles en la posición de poder definir quién era humano, quién no.

Irónicamente, el reconocimiento español de la humanidad de los amerindios, y por ende, de su capacidad de conversión hacia el cristianismo dio origen a la ética insensata (la antítesis de la ética de la no violencia) que ha caracterizado el mundo colonial desde entonces. El “no matarás” del Antiguo Testamento perdió su poder de mandamiento en la América española al ser suplantado por el asesinato “justificado” de aquellos no cristianos que se “resistían” a la conversión. Matar se volvió el acto “civilizatorio” que prometía redención a aquellos que asesinaban al servicio de la misión evangelizadora, a la misma vez que exoneraba a los asesinos

del miedo a la prohibición (a Dios) y del temor de convertirse en asesinos. Ligado al objetivo de conversión que la Iglesia autorizaba, el proyecto de colonización se convertía en una licencia para matar. Proyectando la culpabilidad del asesino hacia el asesinado, los objetivos de la conversión le brindaban al colonizador un bálsamo protector que reafirmaba la superioridad euro-cristiana mientras constituía a los amerindios como eternamente muertos, eligiendo ellos mismos existir fuera de los confines de la salvación. “Rechazando” la posibilidad de la vida eterna, los amerindios se supone repudiaban el estatus del “verdadero humano”. En este confuso panorama, los amerindios elegían permanecer siendo subhumanos, colocándose fuera las supuestas preocupaciones legítimas del cristianismo como la moralidad y la justicia.

Esta lógica confusa no tuvo su fin en el siglo dieciséis. El fracaso de la ética de la no violencia sigue inscrito en los cuerpos violados y mutilados de las mujeres de Juárez, de Honduras y Guatemala. Las mujeres que no tuvieron derecho a sueldos dignos o vidas vivibles cuando vivas, cuyas voces no contaron durante las elecciones “democráticas” son las mismas mujeres que hoy no encuentran justicia dentro del sistema legal aun después de muertas. La ética insensata sella los actos de las autoridades públicas locales que se rehúsan a encontrar a los asesinos, prefiriendo restarle importancia a las víctimas acusándolas de “prostitutas.” La indiferencia del mundo ante estos crímenes y el sufrimiento de las víctimas y al de sus familias reiteran la lógica jerárquica que se impuso en 1492. Unas vidas son menos valiosas que otras.

Si la lógica de la conversión se ha trastocado en “democracia,” el impulso “civilizador” del colonizador continúa siendo el mismo. Unos tienen el “derecho” de imponer su modo de vida a otros. La justificación genocida de la conversión se ha metamorfoseado en la emancipación y legitimación que supone conlleva la “asalarización” del trabajo, la cual seduce a las mujeres rurales a la disciplina de la industria maquiladora mientras sigue cobrando más cuerpos sin vida cada día.<sup>9</sup> En América Latina hoy, los discursos de modernización, capitalismo, y democracia nos recuerdan los discursos del siglo dieciséis de “los derechos de las gentes.” Ambos ocultan el rostro del sufrimiento humano. El trabajo tedioso de las “manos

9 Al escribir estas páginas el Congreso de Estados Unidos aprobó el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (TLC). Su aprobación por el congreso ha sido representado en los Estados Unidos como un gesto del gobierno para apoyar las “incipientes democracias” de América Central. Pero para Centroamérica el tratado significa una mayor *maquilización* y feminización de su economía, Es lógico esperar más crímenes odiosos contra las mujeres y probablemente un éxodo poblacional hacia los Estados Unidos.

menudas” de las mujeres de la maquila, la pobreza de millones de mujeres trabajadoras y sus familias, los cuerpos violados y mutilados de mujeres jóvenes en México y Centroamérica pueden ser vistos como sucesores de los esclavos, sirvientes y mujeres indígenas en el siglo veintiuno.

Los cuerpos violados y mutilados que abundan en las primeras páginas de los diarios locales en México y Centroamérica son testimonio de la distorsionada ética “humanista” del siglo dieciséis que persiste en la lógica contemporánea de la democracia y economía neoliberal. Estas imágenes y no la de las mujeres de Afganistán desprendiéndose de sus burkas son las que verdaderamente revelan la fuerza descomunal de la “liberación democrática.” Las imágenes de las mujeres de Afganistán circulan para darle el visto bueno a la legitimidad de la “democracia” por medios militares. Los cuerpos mutilados de las mujeres latinoamericanas nos cuentan otra historia, la historia de la inmoralidad fundamental de la democratización neoliberal. Con Dussel (1995) y Mignolo (2000), las feministas latinoamericanas decimos que la razón genocida del occidente debe abrirle lugar a un pensamiento alternativo, una razón más allá del occidente, una razón pos occidental, que está más allá de la democracia, y quizá más allá del feminismo, si es que el feminismo occidental ha de servir para dejar sin realidad a las mujeres del tercer mundo, en el nombre de la liberación femenina como hemos podido ser testigos recientemente.<sup>10</sup>

---

10 Las feministas latinoamericanas fueron fundamentales en el retorno de la democracia electoral en todos aquellos países gobernados por dictaduras militares, patriarcales socialistas y en los movimientos por la liberación nacional desde los 70 en adelante. Muchas feministas han seguido las reglas del juego de la democracia liberal buscando encontrar la paridad en políticas de representatividad y reformas legales. Se han hecho enormes progresos en esta dirección. El comienzo del siglo veintiuno, sin embargo, está marcado por un creciente desencanto del proyecto de democracia y el reconocimiento de los efectos letales de la globalización neoliberal y las políticas imperiales de los Estados Unidos. Como en otras regiones del mundo, las feministas latinoamericanas están siendo atacadas por el incremento del fundamentalismo religioso de la Iglesia Católica, un agresivo antifeminismo, y una creciente intervención de los Estados Unidos en todos los niveles de la vida en sociedad.

## **Bibliografía**

- Butler, J. (2004): *Precarious Life*, (London, Verso).
- Chakrabarty, D. (2000): *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, (New Jersey, Princeton University Press).
- Dussel, E (1995): Eurocentrism and Modernity, en J.Beverly, J. Oviedo y M. Aronna (eds.): *The Postmodernism Debate in Latin America*, (Durham, N.C/Duke University Press).
- Gargallo, F. (2005): El femicidio en la república maquiladora, (<http://www.i-dem.org/rd/2005/julio/280705-783.htm>).
- Hanke, L. (2002): *The Spanish Struggle for Justice in the conquest of America*, (Dallas, Southern Methodist University Press).
- Hernández, B. (2001): The Las Casas-Sepúlveda Controversy: 1550-1551, San Francisco State University, ( [http:// userwww.sfsu.edu/~epf/2001/hernandez.html](http://userwww.sfsu.edu/~epf/2001/hernandez.html)).
- Kennedy, M. (2003): “Violence against Women in Honduras,” Traducido por Marilyn Thomson. Central America Women’s Network Newsletter (<http://www.cawn.org/newsletter/19/violence.html>).
- Mignolo, W. (2000): *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*, (N. J. Princeton University Press).
- Quijano, A.(2000): “Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America”, *Nepantla* , Vol.1 N.º 3.
- Schulz, R. (1993): The Role of the Vatican in the Encounter (Millersville, University of Pennsylvania), ([http:// muweb.millersville.edu/~columbus/data/art/SCHULTZ1.ART](http://muweb.millersville.edu/~columbus/data/art/SCHULTZ1.ART)).



## ENCUENTROS

## La agricultura familiar bajo normas y exigencias de certificación: ¿Podrán los pequeños productores de piña de Costa Rica afrontar el reto?

*Guy Faure<sup>1</sup>  
Sedy Veerabadren<sup>2</sup>  
Henri Hocdé<sup>3</sup>*

Cada vez más las normas privadas y públicas son importantes en el sector agrícola para el mercado nacional e internacional bajo diferentes formatos como leyes, reglamentos, certificaciones, apelaciones de origen, etc. Estas normas inducen cambios fuertes en los sistemas de producción y en la organización de las agro-cadenas, especialmente en el sector de la exportación. Sin embargo, todos los productores no son iguales frente a este nuevo contexto. El artículo analiza la situación de los pequeños productores de piña en la Región Huetar Norte de Costa Rica frente a la implementación de las normas EurepGap y la *Ley de bioterrorismo*. El artículo es una contribución al tema de la regulación del acceso de productos de origen agrícola a países desarrollados.

1 CIRAD (Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, France), UPR Action collective, marché, et rénovation des politiques publiques, Montpellier, F-34090, France, *e-mail*: guy.faure@cirad.fr

2 CNEARC (Centre Nationale d'Etudes des Régions Chaudes, France), *e-mail*: sendyveerabadren@yahoo.fr

3 CIRAD, UPR Action collective, marché, et rénovation des politiques publiques, Montpellier, F-34090, France, *e-mail*: henri.hoc@cirad.fr

Después de una presentación del contenido de estas normas, se analizan las dificultades generadas para implementarlas en el ámbito de los cambios técnicos requeridos en el campo de la producción, de la trazabilidad difícil de implementar, del aumento de los costos de producción y de certificación relativamente más elevados por los pequeños productores, y de la importancia del acceso a la información y capacitación. Al final, el análisis muestra las consecuencias diferentes de la instauración de estas normas según las fincas: las transnacionales sacan ventajas del sistema, las grandes pueden acceder más fácilmente a la certificación, pero bajo un proceso de selección de parte de las empresas comercializadoras, y los pequeños productores tienen más dificultades y una parte de ellos no pueden financiar los costos requeridos. Al mismo tiempo, se nota una concentración dentro de la agro-cadena, lo que provoca una eliminación paulatina de los intermediarios.

### **1. Un aumento rápido de las superficies en piña**

La producción de piña creció rápidamente en Costa Rica motivada por una mayor demanda en los mercados internacionales. Al final de los años 90, la superficie cultivada se acercaba a las 10.000 ha y para el 2004 aumentó alcanzando 25.000 ha (FAOstat, 2005) de las cuales 11.200 ha se encontraban en la Región Huetar Norte distribuida entre alrededor de 750 productores (MAG, 2005). El cuadro 1 muestra que algunas grandes empresas, generalmente de capital extranjero, dominan la producción. Sin embargo, los productores familiares de menos de 50 ha involucrados en la agro-cadena de la piña son numerosos y alrededor de 700 de ellos tienen menos de 5 ha.



**Cuadro 1**  
**Distribución del número de plantaciones y de la superficie**  
**de piña en la Región Huetar Norte en 2004**

Tamaño de las plantaciones (ha)	Número de plantaciones		Superficie	
	Número	%	ha	%
0-10	888	94	1.441	13
10-50	28	3	551	5
50-100	8	1	602	5
> 100	19	2	8.576	77
Total	943		11 .170	100

Fuente : MAG, 2005

La MD-2, variedad de piña introducida en Costa Rica en 1983 por la empresa Del Monte, domina el mercado y representa un 94% de las superficies sembradas. Pero a pesar de ello, los pequeños productores de menos de 10 ha siembran desde un 40% hasta la totalidad de sus fincas con otras variedades más viejas, como la Montelirio y Champaka. El mercado nacional de fruta fresca y la industria de transformación absorben alrededor de 20% de la producción nacional de piña y el resto se exporta. La piña de exportación, principalmente de variedad MD-2, se destina en un 60% al mercado de los Estados Unidos y un 30% al de Europa (PROCOMER, 2005).

Las grandes explotaciones familiares (más de 10 ha) y las empresas productoras venden para la exportación de fruta fresca y solo comercializan en Costa Rica la piña de segunda categoría destinada a las industrias nacionales. Por su parte, los pequeños productores venden su producción en distintos mercados: industria de transformación (jugo, productos enlatados o deshidratados), frutas frescas para el mercado nacional, y exportación en fresco, en este orden de importancia. Por ejemplo, Apropiña, asociación conformada por 200 pequeños productores de piña, colocó en 2003 cerca del 80% de la producción de sus miembros en industrias de transformación y 20% en la exportación en fresco (Veerabadren, 2005).

## **2. Normas que definen un nuevo contexto para la producción**

### **2.1 Los distintos objetivos de las normas**

Los sistemas de normas son la expresión de una necesidad de los consumidores, sobre todo de los países del norte, para tener acceso a frutas sanas y asegurarse, cada vez más, de que el proceso de producción integra una preocupación por la conservación del medio ambiente y la protección de los trabajadores. Pero también son elementos de las estrategias de los países importadores para crear barreras no arancelarias y de grandes cadenas de distribución para promover una diferenciación de sus productos y limitar sus responsabilidades en caso de problemas sanitarios.

Los sistemas de normas tienen varias formas. Son incluidos en los acuerdos internacionales como el de Marrakech (1994), que definen la implementación del concepto de Buenas Prácticas Agrícolas, en leyes gubernamentales que establece en reglamentos sanitarios, en iniciativas privadas destinadas a promover señales de calidad y protocolos de certificación de los procesos de producción y transformación de los productos. Estos sistemas de normas no son totalmente nuevos, pero se volvieron cada vez más presentes y vinculantes para seguir en el mercado internacional.

En Costa Rica, la piña, como producto fresco de exportación, tiene que cumplir especialmente con los reglamentos nacionales de los países importadores que fijan los Límites Máximos de Residuos y recientemente con la *Ley de bioterrorismo* instaurada por los Estados Unidos y por el protocolo EurepGap<sup>4</sup> establecido por las cadenas de distribución europeas. Sin embargo existen otros sistemas de normas que son facultativos y que afectan sobretodo a las grandes explotaciones y las empresas productoras de piña (los sistemas ISO 9000 e ISO 14000, Forest Alianza...). El Ministerio de Agricultura y Ganadería define y promueve el concepto de Buenas Prácticas Agrícolas (MAG, 2001), que fija un marco rígido para las producciones.

### **2.2 La Ley de bioterrorismo**

La *Ley de bioterrorismo* promulgada en 2002, tiene por objetivos oficiales proteger a los Estados Unidos de un ataque utilizando agentes biológicos. En esta ley se establecen algunas disposiciones para garantizar la trazabilidad de los productos importados (alimentos frescos y transfor-

---

4 Euro-Retail Produce Working Group- Good Agriculture Practices

madros) y comprobar su inocuidad. La empresa del país exportador debe registrarse en los Estados Unidos ante la FDA<sup>5</sup> y describir su actividad y su estructura, tener un representante permanente en los Estados Unidos, enviar una notificación previa a cada exportación (contenido, origen, itinerario de entrega, fecha y lugar de entrada en los EEUU.), garantizar el mantenimiento y la conservación de registros para permitir encontrar el origen del producto identificado. En caso de que la FDA dude del producto, esta puede proceder a una detención administrativa de la mercancía en los Estados Unidos y efectuar los análisis necesarios. Si los resultados son positivos (rastros de productos tóxicos o agentes bacteriológicos), la FDA puede exigir el envío de los registros acerca de la trazabilidad del producto antes de 48 horas y si faltan pruebas por parte del exportador que muestren la confiabilidad del producto, este puede ser detenido y/o destruido.

En este caso, el productor legalmente no tiene que presentar documentos sobre el manejo de los cultivos o del hato; se presupone que éste proporciona la información adecuada al exportador, se ajusta a las “buenas prácticas agrícolas” y por lo menos sólo emplea insumos autorizados en su país y en los Estados Unidos. Por ello, el incumplimiento del conjunto de las normas puede implicar una acción judicial de Estados Unidos contra el exportador.

La *Ley de bioterrorismo* ya entró en vigor y los actores del sector agrícola de Costa Rica adaptan progresivamente su sistema de producción y suministro, por medio del establecimiento de un sistema de trazabilidad. Además, se han registrado ante la FDA todas las empresas exportadoras de piña, las industrias transformadoras y las grandes empresas productoras de la Región Huetar Norte.

### **2.3 Las normas EurepGap**

EurepGap es un programa privado creado por 24 cadenas de distribución en Europa (Inglaterra, Alemania, Suiza...). Certifica productos agrícolas, incluyendo las frutas y hortalizas frescas, con el fin de “respetar la seguridad de los alimentos, el bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y el bienestar de los trabajadores” (EurepGap, 2004). Las explotaciones que desean vender a los distribuidores afiliados deben certificarse por una sociedad independiente y cumplir con una lista de 210 puntos de control: se requiere un porcentaje de conformidad del 100% para

---

5 Food and Drug Administration.

47 puntos principales, de 95% para 98 criterios menores, y los otros puntos son recomendaciones.

Los aspectos más importantes se refieren al sistema de trazabilidad y registros de los datos, los antecedentes y gestión de los sitios de producción, el buen uso de los abonos, la calidad de las aguas de riego, el manejo de los agroquímicos antes y después de la cosecha, el manejo de los residuos fitosanitarios, el almacenamiento de los insumos químicos, la gestión de los embalajes, los procedimientos de higiene para limitar la contaminación al manipular las cosechas, garantizar la salud, seguridad y protección social de los obreros.

El cumplimiento con las exigencias de las normas EurepGap requiere: (i) un nivel de infraestructura importante (local fitosanitario, área de preparación de los productos fitosanitarios, zona de lavado de los pulverizadores, sanitario para los empleados...), (ii) capacitación en distintos ámbitos (utilización de los productos fitosanitarios, protección integral de los cultivos...), (iii) la instauración de un sistema riguroso de registro de las operaciones culturales, (iv) puesta en conformidad con la legislación nacional en cuanto a los derechos del trabajador y la protección del medio ambiente, y (v) costos de certificación inicial y para su renovación anual.

En el mercado europeo de la piña, la norma EurepGap se impone progresivamente. En la Región Huetar Norte todas las empresas transnacionales o de índole capitalista y una gran de las grandes explotaciones de más de 10 ha ya poseen la certificación EurepGap o están en curso de adquisición. Entre los pequeños productores, menos de 50 la han obtenido por medio de su organización de productores o mediante de una relación privilegiada con una empresa privada exportadora. Los Estados Unidos podrían inspirarse en este sistema de certificación y próximamente podrían implementar un sistema semejante con el mismo nivel de exigencia para sus proveedores.

### **3. Las dificultades vinculadas a la implementación de las normas**

La implementación de estos sistemas de normas implica cambios importantes en las explotaciones agrícolas, pero también en la agro-cadena de la piña.

### 3.1 Un cambio de técnicas de producción

La consecuencia más evidente de los sistemas de normas se refiere a los cambios técnicos. En lo que se refiere a la utilización de los productos fitosanitarios, la *Ley de bioterrorismo* y el sistema de normas EurepGap aplican la legislación propia de los países exportadores e importadores. Si algunos de estos instrumentos implican la eliminación productos tóxicos, lo que es positivo, pueden generarse también dificultades importantes al producir, ya que algunos agroquímicos autorizados en Costa Rica pero no aprobados en Europa o los Estados Unidos para la piña, carecen de un sustituto eficaz en el país. Sin embargo, los productores aún no enfrentan obstáculos mayores debido a que los controles de los países importadores todavía no son muy estrictos en los productos agrícolas considerados como secundarios.

El sistema de normas EurepGap es exigente en lo que se refiere a la producción. Implica, por ejemplo, instalar setos o barreras para impedir la circulación de los animales procedentes del exterior que pueden contaminar con sus deyecciones los cultivos, aunque en el caso de la piña no exista un sistema de pastoreo con animales<sup>6</sup>. Impone prever la utilización de agua no contaminada para los tratamientos fitosanitarios y el lavado de las frutas, lo que se complica cuando el productor no dispone de un pozo o acceso a la red de agua potable. También recomienda la gestión de la fertilidad de los suelos, aunque este tema apenas incluye “puntos obligatorios”.

### 3.2 La trazabilidad y el respeto de la legislación nacional

A los productores les preocupan más los mecanismos de control que exigen la *Ley de bioterrorismo* y el sistema EurepGap que sus implicaciones en las técnicas de producción. La trazabilidad hace necesario un cambio radical en la forma de trabajar. El productor debe identificar cada parcela y registrar cada práctica que utiliza insumos. La asociación de productores APROALE, establecida en la Región Huetar Norte, elaboró 14 fichas para el seguimiento del almacenamiento y aplicación de productos agroquímicos en la parcela de piña. La instauración de estos registros requiere un esfuerzo importante en capacitación de los productores.

6 En el caso del mango por ejemplo, la práctica del pastoreo de los bovinos en los huertos, que permite controlar las hierbas y mejorar la fertilidad de los suelos, está prohibida en el marco de la certificación EurepGap.

En el marco de EurepGap, la persona que efectúa los tratamientos debe haber recibido una capacitación adecuada, los técnicos deben demostrar sus competencias, y los registros de utilización de los insumos deben ser supervisados por un técnico autorizado. Actualmente, la asociación APROPIÑA, que tiene por objetivo obtener una certificación EurepGap para algunos de sus miembros, considera que solamente 20% de ellos tienen al menos un registro a pesar de que Costa Rica es un país donde más del 80% de los adultos sabe leer y escribir. Esto hace necesario que en numerosos casos se tenga que prever la contratación de un técnico para facilitar el buen llenado de las fichas. A largo plazo, la utilización de las fichas podría permitir ir más allá de la función de control y garantizar una mejor gestión de las actividades.

Un problema aún más delicado es la obligación de probar, en la inspección anual, el respeto de los derechos sociales de los trabajadores vigentes en el país, que muestre los estados de pagos. La piña es un cultivo que requiere mucha mano de obra temporal. Actualmente, esta, por lo general, no se declara para disminuir los costos de producción y para evitar una serie de trámites administrativos complicados en centros urbanos alejados. Como respuesta a esta preocupación, el principal sindicato nacional de pequeños productores, UPANACIONAL, negocia actualmente con el Gobierno trámites simplificados para la declaración de los empleados agrícolas temporales.

### **3.3 El aumento de los costos de producción y el financiamiento para la adecuación a las normas**

La certificación EurepGap genera costos importantes para realizar las adaptaciones necesarias en la finca. APROPIÑA considera que el costo de puesta en conformidad de las instalaciones de una explotación de 1 hasta 5 ha, varía entre 2.300 y 2.500 dólares, incluyendo la construcción del local fitosanitario, las instalaciones sanitarias, las cercas de las parcelas, el equipo de protección y las rotulaciones obligatorias (Veerabadren, 2005).

A estos costos hay que añadir el de la certificación, que puede ser individual o colectiva. Esta última implica la instauración de un sistema de control interno en la organización de productores. Los gastos de consultoría para preparar la certificación y la propia certificación se estiman cerca de 700 dólares por productor en el marco de APROPIÑA para una certificación colectiva de 25 miembros (Veerabadren 2005). La renovación

anual de la certificación alcanza la mitad de esta suma. Los costos de certificación colectiva pueden ser aún más elevados, particularmente cuando el apoyo técnico procede exclusivamente de oficinas privadas. Así, la asociación ASOFRUL, que agrupa productores que cultivan entre 1 y 20 ha de mangos, exporta mangos con la certificación EurepGap y gasta 30.000 dólares por año para 35 miembros por la preparación y realización de la renovación anual de la certificación (comunicación personal, 2005). La certificación individual es más simple de administrar pero es más costosa. Sin considerar los gastos de adecuación a las normas y preparación, asciende a 1.500 dólares el primer año y a 500 dólares los años siguientes.

Los costos de certificación no son proporcionales con el tamaño de la explotación. Una simulación de los resultados económicos pone de manifiesto que los pequeños productores de menos de una hectárea no pueden enfrentarlos sin apoyo financiero externo (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Simulación de resultados técnicos y económicos de las**  
**explotaciones productoras de piña e importancia de los costos**  
**de certificación EurepGap**

	Explotación (superficie en piña, en ha)				
	0,5	1	5	10	100
Número plantas/ha	30.000	40.000	50.000	60.000	60.000
Destino de los productos					
% exportación	25	25	40	70	80
% industria nacional	35	35	30	15	15
% mercado local del fresco	35	35	25	10	0
% pérdida	5	5	5	5	5
Peso promedio piña (kg)	2,0	1,8	1,7	1,7	1,7
Resultados por ha					
Cargas/ha (\$)	2.800	3.750	5.000	12.000	15.000
Producto bruto/ha (\$)	12.300	14.760	20.400	32.130	34.170
Margen bruto/ha (\$)	9.500	11.010	15.400	20.130	19.170
Resultado por explotación					
Margen bruto total (\$)	4750	11010	77000	201300	1917000
Costo de certificación (\$)	3000	3000	3000	6000	15000
% costo certif /margen bruto total (\$)	63	27	4	3	1

Los precios de la piña son: exportación \$0,4/kg, industria nacional \$0,1/kg y mercado fresco local \$0,2/kg.

Fuente: S. Veerabadren, 2005



### 3.4 El acceso a la información y la capacitación

Para facilitar las adaptaciones el acceso a la información es muy importante. En el caso de la *Ley sobre el bioterrorismo* las instituciones públicas (MAG, CNP, PROCOMER...) proporcionan un apoyo individualizado a las empresas exportadoras y asumen algunos costos vinculados a los trámites de registro en los Estados Unidos.

Para la certificación EurepGap, se proporciona una información detallada en el sitio web de esta asociación. Las instituciones públicas y algunos organismos privados organizan regularmente reuniones de información, pero solo involucran a una parte de los productores, los que son miembros de una de las 4 organizaciones de productores de piña en la región. Estos productores representan alrededor de la mitad de los 750 productores contabilizados. Pero más allá de una información general, los productores desean un apoyo individual para evaluar los cambios necesarios en cada una de las explotaciones, considerando los 210 puntos de control. Por falta de personal, los servicios públicos de extensión del país no pueden satisfacer esta demanda, ocasionando que solo los productores más grandes que pueden financiar un estudio privado (\$150/día) y los socios influyentes de las organizaciones de productores dispongan de técnicos capacitados en este ámbito.

Los productores deben también mostrar sus competencias en la manipulación de insumos químicos, lo que los obliga a seguir una serie de 7 capacitaciones obligatorias hechas por técnicos autorizados, con el fin de obtener así el aval necesario. Los costos de estas capacitaciones se añaden a los de la certificación si las organizaciones no los asumen. Por ejemplo, la asociación ASOPROAGROIN, que agrupa alrededor de 120 productores, 30 de los cuales ya tienen la certificación EurepGap y 60 están en curso de obtención, organizan y financian las capacitaciones gracias al apoyo financiero de la cooperación holandesa (PROAGROIN) y al apoyo de técnicos del MAG.

## 4. Las consecuencias de la instauración de las normas

### 4.1 El fortalecimiento de las transnacionales y de las explotaciones capitalistas

Las empresas de carácter capitalista, transnacionales y costarricenses, desempeñan un papel importante en el desarrollo de la producción de piña de los pequeños productores. Ellas introdujeron en Costa Rica las variedades más cultivadas, como la MD-2, y desarrollaron la mayoría de las técnicas que difundieron a menudo por medio de sus empleados agrícolas. Contribuyeron a reforzar todo un tejido de empresas de servicios, particularmente, en la venta de insumos y el transporte terrestre. Dole, Del Monte y Chiquita por su parte dominan el transporte marítimo y alquilan sus servicios a los otros exportadores. Por último, este tipo de empresas siguen comprando a los pequeños productores de piña parte de su producción para completar pedidos. Por ejemplo, la sociedad de capital colombiano BANACOL comercializa bajo contrato casi la totalidad de las frutas para exportación de APROPIÑA y de igual forma la producción exportable de APACONA se vende íntegramente a la Dole.

Todas estas sociedades están en conformidad con la *Ley sobre el bioterrorismo*, tienen un agente en los Estados Unidos que las representa, disponen a menudo de una certificación EurepGap y han adaptado sus instalaciones a las normas ISO 9002, ISO 14001 y HACCP<sup>7</sup>. La aplicación de técnicas de producción uniformes sobre el conjunto de las parcelas, la contratación de empleados calificados y el escaso costo de la certificación comparado con el volumen de producción, son condiciones que les permite responder relativamente fácil a las exigencias impuestas por las normas.

Pero a menudo se desvía el sentido de las normas, ya que responder a criterios cuantitativos no garantiza una voluntad de desarrollar un planteamiento conforme a los objetivos contemplados en la certificación. La certificación medioambiental ISO 14001 no impide a las empresas de producción de piña emplear técnicas agresivas con el medio natural (supresión de todos los árboles, creación de poderosas redes de drenaje, causando inundaciones frecuentes más abajo, utilización masiva de pesticidas contaminando el ambiente y multiplicación de los países de herramientas agrícolas para la preparación del suelo como para la fertilización y tratamientos fitosanitarios...). Estos impactos medioambientales preocupan a

---

7 Hazard Analysis Critical Control Point.

algunas autoridades como el MINAE<sup>8</sup>, que quiere controlar la actividad de este sector mediante de la aplicación de la *Ley de suelos*, y de algunas organizaciones campesinas que desearían limitar las compras de tierra por las sociedades extranjeras.

Asímismo, las transnacionales y explotaciones capitalistas evaden a veces las exigencias del Código de Trabajo al transferir a sociedades nacionales la responsabilidad de cumplir con esta norma exigida por la EurepGap. Firman contratos legales con sociedades nacionales para la realización de trabajos agrícolas y estas suministran una mano de obra generalmente inmigrante, casi siempre de origen de nicaragüense, a menudo ilegal y pagada regularmente por debajo del salario mínimo. Pero la presión de empresas de certificación y las inspecciones frecuentes de las instituciones públicas limitan cada vez más esta práctica.

#### **4.2 El aumento de la importancia de los grandes y medianos productores**

Los grandes y medianos productores pueden hacer frente a los retos de la certificación. Como lo muestra el cuadro 2, a partir de 5 ha cultivados de piña, el costo de la adecuación a las normas y la certificación representa menos de un 5% del margen bruto de la explotación vinculada al cultivo de la piña. Estos grandes y medianos productores no exportan directamente, sino que comercializan con empresas de empaque exportadoras, o empresas productoras y exportadoras de piña, deseosas de completar su propia producción. Para reducir los costos de transacción, facilitar la programación de las compras, y controlar la calidad de los productos, estas empresas prefieren trabajar con un número reducido de productores que tienen una capacidad significativa de producción, generalmente mayor de 5 ha de piña.

Las empresas comercializadoras efectúan una política de selección para luego seguir trabajando con productores fieles y exigen cada vez más una certificación individual EurepGap para respetar los requisitos de los clientes importadores. En Europa, algunos importadores participan en el financiamiento de la puesta en conformidad de las explotaciones mediante co-inversiones o préstamos, con el fin de asegurar su suministro en términos de volumen, calidad y cumplimiento con las normas. Ninguno de estos compradores prestan actualmente otros servicios (asistencia técnica

8 Ministerio de Ambiente y Energía.

o crédito), como se puede observar en el sector nacional de las frutas y hortalizas (Alvarado y Charmel, 2002).

Esta política de selección es también perceptible en las organizaciones de pequeños y medianos productores. Así, de los 120 miembros de ASOPROAGROIN, esa asociación consiguió la certificación EurepGap para 30 de ellos, prepara otros sesenta, y considera que los demás difícilmente podrán beneficiarse en el futuro de sus servicios. APROPIÑA tiene, por su parte, la intención de facilitar la certificación a 25 productores de los 200 que la conforman, pero seguirá comercializando la piña de los miembros no certificados en el mercado de la transformación.

Esta tendencia hacia una selección de los productores que se observa desde hace tiempo en el sector de la exportación (Balsevich y *et al.* 2003) se ha exacerbado con la instauración de los sistemas de normas.

### **4.3 El debilitamiento de los pequeños productores**

Los pequeños productores tienen más dificultades para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado. Una investigación realizada con productores de APROPIÑA pone de manifiesto que un 10% de los miembros (tipo 1) pueden fácilmente hacer frente a los retos de la certificación EurepGap y están también a menudo en relación directa con otros exportadoras; un 40% de los miembros (tipo 3) pueden responder a las exigencias de la certificación si obtienen apoyos, especialmente técnicos; 20% (tipo 4) no pueden pretender una certificación EurepGap y probablemente acceder al mercado de exportación a Europa, y un 30% (tipo 2 y 5) no se incluyen en la certificación ya que sus piñas se destinan al mercado nacional (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Tipología de los productores de piña de APROPIÑA, según su capacidad para hacer frente a las nuevas normas de exportación**

	<b>Tipo 1</b>	<b>Tipo 2</b>	<b>Tipo 3</b>	<b>Tipo 4</b>	<b>Tipo 5</b>
% de los productores	10	10	40	20	20
Superficie (ha)	10-20	10-15	5-10	<1-5	<1-5
Sistema de producción	Especialización en MD-2 Cultura intensiva	Especialización en variedad local Montelirio	Mayoría MD-2 Otras variedades Yuca	Un poco de MD2 Otras variedades Yuca Ganadería	No MD-2 Yuca Plátano Ganadería
Posibilidades	Fuertes: Compra de material agrícola, tierra y fuerza de trabajo	Fuertes: Compra de material agrícola, tierra y fuerza de trabajo	Mediana: Diversificación de los riesgos e inversiones progresivas	Limitadas: Venta de fuerza de trabajo, diversificación de los riesgos y escasas inversiones	Limitadas: Venta de fuerza de trabajo y tierra
Mercado de la piña	Exportación	Nacional	Exportación y Nacional	Exportación y Nacional	Nacional
Comportamiento ante las normas y certificación	Ya adaptaron sus explotaciones y piensan en términos de ventajas competitivas	No le importa	Le importa mucho y hace los primeros pasos para buscar apoyo	Le importa pero no puede realizar las adaptaciones exigidas	No le importa
Mantenimiento de registros	Sí	No	A menudo	No	No

Fuente: S. Veerabadren, 2005

La instauración de un sistema de trazabilidad aumenta las dificultades para las pequeñas explotaciones familiares, más allá del mantenimiento de los registros obligatorios. Durante las fases de transporte y acondicio-

namiento, es indispensable separar los lotes de piña según su origen. La recolección progresiva de pequeñas cantidades al borde de los campos por camiones que mezclan las cosechas de distintos productores es ahora una práctica prohibida para los productos exportados. Del mismo modo, se vuelve cada vez más difícil para las unidades de empaque trabajar en un mismo lugar con productos certificados y productos no certificados, debido a que estos “flujos cruzados” implican el riesgo de mezclar las cosechas y por ello están siendo progresivamente prohibidos. Asimismo, los contenedores que van a la exportación deben ser llenados, si es posible, por productos que tienen el mismo origen. El conjunto de estas exigencias o recomendaciones tiende a debilitar la posición de los pequeños productores aunque tengan o no una certificación, ya que aumentan los costos y complican considerablemente la comercialización.

## **5. El acortamiento y la concentración de las agro-cadenas**

La instauración de sistemas de control de la calidad y trazabilidad de los productos causa progresivamente cambios importantes en la organización de la agro-cadena de piña. Por una parte, muchas pequeñas unidades de empaque no cumplen las exigencias para la exportación requeridas por los países importadores o la legislación costarricense. La mayoría de ellas no puede financiar los cambios necesarios, teniendo que desaparecer progresivamente y dejar el sector a unidades más grandes que disponen de mayor capacidad financiera. Actualmente, las unidades de empaque con mayor capacidad ya disponen de una certificación ISO 9000.

Por otra parte, para programar mejor sus compras, garantizar la calidad de los productos y afrontar la responsabilidad en caso de contaminación, las empresas de empaque seleccionan un reducido número de productores, entre 10 y 20, que cultivan grandes superficies, de 5 a 50 ha. Las compras a intermediarios que recogen los productos a varios pequeños productores desaparecen, así como la venta de productos empacados a grandes exportadores. La agro-cadena tiende a reducirse con la consolidación de las grandes empresas de empaque y exportación. En una serie de casos, estas empresas desarrollan una capacidad de producción directa de piña para aumentar su control sobre todos los eslabones de la cadena, siguiendo el mismo modelo de las grandes empresas transnacionales.

Las plantas transformadoras de materia prima no se ubican en el ámbito de las normas EurepGap que regulan los productos frescos, pero de-

ben responder a las exigencias de la *Ley de bioterrorismo* y a los requisitos de sus clientes. Las más grandes ya disponen de una certificación ISO 9000 o HACCP. Su estrategia tiene por objeto fortalecer progresivamente los controles internos de calidad mediante de pruebas y análisis de residuos. Piden al mismo tiempo a los productores respetar algunas normas (utilización adecuada de los productos fitosanitarios, trazabilidad...) pero sin establecer hasta ahora los mecanismos necesarios para comprobar la buena ejecución.

## **6. Los retos por enfrentar ante las normas**

### **6.1 La posición diferente de los productores, organizaciones de productores e instituciones**

La llegada de las normas muestra posiciones contrastadas de los actores. Aunque una parte de los pequeños productores aún no ha tomado conciencia de todos los cambios que se les imponen y del riesgo de exclusión de la actividad que practican, la mayoría de ellos se atemoriza y busca apoyo en sus organizaciones y en instituciones públicas para mantenerse en el sector de la exportación. Los medianos y grandes productores muestran una actitud más optimista ya que piensan tener la capacidad financiera y técnica para adaptarse al cambio. Consideran incluso que estas evoluciones les permiten aprovechar sus ventajas comparativas y sacar provecho para colocar sus productos ante la competencia dentro o fuera de Costa Rica.

Las organizaciones de productores (UNICRESE, 2004) tienen un discurso positivo que afirma que las normas permiten garantizar una mejor calidad de los productos para los consumidores, son portadoras de mejora en las técnicas de producción y generan cambios positivos en las explotaciones agrícolas. Pero están generalmente preocupadas por los cambios en curso ya que están en la interfase de las demandas de los exportadores y las solicitudes de sus miembros. Miden todas las dificultades técnicas, financieras y organizativas que implican la puesta bajo normas del proceso de producción y comercialización. Son conscientes de la selección progresiva de los productores que está en curso. Las organizaciones campesinas constituyen, por medio de la acción colectiva, un mecanismo importante para que los pequeños productores puedan afrontar el reto de las normas. Sin embargo eso implica que estas se estructuren y capaciten, garantizan-

do la planificación de las cosechas de sus miembros, el acceso a un apoyo técnico y la construcción de una red estable de socios comerciales.

Las instituciones públicas consideran que los sistemas de normas son obligaciones a las cuales es necesario ajustarse para seguir presente en el mercado y que Costa Rica por su infraestructura, población bien formada y los servicios de apoyo a la producción, está en buena posición con respecto a otros países del Sur. Además, la presencia de numerosas empresas privadas de producción agrícola, fomentada por una política que favoreció la inversión extranjera, garantiza el potencial de exportación del país. No obstante, el MAG involucra a sus técnicos en la capacitación de los agricultores en la instauración de buenas prácticas agrícolas.

## **6.2 Una situación que podría endurecerse**

Actualmente, las normas EurepGap y la *Ley de bioterrorismo* no se aplican aún con todo el rigor previsto en los textos. Los importadores, miembros de EureGap, amplían la fecha de ejecución completa de las exigencias del sistema de normas para facilitar los cambios necesarios en los productores. La *Ley de bioterrorismo* se aplica aún de una manera flexible y ningún caso de denegación de contenedores o solicitud de envío de los registros de seguimiento de la producción y la comercialización se ha dado hasta ahora. Sin embargo, un endurecimiento de la situación es previsible. Cuando la oferta de piña se vuelva mayor en relación con la demanda, los clientes europeos serán más estrictos al seleccionar a sus proveedores. En los Estados Unidos, nuevas iniciativas contemplan promover el desarrollo de sistemas de normas similares al EurepGap.

Los grandes y medianos productores familiares pueden hacer frente a este cambio al movilizar sus recursos y los apoyos existentes en el país, y los otros sólo pueden adaptarse mediante el refuerzo de sus organizaciones para acceder a la información y a la capacitación, obtener una certificación colectiva, negociar créditos para financiar las inversiones y facilitar la comercialización. Estas organizaciones también pueden negociar contratos con las empresas privadas de producción y exportación de piña. Además es necesario reforzar los servicios públicos de extensión para que estos puedan organizar las capacitaciones exigidas y realizar las preauditorías en las explotaciones para preparar la certificación. Es importante facilitar el acceso a créditos para la realización de las inversiones necesarias y favorecer la aparición de nuevas oficinas privadas de servicios (preparación



de las auditorías externas, realización de las auditorías internas) con el fin de reducir los costos de peritaje introduciendo más competencia entre ellas.

En ausencia de medidas complementarias importantes, el endurecimiento en la aplicación de los sistemas de normas implicará una desaparición de numerosos productores de piña de exportación. Actualmente, de los 750 productores de la Región Huasteca Norte, alrededor de 700 tienen menos de 5 ha y necesitan potencialmente un apoyo significativo para realizar los cambios necesarios mientras que solamente 300 de ellos son actualmente miembros de una organización de productores. Pero al analizar los resultados de la investigación realizada en APROPIÑA (Veerabadren, 2005) se considera que un 70% de los productores trabaja en el mercado de la exportación, y que del total de productores, 20% (tipo 4) muy probablemente no puede responder a las nuevas exigencias y 40% (tipo 3) no pueden realizar los cambios necesarios sino se obtiene apoyo externo. Es decir que sin apoyos externos un 60% de los productores no puede acceder a la certificación. Con apoyos externos una estimación optimista sería que un 75% de los productores del tipo 3 pueda acceder a la certificación. A partir de estos datos, se puede extrapolar los resultados a la Región Huasteca Norte tomando en cuenta que las condiciones agro-ecológicas y económicas son las mismas. Se trata de una extrapolación optimista también ya que una parte grande de los productores no pertenecen a una organización y tienen más dificultades para acceder a las capacitaciones y informaciones requeridas o para compartir los costos de la certificación. De seguir las cosas iguales, una previsión realista es la desaparición a largo plazo del sector de la piña de exportación de un 30% de los productores (sea 210) si existen apoyos externos hasta un 60% de los productores (sea 420) si no existen apoyos externos.

## **7. Conclusión**

La instauración de sistemas de normas y trazabilidad requiere cambios importantes en las explotaciones agrícolas y unidades de transformación y comercialización de los productos. Las modificaciones exigidas en las prácticas agrícolas son importantes, pero no corresponden a los criterios más difíciles de cumplir. La trazabilidad y el respeto del derecho del trabajo son los aspectos que pueden generar las dificultades más significativas. Los sistemas de normas elevan los costos de producción propor-

cionalmente de manera mucho más fuerte para los pequeños productores. Por ello, debilitan la posición de las explotaciones más modestas y afectan ligeramente las grandes explotaciones, las explotaciones capitalistas, y las transnacionales que pueden más fácil responder a las exigencias impuestas por sus clientes. Causan un acortamiento de las agro-cadenas al integrar los eslabones de la producción, empaque y comercialización, y además generan exclusión social al seleccionar solo a los productores con mayor capacidad productiva.

En ausencia de medidas complementarias importantes, el endurecimiento en la aplicación de los sistemas de normas implicará una desaparición de numerosos productores de piña de exportación. Una previsión realista es la desaparición a largo plazo de un 30% de los productores hasta un 60% de los productores según los apoyos externos recibidos.

Los principios que presiden la aplicación de normas de producción destinadas a minimizar los impactos negativos en el medio ambiente y a proteger la salud del consumidor y el trabajador se reconocen y se aceptan. Por el contrario, la aplicación de las normas sin adaptación a las condiciones locales, culturales o económicas, es más problemática, generando interrogantes como las siguientes: ¿Qué destino tendrán los agricultores excluidos por carecer de los medios para implementarlas? Y para los productores que permanecen, ¿cómo puede la implementación de las normas constituir una oportunidad de desarrollo? ¿En cuáles condiciones? Se deben desarrollar nuevas modalidades de coordinación entre las distintas categorías de productores, además de la ya iniciadas, y hay que acentuar la concertación entre los distintos segmentos del sector. Parece que en el contexto nacional actual, el destino de los agricultores familiares está en las manos de sus organizaciones. Así que, para lograr esta transición, deberían pedir apoyos precisos y específicos al poder público, además de elaborar propuestas para hacer frente a los retos por afrontar.

## Bibliografía

- Alvarado I., Charmel K. (2002): “The rapid rise of supermarkets in Costa Rica: Impact on horticultural markets”, *Development Policy Review*, N.º 20.
- Balsevich, F., Berdegue J.A., Flores L., Mainville D., Reardon T. (2003): “Supermarkets and Produce Quality and Safety Standards in Latin America”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 85, N.º 5.
- EurepGap (2004): Check-liste, fruits et légumes, versión janvier 04, ([www.eurep.org](http://www.eurep.org)).
- FAOstat (2005): (<http://apps.fao.org/faostat>).
- MAG (2001): *Guía de procedimientos, requisitos y especificaciones para la aplicación y certificación de buenas prácticas agrícolas en los procesos de producción de frutas y hortalizas frescas*, (San José, MAG)
- (2005): *Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales*, (Costa Rica, Dirección Regional Huetar Norte).
- PROCOMER (2005): (<http://www.procomer.com>).
- UNICRESE (2004): “La agricultura familiar para nuestros hijos en la región Huetar Norte desde de la perspectiva de las organizaciones de productores. Diagnostico, visión y propuesta: una contribución al desarrollo territorial, *Versión preliminar*, Ciudad Quesada.
- Veerabadren S. (2005): Etude de l’impact des normes d’exportation EUREPGAP et Bio-terrorisme sur les systèmes de production et les stratégies mises en oeuvre par les petits producteurs de Pital, Costa Rica, *Mémoire*, CNEARC, Montpellier.



## ENCUENTROS

### El liderazgo: un poder relativo

*Juan Huaylupo Alcázar<sup>1</sup>*

El liderazgo es una vieja preocupación en el ámbito de la política y la administración, la cual reconoce y atribuye al líder la capacidad para conducir la acción y pensamiento de las personas y el quehacer de las organizaciones. En la historia nacional costarricense, como en las historias de otras naciones, se destaca de modo exclusivo la participación de los individuos en los acontecimientos trascendentes de sus sociedades. A esos personajes, sean presidentes, caudillos, golpistas, dictadores, héroes o villanos, se les atribuye ser los causantes o responsables de los logros o fracasos; es decir, se les dota de un pretendido poder omnipotente en su intervención social. De modo similar, en las empresas públicas o privadas, se destaca al líder como el personaje más importante en el devenir de las organizaciones, quizás por ello se impartan tantos cursos y conferencias de cómo crear líderes exitosos. Asimismo, se cree que la riqueza, el éxito económico o el desarrollo nacional es obra de empresarios y gerentes<sup>2</sup>.

1 Catedrático, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, e-mail: [jhuaylup@cariari.ucr.ac.cr](mailto:jhuaylup@cariari.ucr.ac.cr).

2 En el discurso del presidente de la República de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, pronunciado en Monterrey, expresaba: “(...) Me pongo yo a recorrer las calles de América y ¿dónde están los monumentos de los grandes empresarios, de los grandes industriales, de los hombres que han generado riqueza? Yo creo que no existen. Sí existen en Europa, sí en Estados Unidos y sí existen en Canadá. Hay un culto a los grandes productores de dinero, y nosotros seguimos haciendo estatuas, cantándole poesías y enseñando en nuestras escuelas la historia de los grandes militares, de los grandes poetas, de los cantantes, de los futbolistas...”. “Juan y las habichuelas. Entonces, si no hay gloria para los que generan riqueza, difícilmente vamos a motivar a nuestra juventud a ser empresaria, difícilmente nuestros niños tomarán por esa senda. Y eso no es lo más grave, lo más grave es que no solo no se estimula a ser empresario, sino que se desestimula”, (Diario *La Nación*, San José, 14 de enero del 2004. <http://www.lancion.com>).

Pero, ¿será cierto que los líderes tienen semejante capacidad de determinación sobre las organizaciones y las sociedades? ¿Es que acaso la acción de Hitler, Bush, Fujimori o Figueres hicieron a Alemania, Estados Unidos, Perú o Costa Rica, como si fueran arcilla en manos de alfareros? El considerar a los individuos aislados como hacedores de la historia es una postulación epistemológica errónea y una interpretación falsificada de la realidad. La individualización de la historia y las realidades nacionales o mundiales, es una ideología que justifica poderes omnímodos, exclusivos y excluyentes. Ningún personaje por tirano que sea tiene la capacidad de convertir en marionetas a las personas u organizaciones, ni el poder para controlar y determinar absolutamente los resultados de la dominación. Incluso las más férreas dictaduras son complejos procesos sociales mediados por actos de represión, subordinación, corrupción o por el uso extendido de formas mediáticas de persuasión ideológica, o por apoyo y financiamiento extranjero, etc.

La sobredeterminación del individuo es una concepción que niega a la colectividad como actor protagónico en los acontecimientos sociales, así como ignora la historia y cultura de los pueblos, como condicionantes del quehacer de los individuos.

El que los procesos sociales se manifiesten por medio de las personas, no implica que sean exclusivos responsables culpables en los logros o fracasos de su participación. La observación no es una garantía confiable para describir y menos aún para comprender y explicar una realidad.

“(…)la tentación de encontrar en la apariencia inmediata de *lo dado* la clave para la inteligibilidad de la cosa misma es uno de los principales obstáculos para el desarrollo del conocimiento” (Pereyra, 1984: 9).

“(…)La ciencia no comienza con los enunciados observacionales, (...) no constituyen una base firme sobre la que puede descansar el conocimiento científico, porque son falibles”, (Chalmers, 1982: 52).

La inmediatez y la simplificación de los fenómenos ha sacralizado o satanizado a los individuos y las organizaciones<sup>3</sup>, como si fueran autosuficientes y con absoluta capacidad de autodeterminarse. La omisión del contexto del cual forman los personajes y organizaciones, ha limitado la valoración de la sociedad, el Estado y la colectividad en la construcción de

---

3 Aspecto recurrente en la teoría y práctica, así como en la docencia e investigación de los procesos administrativos.

la historia y de los acontecimientos sociales. El presente trabajo se inscribe en la necesidad de dilucidar esta temática, que es usada para apropiarse, subordinar y limitar del derecho y voluntad de los pueblos.

## **1. El liderazgo, una compleja relación social**

El destacar el liderazgo en las organizaciones es hacer referencia a una parte sustantiva en las relaciones sociales de poder existentes en las organizaciones. Dado que el líder no lo es en cualquier contexto social y coyuntura, como tampoco lo será permanentemente. El liderazgo supone e implica una específica colectividad, la cual ha confiado a un individuo la conducción de una aspiración social o los propósitos de alguna organización, que supone la articulación e integración supeditada del individuo con su colectividad, grupo u organización.

Se podría afirmar que el liderazgo es el producto de relaciones entre el individuo y su grupo social de referencia. Esto es, no es posible hablar de ninguna relación de poder, donde no se haga mención al medio social que le asigna, valida y reproduce facultades jerárquicas. Asimismo, sin la conformación de la identidad social en la colectividad, no es posible el surgimiento de un liderazgo. Esta relación específica permite inferir, como contraste, que la atomización o la individualización de las aspiraciones sociales, es un obstáculo para el surgimiento de cualquier liderazgo.

El poder constituye la forma particular como se pautan las relaciones en las organizaciones, entre la colectividad y quienes ejercen el poder, así como el modo como se emplea esa influencia social. La importancia del poder, en una sociedad heterogénea e inequitativa o en la diversidad de jerarquías y funciones existentes, permite ordenar y orientar los trabajos individuales hacia propósitos definidos. Esto es, el poder unifica, limita la dispersión, las contradicciones o antagonismo en el ámbito social de su capacidad de determinación, aun cuando también supone el establecimiento de fronteras espaciales y sociales frente a otros poderes.

El poder es una condición para la reproducción social ante la inequidad, desigualdad y diversidad de intereses, pero no es ajeno a esas condiciones sociales imperantes. El poder es una relación social impregnada de la historicidad y peculiaridad de las formas de integración de los grupos humanos. El poder no podría desarraigarse de esas condiciones, bajo el riesgo de perder legitimidad, capacidad de ser obedecido o subvertir el orden constituido.

La evidencia cotidiana, coyuntural e histórica de la heterogeneidad de las prácticas y comportamiento de los líderes, al parecer no es obstáculo para seguir magnificando indiscriminadamente al líder, a quien se le valora por su arraigo, práctica, efectividad, a pesar de sus diversas manifestaciones e independientemente de las circunstancias, problemática, condiciones y cultura del medio social que le confiere la facultad de actuar como líder.

“(...) todos sabemos cómo es un líder: triunfador, exitoso, agresivo, dinámico; (...) la mayoría de las personas sabemos perfectamente que los líderes son visionarios; tienen una elevada capacidad para resolver problemas; saben motivar, trabajan en equipo, son fuertes de carácter, asumen riesgos” (Borghino, 1998: 15).

La visión individualista de la historia es una consideración epistemológica que trasciende la noción del liderazgo, pero constituye un medio para difundir, valorar y reproducir determinadas relaciones sociales. El liderazgo, asociado muchas veces sin mediación, con la autoridad, la jerarquía y el poder en todas sus formas individuales, minimiza e ignora, cualquier papel de la colectividad en el devenir social. Desde esa perspectiva, los individuos, grupos y sociedad, no constituyen sujetos del poder del líder, sino objetos de un poder que emana del individuo, lo cual es una absurda simplificación. De este modo, la concepción epistemológica individualista se convierte en una posición ideológica conservadora, que legitima el poder en sí mismo.

Suponer que el líder tiene la capacidad para controlar los resultados, independientemente de los protagonistas, las circunstancias y la naturaleza del espacio social de su poder, es un inductivismo ingenuo o un auténtico engaño. Es falso que los procesos sociales sean obra de alguna entidad metafísica suprahumana. El poder del líder es relativo en relación con la interacción con su comunidad, no es un poder autónomo, como tampoco lo son sus intervenciones. La capacidad conferida socialmente no lo faculta para disponer del trabajo, voluntad y recursos de la colectividad que lidera, como tampoco podrá controlar a su antojo los resultados de su actuación en el espacio propio o ajeno de su poder. La libertad absoluta del líder es una falsificación de la realidad.



La reiterada posición sobre la forma de concebir el comportamiento del líder<sup>4</sup> trasciende a los autores, editores y lectores de textos similares, para estar relacionado con una epistemología positivista, que imagina realidades idénticas y comportamientos mecánicos. Esa perspectiva sustenta que los líderes deberán pensar y actuar similarmente para ser valorados como tales, así como para obtener resultados idénticos, en indistintos contextos, como se muestra en la siguiente cita:

“(...) este cambio de la administración al liderazgo es principalmente de punto de vista y actitud. El liderazgo nos mueve de la rigidez a la flexibilidad. Permite que nos adaptemos a un entorno más incierto, nos lleva a asumir responsabilidades, tomar la iniciativa, hacer lo correcto y, en consecuencia, a ser excelentes.

No debe sorprender que el liderazgo dinámico esté arrasando con las ‘normas sociales’ familiares y tradicionales que se establecieron en la era de la administración jerárquica estable (...) las empresas necesitan menos administradores y más líderes, (...)” (Goldsmith, 2001: 15).

El individualismo metodológico en la interpretación del liderazgo, niega toda significación, en el devenir de las organizaciones y de la sociedad, a la colectividad y a las personas comunes, sin representación social. Esta posición imagina sustituir a la administración por el liderazgo, así como, la eliminación de las pautas sociales y jurídicas que regulan las relaciones sociales, para valorar de modo exclusivo al individuo con poder, con lo cual se ignora los procesos de interdependencia e integración existentes en las organizaciones y sociedades contemporáneas. Los líderes no son transhistóricos ni libres de historia que les da significación como individuos.

La postulación privilegiada del individuo sobre el mundo social, guarda correspondencia con las posiciones conservadoras imperantes en el presente globalizado. La supuesta autonomización social del líder es la centralización y concentración del poder en el autócrata, que como Luis

4 “(...) hay miles de libros sobre cómo debe actuar un líder, (...) la mayoría de los libros de liderazgo concentran su objetivo en definir la forma en que actúan los líderes. La mayoría de las personas sabemos perfectamente que los líderes son visionarios; tienen una elevada capacidad para resolver problemas; saben motivar, trabajan en equipo, son fuertes de carácter, asumen riesgos (...). El tema del comportamiento ha sido exhaustivamente analizado en cientos de libros de administración y liderazgo por años. Me interesa concentrarme más en la forma de pensar que permite aplicar sistemáticamente esas conductas” (Borghino, 1998:15-16).

XVI, en tiempos del absolutismo francés, afirmaba *L'état c'est moi*, lo cual es una justificación ideológica del poder omnímodo de los propietarios y gobernantes, que se reproduce cotidianamente en las empresas y algunos de los Estados latinoamericanos.

“(…) nuestra visión tradicional de líderes –como personas especiales que establecen la dirección, toman las decisiones clave, y energizan las tropas- está enraizada profundamente en una individualista y asistemática visión del mundo. Especialmente en el Oeste, los líderes son héroes –grandes hombres (y ocasionalmente mujeres) quienes se levantan adelante en tiempos de crisis. Mientras tales mitos prevalecen, ellos refuerzan un enfoque en eventos de corto plazo y en héroes carismáticos en vez de fuerzas sistemáticas y aprendizaje colectivo” (Senge, 1992:113).

El liderazgo como una cuestión exclusivamente relacionada con la actuación del individuo, ha llevado a ser considerarlo como poseionario de cualidades sobresalientes de una colectividad. De este modo, el liderazgo es interpretado como intrínseco del sujeto, de sus cualidades psicológicas, mientras que las poblaciones son objetos de la decisión y acción del líder.

“(…) los líderes siempre han cumplido con una función esencialmente emocional. No cabe la menor duda que fue su capacidad de persuasión lo que llevó a los chamanes y a los caciques tribales a sumir su papel como primeros guías de la humanidad. El líderes –y siempre ha sido, en todo momento y lugar– la persona a quien los demás recurren en busca de la convicción y claridad necesaria para hacer frente a una amenaza, superar un reto o llevar a cabo una determinada tarea. En este sentido, el líder es la persona que mejor sabe encauzar las emociones de un determinado grupo (...).

Así pues, en resumen “(…) el líder de un grupo humano es la persona más capaz de influir en las emociones de los demás” (Goleman, 2003: 33). El poder en cualquiera de sus formas es una manifestación de relaciones sociales, reducirlas a solo individuos aglomerados, es una negación de todas las formas de organización social, lo cual es característico de las posiciones radicales del individualismo metodológico (Pereyra, 1981).

La encarnación social de la democracia y la ciudadanía revolucionaron las sociedades para instaurar la sociedad capitalista, permitiendo con ello el crecimiento y expansión capitalista. De este modo, se legalizaba y

legitimaba la concentración y centralidad económica privada. La gestación social de la democracia ciudadana, fue un avance para la humanidad, pero en el espacio social latinoamericano es una revolución inacabada, que no ha regulado el ámbito del poder las propiedades privadas, en donde se irrespetan los derechos humanos, la representatividad política y la salud de los trabajadores, así como se violenta la calidad de vida, el medio ambiente y hace insostenible la explotación de los recursos existentes. Asimismo, es inacabada la transformación burguesa, cuando se niega lo público en las prácticas gubernamentales o se imponen acciones arbitrarias y unilaterales contra el interés y decisiones de muchos países, en los organismos y relaciones internacionales (Huaylupo, 1999).

La autonomización social del líder es una simplificación, es un retroceso en el estado del conocimiento sobre las relaciones sociales, las organizaciones y la política. Es la reedición, como caricatura, de las posiciones que fueron refutadas en el pasado<sup>5</sup>, pero la crítica al individualismo no ha provenido exclusivamente desde el ámbito de la historia, la ciencia política, la filosofía, sino también desde la propia administración, así por ejemplo, se afirmaba desde hace más de medio siglo que:

“(..) el liderazgo constituye un término que se aplica no al individuo aisladamente, sino a una relación entre un individuo del grupo y los otros miembros del mismo. Este hecho indica que no podemos hablar del líder sin referirnos también al grupo encabezado por él. En otras palabras, no se cree que el liderazgo sea una serie universal de atributos, sino más bien un grupo de variables que reflejan interacciones de los miembros del grupo” (Browne, *et al.* 1958: XVI).

“(..) si una persona adquiere el status de liderazgo, ello ocurre esencialmente en virtud de su participación en las actividades grupales y de la capacidad demostrada para acelerar la labor del grupo. Algunos investigadores han distinguido cuidadosamente entre el líder y la figura decorativa, y señalado que el liderazgo implica actividad, movimiento, realización de tareas. El líder es una persona que ocupa una posición de responsabilidad

5 Entre los distintos estudiosos que han cuestionado el individualismo, se pueden mencionar a Marx (1967, 1973b y 1977), Sartre (1970), Fromm (1979), Heidegger (1998), Freud (1989), Weber (1969, 1977 y 1978), Rudé (1978, 1979 y 1981), Febvre (1982), Chesneaux (1971), Pereyra (1981), Foucault (1979b, 1981, 1991), Hinkelammert (2003a,b), entre otros del pasado y del presente.

en la coordinación de las actividades de los miembros del grupo para la tarea de consecución de un objetivo común”, (Stogdill, 1958a: 52).

El liderazgo constituye la expresión de una comunidad de personas, que son representadas por el líder. El poder del líder es una capacidad otorgada socialmente, no por la valoración aislada de atributos individuales, sino por la ponderación social de esos atributos. De ninguna manera es posible suponer que todos los grupos ponderen de manera similar las características de sus líderes, por el contrario, los líderes se asemejan a las peculiaridades de pensamiento y comportamiento que sus comunidades.

“Todas las organizaciones funcionan en una más amplia estructura cultural y ambiental. Ninguna organización puede evitar del todo la influencia de la situación externa. La organización puede verse influida por la disponibilidad de recursos, los cambios del orden social del cual forma parte, la competencia de otras organizaciones en la participación, los recursos o la lealtad de sus miembros y por otros innumerables factores que escapan al control de la propia organización. Estos factores también influyen sobre el liderazgo del grupo”, (Stogdill, 1958b: 31-32).

Asimismo, el liderazgo no se encuentra regido por la temporalidad cronológica que rige en algunas jerarquías formales. El tiempo en el liderazgo tiene una determinación que depende de su funcionalidad con su grupo de referencia, o dicho de otra manera, se encuentra determinado por el tiempo social de su representación. Asimismo, el líder no lo es para todos los quehaceres de la organización ni lo es permanentemente, sino en razón de la especificidad de su representación. De este modo, la organización podrá tener tantos líderes como ámbitos particulares tiene su actuación social. Los líderes militares no lo son en la negociación, ni serán líderes en tiempos de paz.

El establecimiento del liderazgo implica necesariamente la constitución de un grupo humano integrado, social e históricamente, con propósitos y sueños comunes, los cuales son el fundamento de la práctica del líder. El espacio social de la influencia del líder, se encuentra en directa relación con el espacio de las interrelaciones que posee la organización, lo cual supone el reconocimiento del espacio social de otros poderes, que le son ajenos, extraños, contradictorios o incluso antagónicos.

La afirmación cotidiana de la necesidad de líderes en los ámbitos organizativos, políticos o sociales, es la manifestación de la carencia de representatividad de una colectividad en las relaciones de poder, o dicho de

otro modo es la imposibilidad, de la organización o sociedad, para expresar una concepción alternativa o acción frente a poderes establecidos. La inexistencia de líderes no hace referencia a las cualidades de las personas, sino a la incapacidad de la colectividad para dilucidar y comprometerse con los asuntos y necesidades colectivas. El liderazgo es un poder que implica a las organizaciones y la sociedad.

El espacio del poder no es indiferente a las colectividades ni a sus líderes, por ser una fuente de la regulación de las relaciones sociales y porque de ello depende su identidad y permanencia como colectividad orgánica, sea como empresa, grupo o clase social.

“(..) en el quehacer académico y empresarial se ha ignorado la determinación de las organizaciones como prácticas sociales diferenciadoras de lo cotidiano, así como del devenir político de las sociedades. Las organizaciones públicas y privadas han sido apreciadas como expresiones unitarias, independientes y hasta autárquicas. Por ello se ha criticado con acritud unas veces al estado y otras a las empresas privadas nacionales y mundiales. En otras ocasiones, los periodistas, los políticos y los académicos han interpretado a las organizaciones como manifestaciones de los individuos. Así, han magnificado el rol del dirigente, del presidente, del gerente y del líder para negar o hacer invisibles a las colectividades, culturas y sociedades. Los premios al gerente del año, las encuestas sobre los individuos, gobernantes, delincuentes o futbolistas, así como la abundante literatura administrativa sobre como ser individuos exitosos, son las manifestaciones superficiales y falaces para comprender las sociedades, los Estados, las empresas y el propio comportamiento de los individuos”, (Huaylupo, 2001: 104-105).

La diversificación de las actividades en la sociedad capitalista ha implicado la multiplicación de organizaciones, de intereses y de poderes que interactúan complementándose o disputándose espacios de influencia, aun cuando no necesariamente la creación de organizaciones supone la posibilidad del surgimiento de líderes. Las organizaciones estables con regularidad en el cumplimiento de sus fines y estructuradas con jerarquías y divisiones sociales del trabajo estandarizadas, se convierten en “máquinas” despersonalizadas que no son permeables al surgimiento nuevos intereses y voluntades grupales, con lo cual limitan, impiden o reprimen la existen-

cia de representantes que amparen, negocien u orienten la acción de una colectividad.

“(..) la particularidad de las organizaciones de responder y reproducir los momentos originarios de su constitución social permite comprender su funcionalidad, pero también su precaria capacidad para adaptarse a las transformaciones en los mercados, las sociedades o segmentos sociales que las validan, e igualmente su incompatibilidad para dar cabida a nuevos poderes y distintas exigencias sociales. Las organizaciones, como entes articulados para determinados propósitos, que reproducen poderes y relaciones con su medio, no están preparadas para la redefinición de las condiciones de su gestación originaria” (Huaylupo, 2001: 105).

El dinamismo de las relaciones sociales de la sociedad contemporánea, implica fluctuaciones en los espacios de su poder y en las formas de ejercerlo, por intercambio con otras fuerzas sociales con las cuales interactúa, sea en la organización o con otras entidades orgánicas. De este modo, la escisión y la contradicción es una posibilidad latente en toda organización, en donde la actuación del grupo y sus líderes podrían ser actores protagónicos.

## **2. Concepción de la historia**

Ha sido una regularidad en la investigación historiográfica afirmar que las acciones de los individuos son el punto de partida para explicación de la sociedad, lo cual tuvo como correlato contradictorio la postulación que son las masas quienes hacen la historia. No se pretende tomar partido por alguna de ellas, para reeditar viejas y resueltas disputas, sino el evidenciar que las concepciones del mundo constituyen un recurso ideológico para pretender validar en el presente el idealismo hegeliano que crea una entidad suprahistórica inmanente y voluntarista, que, en el caso, gira en torno de la interpretación del liderazgo. Tampoco se pretende contraponer contestatariamente la postulación de una historia sin sujeto. El voluntarismo y el fatalismo son formas explicativas insuficientes, que se nutren mutuamente al escindir la relación entre sujeto-objeto o el desconocimiento de la constitución simultánea del individuo-sociedad.

“(..) no hay circunstancias ajenas, independientes de los agentes sociales, ni la acción de éstos se inscribe como un añadido externo, sobreimpuesto desde fuera de la realidad dada” (Pereyra, 1984: 20).

“(..) la situación dada no existe sin los hombres, ni los hombres sin situación. Únicamente sobre esta base puede desarrollarse la *dialéctica* entre la situación –*dada* a cada individuo, a cada generación, a cada época y clase– y la *acción*, que se desarrolla sobre la base de premisas ya dadas y realizadas. Con respecto a esta acción, la situación dada se presenta como condición y premisa; a su vez, la acción da a esta situación determinado sentido” (Kosik, 1976: 258-259).

Las creencias individualistas estiman que lo único concreto es el individuo y todo lo demás son abstracciones. Sin embargo, la valoración del individuo es también una abstracción simplificadora, puesto que las determinaciones de este, no le son inherentes ni exclusivas. En el individuo, no es un ser vacío, en él convergen las determinaciones sociales y representa la condensación de esas relaciones.

## **2.1 La política, el Estado y el individuo**

El liderazgo es una relación social particular que no ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. Es una categoría que expresa específicas relaciones de poder en una comunidad de personas, insertas en una sociedad históricamente determinada. De modo particular, el liderazgo es la manifestación de individuos con iguales derechos y con la facultad de elegir y ser elegidos para representar a una colectividad.

El surgimiento de las personas jurídicamente libres e iguales tuvo en las revoluciones del siglo XVIII, la francesa y la americana, su momento constitutivo. El proceso de expansión social de la ciudadanía transformaba las relaciones de poder en los espacios, gestando simultáneamente las formas democráticas representativas, lo cual marcaba la legitimidad de la delegación del poder en una persona. El desarraigo de la predestinación y del derecho divino elementos que justificaban, formal y realmente, la desigualdad entre las personas en el mundo feudal se desmoronaban. Todas las relaciones feudales estaban impregnadas de una directa y explícita práctica política de exclusión (Marramao, 1982), mientras que el derecho

igualitario transfiguraba formalmente las desigualdades, así como despolitizaba las relaciones entre clases.

La igualdad formal que se ganaba en las sociedades con las liberaciones coloniales y guerras civiles, que como procesos jacobinos (Kossok, 1977) consolidaron un capitalismo triunfante y legitimizado socialmente. Para la nueva forma organizativa de la sociedad, era una exigencia encubrir la desigualdad, la explotación, la inequidad y la exclusión social, para sustituirla por democracia representativa y por la construcción de un Estado que garantizara el bienestar social y el respeto de los derechos humanos y ciudadanos, como formas de mediación del poder real.

La representación social del Estado no era una concesión burguesa ni estatal. En el siglo XIX, la actuación de los trabajadores había creado la posibilidad de hacer política o inaugurado lo público estableciendo la interdependencia en la reproducción social y económica en la sociedad capitalista. Habían impuesto nuevas tareas al Estado y también condicionado la actuación burguesa, convirtiéndose en ciudadanos y en clase social. Las organizaciones de trabajadores se habían multiplicado y tenían capacidad de condicionamiento, negociación y autonomía relativa para definir su destino, así como para definir a sus líderes.

El nuevo Estado no era de los propietarios, pero pertenecía al capital, no podía actuar exclusivamente en función de su referente clasista, pero tenía que garantizar su reproducción y expansión. Tenía que velar por todos los sectores subalternos, pero sin atentar contra la existencia y apropiación burguesa. El Estado construido socialmente era el ente político por excelencia por ello debía hacer política pública, pero tenía que hacerlo bajo la apariencia objetiva, neutral, natural, normalizada y técnica, las cuales eran y son modos para imponer una práctica política de clase.<sup>6</sup>

“(..) el Estado moderno sólo puede definirse en términos de los *medios* específicos que le son propios, así como a toda asociación, a saber: el uso de la fuerza física” (Weber, 1971: 98).

---

6 Las mediaciones del poder en las relaciones laborales, por ejemplo, están dadas por el valor mercantil de la fuerza de trabajo, las regulaciones sobre el salario mínimo y los aumentos por procesos inflacionarios. Asimismo, las inequitativas relaciones entre economías y naciones son encubiertas por acuerdos y tratados entre Estados, como por la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, así como, la desigual posición mercantil de las empresas se justifican por supuestas expresiones de competitividad, calidad o precio de los productos.



En este proceso que inaugura inéditamente lo público en la historia, de lo que es común a todos, es una característica de la sociedad capitalista totalizante, que en su proceso de reproducción había comprometido, articulado e integrado económica, política y socialmente a toda la población nacional y al mundo contemporáneamente.

La conformación de esa totalidad social no anulaba la construcción formal de la política desde el seno de las contradicciones y antagonismos cotidianos, en las relaciones laborales, entre el Estado y sociedad, entre capitales en el mercado, etc., por el contrario, la expresión de los actores sociales era el fundamento para la actuación pública del Estado. Sin embargo, habría que anotar que el dinamismo por minimizar, anular o conquistar las posiciones de algún actor social, para privilegiarse de la acción estatal, siempre ha sido una desigual posibilidad en el devenir orgánico de las clases sociales.

En este sentido, la práctica pública del Estado es una consecuencia de una actuación, que se ha dirimido de la confrontación clasista en la sociedad civil. El relativo equilibrio de los poderes sociales en disputa otorga márgenes de actuación al Estado, que podrán debilitarse o perderse, según las fluctuaciones en las capacidades orgánicas y de poder de las clases. La legitimidad adquirida por el Estado para la regulación social, lo faculta para el uso de la fuerza, aun, en momentos de la apropiación privada del bienestar colectivo, como lucida y burguesamente lo destacaba Weber (1971) en una conferencia en 1918.

“(...) un Estado es una comunidad humana que se atribuye (con éxito) el *monopolio del uso legítimo de la fuerza física* dentro de un territorio dado. (...) Se considera el Estado como la única fuente del «derecho» a hacer uso de la violencia. En consecuencia, para nosotros, la «política» significa esfuerzos para influir sobre la distribución del poder, ya sea entre estados o entre grupos dentro de un estado” (Weber, 1971: 98).

Esta constitución histórica y política del capitalismo, es también el ámbito de la actuación del líder, no como una determinación administrativa, sino como una dimensión social que involucra a la sociedad en su conjunto y del ejercicio de la práctica pública estatal, así como compromete la organicidad de las clases.

La capacidad contestataria de las organizaciones y sus líderes en muchos casos, en el pasado y presente latinoamericano, ha estado acompaña-

da de la ilegalización y represión de organizaciones, así como de secuestro y desaparición de líderes sindicales y políticos, a pesar de la vigencia y reconocimiento universal de los derechos humanos.<sup>7</sup>

El liderazgo cristaliza la condición no solo de un grupo, sino también implica a las organizaciones, la sociedad y el quehacer estatal. La imposibilidad de representar a una colectividad en un contexto que irrespete la decisión y acción del grupo u organización sin duda deja sin contenido a la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos (Gutiérrez, 2001).

## 2.2 Democracia y tiranía

El poder y el derecho son dimensiones que se implican y permiten hacer distinciones para reconocer el liderazgo. El poder de hecho y el poder de derecho, sin duda marcan diferencias en su ejercicio. El primero no requiere del consentimiento de las poblaciones, como tampoco de la existencia de pautas que lo regulen se podría decir que es la forma política relacionada con las imposiciones asociadas con las invasiones, los golpes de Estado o invasiones que violentan el orden existente en el espacio social. La usurpación de una facultad y un derecho que pertenece a todos, formalmente igualitario, es la violación del orden social establecido que invita o provoca la violencia en todas sus formas. El monopolio de la violencia o la omnipotencia de la fuerza bélica de Estados, son el fundamento

---

7 La “política” se privatiza por encima de los derechos de los ciudadanos, con respecto a los trabajadores como colectividad, pero también como individuos como se aprecia en el reciente caso de Bobby Fischer, excampeón mundial de ajedrez, que optó por la nacionalidad islandesa para lograr su libertad después de estar detenido nueve meses en Japón y amenazado con ser extraditado a Estados Unidos, donde podía ser sentenciado a diez años de prisión, por haber osado jugar, en 1992, una partida de ajedrez en Yugoslavia, cuando Estados Unidos sancionaba y aislaba a ese país, (Diario *La Nación*, 27 de marzo del 2005, San José, Costa Rica. p. 30A). Asimismo, la potencia norteamericana invade Iraq y amenaza a Siria e Irán en nombre de una democracia, que es negada para sus ciudadanos y para el mundo, en aras de su reproducción económica y política global. La potencia norteamericana encarna el carácter destructivo de las tendencias concentradoras y centralizadoras del capital y del poder. Su Estado niega su moderna constitución ciudadana; además, nunca ha suscrito acuerdos para la protección de los derechos humanos y ciudadanos (Hinkelammert, 2003a). Así, tortura a prisioneros de guerra Afganistán e Iraq, en cárceles ilegales fuera de su territorio, invade e impone regímenes de terror a países en razón de sus intereses económicos, geopolíticos y militares, que se niega firmar el Tratado de Kyoto de no proliferación de gases tóxicos, que violenta los derechos económicos de los pueblos con los tratados de libre comercio. La potencia norteamericana ha degradado la subjetividad de los pueblos y constituye la transparente evidencia de la crisis de una potencia, dispuesta a destruir al mundo en la agonía de su hegemonía mundial.

de los peores e infames crímenes contra la ciudadanía, los pueblos y la humanidad.

Las tiranías sustentadas en el terror y la coacción son poderes alejados de las determinaciones de su entorno, para convertirse en imposiciones ajenas y extrañas a los grupos humanos que domina. Esas prácticas que se reproducen amparadas por la violencia no se relacionan con la integración, socialización, interdependencia e integración democrática entre personas, grupos y sociedades, sino con prácticas despóticas de poderes arbitrarios. Estas manifestaciones del poder de la fuerza no son exclusivas de los Estados imperios, también están promovidas desde la práctica de las empresas globales, que con la magnitud del capital imponen condiciones a potenciales competidores, mercados y economías nacionales. Asimismo, son incentivadas desde el individualismo posesivo (Korda, 1977) o del supuesto quehacer administrativista (Kay, 1996, y Drucker, 1979).

Las formas autocráticas y tiránicas no son formas de poder asociadas con el liderazgo. El líder es el representante de las aspiraciones, intereses y necesidades de una determinada colectividad no requiere del reconocimiento oficial o formal de su poder por parte de instancias ajenas a la relación establecida con su colectividad, aun cuando tiene la autoridad para regular asuntos por los cuales se le reconoce socialmente su representatividad. Por esta razón, el liderazgo suele ser informal o en otros casos considerados ilegales, ante un orden constituido que niega el derecho a las poblaciones para reivindicar, con sus propios representantes, sus necesidades y aspiraciones distintas, contestatarias, críticas o antagónicas a las ideas y prácticas dominantes.

“(.. ) es verdad que el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío (... )” (Bobbio, 1985a: 22).

Esto es, el líder no ejerce un poder arbitrario, se encuentra pautado por la cultura, historia y los intereses orgánicos de la población que lo eligen. El liderazgo es un poder legítimo que exige reciprocidad. La representación social del líder le garantiza la obediencia, supeditación y efectividad en la actuación en el espacio social del poder del líder. La imposibilidad o incapacidad del líder para representar a los representados, es una crisis política o de representación social. La autonomización de la autoridad conferida socialmente, es la conversión del líder en un autócrata, o la transformación de un proceso democrático en uno tiránico. La legitimidad de líder, no es un atributo inmanente ni permanente del personaje, es una capacidad dependiente social y políticamente de los representados.

“(…) no hay democracia que no sea representativa”, afirma Touraine (2004:76). La representatividad no es un acto formal, desarraigado de una facultad social, por el contrario, es dependiente del sentir de una colectividad. La representación no es autónoma, no es patrimonio de un individuo como autoridad. Sin embargo, habría que reconocer que en la política y en la administración, en algunas ocasiones se ha invertido la relación:

“(…) la imagen tradicional autoritaria del líder como «el jefe gritando disparen» ha sido reconocida como sobresimplificada e inadecuada por algún tiempo. De acuerdo a Edgar Schein, «El liderazgo está intercalado con la formación de la cultura». Construir la cultura de una organización y darle forma a su evolución es la «función única y esencial» del liderazgo. En una organización que aprende, los papeles críticos del liderazgo –diseñador, profesor y servidor– tienen antecedentes en las formas en que los líderes han contribuido a la construcción de organizaciones en el pasado” (Senge, 1992:114).

Atribuir al líder la capacidad de crear cultura o la de alterar las concepciones y prácticas colectivas, es una sobredeterminación también simplificada de la realidad social. Los individuos están insertos en patrones culturales que condicionan su comportamiento individual, pero imaginar que es el individuo, como autoridad, el que puede transformar las creencias arraigadas históricamente y colectivamente, es una magnificación inaceptable. Que el líder conduzca procesos realmente existentes, es distinto a suponer la capacidad de crear procesos o culturas inexistentes.

De modo similar, en el ámbito político costarricense el expresidente de la República, premio Nobel de la Paz, y posiblemente Presidente electo para el período gubernamental 2006-2010, señor Óscar Arias Sánchez, afirmó en declaración periodística que: “(…) este proceso no ha sido fácil porque hemos defendido temas que no son necesariamente populares, pero el liderazgo consiste en hacer algo impopular en algo popular” (Alvarado, 2006: 5A).

Sin duda, estas declaraciones no son expresión de representatividad social ni de democracia. En la política costarricense, la democracia es cada vez más percibida como una cuestionada democracia del voto (Ramírez, 2006: 3 y Chacón, 2006: 5). La posición de la afirmación no es democrática ni es la de un líder, es la imposición de criterios ajenos y extraños a la voluntad popular, lo cual guarda correspondencia con la negación que se hizo de la letra y espíritu de no reelección, establecido por la Constitución de la República, así como de la eliminación todo vestigio de discusión y

pluralidad democrática en el seno del Partido Liberación Nacional (Villalobos, 2005), que descartó debatir con otros candidatos a la presidencia por llevar amplia ventaja en la encuestas de opinión (Rojas, 2006) y de quien se arrogó ser más importante que su propio partido. La suficiencia política de la autocracia no necesita del apoyo popular, solo requiere de la inversión extranjera directa para cumplir con su actuación gubernamental. Al parecer, la construcción democrática, en el futuro gobierno, será un reto para las organizaciones y la sociedad costarricense.

En los momentos de crisis de delegación social, la organización puede reclamar para sí el rol protagónico para conservar o restituir su poder en la sociedad. La confrontación o la negociación, en determinadas circunstancias, pueden ser los modos como la organización reestructura su inerencia en el espacio social, frente a otros poderes contradictorios o antagónicos de organizaciones o del Estado.

La división del trabajo y los derechos igualitarios en una sociedad desigual, han dado lugar a la creación de poderes en las organizaciones que representan esencialmente a los propietarios. Las jerarquías existentes en las empresas son designaciones administrativas para reproducir, ampliar y expandir patrimonios privados. Esas autoridades administrativas no representan a los trabajadores, no son líderes de la organización, son jefes que disponen del trabajo de otros durante la jornada laboral en los períodos de contratación. Los tiempos de trabajo les pertenecen a los empleadores a cambio de los costos de reproducción social del trabajo, lo cual no implica ni supone liderazgo, aunque sí relaciones de poder entre propietarios desiguales del capital y trabajo. Las jerarquías en las entidades privadas o públicas poseen poder, pero por delegación de propietarios o por la autoridad política estatal respectivamente, no son poderes designados por voluntad ni representación directa de los intereses de sus trabajadores ni de la sociedad.

La mecanización y la estandarización de los trabajos y la producción no convierten en líderes a los representantes de los empresarios. Los trabajadores están integrados desigualmente en las organizaciones privadas, como objetos de un poder empresarial, ajeno y extraño a sus intereses. Por esta razón, el liderazgo en los trabajadores suele ser contestatario ante el uso y abuso del poder para la reproducción y valorización del capital.

Los derechos formalmente igualitarios que respetan la desigualdad real y contribuyen a reproducirlas, generan capacidades que profundizan la exclusión y hacen inequitativas las relaciones subjetivas entre los actores sociales. El reconocimiento como prejuicio popular de la propiedad y la aceptación de la venta y explotación de la fuerza de trabajo, como un

medio para la reproducción de los desposeídos o el respeto al orden jurídico, así como la acción empresarial y la práctica estatal, han sido y son factores que inciden en el desarrollo de las capacidades organizativas y de representación de los protagonistas sociales.

De este modo, la acción de los propietarios del capital en los procesos laborales y la intervención reguladora del trabajo y las relaciones sociales por parte del Estado, convierten a los empresarios y a la clase política, en condicionadores de la organicidad laboral y social, así como de las formas y características de la representatividad de los intereses y derechos de los trabajadores. El liderazgo como expresión orgánica de las personas no es indiferente al entorno organizativo ni del quehacer estatal de una sociedad. La afirmación del sujeto se encuentra indisolublemente arraigada a la colectividad, sin ella los individuos solo son un conglomerado amorfo, sin identidad, sin proyecto social ni capacidad contestataria ni beligerante contra ningún poder opresivo.

### **3. La individualización de la política**

La desarticulación de la identidad y unidad de las poblaciones o la atomización de los intereses sociales, es el fin de los liderazgos y de la representatividad política de la heterogeneidad social. El predominio de poderes ajenos y contrarios de los trabajadores, pobres o mayorías, es la derrota transitoria de las capacidades de gestión de sus intereses y aspiraciones. La utopía liberal, conservadora y expansionista, pretende con la guerra, la invasión y el chantaje, la eliminación de todas las fuerzas sociales opositoras o relativamente independientes. Sin embargo, el triunfo de la guerra contra la sociedad, no supone la eliminación absoluta de los adversarios, tan sólo asegura coyunturalmente, la inviabilidad de la victoria del enemigo. Se habrá derrotado la posibilidad de una actuación compartida, pero no es posible suponer mecánicamente, que ello implique la sumisión de la subjetividad del sujeto, la conciencia de su individualidad o la memoria histórica de una colectividad.

El presente globalizado ha eliminado la representación social o la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas al Estado<sup>8</sup> en gran parte de los países latinoamericanos, así como ha reprimido o hecho inviable

---

8 Los programas de ajustes estructurales impuestos desde los organismos internacionales, en la década del ochenta en América Latina, así como los Tratados de Libre comercio hacia la conformación del Área del Libre Comercio de las América, que se impulsan y financian desde la política exterior del Estado norteamericano, están eliminando la capacidad de actuación estatal, nacional y empresarial en las sociedades latinoamericanas.

proyectos sociales y políticos contestatarios a las orientaciones predominantes. Las tendencias monopólicas en lo económico afectan e inciden en la estructuración política de las sociedades.

La actual mundialización muestra el fracaso político del capitalismo, que es incapaz de representar a la totalidad social de la cual depende y domina. La apropiación privada de la “política” por los propietarios del capital y la conversión del Estado, en un apéndice de sus intereses, no es el fin de la historia como lo plantea Fukuyama (1992), de la política como lo interpretaba Schmitt (1984), o como lo imaginaba Smith (1981) para la economía, ni el fin del sujeto como absurdamente lo supone el poder imperial contemporáneo.

La mundialización no ha significado el respeto a la diversidad de formas económicas, de cultura, de estilos de vida, de formas de gobierno, etc.; por lo contrario, el presente, como afirman Vernú (1996) y Serres (2002), ha significado la imposición al mundo de las prácticas locales de las potencias:

“(...) me parece por lo tanto, que la lucha contra la mundialización debería darse más bien contra un particularismo, la manera de vivir de los más fuertes. Esos países nos están imponiendo a nosotros, siervos voluntarios, su moneda, una visión del mundo y sus costumbres. Actualmente se puede ver más palabras inglesas en los muros de París que palabras alemanas durante la ocupación; nadie obliga a las agencias de publicidad a que las usen. Sólo podemos combatir esa forma nueva de colonización *con la universalidad*. No se trata de levantar lo local contra lo global, sino todo lo contrario, luchar con lo global contra ese local” (Serres, 2002: 6).

En determinados contextos la acción de las organizaciones, tanto empresariales como político partidarias, que representan intereses exclusivos y excluyentes, intentan lograr destruir la capacidad organizativa de las poblaciones, como un medio para prolongar indefinidamente la supeditación enajenante en los desposeídos, lo cual es una guerra política<sup>9</sup> que desarticula, desintegra o individualiza los intereses de los habitantes, lo cual impide descubrir y actuar por un destino común, o identificar la unidad en la diversidad de necesidades y aspiraciones colectivas.

La atomización de las personas en sus centros de trabajo o en las organizaciones comunitarias, impide el surgimiento de los líderes, lo cual no es la inexistencia de personas que encarnen sus intereses y voluntad colectiva, sino que son irreconocibles por las poblaciones, quienes no les asignan

<sup>9</sup> La guerra es según Clausewitz como “(...) un acto de violencia para imponer nuestra voluntad al adversario”, (Clausewitz, 1977: 7).

la representatividad social para su actuación. En esos contextos no existen líderes, aun cuando podrán existir representantes formales, sin capacidad de convocatoria, negociación ni poder decisorio sobre a la acción ciudadana. La autoridad conferida a personas por el voto, o por decisión privada, partidaria o gubernamental, no garantiza representación social ni liderazgo. En muchos casos las autoridades, en contextos antidemocráticos, suelen ser fieles, incondicionales y sumisos personajes al poder autocrático establecido, que violan las funciones institucionales o responsabilidades sociales asignadas. En estas condiciones, la corrupción es sólo una de las expresiones, ante la ausencia de democracia y fiscalización social.

La desarticulación entre poblaciones es la imposibilidad o renuncia de crear un destino común, como sujetos de la historia, lo cual no es un proceso casual, es la imposición o triunfo radical y tiránico del poder de la clase del capital. El desencanto por la democracia representativa en la centenaria democracia costarricense,<sup>10</sup> latinoamericana y mundial,<sup>11</sup> es el resultado de las imposiciones y condiciones del unilateral poder económico, político y militar internacional, las cuales son promovidas y viabilizadas por los socios nacionales, así como por las clases políticas en las sociedades y los Estados. La destrucción de la capacidad organizativa de los trabajadores es la liquidación del grupo, organización o clase, para subsumirse en otras entidades o simplemente desaparecer de la escena social y política. Este proceso no es indiferente a la conciencia de los individuos, que asumen como propio, sin saberlo ni pensarlo (González, 1998), como

10 En una exploración empírica sobre la democracia en América Latina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se registra la decepción de la democracia representativa en América Latina. Así, el 55% de las personas entrevistadas, expresaba la disponibilidad en aceptar un gobierno autoritario, mientras afirman que los gobernantes incumplen las promesas de campaña: porque mienten para ganar las elecciones (65%), porque desconocen la complejidad de los problemas (10%), porque hay otros problemas más urgentes (10%), etc. (n=19,279) (PNUD, 2004: 51). El PNUD preparó un informe en donde se consultó a "(...) más de un centenar de analistas, treinta y dos presidentes y ex presidentes, más de doscientos líderes políticos y sociales y casi diecinueve mil ciudadanos y ciudadanas encuestados en dieciocho países" (PNUD, 2004: 17). En Costa Rica, un país con extraordinaria vocación cívica, el nivel de abstencionismo aumenta incesantemente, en 1998, fue del 31%, en 2002, del 32% y en el 2006, se estima que será del 35%. (Pacheco, Luis, "Abstención. 2006". *La Nación*, San José, sábado 10 de diciembre del 2005). Los 14 candidatos presidenciales, 2000 candidatos a diputados y más de 43 partidos, han atomizado o dividido las aspiraciones sociales, para contribuir a la reedición gubernamental de viejos partidos con obsoletas ideas y comprometidos con la clase empresarial transnacional.

11 Con motivo del milenio, la empresa Gallup International, en 1999, patrocinó y efectuó una encuesta a 57.000 personas adultas en 60 países, dos terceras partes de los entrevistados expresaban que en sus países no se regía por la voluntad del pueblo, opinión incluso en las democracias más antiguas del mundo, (Annan, 2000).



un poder extraño, “(...) que no saben de donde procede ni a dónde se dirige y que ya no pueden dominar” (Marx: 1977: 36).

“(...) el suprimir la razón a favor de la fe o creencia no razonada no sólo comporta cuestionar nuestra propia capacidad de pensar sino de negar la tradición analítica de las civilizaciones humanas, de la que somos herederos”, (Sen, 2000: 288).

En ese contexto, se degrada y se hace indigno el trabajo y los trabajadores,<sup>12</sup> así como se pierde la capacidad de crear líderes, como concreción del grupo y su devenir, lo cual es la liquidación coyuntural de la capacidad de autodeterminación, como individuo o clase. La salvaje manifestación del capitalismo contemporáneo tiene en la política el modo de confrontación entre poderes, sean clases, fracciones de capitales o países, lo cual en parte es producto de la liquidación de un Estado Social que equilibraba poderes disímiles y antagónicos. La monopolización del poder empresarial y político mundial, es su individualización,<sup>13</sup> y la vuelta al pasado para la sociedad, anulando las manifestaciones formales y fácticas de lo público, así como del irrespeto de los derechos ciudadanos y la representatividad social.

Las sociedades del pasado no comprendieron una vida interdependiente como el presente, menos aún en un mundo con poblaciones sin derechos y sin posibilidad de orientar su destino. La vida doméstica guarda enormes diferencias con la cotidianidad urbana. La inexistencia de lo público y de un sistema político dependiente, formal y realmente, de una colectividad (Torres, 2004), individualiza el poder en las relaciones domésticas que no son las del presente globalizado. La monopolización económica en la integración global contemporánea, es la ampliación de los ámbitos de influencia del capital mundial o la expropiación de otros capitales, así como el desfalco de los trabajadores, lo cual se encuentra incentivado y articulado con un Estado, que ha abandonado la representación de lo público.

El presente marca el fin de la legitimidad Estado, el cual ha perdido poder como consecuencia del incremento de la desigualdad de poderes en

---

12 Para Braverman (1978) es la reducción del trabajo en trabajo abstracto y cuyo desarrollo se intensifica a fines del siglo XIX.

13 El individualismo posesivo no es una creación de los propietarios, es el sustento ideológico de la sociedad capitalista, que ha socializado la vida, la producción y el consumo, pero que privatiza la rentabilidad y el beneficio creado socialmente. Pero la tendencia hacia la eliminación de los competidores los aísla, desarticula e individualiza. La eliminación de la oposición de las clases subalternas también es la descomposición clasista de la burguesía.

la sociedad civil. La mediación estatal o su autonomía relativa, no es necesaria para la reproducción del capital, ha liquidado el sistema político y la equivalencia de poderes antagónicos. La subsunción formal del Estado al capital se ha transfigurado en real. La individualización del líder, la autonomización del capital mundial y del poder mundial, es una posición y una práctica reaccionaria o la imposición de condiciones del pasado a una sociedad distinta e interdependiente.

#### **4. El Estado y la política**

En la perspectiva de Max Weber y de Carl Schmitt, la creación del Estado total, que encarna la articulación del sistema, fue asimilado como el inicio de la confrontación o guerra por el rescate de la política monopolizada por el Estado. “(...) el Estado moderno controla los medios totales de organización política, (...) completa la «separación» de (...) los medios materiales de organización (...) Aquí comienza la evolución más moderna y podemos presenciar con nuestros propios ojos el intento de iniciar la expropiación de este expropiador de los medios políticos y, con ello, del poder político”, (Weber, 1971: 103).

“(...) la acción política para Schmitt es sobre todo opción, riesgo, decisión: “producción de un mito” que no deja espacio libre y que compromete al sujeto imponiéndole la elección. La guerra se convierte de tal modo en el momento y en el lugar de definición de la naturaleza “existencial” del comportamiento político en cuanto impone una elección irreversible que no permite circunloquios y mediaciones dialécticas y pone fin a la práctica discutidora de la eterna indecisión.” La categoría de lo “político” no puede en nuestra época ser confundida con la de “estatal” (Arico, 1984: XII-XIV).

Desde esa perspectiva, de Weber y Schmitt, el Estado ha estrangulado todo vestigio de libertad de los individuos, lo cual es coincidente el pensamiento liberal contemporáneo, que atacan y destruyen el Estado Social, en aras de una pretendida defensa a la libertad individual, que paradójicamente no ha cercenado su poder para imponerse sobre la clase trabajadora y el propio Estado. Se podría afirmar que la democracia representativa del Estado Social ha sido el medio para la subordinación de las reivindicaciones y derechos de los trabajadores, así como para la apropiación de la función pública del Estado.

Sin embargo, el Estado al cual hacen mención tanto Weber como Schmitt, es precisamente el que limitó, en América Latina, la voracidad del capital, el que amparó los derechos humanos y ciudadanos y el que pro-

puso una orientación nacional al desarrollo de la sociedad, con la política pública. El Estado con poder de regulación sobre la sociedad, según ellos es un adversario que ha expropiado a la clase propietaria del capital de los medios políticos para la dominación directa y sin mediación alguna. El discurso crítico y militante de Weber y Schmitt era similar al marxista, aun cuando con distintos protagonistas clasistas. El concebir al Estado como

“(..) y en todos los casos, una máquina esencialmente destinada a reprimir a la clase oprimida y explotada” ( Engels, 1980: 350), o como el poseedor del “(..) monopolio del uso legítimo de la fuerza física” (Weber, 1971: 98), pone de manifiesto el reconocimiento, desde posiciones ideológicas contrapuestas, de la disposición al uso de la violencia contra aquellos que subviertan el orden social, económico y político establecido.

La poder del Estado tiene por origen la existencia de fuerzas equivalentes entre las clases protagonistas del capitalismo, las cuales tienen en ese ente, la capacidad negociadora, decisoria y ejecutiva de sus intereses, o dicho de otro modo, el Estado Social constituye el límite y posibilidad para los intereses y ambiciones de dichos actores, así como la facultad del uso de la coacción y la fuerza sobre las clases, como también lo reconoce Schmitt (1984): “(..) el estado *total* propio de la identidad entre Estado y sociedad, jamás desinteresado frente a ningún sector de la realidad y potencialmente comprensivo para todos” (Schmitt, 1984: 19).

El Estado Social en ningún momento se ha independizado de la clase del capital, pero ha requerido de la legitimidad de las clases subalternas, de su subordinación y obediencia. La política pública ha sido el medio para la legitimidad estatal, para la validación de la explotación del trabajo y la reproducción de la desigualdad.

“(..) el poder del Estado en democracia, no surge de las capacidades acumuladas por la clase política, ni por benevolentes gobernantes, sino por la heterogeneidad social de igualitarios ciudadanos. No es la disponibilidad de recursos gestionados lo que otorga poder social al Estado, sino es el poder otorgado socialmente que le permite disponer de los medios para su intervención en la sociedad” (Huaylupo, 2003: 22-23).

La legitimidad social del Estado o la supeditación política de la sociedad capitalista es la garantía armada para una paz formal, lo cual marca el límite y posibilidad de poderes locales, así como también es el ámbito que limita el horizonte de actuación para el liderazgo en las organizaciones.

“(..) la democracia no asegura la justicia social, pero es el único espacio que permite luchar para conseguirla”<sup>14</sup>

La paz o la conservación del poder del capital es una guerra de posiciones que se dirime cotidianamente en la desigualdad social por la conquista de mayores de espacios de poder. Esto es, la legitimidad social del Estado, es una facultad para regular y lidiar con intereses y organizaciones, en el espacio nacional del poder, así como, un requisito para la política exterior. De este modo, la conquista o el asalto al Estado ha sido importante para la expansión del capital global.

La intelectualidad burguesa y sus actores, del pasado y del presente, atacan al Estado que encarna los intereses generales o públicos de la sociedad capitalista y de modo particular, ataca la capacidad igualitaria de la clase proletaria en el quehacer político del Estado, por considerarlo atentatorio contra la administración de su rentabilidad, intereses y destino histórico. La democracia y libertad es apreciada por los liberales como una facultad que emana de la magnitud de sus propiedades (Hinkelammert, 1999) y de las posibilidades para ampliar su riqueza e influencia; por ello limita y condiciona el espacio de participación de las clases subalternas y de la gestión estatal.<sup>15</sup> La preocupación liberal es contrarrevolucionaria, como se expresaba en la actuación de la Comisión Trilateral<sup>16</sup> al considerar la democracia y los derechos humanos como distorsiones al mercado y como también lo manifiesta T. S. Marshall (1964), citado por Wolfe (1980):

14 Afirmación de un dirigente sindical peruano (Cotler, 2004: 45).

15 La libertad individual como autonomía de definir y alcanzar sus aspiraciones y ambiciones, ensanchando el espacio de autodeterminación individual y restringiendo la colectiva. Es una concepción práctica que desprecia e ignora la sociedad, lo cual se reafirma al limitar la acción igualitaria del Estado. Se podría afirmar que esta visión, según Bobbio (1985b: 199) se “(..) corresponde a la temática de la teoría liberal”, pero se contraponen a todas las doctrinas democráticas existentes, clásicas y contemporáneas.

16 “(..) con objeto de asegurar la continua oportunidad de desarrollar análisis penetrantes sobre cuestiones de política exterior, complicadas, importantes y actuales, opera una organización conocida como la Comisión Trilateral. Un grupo de líderes de las tres áreas desarrolladas y democráticas del mundo se reúne cada seis meses para discutir ideas de interés presente para Japón, América del Norte y Europa. Temas tales como el sistema monetario mundial, las relaciones económicas entre las naciones ricas y pobres, el comercio mundial, la energía, el futuro de los mares, la ayuda a las naciones menos desarrolladas y otras posibilidades de comprensión y colaboración internacionales son primero estudiadas por académicos y después debatidas por los miembros de la Comisión (...)” Carter, J. *Why not the best?* Bantam Books, New York 1976. pp. 145-146, tomado de: (Rico, 1978: 17).

“(…) los derechos políticos de los ciudadanos, a diferencia de los derechos civiles, estaban colmados de peligro potencial para el sistema capitalista, aunque con toda probabilidad, quienes estaban extendiéndolos cautelosamente hacia toda la población, no advertían cuán grande era ese peligro” (Wolfe, 1980: 313).

La absorción empresarial por parte de los consorcios mundiales, la prolongada crisis de representatividad política de las clases subalternas y la pérdida de capacidad organizativa de los trabajadores y comunidades, es una manifestación de la concentración y centralización del poder no conocido en el pasado. Un proceso que ha liquidado la ciudadanía, la democracia y la diversidad organizativa y subjetiva de la humanidad.

## **5. Destrucción-creación de la política y la subjetividad**

La privatización o la subsunción real de la sociedad mundial al capital, es un obstáculo a la democracia y al desarrollo de la individualidad, es la conclusión de un proceso que convirtió al trabajo en una mercancía, para supeditar su propia existencia y devenir social. La apatía o la desesperanza por lograr reivindicaciones personales y colectivas, en participar en procesos electorales o el sentimiento de impotencia por defender los derechos y seguridad ciudadana, en la lucha por la sostenibilidad de medio ambiente y recursos naturales, o la indiferencia ante la evidente corrupción de la clase política, etc., quizás sean algunas de las manifestaciones alienantes en la sociedad contemporánea.

“(…) nuestras decepciones han sido tan profundas y tan prolongadas que muchas aceptarán durante largo tiempo todavía dar prioridad, en la definición de la democracia, a esta limitación del poder” (Touraine, 2004: 7).

El auge de la expansión y crecimiento del capital mundial contemporáneo está acompañado del mayor desfaldo de la fuerza de trabajo y de la naturaleza. La creación de las mayores magnitudes de riqueza está en directa relación con la destrucción de la de vida<sup>17</sup> y de la naturaleza (Hobsbawm, 2001). La expansión del capital se ha desarraigado contradictoriamente de las fuentes que le garantizan su existencia y permanencia.

---

17 En el pasado y el presente los ideólogos de la burguesía (Adam Smith, 1981 y von Hayek, 1990) han justificado y validado la muerte como el medio para garantizar la supervivencia del capital (Hinkelammert, 2003b). La exclusión y el desfaldo ha sido aceptado, mágica o mímicamente, como sacrificio humano, como lo hacían las sociedades del pasado que desconocían las determinaciones del mundo real.

El poder mundial se encuentra en crisis; no puede obtener legitimidad, no es capaz de despreocuparse por sus intereses, los cuales deben ser gestionados directamente, desde la presión diplomática, la invasión, la ocupación y la agresión militar. El lenguaje y práctica agresiva del Estado norteamericano, es una concepción y práctica fallida e insostenible, el desgaste económico, político y militar, o el agotamiento de las voluntades y facultades, producto de la oposición de los amigos, del desprecio y lucha de los adversarios y enemigos, restan capacidad de respuesta, se hacen inefectivos los medios para la dominación y el apoyo, así como desaparece el apoyo social interno. El omnímodo poder militar y político ha perdido la subjetividad que le daba sustento.

La política como acción colectiva entre iguales, ha sido o busca ser cercenada para ser apropiada por los grandes propietarios del capital nacional y mundial. La privatización de la política es su negación, así como es ilusoria y absurda la eliminación de la interdependencia entre personas, grupos, organizaciones y sociedades. La imposición del individualismo posesivo, como manifestación de la concentración y centralización del capital, así como expresión contemporánea para expansión competitiva y la destrucción de las condiciones sociales y ambientales, no es viable para el capital, la vida, la libertad y la democracia, para el presente ni para las generaciones futuras.<sup>18</sup>

En este contexto, el liderazgo para la orientación y realización de los propósitos organizacionales, no tiene el medio para su desarrollo. La pérdida de la capacidad organizativa, es también la eliminación de la posibilidad de gestación de liderazgos, lo cual no es equivalente a la liquidación de la acción individual, tampoco de la guerra de posiciones que analizaba Gramsci (1981) y sus estudiosos (Fiore, 1976; Buci-Glucksmann, 1980), ni de la microfísica del poder que estudiaba Foucault (1979b y 1984).

La imposibilidad de la construcción colectiva por la alienación y por la dominación ha creado la alternativa para la actuación del sujeto en un contexto donde las organizaciones han perdido la capacidad reguladora y modeladora de la actuación individual. La destrucción de lo común y de lo público ha atomizado la colectividad, pero no elimina la socialidad. En el reconocimiento caótico de la heterogeneidad, el individuo se distingue como distinto, lo cual constituye una dimensión de la objetivación del sujeto, de la creación de la posibilidad de compartir, convivir, converger e integrar, así como la de hacer historia y cultura.

18 Dennis Meadow, coordinador del estudio del Club de Roma: Límites del Crecimiento, afirmaba en una entrevista que "(...) la humanidad se comporta como un suicida, y ya no tiene sentido argumentar con un suicida, una vez que haya saltado de la ventana" (*Der Spiegel* N.º 29, 1989. p. 118. Tomado de: Hinkelammert, 2003b: 249).

La destrucción del pasado no es el fin de la posibilidad de construcción de una nueva sociedad. La crisis está liberando a los individuos de la ataduras ideológicas, de los determinismos del poder y de las imposiciones técnicas del capital. Las nuevas dictaduras gestan la conversión del individuo aislado, en sujeto de la intersubjetividad e interdependencia con los otros y su medio ambiente. La memoria histórica de los pueblos y los sujetos con conciencia crítica del pasado, serán el fundamento de la nueva sociedad y del liderazgo, cuyas tendencias no son apreciadas con claridad, ante la turbulencia del caos y la destrucción del presente.

El poder global prevaleciente en los procesos productivos, políticos, ideológicos y militares, no supone el vaciamiento de todos los sentimientos y facetas de la vida de los individuos, tampoco los convierte en máquinas robotizadas sin conciencia, sin subjetividad, pensamiento o voluntad. El ejercicio del poder supone una regulación, disciplinamiento o represión dirigidos hacia quienes se le resisten o que generan contrapoderes.

“(...) no hay una relación de poder sin resistencia, sin escapatoria o huida, sin un eventual regreso” (Foucault, 1990, 108).

“Tanto contra las ilusiones de los teóricos de la dominación y del condicionamiento, como contra los fantasmas de prepotencia y de simplificación que surgen constantemente en los hombres de acción, es preciso aseverar firmemente que en ningún caso se podría asimilar la conducta humana al producto mecánico de la obediencia o de la presión de las circunstancias estructurales; es indefectiblemente la expresión y la práctica de una libertad por mínima que ésta sea; pone de manifiesto una elección mediante la cual el actor toma las oportunidades que se le ofrecen en el marco de las restricciones inherentes a él, y nunca es, pues, completamente previsible pues no está determinada, pero, por el contrario, siempre es contingente” (Crozier, 1990: 38-39).

El fin del poder posesivo será la construcción de otra sociedad, de las organizaciones y del liderazgo, así como de la ciudadanía, de los Estados y las relaciones internacionales. La transición crítica del presente podría ser el preludio de una nueva época que supere las visiones y prácticas que fetichizaron y tecnificaron las ilusiones humanistas desde el siglo XVIII, para liberar a los individuos y las sociedades de las visiones y prácticas que los ataron y subordinaron a la lógica de la valorización del capital y del poder excluyente.

## **Bibliografía**

- Alvarado, E. (2006). “No resulta fácil defender temas impopulares” Diario *La Nación*, 23 febrero 2006 (San José).
- Annan, K. (2000): *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, (Washington, Naciones Unidas).
- Arico, J. (1984): “Presentación”, en: C. Schmitt (ed.): *El concepto de lo político*, (Buenos Aires, Folios).
- Bobbio, N. (1985a): “El poder y el Derecho”, en: Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (eds.): *Origen y fundamentos del poder político*, (México, Grijalbo).
- (1985b): “Kant y las dos libertades”, en: Bobbio, N. *Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, (Madrid, Debate).
- Borghino, M. (1998): *El nuevo paradigma del liderazgo*, (México, Grijalbo).
- Braverman, H. (1978): *Trabajo y Capital Monopolista*, (México, Nuestro Tiempo).
- Browne, C. y Thomas, C. (compiladores) (1958): *El estudio del liderazgo*, (Buenos Aires, Paidós).
- Buci-Glucksmann, C. Portantiero, J.; Vacca, G. y Macciocchi, M. (1980): *Gramsci y la política*. (México, UNAM).
- Chacón, V. (2006). “Francisco Barahona: Leyes electorales sostienen al bipartidismo”, Semanario *Universidad* N.º 1655.
- Chalmers, A. (1982): *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, (Madrid, Siglo XXI).
- Chesneaux, J. (1971): *¿Hacemos tabla rasa del pasado?*, (México, Siglo XXI).
- Clausewitz, K. (1977): *De la guerra*, (México, Diógenes).



- Cotler, Julio. (2004): La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad, en PNUD (2004): *La democracia en América Latina*, (Buenos Aires, Aguilar).
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990): *El actor y el sistema*, (México, Alianza).
- Drucker, P. (1979): *La gerencia de empresas*, (México, Hermes).
- Engels, F. (1980): El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, *Obras Escogidas*, (Moscú, Progreso).
- Febvre, L. (1982): *Combates por la historia*, (México, Ariel).
- Fiori, G. (1976): *Antonio Gramsci*, Barcelona, Península).
- Foucault, M. (1979a): *Historia de la locura en la época clásica*, (México, FCE).
- (1979b): El ojo del poder, en: Bentham, J. (ed.) *El panóptico*, (Madrid, La Piqueta).
- (1981): *El nacimiento de la clínica*, (México, Siglo XXI).
- (1984): *El discurso del poder*, (México, Folios).
- (1990): El sujeto y el poder, en: Torres, E. (compilador). *Política. Teoría y métodos*, (Costa Rica, EDUCA).
- (1991): *Enfermedad mental y personalidad*, (Barcelona, Paidós).
- Freud, S. (1989): *Psicología de las masas y análisis del Yo*, (España, Alianza).
- Fromm, E. (1979): *La condición humana actual y otros temas*, (Buenos Aires, Paidós).
- (1976): *Crisis del psicoanálisis en la sociedad contemporánea*, (Buenos Aires, Paidós).
- Fukuyama, F. (1992): *El fin de la Historia y el último hombre*, (Barcelona, Planeta).

- Goldsmith, M., Lyons L. y Frers A. (2001): *Coaching. La última palabra en desarrollo del liderazgo*, (México, Prentice Hall).
- Goleman, D.; Boyatzis, R. y McKee, A. (2003). *El líder resonante crea más*, (Barcelona, Novoprint).
- González, S. (1998): Entre la utopía y la interdicción, (Buenos Aires, CLACSO-EURAL-UBA), (<http://www.clacso/so/wwwclacso/espanol/html/biblioteca.html>).
- Gramsci, A. (1981): *Cuadernos de la cárcel*, (México, Era).
- Gutiérrez, G. (2001): *Globalización, caos y sujeto en América Latina*, (Costa Rica, DEI).
- Hayek, V. (1990): *La fatal arrogancia: los errores del socialismo*. (Madrid, Unión).
- Heidegger, M. (1998). *Ser y tiempo*, (Chile, Universitaria).
- Hinkelammert, F. (1999): La economía en el proceso actual de globalización y los derechos humanos, en: Hinkelammert (compilador): *El Huracán de la Globalización*, (Costa Rica, DEI).
- (2003a): *El asalto al Poder Mundial y la violencia sagrada del Imperio*, (Costa Rica, DEI).
- (2003b): *El sujeto y la ley*, (Costa Rica, UNA).
- Hobsbawm, E. (2001): *Historia del Siglo XX*, (Barcelona, Crítica).
- Huaylupo, J. (1999): “La política pública en un contexto de privatización de la política social del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, N.º 4 (México, UNAM).
- (2001): “Las organizaciones y las ciudades en tiempos de la privatización mundial del bienestar”, en: *Revista Reflexiones*, Vol 80, N.º 2.

- (2003): ***Democracia, burocracia y autocracia***, (Costa Rica, Universidad de Costa Rica).
- Kay, W. (1996): ***Dueños del Futuro***, (Madrid, Iberonet).
- Korda, M. (1977): ***El poder. Cómo obtenerlo y cómo emplearlo***, (Barcelona, Pomaire).
- Kosik, K. (1976): ***Dialéctica de lo concreto***, (México, Grijalbo).
- Kossok, M. (1977): “La sal de la revolución. El jacobinismo en Latinoamérica. Intento de una determinación de posiciones”, ***Historia y Sociedad*** N.º 13, México.
- Marramao, G. (1982): ***Lo político y las transformaciones***, (México, Siglo XXI).
- Marshall, T.S. (1964): ***Class, citizenship and social development***, (New York, Doubleday).
- Marx, K. (1973a): Tesis sobre Feuerbach, ***Obras Escogidas***, (Moscú, Progreso).
- (1973b): El 18 Brumario de Luis Bonaparte, ***Obras Escogidas***, (Moscú, Progreso).
- Marx, K. y Engels, F. (1967): ***La sagrada familia***, (México, Grijalbo).
- (1977): ***La ideología alemana***, (México, Cultura Popular).
- Pereyra, C. (1981): Historia, ¿para qué?, C. Pereyra, L. Villoro, A. Córdova, et. al. (eds.): ***Historia, ¿para qué?***, (México, Siglo XXI).
- (1984): ***El sujeto de la historia***, (Madrid, Alianza).
- PNUD. (2004): ***La democracia en América Latina***, (Buenos Aires, Aguilar).
- Ramírez, E. (2006): “Las “pulgas” se metieron en el escrutinio electoral”, ***Semanario Universidad***, N.º 1655, Universidad de Costa Rica.
- Rico, C. (1978): “Interdependencia y Trilateralismo: Orígenes de

una estrategia”, *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, N.ºs 2-3, México, CIDE.

- Rojas, J. (2006): Arias descarta debatir dada su amplia diferencia ([http://www.nacion.com/In\\_ee/2006/enero/pais3.html](http://www.nacion.com/In_ee/2006/enero/pais3.html)).
- Rudé, G. (1978): *Europa en el siglo XVIII. La aristocracia y el desafío burgués*, (Barcelona, Alianza).
- (1979): *La multitud en la historia. Los disturbios populares en Francia e Inglaterra 1730-1848*, (España, Siglo XXI).
- (1981): *Revolución popular y conciencia de clase*, (Barcelona, Grijalbo).
- Sartre, P. (1970): *Crítica a la razón dialéctica*, (Buenos Aires, Lozada).
- Schmitt, C. (1984): *El concepto de lo político*, (Buenos Aires, Folios).
- Sen, A. (2000): *Lo que vendrá*, (Madrid, Taurus).
- Senge, P. (1992): “El nuevo trabajo de los líderes: Construir organizaciones que aprenden”, *Administración de Empresas* N.º 52, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Serres, M. (2002): Lo universal en contra de un particularismo llamado mundialización. Versión digitalizada de la conferencia en el Coloquio *Diversidad cultural y mundialización*, (<http://www.nacion.com/ancora/2002/setiembre/29/ancora1.html>).
- Smith, A. (1981): *La riqueza de las naciones*, (México, FCE).
- Stogdill, R. (1958a): “Factores personales asociados con el liderazgo: examen de la literatura”, en: C. G. Browne y T. S. Shon (compiladores): *El estudio del liderazgo*, (Buenos Aires, Paidós).
- (1958b): “Liderazgo, afiliación y organización”, en: C. G. Browne y T. S. Shon (Compiladores): *El estudio del liderazgo*, (Buenos Aires, Paidós).

- Torres, J. (2004): *Luhmann: la política como sistema*. (México, FCE).
- Touraine, A. (2004). *¿Qué es la democracia?*, (México, FCE).
- Vernú, V. (1996): *El planeta americano*, (Barcelona, Anagrama).
- Villalobos, C. (2005): Arismo arrasó en asamblea de PLN, ([http://www.nacion.com/ln\\_ee/2005/septiembre/03/pais0.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2005/septiembre/03/pais0.html)).
- Weber, M. (1969): *Historia y Sociedad*, (México, FCE).
- (1971): “La política como vocación”, en: *Ensayos de sociología contemporánea*, (Barcelona, Martínez Roca).
- (1977): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, (Barcelona, Península).
- (1978): *Historia económica general*, (México, FCE).
- Wolfe, A. (1980): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, (México, Siglo XXI).



## VOCES NUEVAS

## El Frente Sandinista de Liberación Nacional y sus órganos partidistas locales: una primera aproximación a los municipios de Boaco y Estelí

*Abelardo Baldizón<sup>1</sup>*

El estudio de los partidos políticos desde su interior en la región centroamericana es un campo todavía muy poco trabajado, si consideramos la cantidad de estudios existente sobre el tema. En su mayoría, los científicos sociales dedicados al estudio de los partidos políticos en la región han prestado mucha más atención a los sistemas de partidos centroamericanos. Es decir, se ha prestado mucha más atención a la interacción entre los partidos que a aquellos aspectos de su funcionamiento organizativo como la democracia interna, los fundamentos constitutivos de las lealtades partidistas y la motivación de la participación de los militantes, entre otros. Su vida interna ha sido tratada principalmente de manera muy general y con poca profundización en las especificidades de los distintos partidos de Centroamérica.<sup>2</sup>

Con este artículo se pretende abonar a ese todavía poco explorado campo de las interioridades de los partidos políticos en nuestra región,

1 Proyecto de Apoyo a la Modernización de las Instituciones Partidarias del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Nicaragua, *e-mail*:abelardobaldizon@yahoo.com

2 Este artículo se basa en los principales planteamientos y hallazgos de la tesis presentada ante FLACSO Sede Académica Costa Rica como parte del Programa Centroamericano de Posgrado en Octubre del 2005. El autor desea agradecer el apoyo y compañía de un sinnúmero de personas en especial a mis padres, a los compañeros de la maestría Martha Susana Castrillo, Daniel Barrios, Grace García y Ekaterina Parilla, al profesor Carlos Carranza.

basándose en el caso específico del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), partido que en Nicaragua ha sido la fuerza política más importante de los últimos veintiséis años. Nacido como una organización político-militar en la segunda mitad del siglo pasado. En la actualidad es el partido político mejor organizado de su país. Como organización política es singular haber pasado en su historia por tres facetas claramente distinguibles: nació como guerrilla que operaba en el área rural del norte de Nicaragua para terminar por derrocar a una de las dictaduras más longevas del continente americano mediante de una insurrección popular. A partir de 1984 se convirtió oficialmente en el partido de gobierno hasta que en la elecciones de 1990 fue derrotado sorpresivamente por la Unión Nacional Opositora (UNO).

A partir de esa derrota electoral se inició un proceso paulatino de transformación (Santituste, 2000) que condujo al FSLN en un partido dominado por el liderazgo de su secretario general. A quienes se han opuesto a su forma de conducir el partido o han tenido pretensiones de rivalizar y poner en peligro la continuidad de su liderazgo, se les ha marginado de los órganos de decisión internos o simplemente expulsado de la organización. El ejemplo más reciente es el caso de la expulsión del difunto exalcalde de Managua y del excanciller y embajador durante en los años ochenta ante las Naciones Unidas Víctor Hugo Tinoco. Esta transformación lleva a preguntarse: ¿Cómo se explica este poder dentro del FSLN? o mejor dicho, ¿qué ha hecho posible que un líder y quienes le rodean puedan controlar al partido de esta forma?

El análisis del presente artículo se centra en estudiar cómo la cúpula partidaria ejerce su poder sobre los órganos municipales. El objetivo es entender: ¿qué hace posible el control de la dirigencia nacional del FSLN sobre los dirigentes de los órganos locales y cuáles son las bases del poder de estos dirigentes locales en los órganos municipales del FSLN? Para ello se seleccionó a dos municipios de Nicaragua: Boaco y Estelí. Situado el primero en el centro del país y el segundo en el norte.

Se ha optado por los órganos municipales del FSLN para obtener una primera imagen de la participación política en los órganos partidistas de los militantes de base e indagar las condiciones en las que esta se da. La manera de participar de las bases repercute significativamente sobre la democracia interna del partido y en su capacidad de representar los intereses de la ciudadanía ante las políticas de los gobiernos locales y del Estado nicaragüense. La representación política es posible si la actividad partidista



de los militantes no se reduce a trabajar en los periodos electorales, en las acciones ligadas a este proceso o en la ejecución de los mandatos de los líderes nacionales. En este caso, el partido no está cumpliendo su función de vincular a la ciudadanía y al Estado. Igualmente, su efectividad para articular, agregar las diversas y confrontadas demandas y aspiraciones existentes en la sociedad nicaragüense, es muy pobre e ineficiente. Tampoco logran ser vehículo de participación, asegurar la existencia de control político por parte de la ciudadanía y con ello hacer operativas las instituciones del sistema democrático (Freidenberg, 2005: 2), todas ellas funciones de los partidos políticos en las democracias modernas.

En este sentido, resulta indispensable poseer mayor conocimiento sobre los partidos políticos si se desea garantizar la estabilidad, durabilidad y profundización de los actualmente regímenes democráticos de la región centroamericana. Si deseamos democracias que sean realmente “(...) un proceso social complejo que busca ampliar y mejorar las formas de participación de la sociedad en la política” (Marván Laborde, 1999: 261), es necesario conocer con profundidad nuestros partidos políticos, sus deficiencias y posibilidades de desarrollo. La relevancia de estudiarlos también radica en su importancia para la legitimidad del régimen democrático, ya que cuando no cumplen su función de generar representatividad, esta es seriamente afectada como sucede en el caso de Nicaragua en donde la situación de apoyo y confianza en los partidos políticos es preocupante. En el 2003 menos de un 15% de la población decía tener confianza en los partidos políticos o sentirse cercana a ellos (Latinobarómetro, 2004: 44).

## **1. La relación entre los líderes y seguidores**

La interacción entre los dirigentes nacionales del FSLN y los dirigentes locales se estudia a partir de a) los tipos de articulación de las unidades que componen la estructura del partido; b) el tipo estructura del partido, ya sea centralizada o descentralizada; c) la distribución de “incentivos” para garantizar la participación de los militantes en la organización partidista, y d) el control de los recursos de poder que poseen los dirigentes nacionales y locales.

### 1.1. Tipos de articulación

Las estructuras de los partidos pueden poseer distintas formas de articular las partes que la componen; en dependencia de cómo se da esta articulación podemos hablar de relaciones más democráticas en unos partidos que en otros. La articulación de los distintos órganos del partido puede ser débil o fuerte, de enlaces verticales u horizontales, centralizada o descentralizada, le permite a la élite que dirige la organización ejercer mayor o menor control. Un partido es de articulación débil cuando está formado por una serie de comités sin coherencia en su organización y unidos por lazos inestables producto de las rivalidades entre grupos, personalidades o clanes. Al contrario, un partido con articulación fuerte es una comunidad muy bien organizada y los órganos de base tienen muy bien definido su lugar dentro de la totalidad del aparato. A diferencia del primero, esto lleva a incrementar los órganos del partido (Duverger, 2002; 74-76).

La concepción de Duverger de los enlaces se puede definir como la comunicación entre los distintos órganos que forman el partido, la cual está estrechamente relacionada con la manera de ejercer el poder en el partido. Los enlaces verticales permiten únicamente la comunicación entre órganos inferior y superior; los órganos que están en el mismo nivel de la estructura no comunican, no tienen la posibilidad de hacerlo o simplemente está prohibido que lo hagan. Toda comunicación entre los distintos órganos se realiza por medio de la cima; de esta manera, el círculo de hierro controla los flujos de información dentro del partido.

Dado que el FSLN era una organización político-militar, en el inicio sus canales de organización estuvieron diseñados de acuerdo con este tipo de enlaces verticales. En esta etapa, el Frente Sandinista organizó la comunicación entre sus militantes de manera segmentada. Al sistema se le bautizó como “compartimentación”. Su lógica era que cada persona tuviera cierta cantidad de información predeterminada solamente para dicho individuo y, a la vez, este debía transmitirla únicamente a algunos miembros de la organización (Zimmermann, 2003: 148). El miembro no debía conocer en su totalidad las acciones de la organización pues en caso de caer en manos de la Guardia Nacional<sup>3</sup> no ponían en peligro las acciones planificadas. El sistema era producto del carácter clandestino del FSLN en ese período. Un enlace horizontal permite la comunicación entre los

---

3 La Guardia Nacional fue la fuerza coercitiva de la dictadura somocista contra la que luchó el FSLN hasta 1979. Cuando Anastasio Somoza Debayle huyó del país y terminó la dictadura dinástica de su familia.

órganos que se encuentran en el mismo nivel jerárquico. En los enlaces horizontales es posible que se establezca la comunicación entre los órganos partidistas dentro de un mismo nivel de la jerarquía. Al contrario, los enlaces horizontales, especialmente en los partidos directos<sup>4</sup>, son parte de su estrategia para dominar su entorno (Duverger, 2002: 79-81).

## **1.2. Estructuras partidistas centralizadas y descentralizadas**

La centralización y descentralización de la organización se refiere a la repartición del poder en la toma de decisiones entre los diferentes estratos de dirección. De los tipos de descentralización establecidos por Duverger, resultan útiles para nuestros fines la ideológica y la social. La primera consiste en permitir autonomía a las corrientes y fracciones al reconocer su existencia como organizaciones separadas o su influencia sobre los órganos de dirección. La segunda indica una organización del partido corporativista. Esto significa que cada sector o grupo económico es autónomo y posee poderes o facultades dentro del aparato, (Duverger, 2002: 82-85). En el caso del FLSN la descentralización ideológica resulta difícil de encontrar dado el verticalismo imperante. Este ha llevado a que se aplique la expulsión o exclusión de los órganos de dirección a quienes critican o divergen de las líneas oficiales que establece la dirigencia. En el Frente Sandinista existe poca tolerancia por lo que pueda ser considerado desviaciones de los criterios estratégicos de la dirigencia nacional. Por ello, aunque existen diferentes grupos con planteamientos distintos, únicamente quienes son afines al secretario general, pueden influir sobre la postura del partido en esta materia.

La descentralización social existe en el FSLN de manera formal. Según sus estatutos, las organizaciones sociales y las organizaciones sectoriales afines al partido, como la CST, el FNT, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinosa”, la Juventud Sandinista “19 de julio”, entre otras, son invitadas permanentes en los comités sandinistas departamentales. No obstante, no gozan del derecho al voto (Estatutos, 2002, art. 77), con lo que su participación resulta poco determinante sobre las acciones del FSLN. A ello se agrega que las organizaciones de masas ligadas al partido han subordinado sus intereses particulares a las direc-

---

4 El partido directo consiste en que: “(...) los miembros forman en sí la comunidad del partido, sin la añadidura de otros grupos sociales” (Duverger, 2002; 35) como sindicatos u otro tipo de organizaciones adicionales.

trices partidistas, lo que ha su vez ha disminuido su capacidad de presión para alcanzar sus reivindicaciones particulares (Santa Cruz, 2003: 15).

El centralismo o centralización en los partidos puede ser autocrático o democrático. Para Duverger, el centralismo democrático es “(...) el índice de una voluntad de conservar el contacto con la base” (Duverger, 2002; 86). El “centralismo autocrático” se da cuando las decisiones de la cima prevalecen sobre las decisiones de los órganos inferiores; en este caso, la cima posee representantes a escala local que controlan la ejecución de estas decisiones y se esfuerzan por hacerlas prevalecer sobre lo que piensen los militantes de los órganos inferiores. En el sistema del “centralismo democrático” –al contrario– aunque las decisiones son tomadas por la cúpula del partido, esta toma en consideración la opinión de los órganos inferiores. Los dirigentes del partido tratan siempre de conseguir el respaldo de las bases y dirigentes locales para poder implementar sus políticas. Como se verá más adelante, es el tipo de centralismo que impera en el FSLN, en donde a menudo, los dirigentes municipales o los miembros de las Asambleas Sandinistas Municipales son impuestos y no elegidos por las bases. Popularmente, a estas personas así elegidas se les conoce como “puestos de dedo”, sino pues no llegaron al cargo partidista por medio de un proceso de elección por la venia de algún dirigente importante dentro de la organización.

Para que funcione el “centralismo democrático” –de acuerdo con Duverger (2002)– es necesario que los dirigentes de los escalones intermedios sepan transmitir con eficacia a los superiores lo que piensan las bases y así poder explicarles las razones que motivaron las decisiones de la cúpula. Sin embargo, una vez tomadas las decisiones, no pueden ser cuestionadas y deben ser implementadas. Los cuadros intermedios tienen precisamente la tarea de asegurar su implementación y con ello garantizar a la cúpula el control sobre la ejecución. El consultar a las bases también juega un papel importante ya que le permite a la cúpula legitimar la decisión y el control que tiene sobre la ejecución de la esta.

### **1.3. La “distribución de incentivos” en las organizaciones partidistas**

Otros aspectos fundamentales en la relación entre los líderes del partido a escala nacional, los dirigentes locales y los militantes en general, es la distribución de incentivos que inciten a la participación voluntaria bajo las directrices de quienes dirigen la organización y los “recursos de po-

der”. Para entender más a fondo este argumento, partamos de la siguiente premisa: el principal interés de los líderes de un partido es conservar sus posiciones de poder. Para poder lograr este propósito, la supervivencia de la organización resulta indispensable. Sin el partido no existe el liderazgo de quienes lo dirigen. Un dirigente necesita, en primer lugar, de un partido que le sirva de instrumento para sostener su liderazgo y poder como dirigente. En otras palabras, la existencia del partido es la garantía más eficaz para preservar el poder del dirigente. Solamente mientras exista la organización dentro de la que ejerce su liderazgo, él puede preservar el poder que este le otorga. Por otro lado, el partido, como organización existe únicamente gracias a la participación de sus militantes. Si estos no estuvieran dispuestos a ser parte de la organización e involucrarse en sus actividades no habría partido político.

En este sentido, la respuesta a la pregunta: ¿de qué depende la existencia de los partidos políticos? Sería de la participación voluntaria de sus integrantes. Sin esta participación su funcionamiento simplemente no sería posible. La participación voluntaria de los militantes de un partido es un aspecto fundamental para la existencia de estas organizaciones como para su funcionamiento continuo. No es del líder de quien depende principalmente la existencia continua y el funcionamiento del partido, sino de los militantes. Por lo tanto, todos los liderazgos dependen de la disposición de los militantes de continuar participando en la organización. Sin esta disposición no hay partido y ni liderazgo. En resumen, el liderazgo es posible porque los líderes logran conseguir la participación voluntaria de los militantes.

Aunque la mayoría de los miembros de los partidos políticos son voluntarios, esto no significa que su participación sea desinteresada. Para conseguir la participación voluntaria, es necesario otorgarles incentivos. Estos pueden ser colectivos o selectivos. Los colectivos son “(...) beneficios o promesas de beneficios que la organización debe distribuir a todos los participantes en la misma medida” (Panebianco, 1995: 40). Este tipo de estímulo es fundamental para cualquier organización basada en voluntarios, ya que garantiza su participación. Los incentivos selectivos, al contrario, son aquellos que se “(...) distribuyen solamente a algunos partícipes y de modo desigual”, y se definen en términos de adquirir poder, estatus y beneficios materiales” (Panebianco, 1995: 40-67). Este tipo de incentivos ha jugado un papel más relevante después de la derrota del FSLN en 1990 y dentro del contexto actual, en donde la izquierda ha perdido su principal

referente ideológico como fue el marxismo y el socialismo real representado por los países del bloque socialista.

El primer tipo de incentivos se puede dividir en tres categorías: de identidad, de solidaridad e ideológicos. Los incentivos por identidad estimulan al individuo a sentirse identificado con el partido o la organización de la cual es voluntario. Los incentivos de solidaridad se dan gracias a los lazos que existen entre los miembros y el individuo. Los incentivos ideológicos se dan cuando el individuo se identifica con la causa que proclama el partido defender o alcanzar (véase, Panebianco, 1995: 41). En el origen del FSLN este tipo de incentivo fue muy importante ya que era el mayor estímulo que podía dar a sus militantes. La misma exigencia de los militantes estaba enfocada en esta dirección, como lo demuestran las palabras de Tinoco (1998: 62): “(...) en ese contexto los militantes sandinistas no esperaban dar o recibir nada material (...) por lo que la reciprocidad consistía más en dar y recibir seguridad y protección mediante el cumplimiento estricto de las normas de seguridad, dar y recibir estímulos y satisfacciones morales; lo que tenía que ver con el deber cumplido”.

#### **1.4. Los recursos del poder**

Otros factores importantes en la relación entre los dirigentes nacionales y locales son lo que Panebianco ha llamado “los recursos del poder organizativo”. Estos recursos permiten desequilibrar “el juego del poder”. Al hablar de la relación entre el líder y el militante había señalado que el poder dependía de los recursos que cada uno aporta en la interacción. La superioridad del líder frente al militante se da gracias a que tiene a su favor un mayor control de estos recursos (Panebianco, 1995: 83-4).

Estos recursos se materializan como la posibilidad de satisfacer ciertas prestaciones que el partido necesita para su supervivencia y funcionamiento. Debido a que no existe una garantía absoluta de estas prestaciones por uno o varios individuos y del funcionamiento o la continuidad de las actividades que garantizan la existencia del partido, estos recursos y actividades se convierten en situaciones de incertidumbre. En la teoría de Panebianco, se identifican seis situaciones de incertidumbre o “zonas de incertidumbre”:

- La competencia: consiste en que un sujeto es poseedor de un conocimiento especializado que se deriva de la experiencia en el traba-

jo político y organizativo y por lo tanto es considerado indispensable para el partido.

- Relaciones con el entorno: sobre el mundo exterior que rodea a los partidos político estos pueden ejercer un control limitado. A la vez, de este entorno surgen retos y amenazas que pueden ser devastadores para la organización. De allí que el control de la relación del partido con el mundo circundante sea una fuente de poder al interior de la organización, al permitir la supervivencia organizativa o incrementar la influencia sobre el sistema político.
- La comunicación: consiste en ser capaz de distribuir, manipular, retrasar o suprimir la información relacionada con el funcionamiento del partido. Para quien controla la comunicación, significa poseer una importante ventaja en las luchas internas por el control del partido.
- Las reglas formales: establecer las reglas, manipular su interpretación, imponer o no su cumplimiento permite fijar el marco dentro del que se darán los conflictos internos. Esto da la posibilidad de crear ventajas normativas a favor propio y en detrimento del poder de influencia interno de los rivales políticos.
- La financiación: consiste básicamente en poder proveer al partido de dinero para que pueda financiar las diversas actividades necesarias para su funcionamiento. Estas actividades van desde el financiamiento de la campaña electoral hasta el mantenimiento de una escuela de cuadros. Quien garantiza el flujo de dinero, satisface una necesidad vital en la organización e indiscutiblemente goza de una importante cuota de poder en ella.
- El reclutamiento: el control sobre el reclutamiento se basa en dos premisas: primero, determinar quiénes entran al partido, y segundo, poder influir en quienes ascenderán en la jerarquía de la organización. Ser capaz de promover al individuo dentro del partido es dominar el proceso de hacer carrera y la posibilidad de distribuir un incentivo de estatus importante que se paga con lealtad, lo cual a su vez refuerza la posición de líder (Panebianco, 1995).

## **2. El contexto municipal de Nicaragua y sus repercusiones en la relación entre dirigentes nacionales y locales**

A partir del gobierno de la señora Violeta Barrios de Chamorro y las reformas a la Constitución de Nicaragua en 1995, se inició un proceso de descentralización del Estado nicaragüense. Estas reformas constitucionales incrementaron la autonomía formal de los gobiernos municipales; sin embargo, esto no se reflejó en la distribución de recursos que el Gobierno Central está obligado a realizar. Por esta razón, el proceso ha sido considerado como un mecanismo de desconcentración del Estado y de privatización más que de descentralización, ya que se ejecutó con una lógica economicista, con el objetivo de incrementar la eficiencia del Estado, al ahorrar y recuperar recursos, juntando de esta forma el proceso de descentralización, la reducción del Estado y el ajuste económico (Ortega Hegg, 2001: 31).

Si la debilidad del proceso de descentralización no ha permitido el avance de la autonomía municipal, también ha obstaculizado el desarrollo de los espacios propios de los órganos municipales de los partidos políticos. En términos de recursos financieros, los gobiernos municipales están subordinados al Gobierno Central, que controla el acceso de las municipalidades a mayor financiamiento. Este es un factor importante por considerar, ya que puede afectar gravemente el desempeño y la continuidad de un partido en un gobierno local. Las autoridades municipales necesitan de las autoridades nacionales para obtener recursos del Gobierno Central y ejecutar sus planes de gobierno, y cumplir sus promesas electorales que a la vez les ayuda a garantizar su popularidad entre la población local y la continuidad de su partido en el gobierno municipal. Desde esta perspectiva, la relación con la cúpula del partido de los dirigentes municipales puede ser clave para obtener recursos. Al mismo tiempo, puede incrementar la subordinación de los órganos partidistas municipales a los órganos partidistas nacionales.

La centralización del Estado aparece entonces como un factor que facilita o estimula el ejercicio vertical dentro de los partidos políticos. Los acuerdos entre el PLC y el FSLN del año 2000, también han contribuido a fortalecer e impulsar esta inclinación hacia el ejercicio del poder de manera vertical. Para la política municipal, la eliminación de la suscripción popular, que permitía el surgimiento de movimientos políticos o de candidatos no partidistas, significó la monopolización de parte de los partidos



políticos al acceso a cargos públicos, debilitando así la influencia de los ciudadanos sobre las élites políticas locales y haciendo a estas más dependientes de los dirigentes partidistas nacionales. Si algún dirigente político ya sea partidista o no aspira a cargos públicos a escala local se enfrentan con la necesidad de contar con la aprobación de los dirigentes partidistas nacionales, quienes poseen el control efectivo del partido.

Al mismo tiempo, se disminuyeron las posibilidades de una mayor competencia electoral entre distintas organizaciones o candidatos y se aminoró la capacidad del electorado de castigar a sus gobernantes por medio del sufragio. Es decir, se le quitó el poder al ciudadano de remover a un grupo determinado de las posiciones de poder que ocupa a escala local, si lo considera ineficiente o que su actuar como gobernante no favorece el bienestar del municipio. Esto a su vez les da mayor libertad a los gobernantes de actuar según sus intereses personales o partidarios y obviar las demandas de los ciudadanos que no le son allegados.

En otras palabras si la ciudadanía está insatisfecha con los gobiernos locales del FSLN o del PLC eso tiene poca relevancia para ambos grupos, ya que son las únicas opciones políticas que este puede escoger. Simplemente, se le niega la posibilidad de traducir su descontento con ambas organizaciones en votos a favor de otra organización o de un candidato que no este ligado en absoluto a liberales, sandinista u otra élite partidista a escala nacional. Estamos ante una élite partidaria que no desea enfrentar la posibilidad de perder influencia sobre el gobierno municipal y que percibe la competencia política de los comicios electorales más accesibles a distintas organizaciones políticas y candidatos como una amenaza a las propias posiciones de poder. Como podemos ver, el FSLN es un partido con un alto grado de control y autonomía respecto al ambiente circundante. Esto se evidencia también en la forma en cómo operan los órganos partidistas locales de Boaco y Estelí, en donde existe un fuerte control de la Dirigencia Nacional sobre los CSM y la ASM que va en detrimento de la influencia de la militancia de base sobre los órganos partidistas. Aunque ambos sean casos en donde el ambiente electoral y de simpatía hacia el FSLN diverge extremadamente.

### **3. El FSLN y el entorno político en el Boaco y Estelí**

En el caso de Boaco, el partido se enfrenta con un electorado que lo ha rechazado continuamente desde que se celebran elecciones en el país. En

los últimos comicios electorales a escala municipal, y por primera vez en su historia, el Frente Sandinista ganó esta alcaldía. Gracias a que llevaban como candidato a una persona sin trayectoria política y con cierto prestigio entre la población local, del cual no gozan la mayoría de los militantes del FSLN. El rechazo de la población demuestra la existencia de un ambiente muy hostil respecto a este partido (Entrevista informantes).<sup>5</sup>

El antisandinismo existente en el municipio de Boaco, presente también en el resto de Nicaragua, se relaciona con la polarización política surgida en los años ochenta como producto de la guerra civil y el impacto de las políticas del gobierno sandinista; en Boaco estas afectaron la actividad más importante de la economía local: la pecuaria. La agricultura no tiene un peso económico relevante ya que la mayoría de la producción se destina al autoconsumo (Castillo, 2005; 2). Además, el municipio es uno de los más importantes abastecedores de carne para el mercado nacional y tiene una fuerte incidencia en la producción de leche y sus derivados, ya que un importante número de productores trabaja en la elaboración de queso y crema, entre otros productos lácteos (INIFOM, 2000).

El anti-sandinismo surge entonces como consecuencia de la contradicción entre el campo y la ciudad surgida durante los años ochenta en Nicaragua. Como señala Núñez (1998):

“(...) el abastecimiento planificado y controlado de gran cantidad de productos campesino como machetes, limas, botas, ropa, calzado y medicinas; el deterioro de los precios relativos de los productos campesinos; el fuerte control sobre la comercialización de la producción campesina, la amenaza y la confiscación magnífica y propagandizada por los medios burgueses, la presión de los obreros agrupados en organizaciones revolucionarias sobre los dueños de fincas, fueron entre otros las causantes de una diferenciación relativa entre el campo y la ciudad”.

Esta diferenciación entre otros factores produjo el ambiente contrario al FSLN en Boaco, que ha generado un abandono e incluso cierto desprecio de los dirigentes nacionales con respecto a la localidad y a toda la región. Dado que los pobladores del municipio y todo el departamento de Boaco históricamente han rechazado al sandinismo, la dirigencia le ha dado poca importancia, lo contrario ha sucedido con el caso de la ciudad de Estelí. Este desprecio de los líderes partidistas nacionales ha causado

---

5 Por la confidencialidad pactada con los entrevistados, se omiten los nombres.

la inconformidad de los militantes de Boaco. A ello se añade la estructura vertical y jerárquica con la que funciona el FSLN, que no permite una buena comunicación entre ambos, tendiendo a agravar la situación. Esta posición demuestra como la estrategia del partido se ha concentrado principalmente en conservar sus bastiones electorales y no en conquistar una porción mayor del electorado por medio del fomento de la simpatía por la organización y lo que ella defiende y afirma representar.

A diferencia de Boaco, en Estelí la población posee un alto grado de identificación con el sandinismo y el FSLN. Esto se debe a la herencia histórica de la localidad que jugó un papel destacado durante la lucha antisomocista e insurreccional. En esta ciudad se dieron las batallas más fuertes y duraderas entre la guerrilla sandinista y la Guardia Nacional en tres levantamientos: en 1978, después en abril de 1979 y en junio del mismo año, este último liberó a la ciudad del control del régimen somocista; por ello se le ha llamado a escala nacional “Estelí Heroico”. También fue la ciudad más afectada durante las insurrecciones de los años 1978 y 1979, con un total de 1200 edificios totalmente destruidos y 1.800 dañados severamente. Durante el año de 1979, alrededor del 90% de los habitantes se vio obligado a abandonar sus hogares y más de 2000 personas fueron asesinadas en el enfrentamiento bélico (Lundgren, 2000: 60).

En esta región también fue donde Augusto Calderón Sandino luchó contra la ocupación del ejército de los Estados Unidos a finales de los años 20 e inicios de los años 30 del siglo pasado. Este hombre y su lucha por la soberanía nacional de Nicaragua son el principal símbolo del FSLN, que se declara heredero de su lucha y seguidor de sus ideales. Todo ello ha llevado a la población de Estelí a poseer identificación fuertemente arraigada con el sandinismo, siendo la localidad un bastión importante del FSLN, partido que se ha mantenido en el gobierno municipal desde los años ochenta, (Ortega Hegg y Wallace Salinas, 2001: 116).

### **3.1. La estructura del FSLN: un caso de centralismo autoritario**

La estructura del FSLN corresponde a lo que Duverger llama “centralismo autocrático”. La dirigencia nacional del FSLN tiene representantes a escala local encargados de ejecutar las decisiones tomadas a nivel central, aun cuando estén en contra de la voluntad de la militancia local. Generalmente este papel es desempeñado por el secretario político departamental y municipal. El primero es quien posee mayor capacidad para tomar deci-

siones a escala local, debido a que los *Estatutos* del partido subordinan sus mandatos a los órganos municipales del partido. El artículo 67 demuestra claramente el carácter centralista de la organización.<sup>6</sup> En él también se declara que las autoridades partidistas municipales deben subordinarse a las que les siguen en la estructura del partido. Esto implica la subordinación de los Consejo Sandinista Municipal (CSM) y la Asamblea Sandinista Municipal (ASM) a los órganos departamentales del partido. La conducción de ambas instancias se realiza según los parámetros dictados por las disposiciones y resoluciones de todos los órganos partidarios que están por encima, (véase, *Estatutos*, FSLN, art. 69).

### 3.2. Las unidades de base del FSLN en Boaco y Estelí

La existencia de los órganos municipales presupone la existencia de unidades de base que pueden tomar la forma de Consejo Sandinista de Barrio o de Comarca. El primer tipo pertenece primordialmente a las zonas urbanas y el segundo a las rurales. Sin la existencia de estas unidades de base no se podría elegir a la mayoría de los integrantes de la ASM. Al mismo tiempo, significa que el partido no posee bases organizadas y que la ASM se reduce únicamente a aquellos militantes que ostentan un cargo público o que son parte de una de las organizaciones que el partido considera afines.

Las atribuciones que tiene este órgano confieren, a quien controla sus decisiones, la capacidad de distribuir importantes incentivos en términos de estatus y poder y naturalmente de identidad entre las bases. Las atribuciones *i*, *j*, y *k*<sup>7</sup> permiten la distribución de incentivos de estatutos y poder. Estos mecanismos permiten el control sobre el reclutamiento; es decir, determinar quién va estar en las distintas posiciones existentes en la orga-

6 “Art. 67 Los órganos locales son la expresión y representación de la militancia de la localidad, pero a la vez representan las instancias nacionales del Partido. Compatibilizar los intereses locales y los nacionales es de suma importancia para la buena marcha del Partido. Ningún órgano inferior tiene mayor autoridad que el inmediato superior, ninguna decisión de un organismo inmediatamente inferior está por encima de las tomadas por los inmediatos superiores.”

7 El texto de los estatutos señala: i) Elige al Secretario Político Municipal, al Vicesecretario Político y 5 miembros más del Consejo Sandinista Municipal. j) Ratifica a los candidatos a cargos de elección popular en su jurisdicción y propone a candidatos a cargos de elección popular departamentales y nacionales. k) Aplica el reglamento de revocación y sustitución a los miembros, órganos e instancias auxiliares bajo su responsabilidad política. De igual manera puede proponer la revocación de congresistas de su territorio (*Estatutos*, FSLN, 2002, art. 82)

nización. El inciso *i* trata de la elección de las autoridades que garantizarán el funcionamiento de la organización la mayoría del tiempo. A estos individuos se les otorga mucha responsabilidad dentro de la organización, gozando de esta manera de estatus y poder por encima del resto de militantes de base y de los miembros de la ASM. El inciso *j* es la facultad más importante de todas porque determina quién podrá acceder a la candidatura para ocupar un cargo público. Según relató un entrevistado, el acceso a las candidaturas es la principal motivación que anima el funcionamiento de la organización a escala local.

Por su lado el inciso *k* es la capacidad de dar importantes incentivos de estatus a lo interno del partido. Trata de determinar quién podrá estar en los distintos cargos partidistas a nivel local y qué persona podrá representar al municipio en el máximo órgano de dirección del partido: el Congreso. La importancia del inciso *h*<sup>8</sup> trata de la relación que establecerá el partido con su entorno. Mientras que el inciso *n*<sup>9</sup> es el control sobre los recursos financieros que permiten la actividad del partido. Y el inciso *e* es la facultad de organizar la distribución de incentivos colectivos. Se trata de la formación ideológica de los cuadros del partido.

De las actividades de las bases del FSLN y alrededor de la cual se organizan, la electoral es la principal que rige su funcionamiento. Así lo estipula el arto 89 de los *Estatutos*: “(...) el Frente Sandinista organiza sus Asambleas de Base en torno a las JRV (Juntas Receptoras de Votos)”, (*Estatutos*, FSLN, 2002). La importancia de la actividad electoral es más evidente todavía en el artículo 90, que considera las Unidades de Bases como “las entidades básicas del partido para organizar su acción política y electoral”. En él se manda a que estas unidades se reúnan “al menos una vez al mes, a fin de tomar decisiones de acuerdo a las necesidades del trabajo político y electoral”. En este nivel de jerarquía partidista, se encuentran dos órganos: las Asambleas de Base, que son la unidad primaria de toda la organización partidista y sobre ellas el Consejo Sandinista de Barrio o de Comarca, fungiendo como órgano coordinador de todas las asambleas de base existentes en el barrio o la comarca. Estos Consejos son elegidos por

8 Textualmente dice: “(...) define los lineamientos para una adecuada relación con los órganos del poder local, procurando responder a las expectativas, inquietudes y problemáticas de la población en su territorio, apoyando la gestión de las alcaldías sandinistas y potenciando políticamente a nuestros concejales en oposición” (*Estatutos*, FSLN, 2002 art. 82).

9 Textualmente: “(...) vela por el patrimonio del partido en su territorio, trabajando por la captación de otros recursos que puedan incrementarlo” (*Estatutos*, FSLN, 2002 art. 82).

los jefes de coordinación de las circunscripciones que hay en cada barrio. Su secretario político es quien participa en la ASM bajo el concepto de derecho (art. 93, ídem).

Sin embargo, en realidad sucede algo diferente. De acuerdo con lo dicho por los informantes entrevistados respecto a la existencia de estos órganos partidistas, parece que no existen en los casos estudiados. En Boaco la Secretaria Política Municipal afirmó que desde el 2004 se encuentran en “el proceso de organización de asambleas sandinistas de base”. En el caso de Estelí, una informante integrante de la ASM afirmó acerca de la existencia de las unidades de base en el municipio que

“(...) no existen esas asambleas. Esas asambleas de base las hacen sólo cuando van a haber elecciones. Por ejemplo, vienen las elecciones y vamos a elegir a los asambleístas municipales, entonces hacen una convocatoria de todos los militantes. Entonces en esa asamblea te eligen” .

Otro entrevistado describió la situación actual de las bases del partido de esta manera:

“(...) La realidad es que al día de hoy sólo existe un activismo que se potencializa a la hora de las elecciones y estas están localizadas alrededor de las juntas receptoras de votos a nivel de barrios, a nivel de comarcas, a nivel de municipios, de departamentos y todo alrededor de las juntas de votos. Existen consejos distritales, existen también consejos departamentales, consejos municipales(...) pero vos te das cuenta que la mayoría de la base del partido no tiene articulación. Porque los miembros que van normalmente han sido escogidos por dedo<sup>10</sup>. No hay elecciones acá. Entonces, que es lo que hay a nivel territorial... existen estos consejos que concentran el poder, pero que son más que unas instancias de discusión, una instancias que reciben líneas a nivel nacional”.

Así se verifica que estas unidades de base funcionan bajo una lógica netamente electoral; es decir, se activan durante los períodos electorales,

10 Esta expresión quiere decir que la persona no ha sido elegida para ocupar una posición como candidato o como miembro de uno de los órganos partidarios. Implica que ha sido escogida por los dirigentes superiores para ocupar el cargo. La expresión de dedo alude a que el dirigente señala con el dedo a la persona escogida para la posición. En este sentido ser escogido de dedo significa ser denominado por el líder para el cargo y no por una votación.

principalmente. Se sostiene la carencia de una actividad partidaria continua en las unidades de base y un funcionamiento que reaparece solamente en los períodos electorales. En palabras de unas de las informantes:

“(...) todo aquí gira en torno a la campaña. Cuando ya viene la campaña, sí todo el mundo se enfila. Allí anda la gente. Pero en tiempos de paz no. Solo en tiempos electoreros. Entonces la gente se decepciona a veces: sólo para el tiempo de la campaña me buscan, sólo cuando les voy a dar el voto soy útil, porque después se olvidan”. Por tanto, no se podría hablar de la existencia de células o unidades de base en el FSLN según como las describe Duverger (2002: 46).

En el caso del FSLN, en Boaco y Estelí las unidades de base están en una situación más próximas a la categoría de simpatizantes, en el sentido que no participan en el partido de forma continua. Pero también son un poco más que eso. Las unidades de base actúan de forma que se asemejan más a lo que Duverger considera como agentes electorales. Estos “(...) raramente son verdaderos funcionarios del comité (la unidad de base), retribuidos por éste y trabajando *full time* por su cuenta. Tampoco son ayudantes puramente benévolos, parecidos a los simpatizantes [...]. Generalmente, ocupan una situación intermedia, obtienen ciertas ventajas materiales del partido, pero conservando también una profesión privada que les da cierta independencia”, (Duverger, 2002: 49).

En ese sentido, la participación de varios de los entrevistados se asemeja a la forma en que se involucran los agentes electorales. Dos aspectos de la vida partidaria de los militantes de base llevan a esta interpretación: 1) el tiempo que dedican al trabajo en el partido, y 2) su relación con los dirigentes locales. Aparte de los secretarios políticos municipales y departamentales que reciben una remuneración por su trabajo, ninguno de los militantes se dedica a tiempo completo a la actividad partidaria. Esto también representa una ventaja para los secretarios políticos municipales<sup>11</sup> y departamentales<sup>12</sup> frente a sus posibles adversarios, ya que disponen de más recursos financieros y tiempo para garantizar la lealtad de los militantes integrantes de la ASM y de esta forma garantiza la continuidad de su

11 Los Secretarios Políticos Municipales son los principales dirigentes del partido a nivel local. A nivel Nacional su equivalente es el Secretario General del Partido, cargo ocupado actualmente por Daniel Ortega.

12 Los Secretarios Políticos Departamentales son funcionarios del partido que ocupan una posición intermedia entre la dirigencia municipal y nacional.

control sobre los órganos partidistas a escala municipal. Como lo señala un informante:

“Yo voy y yo quiero ser de la asamblea de mi barrio. Yo fui asambleísta siete años. Entonces vas a hacer proselitismo político, pero yo no tengo más fuerza que el secretario político [departamental] porque él es el que ordena. Él es el que representa al frente sandinista aquí. Aunque aquí me conozcan y sepan que fui guerrillero. (Yo tengo mucho aprecio aquí.) Y el tiempo, porque a mí no me paga el Frente Sandinista por ir a hacer proselitismo político. El sí porque él es abogado. A él le pagan 3, 4 mil pesos mensuales porque es el secretario político. No es tiempo que está desperdiciando. Es tiempo que lo está desquitando por un salario. Entonces, todos los asambleístas son los que ellos escogen”

El contacto entre la base militante es esporádico, no obedece a una práctica periódica sino que está determinado por necesidades de la dirigencia o de los militantes de base dispersos. Esta situación de desorganización de las bases del FSLN estimula una estructura compuesta en enlaces verticales. Por esta razón, no existe una comunicación organizada entre las bases del partido. Toda comunicación entre los órganos inferiores pasa por medio de los órganos superiores. No existe la posibilidad que los CSM o las ASM de todo el departamento de Boaco o de Estelí se puedan reunir de forma independiente. El encuentro entre miembros de los CSM o de las ASM de distintos municipios, aparte de los secretarios políticos municipales, simplemente no existe, y cuando se reúnen los secretarios políticos municipales tampoco lo hacen de forma autónoma.

### **3.3. La distribución de incentivos y el control de los recursos de poder en Boaco y Estelí**

La situación de desorganización en las bases del FSLN de la que se ha hecho referencia se refleja también en el hecho de que tanto en Estelí y con mayor razón en Boaco (por la poca importancia que le da la dirigencia nacional) no existe una escuela de cuadros para formar a los futuros militantes del partido. La adhesión de las futuras generaciones al FSLN o al sandinismo se da como un legado político de los padres a los hijos, lo cual por sí solo no garantiza que estos vayan a pertenecer o a participar en el



partido. Los jóvenes podrán tener una afinidad afectiva, pero no la voluntad de militar en el partido.

Para lograr esta participación, se requiere de la distribución de incentivos colectivos por parte del partido; sin embargo, actualmente la distribución de incentivos colectivos es muy baja. De esta forma no se estimula al militante o al simpatizante a establecer un vínculo fuerte con la organización que le conduzca a ejercer una participación más activa. El problema radica en que la organización opera con demasiado énfasis sobre un esquema de distribución de incentivos selectivos. Por ejemplo, la ausencia de preparación ideológica de los militantes o que no exista una clara conducción periódica de la vida partidista por parte de la militancia de base, evidencia la falta de distribución de incentivos colectivos en los órganos municipales del FSLN en Boaco y Estelí.

El predominio de los incentivos selectivos en el FSLN ha provocado el descontento de los militantes de las unidades de base, quienes reclaman que solo son buscados en el momento de las elecciones y cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del poder de los líderes. Esto indica que los líderes nacionales y locales no han sido capaces de auto-legitimar su liderazgo, convenciendo a sus militantes de que su comportamiento no se desvía de los objetivos oficiales del partido. Para demostrar mejor esta situación resultan ilustrativas las palabras de una informante:

“(…) Vos hacés planteamientos como vos crees y hay asuntos de conciencia también. Porque si yo digo tengo la obligación moral de decir esto está funcionando mal y que yo como militante –y no tanto como militante, como sandinista– tengo la obligación moral y mi conciencia revolucionaria y sandinista a mi no me deja pasar cosas con las que no estoy de acuerdo. Entonces, las planteo y como esa es una línea que viene bajada de las estructuras nacionales y como esto es lo que dijo Tomás Borge (Vicesecretario General del FSLN) y esto es lo que dijo el otro y yo no estoy de acuerdo con eso. Yo actúo si a mí me convence de que las cosas hay que hacerlas. Pero por convencimiento y no por disciplina revolucionaria. Eso ya pasó, eso quedó para mil novecientos a saber cuánto. Este pueblo ha crecido. Nosotros trabajamos con la gente para que pueda reclamar sus derechos, para que tengan voz y no necesiten de la voz de Tomás Borge para decir lo que está bueno en el partido. Yo tengo mi propia voz, tengo mis ideas y tengo también conciencia de lo que estoy haciendo. Entonces, no tiene que ser Tomás Borge quien me diga qué tengo que hacer”

Sin embargo, en partidos políticos como los nicaragüenses en donde los programas políticos –cuando existen– son poco claros, contradictorios o confusos, la distribución de incentivos colectivos que contribuye a la formación de la identidad partidista se vuelve muy difícil, ya que desaparecen las medidas políticas concretas que verifiquen el cumplimiento de las metas originarias de la organización. De esta forma, es cada vez más difícil para los líderes del partido autolegitimarse con el argumento de que están garantizando la consecución de los fines organizativos. Esto forja la pérdida de confianza por parte de los electores, simpatizantes y posteriormente de las bases militantes en el liderazgo de los dirigentes a todos los niveles de la jerarquía partidista.

El predominio de los incentivos selectivos que existe en el FSLN, tanto en Boaco como en Estelí, implican una constante diferenciación deslegitimada de los militantes antes los excluidos, gracias a la ausencia de una base ideológica para opacar su notoriedad, produciendo; se mucha inconformidad entre los militantes. El resultado final de la diferenciación es la exclusión de la organización de los insatisfechos, ya que los incentivos de estatus, poder y materiales son limitados, y los mecanismos de distribución de incentivos colectivos muy pobres. Esta situación incrementa la presión sobre la distribución de incentivos selectivos, la cual no puede ser aumentada resolviéndose este conflicto con la expulsión de los más críticos e insatisfechos con la dirigencia.

### **3.4. Las bases del poder de los dirigentes nacionales**

Dado que el dominio de la dirigencia nacional no se basa en la distribución de incentivos colectivos, su poder se fundamenta, en primera instancia, en el control de las reglas que rigen el juego político en el partido, pudiendo así distribuir incentivos selectivos de estatus y poder. El principal incentivo distribuido es el de ser elegido a un cargo público a escala local (concejales y alcaldes) y nacional (diputados). Otro incentivo importante es la posibilidad de proveer a los militantes leales a ellos empleo dentro del aparato estatal. Un ejemplo de esto en Boaco y Estelí es que los directores departamentales del CSE son militantes del FSLN.

Su control sobre las candidaturas a cargos públicos resulta evidente en el documento “Elecciones primarias: FSLN ¡a ganar!”, preparado para las elecciones municipales del 2004 en Nicaragua. Allí se establece una comisión ad hoc que ostentó un alto grado de control sobre el acceso a las can-

didaturas. Dicha comisión fue dirigida por el secretario general del FSLN y coordinada por el departamento de organización. Sus integrantes eran el secretario general del partido, el jefe del departamento de organización, los secretarios departamentales, un representante de la convergencia nacional, el ejecutivo nacional de organización, los representantes del FSLN ante la convergencia, los secretarios políticos municipales y el presidente de la CAJE. Esta comisión disponía sobre las candidaturas en los municipios en que el FSLN tenía problemas internos, en donde habían perdido con el 5% o 10%, en donde el Consejo Sandinista Departamental les propusiera dos candidatos de la convergencia y donde este Consejo considerara que tendría mayor éxito un candidato de alianza (FSLN, 2003: 9-11).

El documento evidencia cómo los órganos municipales no poseen mucho control sobre la decisión de quienes serán los candidatos de su partido en su localidad. Las reglas para determinar a los candidatos están diseñadas de tal manera que otorgan el poder de decisión y la última palabra sobre el tema a los órganos superiores. Además, el poder de los dirigentes nacionales es aceptado por los dirigentes locales, como la instancia para dirimir conflictos que surgen en esa escala, lo cual les permite poder controlar la aplicación de las reglas que rigen el funcionamiento del FSLN y su reclutamiento interno.

Otro factor que incrementa el poder de los dirigentes nacionales es su control exclusivo de las relaciones con el entorno político nacional. Esto les ha permitido establecer las reglas de la lucha política con el adversario y distribuir incentivos selectivos gracias a su influencia sobre el aparato del Estado nicaragüense. También les permite aniquilar sin mayor obstáculo a los pequeños adversarios, lo que podría atraer a los dirigentes locales. Igualmente decisivo es su control casi monopólico de los recursos financieros del partido, de cuyo manejo los militantes a escala municipal no poseen información, como tampoco los grupos rivales a escala nacional.

### **3.5. Bases del poder de los dirigentes locales**

El poder en el partido a escala municipal, (en el CSM y la ASM) de los dirigentes municipales y departamentales, se debe a cuatro factores: 1) el control de la comunicación con los dirigentes nacionales, 2) de la aplicación de las reglas que rigen el funcionamiento del partido a nivel local, 3) de la relación con el entorno político a escala local, y 4) del financiamiento. En ambos municipios la información sobre lo que sucede en el partido es

manejada por los miembros del CSM y principalmente por los secretarios políticos. De igual forma existe un control sobre quienes participan en los órganos municipales. El control sobre la comunicación es producto de la estructura del partido y de su conducción vertical, que fomenta la subordinación de los órganos municipales a las estructuras nacionales y departamentales. Este dominio sobre estas zonas de incertidumbre les ha permitido también determinar el reclutamiento en el CSM y en la ASM.

### **3.6. Control sobre la comunicación y la información**

Quien maneja la información respecto a lo que pasa en el partido es la dirigencia nacional y los secretarios políticos departamentales. El privilegio de poseer mayor información está en dependencia de la relación con los secretarios políticos departamentales, los cuales a su vez son nombrados por la dirigencia nacional. Su tarea es garantizar el cumplimiento de las directrices de la dirigencia nacional, lo cual implica un contacto constante con esta. A su vez, este es un privilegio exclusivo de su cargo que le confiere una importante ventaja en los juegos de poder en el partido a nivel local, ya que esta posibilidad no la tienen sus rivales estando así en una posición desventajosa cuando se trata de ganar la venia de los dirigentes nacionales quienes son siempre el factor determinante para controlar los órganos municipales y departamentales del partido.

### **3.7. Aplicación de las reglas que rigen el funcionamiento de la ASM**

La aplicación de las reglas que rigen el funcionamiento de los órganos municipales es asumida por los secretarios políticos en los dos casos estudiados. Por ejemplo, el reclutamiento a la ASM, los dirigentes de la Asamblea pueden reducir o aumentar el número de asambleístas según lo deseen. En el caso de Estelí tanto el secretario municipal como el departamental gozan de esta libertad porque son las personas que se encargan de hacer cumplir los *Estatutos*. El mecanismo es notificar a los órganos superiores de quién ha cometido un acto de indisciplina para que estos juzguen al respecto. Como ellos controlan la comunicación entre los órganos inferiores y superiores también pueden determinar quién será reportado como un infractor, quién no lo será, cuál será la infracción y, por ende, cuál será el castigo. En Boaco, la aplicación de las reglas se encuentra bajo el control

del secretario político departamental. Según los *Estatutos*, debería estar la Comisión de Asunto Jurídicos y Éticos (CAJE), encargada de aplicar las sanciones y velar por el cumplimiento de las reglas. Sin embargo, esta comisión no funciona, lo cual de hecho significa que no existe.

### **3.8. La relación con el entorno y el financiamiento**

En Estelí no existe una figura que monopolice las relaciones con el entorno. Quienes se encargan principalmente de estas relaciones son los concejales y el secretario político municipal o departamental. Tampoco en relación los medios existe un control absoluto de acceso a ellos. Tanto los miembros de “la estructura” leales a la dirigencia nacional como quienes apoyan a los grupos rivales, poseen acceso a los medios de comunicación local. Sin embargo, únicamente los primeros son los que pueden influir en las decisiones que toman los gobiernos locales. Por ello, en términos de la política local, estos son los que realmente pueden influir las decisiones del gobierno local. Claro que esta posición está sujeta siempre a la fidelidad a los dirigentes nacionales, ya que en última instancia estos son los que determinan quién puede estar en el partido y ser candidato a alcalde o concejal en su representación.

En Boaco, las relaciones con el entorno se encuentran concentradas en el secretario político departamental, gracias a que este controla el reclutamiento, la implementación de las reglas, la comunicación con la dirigencia nacional y el financiamiento. Esto le permitió determinar el aliado del FSLN que correría como candidato a alcalde en los últimos comicios electorales. La relación privilegiada que posee con la dirigencia nacional le permitió convencerla de que su propuesta de candidato resultaba la mejor opción. Esto es un punto crucial para entender su poder a escala local, ya que su cargo se debe a la dirigencia nacional. Esta relación es importante también cuando se trata de obviar las reglas del proceso de selección de candidatos. De esta manera el secretario político departamental pudo impulsar la candidatura que consideró mejor sin enfrentar mucha resistencia en su partido.

En cuanto al financiamiento, tanto en Boaco como en Estelí la relación con la dirigencia nacional es importante para controlar el financiamiento de la organización. De los órganos nacionales proviene la parte más importante del financiamiento de la labor partidista. Este dinero procede del salario de los representantes legislativos del FSLN en la Asamblea Na-

cional de Nicaragua y de las empresas partidistas (Santiuste, 2003: 503). Otra fuente son las cotizaciones de los militantes, la cuota que a portan los concejales y el alcalde de sus salarios y el dinero que deben pagar los precandidatos que busquen candidaturas. En el caso de Boaco, el control de las finanzas se encuentra muchos más centralizado en el Secretario Político Departamental, debido a que posee el suficiente control sobre el reclutamiento en el partido para garantizarse que el militante que administre los recursos financieros le sea leal. Además, existe mayor dependencia de los recursos provenientes de los órganos nacionales, canalizados por el órgano de dirección departamental, el Consejo Sandinista Departamental a cuya cabeza se encuentra el secretario político departamental. Un factor importante para generar esta dependencia es el escaso número de militantes y su baja capacidad y disponibilidad de contribuir con recursos financieros. Pues como señaló una informante, la mayoría de los militantes son de escasos recursos.

## **6. Conclusión**

El poder de los dirigentes nacionales del FSLN es posible gracias a su capacidad de controlar varias de las situaciones de incertidumbre a lo interno del partido. La primera “zona de incertidumbre” que manejan los líderes nacionales es la relación del partido con su entorno. Igualmente, significativa es la estructura centralizada del FSLN que coloca a los líderes locales en una posición de subordinación. Esta estructura permite que los primeros determinen quiénes ocuparán los puestos claves en los estratos inferiores de la jerarquía partidista gracias a los enlaces verticales centralizados y en la aceptación de que los dirigentes nacionales sean quienes diriman los conflictos que surjan a escala local. De esta manera, la cúpula controla la aplicación de las reglas que rigen el funcionamiento del partido y al mismo tiempo puede determinar como se dará el reclutamiento para los puestos superiores en la jerarquía. También le posibilita a la dirigencia nacional dominar la comunicación, que es importante para aislar y excluir de lo que pasa en el partido a sus oponentes internos.

Otra capacidad que les otorga a los líderes nacionales su dominio sobre la relación con el entorno es la de distribuir incentivos selectivos dentro del FSLN, los cuales logra principalmente por su influencia sobre el aparato estatal. Ello ha sido uno de los factores para tener el control sobre las reglas que regirán la competencia con sus partidos políticos rivales y la

posibilidad de negociarlas con ellos. Esto, a su vez, se traduce en una ventaja importante frente a los rivales internos que no gozan del mismo poder. Pero esta ventaja no sería posible sin el control sobre la comunicación del partido, que es útil para aislar a los rivales de participar activamente dentro de la organización y para influir en las decisiones. De esta forma, se excluye, sin mayores problemas, a los oponentes de poder de modificar las reglas del partido, con lo que se logra al mismo tiempo monopolizar la implementación de estas reglas. Con esto se determina el reclutamiento dentro de la organización y se garantiza la lealtad de los militantes activos en el FSLN. Como a la vez estos dirigentes dominan la mayor parte del financiamiento de la organización, pueden distribuir importantes incentivos materiales que necesita el sistema burocrático del partido para funcionar, con lo que se garantizan lealtad. Este monopolio de los recursos del poder e, s en esencia, el que hace posible el poder de la dirigencia nacional sobre la local.

Sin embargo, el poder de los dirigentes nacionales sobre los órganos partidistas de Boaco y Estelí no se explica únicamente por su control de la relación con el entorno, sino, también, por la estructura del FSLN, basada principalmente en enlaces verticales y el centralismo autocrático. Este tipo de enlaces no permite la relación entre órganos partidarios del mismo nivel, lo cual beneficia a los líderes nacionales porque pueden controlar la comunicación dentro de la organización. Al mismo tiempo, impide que, por el contacto entre órganos partidarios, nazcan grupos rivales que puedan atacarlos. Para los órganos locales, el centralismo autocrático implica primero la inexistencia de su capacidad de influir las decisiones tomadas por la cúpula, y segundo, las decisiones de los dirigentes nacionales son impuestas a escala local, aunque vayan en contra de los deseos del CSM o de la ASM.

Un efecto importante de la estructura es impedir la existencia de facciones o tendencia rivales en los órganos partidistas municipales. Únicamente en el caso de Boaco se observó que existen líderes rivales; sin embargo, estos líderes que se enfrentan con la actual dirigencia del partido a nivel departamental y municipal, no poseen la suficiente influencia sobre los órganos municipales para ser considerados como una amenaza. La fuerza de su liderazgo es producto de sus propios esfuerzos y no porque los respalde una organización dentro del partido. La poca influencia de estos líderes se debe a que no controlan de forma significativa ninguna zona de incertidumbre que sea vital para el funcionamiento del partido a nivel lo-

cal. En el caso de Estelí, las zonas de incertidumbre están bajo el dominio de un grupo limitado, cuyos integrantes más importantes son el Secretario Político Municipal, Departamental y los militantes en cargos públicos (alcalde, concejales y diputados); mientras que en Boaco se encuentran bajo el control principalmente del secretario político departamental. Estas situaciones son posibles gracias a la lealtad de estos militantes hacia a los dirigentes nacionales, garantizándose mantener su posición en el partido.

Otra característica de los órganos municipales del FSLN es que la participación de los militantes depende de la posición que ocupen dentro del aparato partidario. En este sentido, se puede decir que los militantes de mayor participación son los pertenecientes a los CSM y, dentro de estos, aquellos que trabajan muy de cerca con los secretarios políticos. El CSM se reúne por lo general una vez al mes, mientras que la ASM debe reunirse una vez cada 6 meses. Considerando la existencia únicamente formal de las unidades de base en los *Estatutos* y no de manera activa y organizada, la vida partidaria de los asambleístas municipales es un acontecimiento no periódico y sin mucha continuidad. Por esta razón, se considera la participación de la mayoría de los militantes de los órganos partidistas municipales, como las unidades de base, ASM y el CSM, cercana al tipo agente electoral. En términos de los círculos de participación, el secretario político municipal es quien mejor encaja en el perfil de la categoría de militante porque participa activamente en la organización y en el funcionamiento del partido. El resto, mientras tanto, está en una posición intermedia entre simpatizante y militante. La forma de participación evidencia que no existe la suficiente continuidad en la vida política para que puedan existir grupos en los órganos municipales —ya sea en forma de tendencia o de facción— que pongan en riesgo las posiciones de poder de los actuales dirigentes.

Al no tener una línea o estrategia política claramente consecuente con una ideología y con los objetivos fundacionales que les garantice a las bases partidistas la sobrevivencia de la identidad política de la organización, estas tienden a desertar. Actualmente, en el FSLN no existe una línea política acorde con los fines políticos del partido. Desde su derrota electoral, el Frente Sandinista ha sido incapaz de construir una línea política que le permita satisfacer sus objetivos organizativos y que pueda ser viable en el contexto político de la Nicaragua contemporánea. Esta situación ha contribuido a que los órganos municipales partidistas de Boaco y Estelí operen principalmente sobre la base de incentivos selectivos, predominando un



esquema de exclusión de los militantes que presenten alguna oposición a la dirigencia local y nacional.

Este vacío igualmente ha conducido a que el partido se interese únicamente por la política local, en términos de los réditos electorales que le puede proporcionar, lo cual tiene una ventaja relativa para la política local en el sentido de que les permite a los dirigentes locales cierta autonomía en cuanto a su actuación en esta materia. Pero también significa que si la localidad tiene poco peso electoral, cuenta con menos apoyo de los dirigentes nacionales, ya que estos tienden a menospreciar su importancia para los fines electorales nacionales o políticos. El caso de Boaco es precisamente un ejemplo de ello.

De manera sintética y según los datos recogidos en Boaco y Estelí, el FSLN en la actualidad presenta las características de un partido prebendario, dominado por un liderazgo personalista, en donde el ascenso en la jerarquía depende fundamentalmente de la lealtad que el militante tenga hacia los líderes nacionales, más que de otros valores como el mérito y la capacidad profesional, entre otros. El por qué de esta situación es necesario estudiarlo con mayor profundidad en futuras investigaciones. En ellas, se ha de indagar con mayor detalle, cuál es el papel que desempeña en este panorama la actual situación ideológica del partido, la forma de participación de la militancia, la estructura y la distribución de incentivos para motivar la participación.

## Bibliografía

- Castillo, M. (2005): Boaco, *documento inédito*, Nicaragua, (CASC-UCA).
- Duverger, M. (2002): *Los Partidos Políticos*, (México, Fondo de Cultura Económica).
- Freidenberg, F. (2005): “Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina”, *Charla* ofrecida por la autora en el XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, patrocinado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH-, (San José, Costa Rica).
- FSLN (2003): “Propuestas Elecciones Primarias”, III Congreso del FSLN Augusto C. Sandino Sesión Francisco Rivera “El Zorro”, Estelí, Nicaragua.
- (2002), Estatutos del FSLN, Managua, Nicaragua, (<http://www.fsln-nicaragua.com/documentos/estatutos/index.html>).
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2000): *El Proyecto Transmisión de Gobiernos Locales: un Legítimo Acto de Democracia Local*, (Managua, Nicaragua).
- Latinobarómetro, (2004): 1996-2003, *Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, (San José Costa Rica, 29-31 Mayo).
- Lundgren, I. (2000): *Lost visions and New uncertainties Sandinistas professionals in Northern Nicaragua*, (Suecia, University of Stockholm/Department of Social Anthropology/Almgrist and Wiksell International).
- Ortega Hegg, M. (2001): *Cultura política, Gobierno Local y Descentralización*, (Nicaragua, El Salvador, FLACSO El Salvador).

- Ortega Hegg, M y Wallace, Salinas, G. (2001): *Nicaragua: Experiencias de Gestión Municipal*, (El Salvador, CASC/UCA/ FUNDAUNGO).
- Marván Laborde, M. (1999): “Partidos políticos: ¿Instituciones necesarias o prescindibles?”, *Metapolítica*, Vol, 3, N.º 10.
- Cardenal, G., Lorío, A., Agurto, S. Morales, L., Paquier, J., Matus, J. y Pasos, R. (1998): Núñez, O. (ed.), *La guerra y el campesinado en Nicaragua*, (Managua, CIPRES).
- Panebianco, A. (1995): *Modelos de Partido*, (Madrid, Alianza Editorial).
- Santa Cruz, J.C. (2003): “Participación popular y grupos de poder en Nicaragua”, *Encuentro*, Año XXXV, N.º 64.
- Santituste Cue, S. (2003): “Nicaragua” en: Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavio (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica. México y República Dominicana*, (México, FCE/IFE)
- (2000): Del monopolio del poder a la competencia electoral: la incompleta transformación del FSLN en los 90, *Tesis Doctoral* presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Tinoco, V.H. (1998): *Consenso y Negociación en el FSLN*, (Nicaragua, Editorial El Amanecer).
- Zimmermann, M. (2003): *Carlos Fonseca Amador y la revolución nicaragüense*, (Managua, URACCAN).



## VOCES NUEVAS

## El problema político de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica

*Luis Emilio Jiménez<sup>1</sup>*

Desde la década de los ochenta, Costa Rica es escenario de discusiones y ensayos sobre la manera más adecuada de superar condiciones de pobreza y estancamiento económico. El debate sobre la reforma del Estado es fuente de polémicas, movilizaciones y protestas sociales por el impacto en los sectores por intervenir y la afectación en los diversos ámbitos de vida de la población.<sup>2</sup>

El presente artículo estudia la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica en el contexto del *combo ICE*. La transformación de este sector, de las telecomunicaciones, el cual ha estado tradicionalmente en manos del Estado, es concebida como uno de los sectores estratégicos para el desarrollo, en un contexto de globalización, donde el intercambio y procesamiento de información, y su consecuente generación de conocimiento, son el centro de la nueva revolución productiva y su forma de crear riqueza. Quizá, la expresión más significativa de este nuevo modelo es el

1 Político. Actualmente, labora en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), e-mail: lejimenez@gmail.com.

2 Este trabajo es elaborado a partir del capítulo No.5 “Reforma al mercado de las telecomunicaciones” de la Tesis, “El proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de Concertación Nacional”, elaborada por Andrea Arias y Luis Emilio Jiménez (2005), para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

mundo financiero, el cual depende de decisiones en tiempo real, a partir de insumos provenientes e interpretados en diversas partes del planeta; ajenos ahora a las barreras geográficas.

En América Latina, la administración de los servicios de telecomunicaciones no ha contado con la capacidad ni recursos necesarios para proveer los servicios requeridos de manera eficiente y oportuna, siendo la excepción Costa Rica y Uruguay. En este contexto, las aperturas y privatizaciones han procurado mejorar la prestación de este servicio –considerado por algunos autores un bien público– dado su carácter central en la economía y en la estrategia de desarrollo aperturista adoptada por varios países (Rivera, 2006: 18). En lo fundamental, las reformas se han efectuado con el fin de aumentar la capacidad de interconexión de puertos virtuales, mejorar la calidad del servicio y obtener tarifas competitivas mediante la participación de operadores privados, a la vez que, estas transformaciones le han deparado recursos a los Estados, lo que les permite mejorar la condición fiscal de sus países, como es el caso costarricense.

Estas transformaciones han sido objeto de amplias discusiones sobre el modelo de desarrollo, la gradualidad de la apertura y el impacto en las condiciones de vida de las personas y de la manera en que las instituciones se disponen para ofrecer tal servicio. Esto ha tornado el debate en un asunto público y en un problema de orden político, que trasciende la discusión estrictamente tecnológica y de capacidad de Estado para invertir e innovar. En tal sentido, se plantea, a manera de tesis, que la no aprobación del *Combo ICE* obedece al escaso debate existente al momento de conocerse la reforma y a la impericia política del Poder Ejecutivo en la conducción del tema, con las sabidas consecuencias en términos de crispación social e irrespeto de las vías institucionales para canalizar las demandas.

Finalmente, se realiza una reflexión democrática sobre la forma en que deben ser abordados estos procesos y se esbozan algunas consideraciones sobre la inclusión de la reforma en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados centroamericanos, República Dominicana y los Estados Unidos.

## **1. Contexto de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica (1982-1997)**

La década de los ochenta se ubica como el inicio de las discusiones sobre la reforma al ICE y su sector telecomunicaciones, en el marco de

búsqueda de soluciones para mejorar la salud fiscal del sistema económico nacional. Desde esos años, los distintos gobiernos han trazado tesis que procuran disminuir el déficit en el sector público mediante reformas económicas que se han topado con la oposición de sectores sociopolíticos, quienes se manifiestan en contra de estas iniciativas que perciben como privatizadoras.

Durante casi dos décadas se tejen propuestas de diverso tipo, que contemplan, entre otras, la venta de su capital accionario, la separación financiera y administrativa de sus sectores de actividad, el traslado de actividades no estratégicas al sector privado y la creación de empresas de capital mixto que operen en un contexto de libre mercado, a fin de dar solución a los problemas de inversión e innovación en el sector de telecomunicaciones, disminuir la demanda de telefonía insatisfecha, modernizar su estructura financiera e institucional y generar recursos que permitan impactar positivamente la balanza de pagos (Durán *et al.*, 1998: 33-45).

Quizá el planteamiento de reforma más importante por tener en cuenta es el esbozado por la Administración Figueres Olsen (1994-1998), en el que se inicia un proceso de modernización integral del ICE que posteriormente marca las propuestas planteadas en administraciones subsecuentes. Durante este periodo, tiene lugar una reingeniería institucional que desemboca en la creación del Grupo ICE, constituido por ICE-Telecomunicaciones (ICETEL), ICE-Electricidad (ICELEC), Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), éstas últimas en calidad de subsidiarias de las dos primeras, manteniendo el subsidio cruzado entre sectores.

De igual manera, se presentan a la Asamblea Legislativa tres proyectos de ley que procuran dotar a cada sector de actividad de una ley general que regule el funcionamiento del mercado en contexto de apertura, así como de un fortalecimiento y modernización del ICE que le permita competir en esas condiciones. Si bien estas iniciativas no son objeto de decisión en la Asamblea Legislativa, sí son importantes en el tanto permiten comprender los procesos que tienen lugar en la Administración Rodríguez Echeverría, con el *combo ICE*, así como los planteamientos que se retoman en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América.

La ausencia de un debate que trascienda las esferas estrictamente técnicas y políticas, y la imposibilidad de aprobar reformas sustantivas durante este periodo, impide derivar información sobre las capacidades e in-

tereses específicos de los actores políticos y sociales vinculados al sector, así como de la reacción que generaría la concreción de una eventual reforma, dado el escaso proceso de maduración de la temática y su discusión eminentemente técnica.

## **2. Las telecomunicaciones al inicio de la Administración Rodríguez Echeverría**

El gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría inicia su mandato con problemas fiscales y un alto rezago en su capacidad productiva, que operan en contra del desarrollo de ventajas comparativas y generación de estabilidad macroeconómica. Sobre esta línea, los tratados de libre comercio, las políticas de corrección fiscal y de reducción de la deuda interna, se convierten en los nortes de la administración; en tanto, las vías para mitigar el déficit fiscal y atraer inversión extranjera son, entre otras, la apertura de monopolios estatales, como es el caso de las telecomunicaciones, (Entrevista realizada a la diputada Vanesa Castro Mora, 2004).<sup>3</sup>

En esta área, el Gobierno observa una situación de retraso tecnológico e incapacidad de inversión para actualizar su infraestructura. Identifica que el desplazamiento de tecnologías telecomunicacionales hacia infocomunicacionales obliga a los Estados a invertir y renovar el sector para ofrecer una adecuada prestación del servicio a precios cada vez menores, que posibiliten la llegada de inversiones extranjeras y, a la vez, funjan como reductores de la presión que significa la deuda interna. Sin embargo, motivaciones de orden fiscal –limitación de inversión pública– razones legales e institucionales, así como la necesidad de liberar el endeudamiento para atender otros sectores, son los elementos de juicio para que la administración apueste por la apertura del sector; de modo que la empresa privada se encargue de satisfacer las necesidades tecnológicas mediante su participación en esquemas de concesión (Rodríguez, 2003: 128).

## **3. Concertación Nacional: el inicio formal de la historia reciente**

El espacio designado para atender la reforma de las telecomunicaciones es el proceso de Concertación Nacional (PCN) convocado por el entrante gobierno, con el fin de propiciar acuerdos nacionales en torno a temas estratégicos para el país, mediante la participación de representan-

---

3 Diputada a la Asamblea Legislativa por el Partido Unidad Social Cristiana (1998-2002).



tes sociales y contrapartes políticas que deriven en políticas públicas con amplio respaldo social (Rodríguez, 1998).<sup>4</sup>

En primera instancia, esta iniciativa es bien vista por diversos sectores de la sociedad; sin embargo, a lo largo del desarrollo de las sesiones, que se extienden de julio a noviembre de 1998, afloran reservas por las verdaderas intenciones del Poder Ejecutivo, ante decisiones polémicas en torno a la selección y distribución de sectores participantes al proceso en las comisiones técnicas de discusión, la definición de la agenda del proceso y el exceso de poder concentrado en su figura que le permite incidir, de forma directa e indirecta, en la definición de la metodología, conducción del proceso y traducción de los acuerdos en proyectos de ley.

En lo que respecta a la mecánica del PCN, los temas son conocidos en comisiones técnicas integradas por representantes de los sectores vinculados a cada sector específico,<sup>5</sup> cuya labor es elaborar un documento de consenso con propuestas sobre los pasos por seguir en cada temática, a fin de que el Poder Ejecutivo gestione la mejor manera de ejecutarlos.

Luego de dos meses de trabajo, la comisión técnica de telecomunicaciones rinde un informe de mayoría, fruto de intensas jornadas de negociación y construcción de confianza entre las partes involucradas, así como de una comprometida participación de la Presidencia de la República para aplacar elementos potenciales de discordancias en el entorno político, que puedan afectar el trabajo de la comisión. Los temas que logran alcanzar acuerdo pleno son la necesidad de fortalecer el ICE, la aprobación de una ley general, la creación de un ente regulador del sector y la apertura del mercado para la participación de otros operadores.

Indudablemente, el principal eje de debate en la comisión es el cronograma de apertura del sector, sobre el cual no se logra alcanzar acuerdo pleno, dado que las partes asumen una postura rígida. En este sentido, se encuentra que el Movimiento Libertario aboga por una apertura a seis meses plazo, los empresarios se inclinan por 15 meses, el Comité Sociolaboral solicita 36 meses,<sup>6</sup> mientras que el partido político Fuerza Democrática

4 El escaso margen de ventaja alcanzado por el PUSC sobre el PLN en las elecciones nacionales de 1998, una Asamblea Legislativa sin mayorías absolutas, así como conflictos heredados por la administración anterior, resultan en un escenario de debilidad política para articular el programa propuesto.

5 Los restantes nueve temas tratados en el proceso son: Asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros y servicios ambientales.

6 Plataforma de negociación sindical que funge como coordinadora del proceso y favorece su abordaje desde una perspectiva integral, en lo que a negociación refiere.

condiciona su apoyo a los demás puntos, toda vez que la apertura se dé en un plazo no menor a 72 meses, en el marco de una política de fortalecimiento de la institución (*La Nación*, 24/09/98: 4A). A pesar de que no se logra unanimidad en el tema, los sindicatos consienten y se logra alcanzar un acuerdo de mayoría, con la única disconformidad de Fuerza Democrática.

Empero, la suscripción del acuerdo, esta etapa padece una serie de incidentes que, a la postre, permiten que actores desconozcan los acuerdos asumidos, se le reste importancia al espacio en que se formula la propuesta y se lesione la expectativa democrática con que se promociona el proceso de Concertación Nacional. Los principales problemas acaecidos en esta etapa de formulación son los siguientes (Arias *et al.*, 2005: 173-189):

- **Tensión irresuelta entre Concertación Nacional y la Asamblea Legislativa.** Varios legisladores ven una amenaza en el trabajo de Concertación, en tanto usurpa competencias delegadas exclusivamente al Parlamento. Esto lleva a que los productos emanados de este proceso sean tratados en el Parlamento como iniciativas normales, sin considerar su proveniencia.
- **Introducción del “alto grado de acuerdo” como criterio para alcanzar acuerdos concertados.** La Mesa Coordinadora del proceso interpreta consenso como el acuerdo del 75% de los participantes de una comisión, lo que ocasiona la molestia y reclamo principalmente por parte de sectores sociopolíticos, quienes perciben este hecho como una manipulación del proceso para asegurar resultados, al margen de lo conceptualmente establecido para este tipo de iniciativas, que es el respeto de las minorías mediante la unanimidad.
- Ausencia de procesos de verificación y seguimiento del acuerdo y participación de actores externos en su traducción a formato de ley. Los actores participantes del proceso no dan seguimiento al acuerdo en su etapa de traducción en proyecto de ley. Por directriz presidencial, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), actor no participante del proceso, asume la redacción del proyecto de ley. La participación de un actor externo al proceso, con una agenda definida a favor de la apertura de las telecomunicaciones, produce un punto de discontinuidad y da pie para que, en la etapa legislativa, actores se des-

digán de lo comprometido en Concertación, alegando tergiversación de lo acordado.

#### **4. Telecomunicaciones en Asamblea Legislativa: el ocaso de la expectativa concertadora**

La etapa legislativa del proceso de reforma marca un quiebre respecto del trabajo realizado en Concertación Nacional. La desconfianza entre las principales fracciones parlamentarias, la marginación de agrupaciones opuestas a la reforma, la formulación de propuestas alternativas y las consecuencias de la vinculación y posterior fusión entre la reforma planteada y temáticas conexas, son algunos de los elementos que definen este escenario y que explican parcialmente el resultado final de no aprobación en ley de la República.

En diciembre de 1998, ingresa en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley emanado de Concertación Nacional, como texto sustitutivo al proyecto presentado en septiembre de 1996 por la administración Figueres Olsen, cuyo trámite se realiza bajo el expediente N.º 12.694, “Ley General de Telecomunicaciones”. La reacción de un sector de los participantes del proceso es contundente, al afirmar que lo redactado no coincide con lo acordado en el informe, situación que genera una atmósfera de escepticismo y ausencia de compromiso respecto de los acuerdos (Entrevista realizada a Roberto Gallardo Núñez, 2003).<sup>7</sup>

A pesar de lo anterior, en lo sustantivo este nuevo proyecto no presenta diferencias significativas, en tanto el perfil asignado al ente regulador y los tiempos acordados en el cronograma de apertura guardan las consideraciones planteadas en este escenario. Además, se respeta la conformación de los cuerpos colegiados de decisión sobre el ICE y el mercado de las telecomunicaciones, los cuales tienen una injerencia política controlada gracias a la intervención de representantes de los trabajadores, empresarios y consumidores, aparte de los designados por el Poder Ejecutivo.<sup>8</sup>

En el único eje en el que se denota algún distanciamiento respecto del acuerdo, es en el tema universalidad y solidaridad. En atención a este principio se promulga la creación del Fondo de Servicio Universal de las

---

7 Facilitador de la Comisión Técnica de Telecomunicaciones del Proceso de Concertación Nacional (1998).

8 Como parte de la investigación, se identifican los principales ejes de debate que lubrican la discusión de la reforma. La evolución del proceso a partir de estos ejes demuestra que no existe un distanciamiento sustantivo entre documentos.

Telecomunicaciones (FOSUTEL); no obstante, a este únicamente se le encomienda proveer de recursos a IRETEL para el cumplimiento del Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones, sin especificar metas ni prioridades, lo cual genera incertidumbre sobre la orientación que pueda tener este plan.

#### **4.1 Actores presentes en la etapa legislativa**

Los principales actores en este escenario refieren a las fracciones legislativas involucradas en el proceso de negociación de la política. Conviene señalar que la composición partidaria de la Asamblea Legislativa está integrada por siete partidos políticos; sin embargo, únicamente las fracciones del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y del Partido Liberación Nacional (PLN) tienen capacidad real de articular iniciativas de ley, dado que cuentan con 28 y 23 diputados de 57 que conforman la totalidad del Plenario Legislativo, respectivamente.

El rol de las restantes cinco fracciones se desarrolla en función de la dinámica generada por aquellas dos, siendo posible que asuman labores de fiscalización o, bien, fungir en calidad de “comodín” al dar su voto en decisiones en las que se requirieran votaciones calificadas (38 de 57 votos) o simplemente para sumar el “voto 29” en las iniciativas respaldadas por el PUSC o el PLN.

- **Presidencia de la República:** Tiene una participación decisiva en la definición de los términos de la reforma, específicamente una vez que las iniciativas del ICE son fusionadas en un solo proyecto de ley. Asume la negociación con las demás fracciones legislativas, así como la revisión del articulado. Andrés Rodríguez Clare, miembro del Consejo de Asesores Presidenciales (CAP), asume la representación del Poder Ejecutivo en el Parlamento y se convierte en el único interlocutor válido de cara a las demás fuerzas políticas. Junto con las fracciones del PUSC y del PLN, determina la conducción del proceso.
- **Fracción Unidad Social Cristiana:** Tiene como meta la reforma del ICE y la apertura de sus sectores de actividad. La reforma de telecomunicaciones es su principal interés y, junto con la fracción del PLN, conducen de manera cerrada la discusión en la Asamblea Legislativa.

- **Fracción Liberación Nacional:** Aboga por la necesidad de establecer regulaciones claras en un contexto de apertura gradual de los sectores de actividad del ICE. Reivindica la contribución del ICE con el desarrollo del país y sostiene que la institución debe mantener una participación central en los sectores de operación. El proyecto de modernización es el más importante para esta agrupación. Ante el escenario de fusión de las iniciativas en un solo proyecto, padece una ruptura interna y cuatro de sus diputados se distancian de las posiciones oficiales de la fracción.
- **Fracción Fuerza Democrática:** Favorece el mantenimiento del monopolio estatal y el aumento de la capacidad de autoinversión de sus utilidades. Desempeña un rol de fiscalización, control y denuncia de las irregularidades en las que incurren los impulsores de la reforma. Es inhibida de participar plenamente en las deliberaciones relacionadas con los proyectos del ICE. Reconocen que en el ámbito parlamentario es poco el margen de maniobra para impedir la aprobación de la reforma, así que optan por entorpecer su trámite mediante la presentación masiva mociones.

Por sus características de agrupación cercana a sectores políticos de la otrora izquierda nacional, se convierte en el brazo político de los llamados movimientos sociales en el Plenario Legislativo, quienes a su vez asumen el rol de plataforma de acción de estos grupos sociopolíticos para atender el trámite del proyecto de telecomunicaciones y demás iniciativas vinculadas con este, presentes en la Asamblea Legislativa.

- **Fracción Movimiento Libertario:** Acorde con sus postulados ideológicos coincidentes con el pensamiento liberal-conservador, pregona una postura liberalizadora de las telecomunicaciones y la generación eléctrica. Si bien asume un rol de control, lo hace desde la necesidad moral, según su discurso, de romper los monopolios y permitir la libre operación de empresas privadas en un régimen de libre competencia en el sector. Se opone a la aprobación del *combo ICE* por considerar que la reforma no es lo suficientemente profunda y no generará los beneficios esperados con las aperturas de los sectores.

## 4.2 Contaminación de la reforma por otras iniciativas

La discusión sobre telecomunicaciones en el espacio legislativo se define por la subordinación a negociaciones superiores sobre el futuro del ICE. Esto implica otra ruptura entre Concertación Nacional y Asamblea Legislativa generada por la contaminación que reproduce esta relación de dependencia con otros proyectos de ley y el desconocimiento del origen de los acuerdos. La preferencia de asignarles valor a los proyectos por su contenido hace que se le dé un trato estándar a su tramitación. De hecho, según el exdiputado a la Asamblea Legislativa por Fuerza Democrática, José Manuel Núñez (2004) *“a los ojos de los diputados siempre se habló de un solo proyecto (del ICE), aún cuando no lo fuera todavía. Nadie veía telecomunicaciones o fortalecimiento por sí mismo, de manera individualizada; de ahí que Concertación pesó poco en las posturas y decisiones de los legisladores”*. (Entrevista realizada al diputado José Manuel Núñez González, 2004).<sup>9</sup> Desde esta óptica, es necesario consignar tres momentos que evidencian la contaminación el tema de telecomunicaciones por su asociación o supeditación con otras temáticas, que se plantean a continuación.

### 4.2.1 Reforma al régimen jurídico y naturaleza constitutiva del ICE como eje principal de la negociación legislativa

Paralelo al inicio del trámite legislativo de la reforma, toma fuerza una iniciativa de enmendar los artículos 188, 189 y 190 de la Constitución Política, en los que se plantea la transformación del ICE en una empresa pública, regida bajo el derecho privado (*La Nación*, 28/11/1998). Inicialmente, esta propuesta, de resorte oficialista, logra el beneplácito de las demás fracciones parlamentarias, lo cual impacta directamente las restantes iniciativas vinculadas al ICE, dado que son sometidas a un proceso de revisión y ajuste, en aras de armonizarlas con el nuevo esquema legal e institucional planteado en dicha reforma constitucional.<sup>10</sup>

No obstante, lo que inicialmente se plantea como una transformación que permite la explotación de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad, mediante empresas públicas mercantiles en régimen de competencia, pasa a ser una propuesta más ambiciosa que afecta todo el

<sup>9</sup> Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Fuerza Democrática (1998-2002).

<sup>10</sup> El PLN antepone la aprobación de cualquier iniciativa relacionada con el ICE a la aprobación de la enmienda constitucional, en vista de que asegura un fortalecimiento irreversible de la institución (Rodríguez, 2003: 141).

régimen de instituciones autónomas, al convertirlas en empresas públicas capaces de competir en condiciones de libre mercado.

La disconformidad con el nuevo texto sume al Congreso en una parálisis que imposibilita empatar el cronograma previsto con los plazos consagrados en el Reglamento legislativo para la tramitación de enmiendas de este tipo, a la vez que afecta la gestión de las demás leyes del ICE, dado que estas son reelaboradas considerando un escenario en el que la Constitución Política esté modificada. Ante esta situación y el desgaste de dedicar cerca de cuatro meses a un plan ayuno de respaldo legislativo, el Poder Ejecutivo opta por desechar la propuesta, bajar su perfil negociador y se dedica a la tramitación de los tres proyectos de ley originales del ICE.

#### **4.2.2 Supeditación de telecomunicaciones a la iniciativa de fortalecimiento del ICE**

Dado el fracaso de la propuesta de enmienda constitucional, las negociaciones entre PLN y PUSC prosiguen en torno al proyecto de modernización y fortalecimiento del ICE, principalmente en materia de regulación y estructuración de la institución. Este nuevo escenario evidencia un desplazamiento del objeto de la negociación, al sustituirse el cronograma de apertura, propio de la reforma en telecomunicaciones; por la capacidad de endeudamiento del ICE para hacer frente a las exigencias de inversión y la naturaleza jurídica del ICE en el conjunto institucional del país.

A partir de este momento, el principal eje de debate es el fortalecimiento, al tiempo que telecomunicaciones y, en menor medida electricidad, se mantienen supeditadas a la gestión política en torno a esta. La fracción del PLN mantiene el propósito de avanzar con el fortalecimiento y la modernización, para después pasar a reformar los sectores de actividad del ICE.

En este nuevo escenario, las fracciones del PLN y PUSC acuerdan, como punto de partida, que el ICE se rija bajo el derecho privado; sin embargo, encuentran diferencias sustantivas en los siguientes aspectos: condonación de €80.000 millones al Ministerio de Hacienda por compra de bonos para amortizar la deuda interna, destino de las utilidades de la institución y su relación con el desempeño macroeconómico del país, así como la entrada en vigencia de los textos de ley, la cual es fruto de la desconfianza que arrastran ambas fracciones desde la malograda reforma

constitucional y el temor a que la contraparte no ceda los votos una vez aprobada su ley.

Para “remediar” esta situación, el oficialismo considera necesario que las tres iniciativas entren en vigor de manera simultánea, mientras que el PLN aboga por su puesta en vigencia en el momento de su publicación. El PLN sustenta la tesis de primero fortalecer al ICE y posteriormente abrir sus sectores a la competencia; en tanto que el PUSC reconoce la importancia de este fortalecimiento, pero sostiene la conveniencia de que los tres proyectos avancen juntos por corresponder a una sola institución, lo cual los torna indivisibles (*La República*, 09/07/1999: 5A). El posicionamiento de ambas fracciones revela el carácter transversal que tiene este aspecto en la tramitación de los temas y que, a la vez, genera temores y desconfianzas que dificultan su negociación.

#### **4.2.3 De la desconfianza a la consolidación del pacto: Proyecto “combo ICE”, la solución negociada PUSC–PLN**

Esta nueva etapa de la política se caracteriza por la formalización de acuerdos previamente alcanzados en espacios de decisión ajenos al control político parlamentario, la presencia explícita del Poder Ejecutivo en la negociación política en la Asamblea Legislativa, una aceleración del ritmo de trabajo, la fusión del proyecto de telecomunicaciones con los de fortalecimiento y generación eléctrica en un solo proyecto del ICE y su posterior aprobación por mayoría abapullante en el Congreso.

Las divergencias expresadas en torno a la ley de fortalecimiento, así como a la ley de telecomunicaciones, llegan a un punto en el que los diputados del PLN amenazan con no votar ley alguna, si no se acepta su propuesta de orden de aprobación. En este ambiente de duda en torno a la veracidad de los compromisos asumidos por las agrupaciones políticas, la única opción visible por las partes para superar estos resquemores, es tramitar los proyectos de manera conjunta (*La Nación*, 17/07/1999: 8A).

Sobre esta línea, el primero de diciembre de 1999, el Poder Ejecutivo y los jefes de fracción del PUSC y del PLN; a contrapelo de sectores sindicales, universitarios y de la fracción de Fuerza Democrática, impulsan la unión de las tres temáticas mediante la creación de la Comisión especial que se encarga de rendir nuevos dictámenes sobre los proyectos de ley que se tramitan bajo los expedientes N.º 12.693 Ley General de Electricidad, N.º 12.694 Ley General de Telecomunicaciones y N.º 12.695 Moderniza-



ción del Instituto Costarricense de Electricidad”.<sup>11</sup> Esta comisión, luego de archivar las tres iniciativas del ICE, acoge por unanimidad un nuevo texto sustitutivo el cual reúne bajo un mismo texto, libros atinentes a la modernización del ICE, generación eléctrica y telecomunicaciones, con lo que da inicio la discusión del proyecto “Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación de Estado”, bajo el expediente N.º 13.873, comúnmente conocido como *combo ICE*.

El trámite del *Combo ICE* se extiende del 20 de diciembre de 1999 al 20 de marzo del 2000, momento en que es aprobado en primer debate. Esta etapa del proceso despierta la alerta y oposición radical de actores sociopolíticos al proyecto, y conduce a las fracciones mayoritarias a acumular altas tasas de costo político, a fin de “sacar la faena”.

Una vez dictaminado el proyecto, lo cual se produce tras negociaciones exclusivas entre las fracciones mayoritarias en las que prevalecen las posiciones del PLN en torno al reconocimiento explícito de las telecomunicaciones como servicio público, el mantenimiento de la ejecución de 15 proyectos hidroeléctricos por parte del ICE y la potestad de la institución de invertir todas sus utilidades en el desarrollo de proyectos (*La Nación*, 21/12/1999),<sup>12</sup> el Poder Ejecutivo reafirma su interés y gestiona la tramitación expedita del *combo ICE*. Para ello, opta por el mecanismo “vía rápida” consagrado en el artículo 41 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuya introducción al Reglamento Legislativo tiene lugar en noviembre de 1999. En el fondo este mecanismo pretende evitar la paralización del trabajo legislativo a manos de una anticipada oposición y obstruccionismo legislativo y establece límite de sesiones para la aprobación de los proyectos.

Mientras la atención de las fracciones políticas se dirige a subsanar algunos puntos discordantes que eviten el entramamiento del proyecto en la etapa de primer debate legislativo, en las calles se cultiva un movimiento de oposición al proyecto por el fondo y por la forma en que se ha tramitado. No obstante, a pesar de ello, la gestión del PLN y el PUSC al proyecto

11 En entrevista realizada en 2004 a Carlos Vargas Pagán, entonces exdiputado socialcristiano y Presidente de la Asamblea Legislativa (legislatura 1999-2000), este indica que la decisión de unir los tres proyectos atinentes al ICE, finalmente se origina en el comité de estrategia del Poder Ejecutivo y se concreta luego de múltiples encerronas entre las fracciones del PLN y del PUSC, ante la sensación de que su discusión avanza sin dirección aparente.

12 Esta última concesión se da una vez que el PLN acepta la condonación de los bonos de deuda al Ministerio de Hacienda. Véase *La Nación* (21/12/1999).

N.º 13.873 “Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación de Estado” finalmente deriva en su aprobación en primer debate, durante la sesión plenaria N.º 150 del 20 de marzo del 2000, con un resultado de 45 votos a favor y 10 en contra del texto de ley.

## **5. Principales objeciones a la conducción legislativa de la reforma**

El trámite de la reforma a las telecomunicaciones es objeto de polémica por hechos que, tanto política como jurídicamente, dan al traste con el propósito de concretar la política pública en cuestión. La desconfianza generada por el hermetismo con que las fracciones mayoritarias gestionan el proyecto, la flexibilización de procedimientos parlamentarios, la fusión de los proyectos y la impericia política del Poder Ejecutivo, parecen ser razones que potencian movilizaciones sociopolíticas en contra del *combo ICE* y frustran su aprobación.

A continuación se plantean algunas de las situaciones que dan pie a calificar el trámite como uno bimodal/excluyente.

### **5.1 Gestión bimodal/excluyente**

El estudio de los tres proyectos de ley exceptúa tácitamente la participación de sectores legislativos opuestos a la reforma. Como parte de esta exclusión y concentración de poder, la integración de las comisiones refleja únicamente participación de diputados liberacionistas y socialcristianos; se desechan las propuestas alternativas presentadas por Fuerza Democrática,<sup>13</sup> las deliberaciones conceptuales y la construcción del articulado quedan exentas de control político y social, toda vez que tienen lugar en subcomisiones legislativas, las cuales no consignan las discusiones en actas y no tienen espacio físico ni horario de sesiones determinado. Adicionalmente, muchas de las sesiones se realizan fuera del recinto legislativo, lo cual, de igual forma, opera en contra de la transparencia del proceso. Esta situación da cuenta del hermetismo bimodal con que son conducidos los temas del ICE

Por otra parte, el espacio político “Comisión Técnica”, donde convergen de manera informal las dos fracciones impulsoras del proyecto, el Poder Ejecutivo y otros actores no parlamentarios interesados en el proyecto,

---

13 Estas propuestas son presentadas desde fuera de la Comisión Legislativa.

es el verdadero espacio de toma de decisiones, dado que, fuera de la exposición mediática, las partes abordan cuestiones conceptuales y se negocian y redactan las mociones requeridas.

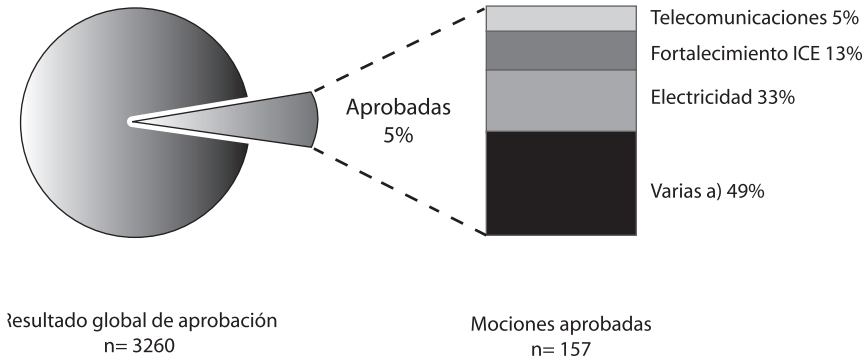
El carácter estratégico de esta Comisión en la discusión parlamentaria, lleva a que la comisión especial creada para atender el *combo ICE*, instancia formal de representación, pierda todo valor sustantivo de orientación y definición real de la política. Por el contrario, pasa a ser el mecanismo de ejecución de los acuerdos previamente negociados y de ventilación de asuntos de procedimiento legislativo.

## 5.2 Vilipendio al derecho de enmienda

Al amparo del artículo 41 bis del Reglamento legislativo, que permite el establecimiento de plazos de votación a los proyectos de ley y procura evitar eventuales obstrucciones al trámite de proyectos prioritarios mediante la presentación de mociones, el *combo ICE* recibe un total de 3260 mociones, las cuales son interpuestas principalmente por la fracción de Fuerza Democrática. Como se aprecia en el gráfico N.º 1, el amplio consenso entre las fracciones mayoritarias en torno al proyecto provoca que únicamente un 5% de las mociones sean aprobadas y, de ellas, a su vez, sólo el 5% corresponda a telecomunicaciones, lo que equivale a plantear que por cada noventa mociones presentadas a este componente, solo una es aprobada.

Adicionalmente, se constata la existencia de irregularidades en el tratamiento dado a las reformas rechazadas, por cuanto estas son declaradas improcedentes, enviadas a la Comisión de Redacción, se introducen textos sustitutivos para desecharlas *ad portas*, se conocen más de una moción a la vez o son dispensadas de su lectura en Comisión. Sobre esta línea, los principales mecanismos para acelerar el trámite del proyecto son la dispensa de lectura de mociones y la introducción de textos sustitutivos. (véase gráfico N.º 1).

**Gráfico N.º 1**  
**Proporción de mociones presentadas y aprobadas al proyecto**  
**de ley denominado *combo ICE* por área temática**  
**- Porcentajes -**



a) “Varias” refiere a mociones en las que se hace alusión a dos o más de las temáticas que integran el proyecto.

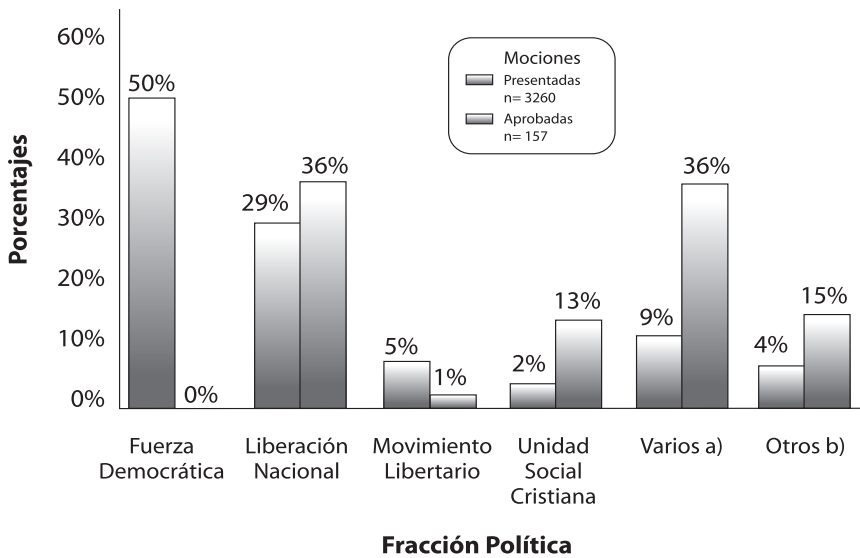
Fuente: Elaboración propia, a partir de sistematización de las mociones presentadas al proyecto de ley N.º 13.973.

En ambos casos, el propósito es eliminar enmiendas que no hayan sido previamente negociadas, sin necesidad de dilatar en su trámite. El recurso de textos sustitutivos cumple una suerte de “comodín” para drenar las mociones y agilizar la discusión. Consiste en la introducción de mociones al proyecto en las que se plantea un cambio en el orden del articulado y son colocadas de manera intercalada entre las mociones presentadas por las agrupaciones opuestas al proyecto. La aprobación de estas mociones significa la “no atenuencia” de las enmiendas subsecuentes al nuevo proyecto de ley, por tanto, eran desechadas *ad portas*. Este recurso es utilizado al menos en dos ocasiones y refleja la poca voluntad de modificar el texto, así como el objetivo de no demorar en su tramitación.

En términos de ejercicio del derecho de enmienda, Fuerza Democrática es la fracción que mayor cantidad de mociones interpone al proyecto, al presentar la mitad de las consideradas durante su tramitación; no obstante, es la que principalmente ve lesionada su capacidad de influir en el conte-

nido del proyecto, dado que ninguna de éstas es aprobada en la Comisión Especial, ni en el Plenario Legislativo. No obstante, como también se observa en el gráfico 2, las escasas modificaciones aprobadas corresponden mayoritariamente a Liberación Nacional (36%) y a “Varios”, que agrupa principalmente mociones conjuntas socialcristianas y liberacionistas.

**Gráfico N.º 2**  
**Proporción de mociones presentadas y aprobadas al proyecto de ley denominado combo ICE por fracción parlamentaria**  
**- Porcentajes -**



a) Incluye mociones presentadas por al menos dos diputados de diferente fracción parlamentaria.

b) Incluye a las restantes fracciones representadas en la Asamblea Legislativa: Integración Nacional, Renovación Costarricense y Agrícola Alajuelense.

Fuente: Elaboración propia, a partir de sistematización de las mociones presentadas al proyecto de ley N.º 13.973.

### 5.3 Introducción del capítulo sobre radiodifusión

Durante la sesión plenaria en la que se aprueba en primer debate el *combo ICE*, el PLN introduce un capítulo sobre servicios de radiodifusión,<sup>14</sup> que establece una precalificación para la participación de empresas licitantes, con el fin de proteger a la industria nacional de consorcios extranjeros interesados en la explotación de estas frecuencias.

Aparte de la polémica que pueda surgir por la protección de un sector nacional en un contexto de una reforma de apertura, ciertamente la introducción de este capítulo contraviene el procedimiento legislativo, toda vez que provoca la creación de un proyecto nuevo que no es conexo al contenido del texto dictaminado en la Comisión Especial, ensancha el distanciamiento respecto Concertación Nacional, profundiza la pérdida de identidad de la reforma en telecomunicaciones y, junto con otras irregularidades, torna inconstitucional su trámite.<sup>15</sup>

## 6 Oposición sociopolítica al proyecto: escalada del movimiento social y válvulas de escape al conflicto

En septiembre de 1999, se inicia la gestación de un movimiento de oposición motivado por la poca transparencia y ausencia de espacios reales de intercambio para introducir modificaciones a los proyectos del ICE que satisfagan intereses sectoriales. Esta tendencia tiene como actores principales a la Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica (FEUCR) y a los sindicatos del ICE, quienes generan oposición esporádica, no violenta y focalizada en la Región Metropolitana en contra del proceso.

Parte de las críticas exteriorizadas por este movimiento versan sobre la defensa de la institucionalidad y de las competencias del ICE en sus sectores de competencia. Desde el momento en que los proyectos de ley reciben trámite individual, los sindicatos alegan que el fin ulterior de la reforma es el desmantelamiento de la institución y su posterior privatización. De igual manera, ecologistas agrupados alrededor de la Federación Costarricense por la Conservación de la Ecología (FECON), se pronuncian sobre el impacto predatorio que la reforma en generación eléctrica po-

14 Este capítulo es elaborado por el abogado Federico Malavassi, a solicitud de la Cámara Nacional de Radio (CANARA) (Semana *Universidad*, 22-28/03/2000: 4).

15 Sobre el particular, véase la resolución N.º 00-03220 del 18 de abril del 2000 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

dría tener sobre el medio ambiente, dada la alteración de bosques, cuencas hidrográficas y zonas protegidas.

A partir de los primeros días de mayo del 2000, las manifestaciones en las calles adquieren un cariz más violento ante la negativa del Poder Ejecutivo, ya no de establecer espacios de diálogo como fue demandado en la etapa de reformulación en la Asamblea Legislativa, sino de retirar el proyecto de ley de la corriente parlamentaria. En este contexto, el movimiento alcanza dimensión nacional gracias a la incorporación solidaria de la Corporación Hortícola Nacional, que consolida un frente único de oposición, con el fin de negociar con mayor fuerza varios puntos ajenos a la reforma del ICE.<sup>16</sup>

La incorporación del sector agrícola es el detonante de un conflicto social a escala nacional, dado que estos utilizan métodos de acción poco tradicionales en ese momento, como son bloqueos de vías nacionales en puntos neurálgicos del país, que ocasionan paralización del sector productivo y dificulta el traslado de personas. A partir de este momento, aunado con la aprobación en primer debate del *combo ICE*, se configura un escenario nacional de oposición explícita, en el que se reproducen conductas de desobediencia ciudadana, así como de represión por parte de la Fuerza Pública en un intento por apabullar focos espontáneos de conflicto generados en varios puntos del territorio nacional. Como resultado de este accionar, contrariamente a lo previsto por las autoridades de gobierno, nuevos grupos de oposición se suman a la protesta, dando paso a una espiral creciente de violencia sin previsión sobre los métodos para desarticularla y sus consecuencias.

### **6.1 Resolución de la Sala Constitucional: retrotracción del proyecto por vicios de inconstitucionalidad**

Posterior a la aprobación en primer debate, el *Combo ICE* es enviado a consulta facultativa a la Sala Constitucional y esta resuelve que su trámite es inconstitucional. En particular, esta evidencia la afectación de los tiempos destinados para el conocimiento de la propuesta, la potestad de enmienda de los diputados y la inobservancia de los principios de publicidad, prudencia y amplia participación de la oposición y minorías. Básicamente, los hechos que motivan esta resolución son la fusión de las tres

<sup>16</sup> Entre otros, muestra particular oposición a la tramitación del “combo agrícola”, que consiste en 15 proyectos de ley dirigidos a modernizar algunas instituciones públicas vinculadas con el sector agrario (Proyecto *Estado de la Nación*, 2001: 358).

iniciativas de ley en una, el rechazo *ad portas* de mociones por presentar inconsistencias, el tratamiento excluyente dado al proyecto y la inclusión del capítulo sobre radiodifusión en la misma sesión en que es aprobado (Sala Constitucional, Res. No. 00-03220: 24).

Las irregularidades advertidas implican retrotraer el proyecto a la etapa inicial de su trámite, lo que representa un alto costo político para el Poder Ejecutivo, en particular por la negativa del PLN de votarlo en segundo debate, dada la convulsión social imperante. Ante el contexto descontrolado de violencia y temor de ruptura del orden constitucional, esta resolución se convierte en una válvula de escape, frente a la incompetencia e incapacidad de haber abierto ventanas de diálogo social que permitieran que la reforma avanzara y se aprobara.

## **6.2 Negociación multisectores: el diálogo forzado entre administración y política**

Por otra parte, luego de casi un mes de conflicto social se consolida una comisión facilitadora integrada por las universidades estatales, la Defensoría de los Habitantes y la Conferencia Episcopal, que acerca a gremios sindicales y representantes de gobierno y alcanza un acuerdo de distensión, mediante la creación de una comisión especial mixta parlamentaria encargada de sistematizar e introducir propuestas al proyecto de reforma del ICE y así evitar la aprobación en segundo debate de la ley. Como parte de este acuerdo, se levantan los bloqueos y se elimina la propaganda de gobierno, se retira el proyecto por un plazo de 150 días para introducirle las correcciones acordadas, se asegura que no habrá represalias ni sanciones laborales, civiles o penales en contra de quienes participaron en las jornadas de protesta (*La Nación*, 05/04/2000).

Al cabo de cinco meses de trabajo de la recién creada Comisión Mixta, el 26 de octubre del 2000 el Plenario Legislativo ratifica el archivo del *combo ICE* y con ello da fin a la frustrada reforma de las telecomunicaciones.<sup>17</sup>

---

17 La Comisión de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa califica “insalvables” las observaciones resueltas por la Sala Constitucional y recomienda el archivo del proyecto.



## **7. Lectura política del proceso**

El proceso de reforma suscitado en la Administración Rodríguez Echeverría responde al calificativo de la transformación que pudo ser y no lo fue. Con un sector sindical opuesto únicamente al cronograma de apertura del sector y un desconocimiento relativo de los alcances de la reforma, el Poder Ejecutivo contaba con las condiciones adecuadas para su tramitación; sin embargo, el estilo negociador, la escasez de debate previo y la desconfianza imperante frente a su contraparte, interfieren contra tal posibilidad.

### **7.1 Complejidad de la negociación: la pérdida de ventaja comparativa**

Al fusionarse los proyectos de ley, no solamente se unen tres textos, sino que se produce una condensación de elementos que complejizan el trámite del *combo ICE* que, consecuentemente, mutila la posibilidad de que la reforma de telecomunicaciones sea objeto de aprobación legislativa.

Ciertamente, el proyecto de telecomunicaciones como tema individual, goza de amplios consensos entre las partes involucradas para su reforma. Durante PCN y en la primera etapa legislativa, se manifiesta un acuerdo generalizado en torno a una apertura que permita la participación de operadores privados. El único punto de fricción es el cronograma de apertura; sin embargo, por sí solo, este tema no alberga tanta oposición como la comportada por el *combo ICE*, inclusive dentro de los mismos sectores sindicales.

No obstante, la formalización del trípode temático en el *combo ICE* tiene como efecto colateral la congregación de organizaciones e intereses diversos, mayoritariamente adversos al nuevo proyecto de ley, principalmente por los “anticuerpos” asociados con las iniciativas de modernización y generación eléctrica. Antes de este proceso de transformación, no existe conciencia integral, fuera del ámbito estrictamente técnico, de las dimensiones del sector de telecomunicaciones, ni de las de consecuencias de su modificación. De hecho, el impacto mismo de la reforma no es previsible para amplios conglomerados de la población, por su complejidad inherente y dificultad de traducir y comunicar consideraciones técnicas del sector.

Al plantearse una situación “suma cero” en torno a la aprobación de las telecomunicaciones en el marco del *combo ICE*, inevitablemente se lesiona su posibilidad de avanzar individualmente en la corriente parlamentaria y la “prerrogativa” que supone el desconocimiento sobre el sector se diluye ante el alcance comunal y nacional que puede significar la percepción de que se privatice una institución y se deterioren las cuencas hidrográficas (Entrevista realizada al diputado José Manuel Núñez González, 2004).<sup>18</sup>

## **7.2 Escasez de debate previo**

El estado del debate al momento de plantearse la reforma es escaso a pesar de los diversos intentos de modificación. Esta situación impide identificar a los actores vinculados y los ejes de debate intrínsecos a esta materia, y es en Concertación Nacional donde se reconocen abiertamente y se inicia la construcción social de este como un asunto público.

El desconocimiento de la escena política supone, para los impulsores de la reforma, la necesidad evaluar y realizar retroalimentaciones periódicas de lo actuado, de manera que se pueda formular y replantear estrategias de acción. Sin embargo, el Poder Ejecutivo es omiso y brinda una conducción errónea al no considerar con especial atención el entorno político.

Un ejemplo de ello, es el establecimiento de una frontera inexistente entre procesos de reforma, basada en la ausencia previa de conflictos en el sector de las telecomunicaciones. Este proceder hace que no se guarden las precauciones necesarias ante grupos que históricamente adversan las reformas estructurales por considerar que tienden a dismantelar el Estado. La consecuencia conocida es la incapacidad de prevenir y conducir acertadamente las movilizaciones populares que finalmente lesionan el proceso de reforma.

## **7.3 Gestión del Poder Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo es el gran orquestador de la reforma y de la conducción y negociación política vista en los distintos escenarios. Por su posicionamiento e interés en la reforma, tiene profunda incidencia en el trámite y, consecuentemente, en su resultado final. A lo largo del trámite,

---

18 Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Fuerza Democrática (1998-2002).

este propicia cortocircuitos que, a la postre, derivan en la no aprobación del proyecto por impericia política.

Durante Concertación Nacional, la alta concentración de poder en Casa Presidencial y el unilateralismo en la convocatoria, conformación de paneles de trabajo, distribución de participantes, construcción de acuerdos y traducción de estos en proyectos de ley, minan la confianza de los participantes en el Poder Ejecutivo, y cuestionan el espíritu democrático que acompaña discursivamente a este espacio de diálogo y el acuerdo que de ahí emerge, y da oportunidad para que otros actores desconozcan el acuerdo y lo tilden de amañado.

En el espacio legislativo, el proceso político que acompaña la construcción de la ley impide la plena participación de minorías parlamentarias y concentra la discusión en un diálogo entre el PLN, PUSC y Casa Presidencial. Este carácter discriminatorio, impide que posteriormente se establezcan bases para la interlocución y la búsqueda de una salida negociada al conflicto en las calles.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo concentra todo su esfuerzo en la ruta legislativa y desatiende el entorno sociopolítico, donde normativamente le corresponde generar las condiciones necesarias para que la decisión del Parlamento no encuentre oposiciones insalvables. Así, la acción de los gobiernos es la de acompañar las reformas con labores de explicación, persuasión y convencimiento que permitan la construcción de consensos mínimos que potabilicen la discusión.

## 8. Sinopsis de la reforma

En la tabla N.º 1 se resumen los principales aspectos que dan cuenta del trámite de la reforma del sector telecomunicaciones durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2000).

**Tabla N.º 1**  
**Sinopsis de la reforma al sector telecomunicaciones**  
**en el marco del *combo ICE***  
**(1998-2000)**

Aspecto	Detalle
<b>Propósito de la reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar la capacidad tecnológica del sector frente al retraso e incapacidad del Gobierno de invertir.</li> <li>- Obtención de recursos para mitigar la crisis fiscal del Estado</li> </ul>
<b>Principal acción de la reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apertura del sector telecomunicaciones a operadores públicos y privados</li> </ul>
<b>Estado previo del debate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escaso y presente principalmente en espacios técnicos.</li> <li>- Concertación Nacional es el espacio donde el tema alcanza categoría de asunto público e inicia su debate.</li> </ul>
<b>Característica del proceso político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociación bimodal entre PUSC y PLN, basada en la necesidad de votos, pero transversada por desconfianza recíproca</li> <li>- Fusión de telecomunicaciones con otras iniciativas relativas al ICE. Creación del <i>combo ICE</i></li> <li>- Flexibilización de normas y procedimientos legislativos</li> <li>- Oposición de sectores sociopolíticos al proceso.</li> </ul>
<b>Principales ejes de debate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del sector</li> <li>- Cronograma de apertura</li> <li>- Organización del sector</li> <li>- Principios de universalidad y solidaridad.</li> </ul>
<b>Resultado del proceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación del <i>combo ICE</i> en primer debate por 45 diputados</li> <li>- Movilizaciones sociopolíticas opuestas al <i>combo ICE</i>.</li> <li>- Declaratoria de inconstitucionalidad del proyecto.</li> <li>- Archivo legislativo de la reforma en el marco del <i>combo ICE</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 9. Nuevos escenarios y reflexiones finales

Lleva razón quien asegura que los procesos políticos contemporáneos son resultantes históricas y necesariamente hay que volcarse sobre sus antecedentes para comprender dinámicas, formular propuestas novedosas y, quizá lo más importante, aprender de las lecciones desprendidas de episodios anteriores. El intento de reforma a las telecomunicaciones en marco del *combo ICE* arroja un conjunto de enseñanzas sobre los ejes de debate y los actores participantes en la discusión; sin embargo, el principal punto de atención es que, como hecho político, tiene consecuencias que constituyen un rompeolas en la forma de hacer política que atañe directamente a los decisores de políticas públicas y actores sociopolíticos.

Luego de dieciséis meses de consultas nacionales y negociaciones internacionales, en mayo del 2004 se firma el Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos de América. Este tratado, sujeto a sanción parlamentaria, a parte de formalizar y fomentar el intercambio comercial con la nación del norte, incorpora áreas estratégicas para el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos de la región, donde los procesos de reforma estructural, iniciados en la década de los ochenta, aún no han encontrado término.

En el marco de este acuerdo, la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) compromete la apertura parcial del sector de las telecomunicaciones, aun cuando había asegurado que durante su gobierno esta área no sería objeto de transformación.<sup>19</sup> Este viraje obedece a la presión ejercida por el empresariado nacional y al ultimátum emitido por el representante comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, de que Costa Rica al menos debía “hablar sobre el tema”, para no quedar excluida de las negociaciones (Alonso, 2005: 153).

En términos generales, las obligaciones que impone el TLC para el caso costarricense contemplan medidas orientadas hacia la modernización del ICE,<sup>20</sup> la readecuación del marco regulatorio, la apertura gradual del sector y el fomento de la universalidad y solidaridad como valores del mo-

---

19 Esta postura es sostenida por el propio presidente Pacheco durante toda la campaña electoral y parte del inicio de su gobierno, en atención a la sensibilidad que representa el sector de telecomunicaciones, resultante del episodio combo ICE. No obstante, el tema es incorporado al TLC en la octava ronda de negociaciones.

20 Las obligaciones específicas para Costa Rica se establecen en el Anexo 13 del Tratado. Un amplio análisis puede ser encontrado en Comisión de los Notables (2006) y Fumero (2005).

delo de gestión, lo que demuestra que esta reforma se inscribe dentro de las propuestas de transformación conocidas en los últimos diez años.<sup>21</sup>

Más allá del contenido del acuerdo, ciertamente este genera fuerte oposición entre nuevas fuerzas parlamentarias y actores sociopolíticos a escala nacional. Claramente se plantea una nueva fusión de la reforma de telecomunicaciones con un conjunto variopinto de temas que, de igual forma, revisten sensibilidad, haciendo caso omiso a las lecciones derivadas que la historia reciente arroja en materia de reformas estructurales y adecuada conducción política.

Por otra parte, dada la negociación librada (a cargo de negociadores comerciales nombrados por el Poder Ejecutivo) y el tipo de instrumento legal en el que se consagran las transformaciones, no existe margen para que sectores interesados incidan directa y transparentemente en la elaboración de la política pública, y tampoco permite modificaciones a lo ya acordado. Lo que se plantea es un escenario legislativo binario de aprobación o rechazo al tratado.

Hasta el momento, las tesis de tipo comercial han primado para justificar su suscripción; sin embargo, el debate público también debe incorporar consideraciones sobre la agenda democrática y de convivencia que, con absoluta nitidez, se plantea en relación con el trámite de reformas estructurales.<sup>22</sup> La experiencia del *combo ICE* bien puede alertar sobre la necesidad de apertura de espacios reales de incidencia y, de respeto a los procedimientos y procesos políticos que acompañan esta nueva gestión. Para todos los efectos, el TLC aparece como un “megacombó” que recruce ante la sumatoria de reformas en áreas hipersensibles, el paso avasallante en su tramitación y el malestar por ser un “caballo de Troya” que da término a las reformas inconclusas de modelo de Estado, aun cuando su debate no ha finalizado y existe evidencia que demuestran el éxito del modelo solidario costarricense en la prestación de servicios y provisión de bienestar a amplios sectores de la población.

---

21 La comparación detallada de los principales ejes de debate de la reforma permite sostener tal afirmación. Sobre el particular, véanse los trabajos de Arias y Jiménez (2005) y Alonso (2005).

22 Ciertamente existe la necesidad de reforma dirigida a fortalecer la gestión del ICE como operador estatal del servicio en un contexto de apertura, mediante la eliminación de límites presupuestarios y amarras en materia de contrataciones, que permita el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas públicas y privadas, en el marco de un plan de actualización tecnológica. Para profundizar sobre esta propuesta, véase Murillo Castro (2006).

En Centroamérica los capítulos de aperturas y privatizaciones en este sector no necesariamente han satisfecho sus objetivos. Ciertamente, a estas transformaciones les subyace el propósito de aliviar la situación fiscal de los países mediante el binomio venta/apertura, dejando de lado la visión social y el carácter de bien público intrínseco a esta actividad, abandonado a las manos empresariales cuyo objetivo primario es la maximización de ganancias y la disminución de costos (Rivera, 2006: 18). En todos los casos, señala Vargas Rivera (2006)<sup>23</sup> siguiendo conclusiones de la CEPAL, *“el monopolio privado surgido de la privatización (de las telecomunicaciones en Centroamérica) presenta capacidad mucho mayor que la prevista para perpetuarse. Las limitaciones de regulación se acentúan en países pequeños, a causa del desarrollo precario del Estado de derecho y de los mecanismos competitivos del mercado”*.

Contrario al resto de países de la subregión, la prestación de servicios en Costa Rica arroja resultados positivos, tanto en los indicadores específicos de la actividad, como en el aporte al modelo de desarrollo costarricense de solidaridad y universalidad en la prestación de los servicios. Siguiendo a Rivera (2006: 6), algunos elementos que permiten sostener tal aseveración son los siguientes: a) La gestión del ICE guarda estrecha sintonía con el modelo de desarrollo que le ha valido al país perfilarse como el de mayor desarrollo de Centroamérica, con indicadores sociales y económicos propios de países de primer mundo, b) El esquema de solidaridad y universalidad empleado por el ICE ha permitido que el país cuente con un lugar privilegiado entre naciones del primer mundo en lo que respecta a nivel de precios, densidad, penetración y completación de llamadas, y c) El desempeño del ICE le ha permitido al país alcanzar niveles de competitividad que le hacen insertarse favorablemente en cadenas productivas internacionales y que ha propiciado la atracción de inversión extranjera directa, especialmente en el ámbito tecnológico y de servicios.

---

23 Vargas Pagán, C. (1998-2002): Diputado a la Asamblea Legislativa por el Partido Unidad Social Cristiana y Presidente del Directorio de la Asamblea Legislativa (1999-2000), Bufete Calderón y Asociados SA. (2004).

## 9.1 Lecciones, ¿aprendidas?

Una observación detenida a estos procesos de reforma permite ver que Costa Rica se encuentra en un proceso de cambio político, acompañado de transformaciones estructurales que son resultantes históricas de procesos iniciados décadas atrás. Si bien aún persisten disposiciones verticales en la gestión de la política pública, tanto por el gobierno como por sectores sociopolíticos, lo cierto es que el desarrollo democrático de la ciudadanía concibe la toma de decisiones como un proceso amplio, plural y transparente que genera expectativas en relación con la participación de actores no tradicionales y la certeza en la reglas del juego democrático.

A la luz de esta situación, una visión minimalista de la democracia es improcedente. En el contexto actual, la democracia algorítmica, esa que se limita a sumar y restar votos, atenta contra la estabilidad social y la concreción del proyecto político, dado que esta, al igual que la legitimidad, requiere construirse todos los días,<sup>24</sup> principalmente en contextos de creciente polarización ayunos de espacios de interlocución, que puedan dar una salida no violenta al conflicto que concita la reforma de telecomunicaciones en el contexto del TLC.

Sobre esta misma línea, la experiencia de los procesos formales de diálogo social también tienen resultados exitosos y conviene considerarlos para este tipo de decisiones. Del mismo proceso de Concertación Nacional, emergen acuerdos sobre cesantía y pensiones, cuyo tránsito representa la antítesis al de telecomunicaciones, dada la actitud previsoras de los impulsores de política, el respeto por las contrapartes, el acompañamiento dado a todo el proceso y la confianza que caracteriza su trámite y que finalmente deriva en la promulgación de la Ley de Protección de al Trabajador.<sup>25</sup>

De lo que se trata es de aumentar el umbral de incertidumbre de la clase política nacional en la conducción de los hilos de la política y de observar un desempeño más inteligente y orientado a la factibilidad integral de los resultados por parte de los actores políticos —específicamente el Poder Ejecutivo, quien tiene una responsabilidad absoluta en la generación de condiciones adecuadas en el entorno para la tramitación de reformas—

---

24 Debe recordarse que el Combo ICE es votado favorablemente por más de dos tercios del plenario legislativo (45 diputados). La Asamblea Legislativa ha decidido que el TLC se votará bajo la modalidad de mayoría simple (29 votos).

25 La comparación de ambos procesos es estudiada en la Tesis de Graduación que alimenta este artículo.



como reconocimiento de la nueva disposición social y compromiso democrático en la construcción plural de las decisiones, especialmente aquellas que afecten áreas concebidas como bienes públicos dentro de la sociedad.

## Bibliografía

Alonso, E (2005): *Aportes para el análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*, (San José, Programa Estado de la Nación).

Arias, A. y Jiménez, L. (2005): “El proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de Concertación Nacional”, *Tesis* para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, (San José, Universidad de Costa Rica).

Comisión de los Notables (2005): Informe *Final de Carácter General No Vinculante al presidente de la República sobre el tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*, (San José, EUNED).

Sala Constitucional (2000): Resolución No. 00-03220, (San José, Corte Suprema de Justicia).

Durán Valverde, F. y Rodríguez Herrera, A. (1998): *Reforma de Pensiones: Los desafíos de la vejez*, (San José, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica).

Fumero Paniagua, G. (2005): *TLC con Estados Unidos: Desafío al modelo solidario de Costa Rica: el caso del ICE*, (San José, EUNED).

La Nación (1998): Seguros entraba Foro. p. 4A., Septiembre 24.

(1998, Noviembre 28): Propuesta para desatar al ICE, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

(1999, Julio 17): PLN avala proyectos del ICE. p.8A

(1999, Diciembre 21): Avanza transformación del ICE, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

(2000, Abril 05): “Combo” a comisión mixta, (<http://www.nacion.com/ARCHIVO/>).

*La República* (1999, Julio 09): Afinan acuerdo sobre ICE. p.5A

Murillo Castro, (2006): ***Propuesta de marco conceptual y jurídico para el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica. Rectoría de la Universidad de Costa Rica***, (San José, Universidad de Costa Rica).

Proyecto Estado de la Nación (2001): *Informe de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, Vol. 2*, (San José, Proyecto Estado de la Nación).

Rivera, E. (2006): ***Modelos de Privatización y Desarrollo de la Competencia en las Telecomunicaciones de Centroamérica y México***, (México, CEPAL/ IDRC/CRDI).  
Rodríguez Echeverría, M. (2003): ***La Solución Costarricense***, (San José, EUNED).

Semanario *Universidad* (2000): ¿Más orden o más privilegios? p. 4, Marzo.

Vargas Araya, A. (2006) Tres reportes sobre telecomunicaciones,  
<http://www.tribunademocratica.com>



## RESEÑAS

### **Menjívar Ochoa, Rafael, *Tiempos de Locura*, El Salvador 1979-1981, segunda edición ampliada, (FLACSO El Salvador, San Salvador, 2006)**

Reseñar este libro de Menjívar Ochoa es tarea de especialistas en el conflicto político salvadoreño, que este reseñador está lejos de ser. Por ello, el comentario será más sobre las impresiones que el complejísimo contenido que este texto le causan a un lector ignorante de la riqueza de situaciones que pueblan estos, los años cruciales en que, tras una derrota, se gesta la revolución salvadoreña que estuvo a un paso del triunfo.

El poner en un orden narrativo la intrincada historia de estos años cruciales es ya una tarea difícil. Hacerlo de manera que un lector poco instruido lo pueda seguir, es aún más difícil. Menjívar Ochoa lo logra, porque pone en juego su formación como narrador y su experiencia como creador. Es un relato sin concesiones, directo, a ratos irónico, sólidamente documentado con información de primera mano, entrevistas a los que estuvieron allí y entonces. Es más que una historia posible: es una historia creíble.

El libro está estructurado en tres partes. Comienza con el Epílogo, sigue con el recuento de la organización de los movimientos populares y concluye con la antesala al epílogo, con las dificultades de las alianzas. Cada parte está separada por un entremés, que cuentan los antecedentes políticos de los movimientos sociales a partir de la insurrección campesina del año treinta y uno, hasta el comienzo de los sesenta, tras los gobiernos de Osorio y Lemus y el fracaso del reformismo.

La historia se cuenta en reversa. Comienza con el final, El Epílogo, el fracaso de la ofensiva del 20 de enero del ochenta y uno, que se suponía

lograría derrocar al gobierno. No solo no logró sus objetivos, sino que dio paso a una guerra que se prolongaría por casi una década. El análisis posterior al fracaso que Menjívar Ochoa hace es descarnado: descoordinación, diferencias de “sutileza ideológica”, falta de objetivos claros, protagonismo de algunos dirigentes y grupos, focalismo, y falta de medios y de entrenamiento. También se analizan las dificultades de la conducción política y la carencia de una unidad fundamental del movimiento popular, fraccionado en grupos desde el centro a la extrema izquierda, que solo podían ponerse de acuerdo en la necesidad y la urgencia del cambio radical.

La segunda parte es una reconstrucción histórica detallada de la efervescencia política que tiene lugar en los meses que van entre octubre del setenta y nueve y enero del ochenta. El período se inicia con el golpe de Estado organizado por la oficialidad joven del ejército, una verdadera insurrección, que crea la COPEFA, como el órgano de monitoreo de las reformas que el gobierno de facto que se crea debe implementar. Este consejo, enteramente contrario a la tradición de las fuerzas armadas, rompe la institucionalidad de ellas. La crisis en las fuerzas armadas tiene su repercusión y el levantamiento militar tiene una corta vida. Pero la efervescencia social y política crea, en especial en las organizaciones de base, una actitud más beligerante. La situación internacional, especialmente con Honduras motivada por las acciones de los movimientos guerrilleros a ambos lados de la frontera, contribuye a la reacción. El movimiento crea las condiciones para que las figuras más tenebrosas del espectro político llenen el vacío de poder y se termina por volver a la situación convencional, encabezada por Duarte, que el autor define como reforma y represión.

La tercera parte, que se titula sabiamente *Matrimonios sin Amor*, hace un recuento de las alianzas a ambos lados del espectro político: de la DC con los militares, por un lado, y de los movimientos de la izquierda, que tienen importantes diferencias, por la otra. La posición de la Iglesia se torna ambigua en sus relaciones con la Nunciatura. La represión, el asesinato de Monseñor Romero, y los que tuvieron lugar durante el funeral de éste, la matanza de líderes sindicales y de movimientos de la izquierda, todos son sucesos que culminan con la ofensiva final, que resultó en un comienzo. Por ello, el autor termina su libro con un prólogo.

Esta obra está escrita sin escatimar detalles y situando cada suceso en un contexto. La información contenida es de incomparable riqueza, tanto por los hechos que los protagonistas relatan, como por los documentos que utiliza.

Todo esto lo convierte en un texto de referencia obligada para cualquier estudioso de los movimientos de liberación nacional y en particular del movimiento revolucionario salvadoreño. Muestra las dificultades insoslayables que supone el buscar acuerdos, establecer estrategias comunes y unificar los mandos. Muestra, por sobre todo, el enorme costo en vidas y en sufrimiento para los vivos que el proceso implica.

Puesto que muchas de las razones que inspiraron estos movimientos siguen vigentes y las deudas sociales se agrandan, hay lecciones que aprender de esta historia.

*Guillermo Lathrop*  
FLACSO-Costa Rica





## RESEÑAS

**Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J.: La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea, (San José, FLACSO/PNUD, 2006)**

La reciente publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*, es un libro que cuenta con cuatro textos, producto de investigación y reflexiones de los autores que los desarrollan y en torno a los cuales se piensan posibilidades de reformas para la Costa Rica de los albores del siglo XXI.

Dicha publicación tiene como objetivo realizar un balance situacional de la democracia en el nuevo milenio, como bien expresa su título, a partir del análisis de temáticas centrales en el debate de la democratización del sistema político. Se parte del estudio del proceso de la reforma del Estado, elaborado por Roy Rivera; posteriormente se realiza un análisis de la compleja relación entre partidos políticos, ciudadanía y representación, por parte de Manuel Rojas. Se pasa a la reflexión sobre el estado de la democracia local realizado por Fernando Zeledón y, finalmente, se aborda el control político y la rendición de cuentas como dimensión transversal a la institucionalidad pública, el cual realiza Juany Guzmán con el apoyo de Elberth Durán.

Como se menciona en la presentación del libro: “la democracia es perfectible y en aras de mejorar su desempeño es indispensable el análisis permanente y sistemático de su funcionamiento.”

La democracia y sus debates son una constante en las reflexiones de los autores. En sus investigaciones, sobresale la existencia de nuevas necesidades y demandas que están cuestionando el funcionamiento de la democracia costarricense impactada por decisiones, o la ausencia de ellas, por parte de sus gobernantes y las élites a las que representan. Gran parte de las decisiones se han encauzado a espacios excluyentes de la sociedad civil, convirtiendo el espacio de la “Ekklesia”, en uno privado con sesgos corporativistas.

Partiendo de lo que el distinguido filósofo Cornelius Castoriadis<sup>1</sup> reflexiona, en torno a la democracia, este es un régimen de la autoinstitución permanente. Por el contrario, lo que tenemos y entendemos como democracia, en nuestra sociedad actual, se instituye en esferas privadas y no provienen del cuerpo político como un todo formado de ciudadanos y ciudadanas con poder de decisión.

Este documento es sin dudas, un aporte en la dirección correcta para repensar nuestra democracia en el nuevo milenio y en el planteamiento de nuevos elementos que se hacen indispensables para la gobernabilidad y la inclusión social.

Coinciden los cuatro investigadores en la necesidad de ampliar los límites estrechos de nuestra democracia, por medio del fortalecimiento e introducción de mecanismos de participación ciudadana vinculantes en la toma de decisiones políticas.

Al respecto, Rivera señala acertivamente:

“...además, hay que reconocer que las operaciones de reestructuración institucional tienen que ver no sólo con las acciones de los organismos internacionales, de políticos y cuerpos tecno- burocráticos, sino, también, con la acción de la sociedad, la cual puede ser omisa o comprometida, activa o pasiva, cómplice u objetora”.<sup>2</sup>

A continuación se hace un repaso por los contenidos de los cuatro artículos.

El Dr. Roy Rivera, escribe el primer artículo titulado: “...De la reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica”. Situado en un plano central de la discusión sobre la reforma del Estado, se encuentra el tema de la reestructuración del Estado y las modalidades de gestión de la política pública. Esta visión tiene algunos de sus orígenes en la precariza-

1 Castoriadis, C. (2001): Figuras de lo pensable, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).

2 Rivera, R. (2006): “De la Reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica”. En : *La democracia del Nuevo Milenio*, (San José, PNUD- FLACSO).

ción de la integración social y, aunada a ello, el déficit de legitimidad que enfrentan los gobiernos de la región.

A pesar de que es notable la reducción en las políticas redistributivas, un rasgo predominante en nuestras sociedades, es la simultaneidad de procesos contradictorios como la integración/ desintegración, en donde la primera aparece con mayor fuerza en el campo normativo, y la segunda, en el plano de las políticas públicas.

En esa dirección, se señala la preeminencia de lo económico en el discurso de la reforma, incluso hasta nuestros días, en desprecio del fortalecimiento institucional y la integración social. Luego de un análisis por los diferentes períodos presidenciales, desde la primera administración Arias hasta la administración Rodríguez, Rivera afirma la necesidad de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por otro lado, señala que el grado de éxito de la reforma depende en gran medida, de la promoción de una “cultura de resultados”, la cual conlleva necesariamente, la puesta en funcionamiento de mecanismos de evaluación desde dimensiones técnicas, sociales y políticas.

El artículo “Ciudadanía y representación política en Costa Rica: una relación en crisis”, el Dr. Manuel Rojas, parte de un par de premisas en las cuales se afirma que la forma de los partidos, como base de representación, se encuentra en crisis; lo que provoca que estos se encuentren apartados de las mayorías y se constituyen en obstáculos para la ampliación democrática y la participación ciudadana.

Costa Rica ha venido sufriendo una serie de transformaciones, donde el bipartidismo refleja signos de decadencia y se vislumbra la entrada en escena de nuevas agrupaciones políticas. No obstante, el establecimiento y permanencia de nuevos partidos, es difícil, en términos legales por la necesidad de pasar por una serie de requisitos y barreras.

De acuerdo con Rojas, existen dos visiones en la línea de la crisis de la representación política. Una denominada “partidocrática” que es defensora del sistema de partidos, sin dejar espacio a modificaciones, y la otra, llamada “antipolítica”, la cual aboga por espacios de democracia directa.

Finalmente, el autor elabora una visión intermedia, en la cual se insiste en la necesidad de reformas en los partidos políticos para poder enfrentar las condiciones actuales de la sociedad. El artículo visualiza la complejización política del país, como resultado de cambios sustanciales en el juego político. Observa una migración de decisiones del escenario de los partidos políticos, donde las decisiones estratégicas han pasado a tomarse

en espacios de cúpulas y notables. Por otro lado, ha habido un traspaso por parte de las clases medias y altas al sector privado en la atención y recepción de servicios sociales, lo cual, señala Rojas, influye negativamente en la demanda y presión por mejorar estos servicios.

El momento en que el acercamiento ideológico entre dichas propuestas de los dos mayores partidos se evidencia, es con el llamado “pacto Figueres- Calderón”. En esa misma dirección, los partidos se concentran en lo electoral y pierden su identidad ideológica.

En el campo de lo parlamentario, Rojas analiza la posición subordinada de este poder de la República, frente a dos órganos, el Ejecutivo, cuya máxima expresión de poder se da en el Ministerio de Hacienda; y, en la Sala Constitucional.

Las y los legisladores asumen el rol de la representación partidaria, luego de los procesos electorales. Cabe retomar del artículo el hecho de que las elecciones de diputados han venido experimentando cierto “quiebre del voto”.

En este marco de análisis, aparecen como nuevo actor central en la estructura de relaciones sociedad civil-instituciones y partidos, los medios de comunicación, las que asumen el rol de interpelar a los políticos. A la vez, toman relevancia por el *marketing* político y su mediación entre representantes y representados.

Finalmente, podría decirse que la sociedad costarricense experimenta cambios profundos, a los cuales los partidos políticos no están respondiendo. Por el contrario, han ido reduciendo los espacios reales de incidencia, lo que lleva al autor a hablar de una “neocorporativización” de la política.

Fernando Zeledón, en el artículo “Balance de la Democracia Local en Costa Rica. 2004”, plantea la tesis de que la profundización y perfeccionamiento de la democracia costarricense debe pasar por obtener metas concretas de desarrollo en la periferia del territorio nacional. En estos espacios se encuentran, de acuerdo con los datos analizados en el estudio, los niveles más alarmantes en el Índice de Rezago Social, además de los niveles más bajos de insuficiencia política, social y económica.

La noción de democracia local se relaciona, en esa línea, con la territorialidad, la gobernabilidad y la descentralización. En Costa Rica ha habido algunas reformas, especialmente en el aspecto jurídico de la democracia local. Desde esta visión, las reformas provienen de la Asamblea Legislativa, por lo cual se afirma que la vinculación entre lo nacional y lo local se da desde arriba hacia abajo.

Entre los elementos que se destacan, por su contribución al “ensanchamiento de la democracia local” se encuentran: la reforma al artículo N.º 170 de la Constitución Política, la introducción en el Código Municipal de los mecanismos del plebiscito, el referéndum, el plebiscito revocatorio del mandato del alcalde y el voto programático de alcaldes. Asimismo, la Ley 7509 de Bienes Inmuebles, que más adelante menciona el investigador como una importante oportunidad para las municipalidades en la captación de recursos que puedan destinarse a la provisión de bienes y servicios a la comunidad.

Señala Zeledón que desde 1999 hasta el 2004, el movimiento legislativo ha sido continuo en materia de revisión de leyes en materia municipal. Un 6% (136) de los proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa corresponde a temas municipales, de los cuales, se rescatan propuestas de fortalecimiento y desarrollo local, alrededor de 24 proyectos que se asocian con temáticas como: ordenamiento territorial, creación de instituciones, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.

Algunas tendencias electorales mostradas, que sustentan de alguna forma el “ensanchamiento de la democracia local”, muestran cierto “drenado” del caudal de votos tradicionalmente bipartidista hacia partidos cantonales.

Por otro lado, señala el autor, hay numerosos retos que deben vencerse para la ampliación democrática. Como la total separación de la fecha de elecciones nacionales y municipales y la agrupación de los actores en una sola elección. Otra fuente importante de democracia, es el asociativismo comunal, cuya mayor densidad de agrupaciones se encuentran en la periferia del país.

En cuanto al tema del presupuesto municipal, los ingresos correspondientes al Presupuesto Ordinario de la República, es de apenas el 1,74% en el año 2004, y aun cuando ese presupuesto es insignificante, no se logra invertir altos porcentajes de ese monto. A este problema se suma la arraigada cultura de evasión de impuestos de las y los ciudadanos y el círculo vicioso que conlleva en relación con la percepción y provisión de servicios locales.

Finalmente, Zeledón se enfoca a la visualización de la Agenda desde lo local; la cual impulsa, una descentralización estratégica, basada en la Agenda XXI de la ONU. Para el logro de sus objetivos, se requiere la búsqueda del consenso y del compromiso políticos con todos los actores políticos.

El artículo denominado “El desafío democrático de una cultura de rendición de cuentas en Costa Rica. En qué hemos avanzado y otras urgencias...” la Dra. Juany Guzmán, posiciona la temática del control político como estratégica, para los sistemas democráticos, dado que este tipo de control establece mecanismos que impiden fenómenos como la apropiación del poder soberano.

La autora considera como indispensables y complementarios los controles de tipo vertical, en los cuales las instituciones se conviertan en espacios de ejercicio del poder ciudadano y, horizontal, que se dan entre instituciones con el fin de monitorear la gestión de las mismas.

Asimismo, reflexiona en dirección de las implicaciones de la responsabilidad política en la petición de cuentas, dado que la relevancia del control va más allá de las acciones generadas por un ente determinado, sino que tiene la posibilidad de prevenir y disuadir acciones.

En la actualidad, existen nuevos espacios como los medios de comunicación, medios electrónicos, entre otros, que pueden ser aprovechados como espacios de petición de cuentas, aunque la autora expresa la necesidad de ser cauteloso con los intereses tejidos a lo interno de los medios de comunicación.

Guzmán realiza un profundo análisis sobre instituciones de control como: la Constitución Política, la Sala Constitucional, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, entre otras.

En un esfuerzo por ilustrar las dinámicas del control y los recursos simbólicos asociados a este, se presenta un apartado sobre experiencias exitosas en esta materia.

*Ilka Treminio*  
FLACSO-Costa Rica

## RESEÑAS

### **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe Nacional de Desarrollo Humano: Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. PNUD, (San José, Costa Rica, 2005).**

De acuerdo con los datos existentes, Costa Rica reporta uno de los índices de victimización criminal más bajos de América Latina, pero a su vez es uno de los países de la región en que sus habitantes se sienten más inseguros. Y, como resultado de ese miedo, de esa sensación de inseguridad, hemos tendido a reaccionar de una manera predominantemente intolerante y autoritaria.

Desde el punto de vista estatal (reacción social formal), esto se refleja en acciones tales como el aumento de las penas máximas que se elevaron de 25 a 50 años de prisión, el incremento de las sanciones específicas para los homicidios y algunos delitos sexuales, la mayor dificultad para alcanzar la libertad condicional, el aumento de la población penitenciaria y la creación de nuevas figuras penales, sobre todo por los cambios introducidos en el capítulo de las contravenciones.

En cuanto a las respuestas desde la sociedad civil (reacción social informal), destaca el hecho de que Costa Rica fue el país de Iberoamérica donde se registró el mayor apoyo hacia las medidas autoritarias para reprimir el delito. Esto según un estudio realizada por la Organización Panamericana de la Salud en 1999.<sup>1</sup> Según esta investigación, un 38% de los entrevistados considera que se debe tomar la ley en las propias manos cuando las autoridades fallan, un 21,5% justifica el derecho de la policía

<sup>1</sup> Organización Panamericana de la Salud: “Estudio Multicéntrico sobre actitudes y normas culturales frente a la violencia” en *Revista Panamericana de la Salud*. N.º 5, 1999. 222-230.

a invadir una casa sin orden de cateo, el 25% acepta que la policía tenga derecho a detener jóvenes que considere sospechosos por su aspecto físico, un 15% justifica la tortura para obtener información y un 52% está a favor de la pena de muerte.

Es en este contexto donde hay que dimensionar el aporte del Informe Nacional de Desarrollo Humano, titulado: Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, ya que este busca promover la discusión sobre la seguridad ciudadana desde un punto de vista “(...) democrático, comprometido con los derechos humanos y con el ejercicio de las libertades de las personas” (pág. 25), alejando la reflexión de “(...) las nociones –casi siempre autoritarias– que la definen en función del combate a la delincuencia y los delincuentes” (pág. 39).

En este sentido, el Informe propone abordar la seguridad ciudadana desde el punto de vista del desarrollo humano, entendido como la expansión de las libertades efectivamente disfrutadas por las personas. Pero debido a que este no es un resultado inevitable, carente de riesgos y amenazas, el enfoque se amplía con la noción de seguridad humana, la cual es definida como la estabilidad con que las libertades pueden ser disfrutadas, por lo tanto, se trata de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, de un núcleo vital que debe ser protegido para que la libertad florezca. Y, es justamente por esta razón que el concepto de seguridad humana se liga con la doctrina de los Derechos Humanos, pues estos abogan por las más básicas condiciones del ser humano y por tanto, son una garantía para la seguridad de las personas.

Desde este punto de vista, la seguridad ciudadana es un componente de la seguridad humana y debido a que esta atiende las formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los derechos humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por el despojo y la violencia– y a la protección de un núcleo específico de derechos fundamentales de las personas.<sup>2</sup>

Una segunda virtud del trabajo es que permite desmontar algunos de los mitos y prejuicios sobre los que se construye la percepción de inseguridad ciudadana en Costa Rica. Por ejemplo, queda demostrado que la tendencia a señalar a los extranjeros como responsables por el incremento delictivo no se corresponde con los datos existentes, pues del total de con-

2 El Informe define la violencia como el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad; el despojo, por su parte, se refiere al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica, pág. 35.



denas por actividad criminal registradas entre 1998 y 2003, el 89% tuvo por responsable a un costarricense. De igual importancia es el hecho de que las muertes por accidentes de tránsito en el periodo 1993-2003 fueron más del doble de los homicidios dolosos y estos a su vez, menos que los suicidios. Este y otros hallazgos igualmente valiosos, permiten compartir la afirmación de que “(..) la responsabilidad por los problemas de seguridad ciudadana del país, recae, esencialmente en los costarricenses” (pág. 150).

Un tercer aspecto de gran relevancia es que el Informe trasciende el plano individual para señalar el impacto del despojo y la violencia sobre la acción cooperativa; es decir, sobre aquella que posibilita la existencia misma de la sociedad. En este sentido, un hallazgo importante es que el temor aumenta la participación en asociaciones de tipo comunitario, pero disminuye la confianza, lo cual es muy preocupante si se toma en cuenta que esta constituye el principio básico de interacción social.

Una cuarta fortaleza del trabajo consiste en evidenciar que la inseguridad ciudadana es un fenómeno sumamente complejo, y por lo tanto, su abordaje no puede reducirse al aumento del rigor punitivo, aun cuando este se lleve a cabo en el marco del Estado de Derecho. En este sentido, se plantea el reto de construir un marco de interpretación que permita entender cómo y por qué intervienen diferentes factores en la explicación de la (in) seguridad ciudadana. Sin embargo, y debido a la naturaleza del trabajo (exploratoria), el Informe deja planteada la cuestión, pero no la resuelve, más bien apuesta por un enfoque epidemiológico de factores asociados, lo cual es válido como estadio inicial de la discusión, pero que es necesario trascender. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en esquemas multifactoriales que terminan por ser inventarios de variables independientes que se relacionan con la variable dependiente (inseguridad ciudadana en este caso), pero que carecen de explicación alguna sobre el cómo o por qué de la asociación.

En este sentido, se echa de menos el análisis o al menos la referencia a las transformaciones estructurales que ha experimentado nuestra sociedad en el marco del actual modelo de desarrollo, especialmente lo acontecido en el mundo laboral (precarización) y en el ámbito de la protección social (debilitamiento), ya que estas crean vulnerabilidad y crisis de identidad; es decir, inseguridad humana, lo cual permite entender que el miedo al delito y la inseguridad ciudadana son manifestaciones particulares de una incertidumbre ontológica generalizada, producto de cambios en la estructura económica, social y cultural.

Para concluir, quiero señalar el hecho de que, debido a la matriz filosófica sobre la que descansa el concepto de desarrollo y seguridad humana (liberalismo), el énfasis de la reflexión está puesto sobre el individuo y la libertad, con lo cual se deja de lado la discusión sobre el papel que le corresponde desempeñar al Estado en la búsqueda y consecución de la seguridad humana en general y ciudadana en particular. Y, es por esta razón que el Informe define la seguridad ciudadana como una condición personal y no como un bien público cuyo responsable principal es el Estado.<sup>3</sup>

Una de las implicaciones de esta perspectiva es que la seguridad ciudadana dependería más de las habilidades y recursos personales que de las acciones del Estado y por tanto, el acceso y su disfrute no sería un derecho fundamental sino una mercancía, con lo cual podría convertirse en otro espacio de desigualdad y exclusión social.

Finalmente, vale indicar que el Informe Nacional de Desarrollo Humano constituye un aporte realmente valioso para la discusión y diseño de políticas públicas en el campo de la (in) seguridad ciudadana. Y si bien es necesario someter a debate muchos de sus postulados y conclusiones, también es imprescindible instar a sus responsables para que den continuidad a tan valioso proceso.

*Rodolfo Calderón Umaña.*  
Sociólogo  
Candidato a Doctor  
FLACSO-Costa Rica

---

3 Evidentemente esta posición no desconoce el papel coadyuvante que pueda desempeñar la sociedad civil en la consecución de dicho objetivo.

## RESÚMENES / ABSTRACTS

### **Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz / *Guatemala: Social Development, Democracy and the Agreements for Peace***

*Edelberto Torres-Rivas*

En el artículo se analiza el desarrollo socio político reciente de la sociedad guatemalteca, diez años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996

El autor se hace las siguientes preguntas: ¿En que sentido ha cambiado Guatemala desde que su desarrollo está influido por los Acuerdos de Paz? En el inicio del 2007, ¿qué es posible esperar del cumplimiento de los Acuerdos?

Según el autor, no es posible hablar, en sentido estricto, de acuerdos-de-paz, porque el contenido de la negociación no fue el tema sustantivo de la guerra y, consecuentemente, de cómo ponerle fin y alcanzar la paz.

This article analyzes the recent social and political development of the Guatemalan society, ten years after the signature of the Firm and Durable Peace Agreements in December 1996.

The author asked himself the following questions: In what sense has Guatemala changed ever since its development has been under the influence of the Peace Agreements? By the beginning of 2007, what is possible to expect regarding the fulfillment of the Agreements?

According to the author, it is not possible to speak, in strict sense, of peace-agreements, first of all because the content of the negotiation was not the substantive topic of En segundo lugar, en Guatemala no

hubo guerra civil, sino guerra contra los civiles, algo peor por sus efectos en el largo plazo. La constitución de regímenes militares a partir de 1954 conformaron un Estado terrorista, que destruyó organizaciones sociales, partidos políticos y otras formas de organización. También su liderazgo y se asesinó a decenas de millares de personas, muchas de las cuales no estaban en la oposición democrática.

La naturaleza última de los Acuerdos implica que solo un Estado democrático puede cumplir con sus contenidos. Ese Estado democrático no existe ni está previsto y sin un poder fuerte, legítimo, independiente nada puede lograrse. El incumplimiento no se debe a la complejidad de los Acuerdos, sino al hecho elemental de que los gobiernos conservadores tienen en su interior poderosas fuerzas anti-democráticas, que desprecian los principios del cambio.

the war and, consequently, how to bring it to an end and reach peace. Secondly, in Guatemala there was not a civil war but rather a war against civilians, something much worse due to its long term effects. The constitution of military governments, since 1954, conformed a terrorist State that destroyed social organizations, political parties and other organizational set ups. Their leaders and tens of thousands of people were killed, many of them out of the democratic opposition.

The ultimate nature of the Agreements implies that only a democratic State is able to fulfill its contents. That democratic State neither exists, nor is it foreseen, and without a strong, legitimate, independent power, nothing can be achieved. The non-fulfillment is not due to the complexity of the Agreements, but to the basic fact that the conservative governments have in them, powerful forces which reject the principles of the needed change.

**El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones / *FMLN: Between The Opposition And The Government After Twelve Years of Electoral Participation***

*Álvaro Artiga-González*

El 16 de enero de 2007 se cumplen 15 años de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno salvadoreño y el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN). Uno de tales acuerdos fue la conversión del FMLN a partido político. En este artículo se describen sus orígenes, su desempeño en elecciones legislativas, municipales y presidenciales, y su peso como fuerza parlamentaria y de gobierno municipal. Desde 1994 ha aumentado continuamente su caudal electoral, controla cerca de un tercio de los escaños en el Parlamento y gobierna importantes ciudades del país, incluyendo la capital. Sin embargo, el límite a su crecimiento está en el carácter urbano adoptado por el FMLN en esta nueva etapa política.

On January 16<sup>th</sup>, 2007 it will be 15 years since the signature of the Peace Agreements between the Salvadorean Government and the Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN). One of the Agreements was the conversion of the FMLN into a political party. In this article, the origins of this process as well as the performance of the FMLN in the legislative, municipal and presidential elections, are described, and also its weight in the Legislature and Municipal Government. Since 1994, the FMLN has continually increased its electoral volume, controlling almost one third of the seats in the Parliament and governing important cities of the country, including the capital. Nevertheless, the limit to its growth is in the urban character adopted by the FMLN in this new political stage.

## **Los fundamentos no democráticos de la democracia: un enunciado desde Latinoamérica pos occidental / *The Non-Democratic Foundations of Democracy: A Statement From Post-Western Latin America***

*Breny Mendoza*

La autora examina desde una perspectiva latinoamericana, los debates del siglo dieciséis de los “derechos de las gentes”, que plantean la cuestión esencial sobre quién cuenta como “humano”, asunto aún no resuelto entre los latinoamericanos y el mundo entero. Se trata de una cuestión que ha preocupado sobre todo a muchas feministas de la región en su lucha por la extensión de los derechos humanos a las mujeres, comenzando por la noción de “el derecho por tener derechos”. La lógica jerárquica que se impuso en 1492 en las relaciones entre colonizadores e indígenas persiste hoy en día y se refleja en los hechos que a menudo dan cuenta las primeras páginas de los diarios locales en México y Centroamérica: violaciones, mutilaciones y asesinatos de mujeres cuyas vidas parecen ser menos valiosas que otras. La justificación genocida de la conversión se ha metamorfoseado, pero sigue presente. Hoy, en América Latina, los discursos de modernización, capitalismo, y democracia recuer-

The author examines from a Latin American perspective, the debates of the sixteenth century on the “rights of the people” that examine the essential issue about who counts as “human”, issue not yet unraveled by the Latin Americans and the whole world. It deals with a question that has worried many feminists within the region, regarding their fight for extending human rights to women, beginning by the notion of the “right to be entitled to rights”. The hierarchical logic imposed in 1492 on the relationships between settlers and natives, persists nowadays and is reflected in the facts that are often accounted by the first pages of local newspapers in Mexico and Central America: violations, mutilations and the murders of women whose lives seem to be less valuable than others. The genocidal justification of the conversion has been metamorphosed, but remains present. In Latin America today, the discourses of modernization, capitalism, and democracy resemble the discourses of the sixteen

dan los discursos del siglo dieciséis de “los derechos de las gentes”. Ambos tipos de discurso ocultan el rostro del sufrimiento humano.

century on “the rights of the people”. Both types of discourse hide the face of human suffering.

**La agricultura familiar bajo normas y exigencias de certificación: ¿Podrán los pequeños productores de piña de Costa Rica afrontar el reto? / *Family Agriculture Under Standards System and Certification: Can the Small Pineapple Producers in Costa Rica Face the Challenge?***

*Guy Faure*

*Sendy Veerabadren*

*Henri Hocdé*

Las exigencias del mercado se acentúan progresivamente con la instauración de sistemas de normas y certificación destinados a garantizar la salud del consumidor, el derecho de los trabajadores, y limitar los impactos negativos en el medio ambiente. La producción de piña en el norte de Costa Rica se ve afectada particularmente por la Ley norteamericana de bioterrorismo y las normas EurepGap implementadas por el sector privado europeo.

Estas evoluciones implican cambios en algunas técnicas agrícolas, el mantenimiento de registros, costos de producción complementarios, y mecanismos de comercialización más estrictos. Los pequeño productores de piña encuentran grandes dificultades para realizar

The market requirements gradually increase with the implementation of standards systems and certification to ensure the consumers' health, workers' rights, and to limit the negative impacts on the environment. The pineapple production in Costa Rica is mostly affected by the American law on bio-terrorism and by the EurepGap norms derived from the European private sector.

These evolutions imply changes in agricultural techniques, book keepings, additional production costs, and stricted commercial mechanisms. The pineapple small farmers face severe difficulties to implement the changes requested and one part could disappear. Large scale farmers are

las adaptaciones requeridas y una parte de ellos podría desaparecer. Al mismo tiempo las grandes empresas agrícolas se fortalecen, se descartan las más pequeñas explotaciones agrícolas, y las agro-cadenas se acortan.

reinforced, small scale farmers are eliminated and the supply chains become shorter.

### **El liderazgo: un poder relativo / *The Leadership: A Relative Power***

*Juan Huaylupo Alcázar*

Se analizan los implícitos epistemológicos, teóricos e históricos de la concepción y práctica del liderazgo, en la política cotidiana y en el quehacer la administración pública y empresarial. La interpretación predominantemente individualista del liderazgo se encuentra asociado con formas particulares de interpretación de la historia y la sociedad, así como con la conservación y reproducción del poder en las organizaciones, la sociedad y el Estado. El liderazgo es una relación social que expresa y representa los sentimientos y aspiraciones de específicas colectividades, de ningún modo desarraigado del devenir de la organización, ni del medio social e histórico de las sociedades

This article analyzes the underlying epistemological, theoretical and historical approaches, implicit into the concept and practice of leadership in the public and also in the private administrations. The mainly individualistic interpretation of leadership is associated with peculiar forms of the interpretation of the history and the society, as well as, the conservation and reproduction of the power in the organizations, the society and the State. The leadership is a social relationship that expresses and represents the feelings and the aspirations of specific collectives, at all eradicated of becoming of the organization, neither of the social and historical contexts of the societies.



**El Frente Sandinista de Liberación Nacional y sus órganos partidistas locales: una primera aproximación a los municipios de Boaco y Estelí / *Frente Sandinista de Liberación Nacional and its local party organs: a first approach to the Boaco and Esteli towns.***

*Abelardo Baldizón*

El artículo analiza las bases del poder de los dirigentes locales del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en los municipios y cabeceras departamentales Boaco y Estelí, a partir de su relación con la dirigencia nacional del partido, el tipo de estructura partidista y el control de “los recursos de poder” que estos poseen. De esta manera se presenta un primer acercamiento al funcionamiento del FSLN a escala local y de la participación de su militancia de base.

The article analyses the foundations of power wielded by the local leadership of the Frente Sandinista de Liberación Nacional (National Sandinista Liberation Front) in the municipalities and capital cities of the departments of Boaco and Estelí by looking at three key aspects: how is it linked to the national leadership of the party; how the local party organization is structured; and the control the local leadership has over “resources of power”. So, a first approach to the functioning of the FSLN at the local level and to the participation of its grass-root militants is presented.

## **El problema político de la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica / *The political conflicts and the telecommunications reforms in Costa Rica***

*Luis Emilio Jiménez*

El presente artículo estudia la reforma al sector de telecomunicaciones en Costa Rica en el contexto del *combo ICE* en el año 2000. En este trabajo se realiza una caracterización de escenarios, actores e intereses que mediaron en el proceso político de la reforma. Como tesis central, se plantea que la reforma no logra concretarse principalmente por la desacertada conducción política que el Poder Ejecutivo brinda al proceso, la desconfianza imperante entre las fracciones parlamentarias y el escaso debate previo al momento de tramitarse la iniciativa, a pesar de la existencia de ciertas condiciones que pudieron haber facilitado su trámite. Finalmente, se sostiene una pequeña discusión sobre nuevos escenarios y lecciones aprendidas de este proceso frente al trámite de futuros proyectos de reforma que impliquen un impacto en la institucionalidad nacional y en la vida de las personas.

This article studies telecommunications reform in Costa Rica in the context of the “Combo ICE” in 2000. It characterizes scenarios actors and interests where the reform process took place. The main thesis that leads this document shows that the reform failed due to the combination of multiple factors: scarce debate, mistaken presidency’s political strategy, and distrusts between major parliamentarian actors who supported the reform. Finally, it holds a discussion about new scenarios and learned lessons from this experience, which can be followed in light of future reform processes that imply a substantial impact on the way institutions are organized and on the everyday people’s life.

***Lista de publicaciones FLACSO- COSTA RICA***

*Centroamerica en cifras 1980-2005.* FLACSO Sede Costa Rica, Marzo 2006. 265 pp. ODD – Universidad de Costa Rica \$ 5,00

*La democracia del nuevo milenio.* Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea. (FINANCIADO POR EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD- COSTA RICA) (Donado)

*La segregacion socio – espacial urbana:* Una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador. FINANCIADO POR EL GRUPO INTERUNIVERSITARIO DE MONTREL (GIM) Y EL APOYO DE LA AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL (ACDI), Julio, 2006, 207 pp. \$ 9,00

*Los desafíos del desarrollo y la integración de Centroamérica desde la perspectiva de las mujeres:* Memoria I Encuentro Regional de Mujeres Líderes. (FINANCIADO CON EL APOYO DE DFID, PAIRCA, PNUD, UNIFEM KAS, ASDI – SAREC), Agosto, 2006, 271 pp. (Donado)

*Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* N.º I, VOL. III LaDawn Haglund, Ana Laura Touza-Lara, Rodolfo Calderón Umaña, Allen Cordero, Otto Argueta, Roberto López, Marta Susana Castrillo. FLACSO/ASDI, Julio, 2006, 252 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 28/02/07. \$ 7,50

*La diáspora de la posguerra.* Autor Abelardo Morales Gamboa, 1ª. Edición, San José, CR, FLACSO, 2007, 368 p. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 19/03/07. \$ 6,00

*La piel de Centraomérica.* Autor Edelberto Torres-Rivas. 1.<sup>a</sup> Edición, marzo 2007, San José, CR, FLACSO, 284 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 11/05/07. \$ 8,00

*Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, N.º 2, VOL. II, Gustavo Palma Murga, Juliana Martínez Franzoni, Libia Herrero Uribe, Rocío Guadarrama Olivera, José Luis Torres Franco, Sarriá Acevedo, Elvis Geovany Trejo Teruel, Claudia Patricia Juárez Membreño, FLACSO, Sede Costa Rica, diciembre 2006. Financiado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). \$ 7,50

*Migración, empleo y pobreza.* Autores: Abelardo Morales y Carlos Castro, FLACSO/ASDI, noviembre 2006, 274 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 21/02/07. \$ 10,00

**Colección de Cuadernos de Ciencias Sociales** (\$ 2,00 c/u)

*Cuaderno de Ciencias Sociales* N.º 138: Derechos Humanos, Niñez y Adolescencia, Ludwig Guendel, Manuel Barahona, Eduardo Bustelo. FLACSO – SAREC, Setiembre, 2005. 127 pp.

*Cuaderno de Ciencias Sociales* N.º 139, El espacio de la política en la gestión pública, Leonardo Garnier. FLACSO – SAREC, Noviembre, 2005. 119 pp.

*Cuaderno de Ciencias Sociales* N.º 140, Pobreza Infantil conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. Alberto Minujin, Enrique Delamónica, Alejandra Davidziuj. FLACSO – SAREC, Febrero, 2006, 91 pp.

*Cuaderno de Ciencias Sociales* N.º 141: Mito y Poder. Sobre la diferencia entre feminidad y masculinidad en la novela

*Cassandra* de Christa Wolf, Roxana Hidalgo Xirinachs FLACSO-SAREC, abril, 2006, 79 pp. Entró el 21/02/07.

*Cuaderno de Ciencias Sociales* N.º 142: Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina. Carlos Sojo (compilador)

***Publicaciones recientes de FLACSO- Programa El Salvador***

COMPITIEN TO EN BRAVURAS. VIOLENCIA ESTUDIANTIL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR. Wim Savenije, María Antonieta Beltrán. FLACSO-Programa El Salvador, 2.ª Edición. Marzo, 2007. \$8,00

***Colección Debates Serie de Investigación***

*Debates Serie de Investigación* N.º 3. Delincuencia, Democracia, y Gobernabilidad. Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos.

FLACSO-Programa El Salvador, 1ª. Edición. Enero, 2007. \$2,50

*Debates Serie de Investigación* N.º 4. El Pacífico también cuenta. Centroamérica y la APEC. Napoleón Campos.

FLACSO-Programa El Salvador, 1ª Edición. Abril, 2007. \$2,50

## Lineamientos para autores

*La Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar artículos sobre la realidad social centroamericana, desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica o politológica. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y documental o que introduzcan debates teóricos pertinentes para la comprensión del contexto centroamericano. Se tomarán en cuenta solamente artículos inéditos en español o en inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación. Los artículos aceptados en principio por la dirección de la Revista son sometidos a la consideración de dos evaluadores profesionales independientes, antes de definir su publicación.

La Revista consta de tres secciones. La principal intentará tener naturaleza temática, pero está igualmente abierta a otras contribuciones que no correspondan al tema seleccionado. La sección “Voces Nuevas” está reservada a investigadores nuevos, especialmente a estudiantes de posgrado con tesis ya concluidos. Finalmente, hay una sección de reseña bibliográfica.

Junto con el artículo, los autores deben enviar un currículum resumido no mayor de dos páginas, y señalar la sección de la Revista en la que quieren publicarlo.

La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12.000 palabras incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección “Voces Nuevas” se reduce a 10.000 palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en Times New Roman 12, mientras que las notas irían punto 11.

Las referencias en el texto deben aparecer de la siguiente forma: sea “...se ha argumentado (Torres-Rivas, 1984) que...” o “...Torres-Rivas, (1984) ha argumentado...”, si la referencia remite a una página o sección específica debe aparecer de la siguiente manera (Torres-Rivas, 1984:37) o (Torres-Rivas, 1985: 30-40).

Las notas deben ir a pie de página y deben limitarse al mínimo posible. La bibliografía irá al final de artículo y debe seguir el siguiente estilo:

Libros: Acuña Ortega, V.H. (1986): *Los orígenes de la clase obrera en C.R: las huelgas de 1920 por la jornada de 8 horas*, (San José CENAP/CEPAS).

Artículos en libros: Baumaister, E. (1993): Guatemala: los trabajadores temporales en la agricultura, en S. Gómez y E. Klein (eds.): *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol. V, N.º 1.

Utilice letras (por ejemplo, Pérez Brignoli 1994a, Pérez Brignoli 1994b) para diferenciar trabajos de un mismo(s) autor(es) en el mismo año.

Los cuadros tendrán numeración consecutiva (cuadro 1, cuadro 2...) así como las figuras o diagramas. En el caso de los cuadros debe contener la fuente de los datos.

Los apartados se numeraran con números arábigos. En caso de subapartados se mantiene el número del correspondiente apartado y se le añade un punto seguido de otro número. Por ejemplo: 1.1, 1.2, etc.

Los artículos deben acompañarse de un doble resumen, en español y en inglés, del artículo. Cada resumen no debe superar las 100 palabras.

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica: [flacso@flacso.or.cr](mailto:flacso@flacso.or.cr) atención Nury Benavides, especificando que se trata de un artículo para la RCCS.

