

CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD EN  
**AMÉRICA LATINA**

A 99 - 00948

CE  
SU  
MS

# CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD EN AMÉRICA LATINA

Gonzalo Rojas Ortuste  
Luis Fernández Fagalde  
Jean-François Prud'homme  
Napoleón Saltos Galarza  
Mario Solórzano Martínez  
Carlos Böhr Irahola

La Paz, Diciembre 1998

  
FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

CE  
SU  
UNISS

  
ILDIS

A 99 - 00948



**CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD  
EN AMÉRICA LATINA**

Primera edición, diciembre de 1998

- Editor:** Friedrich Ebert Stiftung  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (IIES-ILDIS)  
Pasaje Paseco, Nº 3, Av. 6 de Agosto entre Píndola y Gozávez  
Telfs.: 431083 - 430259 • Fax: 431227  
La Paz - Bolivia
- Autores:** Gonzalo Rojas Ortuste  
Luis Fernández Fagalde  
Jean-François Prud'homme  
Napoleón Sallos Galarza  
Mario Solórzano Martínez  
Carlos Bohrt Trabola
- Cuidado de edición:** Tatiana Coca Molina
- Depósito legal:** 4-1-1525-98
- Diseño de Tapa:** Omar Tapia
- Impresores:** Editorial Offset Boliviana Ltda. "FIXOHOL"  
Telfs. 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37  
La Paz - Bolivia

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
<b>CONCERTACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA</b>	
<i>Gonzalo Rojas Ortuste</i> .....	11
1. Contexto: Democratización y Reforma del Estado .....	11
2. Ámbitos y formas de concertación: .....	13
2.1 Gobierno nacional, partidos políticos y parlamento .....	13
2.2 Las Prefecturas .....	14
2.3 Los municipios .....	17
3. La asignatura pendiente: la concertación social .....	19
4. Comentarios finales .....	19
5. Bibliografía .....	21
<b>DEMOCRACIA Y CONCERTACIÓN SOCIAL</b>	
<i>Luis Fernández Fagalde</i> .....	25
1. La concertación como mecanismo de consolidación democrática ..	26
2. Estado y sociedad: dos lógicas diferentes que impiden la concertación ..	27
3. A manera de conclusiones: La concertación como necesidad nacional .....	31
<b>REPRESENTACIÓN DE INTERESES Y CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO</b>	
<i>Jean-François Prud'homme</i> .....	33
1.- En torno a la relación entre sociedad e instituciones políticas .....	33
2.- El sistema tradicional de representación de intereses en México .....	36
3.- Hacia la consolidación de un nuevo sistema de representación de intereses .....	39
4.- Los retos del futuro .....	43
<b>CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD EN EL ECUADOR</b>	
<i>Napoleón Salinas Galarza</i> .....	45
1. Un debate abierto: Gobernabilidad y Democracia .....	45
2. Las jornadas de febrero: Concertación en la oposición .....	48
3. Un desenlace controlado .....	51

4. De la legitimidad a la gobernabilidad .....	52
5. Signos de hegemonía .....	54
6. Efectos de la concertación sobre la gobernabilidad y la legitimidad .....	56

#### CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD:

##### UNA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD CENTROAMERICANA

<i>Mario Solórzano Martínez</i> .....	59
1. De la guerra a la democracia .....	59
2. La emergencia de la sociedad civil .....	60
3. Modelo de diálogo y concertación .....	67

#### CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD:

##### UNA VISIÓN COMPARATIVA

<i>Carlos Bóhrt Irabola</i> .....	71
1. Introducción .....	71
2. Algunos modelos de concertación .....	72
3. Concertación forzada .....	73
4. Concertación regulada .....	80

## PRESENTACIÓN

*Dentro de los procesos de crisis social y económica por los que atraviesan los países de la región latinoamericana, la democracia se ha constituido en referente de valoración y legitimidad social y política. Uno de los elementos centrales de legitimación del régimen democrático es la progresiva sustitución de las prácticas de enfrentamiento y exclusión por las de concertación y negociación.*

*La concertación apunta a la generación de consensos en torno a decisiones centrales que afectan al Estado, a la sociedad y/o a determinados actores sociales y políticos, y cuyos efectos pueden valorarse en términos de eficacia, gobernabilidad y consolidación democrática.*

*En esa línea de reflexión, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS) y el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS) han organizado, en septiembre de 1998, un seminario internacional con el objetivo de analizar las experiencias de concertación democrática en algunos países de América Latina desde una perspectiva teórica comparativa y, resaltando las particularidades de cada uno de los países abordados. El presente libro contiene los ensayos presentados por los autores en el seminario.*

*El caso boliviano es abordado por Gonzalo Rojas a partir del impacto de la reciente reforma del Estado en el sistema político, particularmente de la aplicación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, que trasladan los escenarios de concertación del escenario nacional al ámbito local. Rojas considera que el proceso de creciente institucionalidad democrática es incompleto en términos de legitimidad social en tanto no cuente con el correlato de la participación ciudadana.*

*Complementariamente y sobre el mismo país, el texto de Luis Fernández Fagalde establece la tendencia hacia la práctica de la concertación como mecanismo de consolidación democrática y llama la atención sobre ciertas estrategias utilizadas desde el Estado -como las medidas de excepción- y, desde los movimientos sociales -como las movilizaciones y medidas de presión- por su inadecuada utilización en un régimen democrático. En ese sentido, recomienda un cambio en el comportamiento de las élites dirigenciales para revalorizar la práctica concertadora de la democracia.*

*El caso mexicano es abordado por Jean-François Prud'homme a partir de una reflexión sobre el sistema de representación de intereses en la relación entre sociedad e instituciones políticas y, revela que, en el caso mexicano, este sistema se articula en torno a la ciudadanización y los procesos electorales que conviven con otras lógicas de construcción y ejercicio del poder como el corporutismo y el clientelismo. Para Prud'homme, los desafíos actuales del sistema político en México tienen que ver con la redefinición del rol de los partidos, el cambio en el comportamiento de las élites políticas y la incorporación de mecanismos de participación ciudadana.*

*La experiencia de los países centroamericanos es analizada por Mario Solórzano, quién sostiene que después de la denominada "época de guerra" y crisis regionales, se produjo un difícil proceso de transición y consolidación democrática en que, uno de los mecanismos para lograr y mantener la legitimidad del sistema político, es precisamente la implementación de procesos de concertación: diálogos, encuentros y consultas que reúnen a los gobiernos con los principales representantes políticos y sociales para discutir temas de importancia nacional y proyectar políticas societales. Solórzano incluye en su texto, un modelo funcional de concertación a partir de las experiencias centroamericanas.*

*La reciente crisis política en el Ecuador es analizada por Napoleón Saltos a partir de la experiencia de concertación que motivó su resolución. En el caso concreto, un acuerdo entre actores sociales y élites partidarias de oposición inició el proceso de destitución del presidente Bucaram, que según el autor, encontró sus límites en la propia institucionalidad democrática. Este precedente define el actual debate sobre el tema de la concertación en Ecuador puesto que, como*

sostiene Salto, la legitimidad debe asentarse en la participación y posibilidad de modificación de las normas establecidas, y no reducirse a la simple aceptación de las mismas en aras de la gobernabilidad democrática.

Finalmente, Carlos Bórbh presenta un análisis comparativo de las experiencias de concertación en los países abordados clasificándolas en dos grupos: por un lado, los casos de "concertación forzada" a los que se remiten Bolivia (en el periodo de la UDP) y Ecuador durante el gobierno de Bucaram, que tienen en común precedentes de profunda crisis social y política; por otro lado, los procesos de "concertación regulada" que se aplican a Centroamérica –a los que podría añadirse la última experiencia del Diálogo Nacional en Bolivia en 1997–, en que se producen reuniones planificadas que apuntan en este caso, no a resolver situaciones de crisis, sino a formular políticas nacionales.

Esperamos que los planteamientos que reúne el presente libro, ciertamente se constituyen en un aporte a la reflexión sobre los problemas actuales de la democracia en la región.

*Thomas Manz*  
**FES - ILDIS**

*María Teresa Zegada*  
**CESU-UMSS**

## **CONCERTACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN BOLIVIA**

---

■ *Gonzalo Rojas Ortuste*

### **1. CONTEXTO: DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO**

Como es sabido, la región y el país atraviesan procesos de reformas institucionales en lo económico y político, que con distinto grado de alcance y logros, muestran un panorama distinto al previamente existente y establecen roles diferentes para los distintos actores sociales.

En Bolivia el sólo delinear roles cooperativos ha tenido algo de provocador, cuando no se ha acusado de traición. Y es que hay una historia persistente de enfrentamientos agudos de diversa índole, desde disputas regionales a través de sus élites político-económicas; y la más visible, entre trabajadores y propietarios fuertemente vinculados al régimen político, cuando no gobernando directamente éstos.

En el pasado reciente, el "polo" popular ha alcanzado victorias políticas (la revolución del 52, la recuperación democrática con el ascenso de la UDP), pero también ostensibles debacles ("el tiempo de las cosas pequeñas" del que se dolía Almaraz y la hiperinflación y fracasos electorales de los partidos reputados de izquierda, junto a la "relocalización", sin contar con el desplome del comunismo europeo). Este conjunto de elementos configuran hoy el imaginario político de tales sectores, en el marco de una situación económica que está lejos de ser de bonanza.

En contrapartida, los sectores económico-sociales privilegiados tienen más presente la catástrofe udepista y la preeminencia de un discurso liberal en lo económico, salpicado con algunos elementos liberales en lo político, percibido como triunfo de una posición ideológica irrefutable. Felizmente, para equilibrar

en algo esta situación, desde los comienzos de la presente década principalmente la clase política se ha percatado que la "viabilidad" del país implica reformas sociales y éstas pasan por reformas políticas, lo que además está acorde a las nuevas perspectivas de los organismos internacionales, liberados de la sombra que la existencia de la órbita soviética comportaba en sus aproximaciones a la temática social.

Una de las medidas cruciales en la línea de reformas sociales, está vinculada a la participación popular y gestión descentralizada de gobierno. El proceso de descentralización en Bolivia empieza a concretarse con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (LPP), en abril de 1994, que básicamente amplía jurisdicción y competencias a los gobiernos municipales en el marco de reformas constitucionales referidas principalmente a la forma de elección de dichos gobiernos en lo referido a este tema; junto al reconocimiento de formas de participación ciudadana a través de organizaciones comunitarias, indígenas y campesinas, y, finalmente, juntas vecinales. Vale destacar también, la reforma constitucional mediante la cual (Art. 60) se introduce la elección de diputados por circunscripción uninominal, lo que junto a los temas que tratamos enfatizan una forma de representación política de orientación territorial para la mitad de la cámara respectiva.

La vía "municipal" de descentralización que mentamos, fue complementada con la promulgación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) vigente desde comienzos de 1996. En esta norma, el énfasis institucional está en las prefecturas, que constituyen el nivel "meso" de la administración del Estado boliviano.

Ahora bien, el tema de la descentralización en Bolivia, desde su irrupción como demanda social -a comienzos de los 80s-, ha estado asociado al nivel prefectural, que corresponde al "departamento" en la división político-administrativa del Estado y no avanzó en más de una década (Molina 1994). Sin embargo, también desde la restauración democrática en el país, otra demanda social muy presente ha estado vinculada a la reivindicación del carácter pluricultural y específicamente multiétnico de la sociedad boliviana a través de un vigoroso movimiento étnico-campesino, inicialmente en el occidente del país, para luego hacer visible la problemática de los pueblos de tierras bajas (nor-oriente, en términos geográficos).

El mérito principal en la democratización del Estado, en efecto, se ha dado a través del ámbito municipal, pues ha permitido que el 20% de los ingresos nacionales se distribuyan entre los cerca a 300 municipios en proporción al número de habitantes establecidos por el censo oficial (de 1992), dando una embrionaria institucionalidad a la mayoría de los municipios provinciales (entre 85 y 90% del total de municipios), que recién desde el segundo semestre de 1994 cuentan con ingresos provenientes del Tesoro Nacional. Más importante, en términos de legitimidad, se ha recuperado el índice de participación electoral de las provincias (en diciembre de 1995), equivalente al que se obtuvo cuando se iniciaron las elecciones municipales diferenciadas de las generales (para presidente y congresales) en 1987, que estuvo en permanente declive en las sucesivas tres elecciones municipales. Además, aproximadamente un tercio de las autoridades elegidas en esos comicios se identifican a sí mismas como de origen campesino y/o indígena (UIA, 1996). Así, no sólo son electores sino elegidos, mostrando un afianzamiento de la ciudadanía política.

A continuación veremos los escenarios posibles de concertación, y algunas de sus especificidades, pero aquí importa destacar que es el conjunto de los elementos sucintamente mencionados, están pesando en la conducta de los potenciales actores de la concertación política y social y ayuda a entender las dificultades de que ésta tenga una mayor presencia. Desde ya, está claro que, como dijeron los pioneros de la temática "la gobernabilidad de una sociedad a nivel nacional depende de la medida en que sea gobernado con eficacia al nivel subregional, regional, local funcional e industrial" (Crozier, Huntington y Watanaki.S:f. 380).

## **2. ÁMBITOS Y FORMAS DE CONCERTACIÓN**

### **2.1 Gobierno nacional, partidos políticos y parlamento**

Los pactos políticos del ciclo actual de la historia política boliviana, tienen un hito en el apoyo de la ADN al plan de ajuste económico puesto en marcha a través del D.S. 21060 cuando el gobierno encabezado por Paz Estenssoro se hizo cargo de la administración nacional, luego que el titular del gobierno previo, accediera a adelantar un año las elecciones generales, acuerdo que tuvo a la iglesia católica como un claro mediador.

Los sucesivos pactos para gobernar el país, viabilizados en el parlamento en concordancia con el Art. 90 constitucional ("Acuerdo Patriótico" MIR-ADN en 1989 y los que suscribió el MNR en 1993 con sus 2 aliados, hasta el actual que configura la denominada "megacoalición"), están alentados por las frustradas experiencias de 1979-80 y más notablemente la de 1982-85, gobiernos que tenían un titular en el ejecutivo sin respaldo mayoritario en el parlamento. De paso, también ayudó a restringir el concepto de gobernabilidad a solamente dicha mayoría, en la percepción de la clase política del país.

No se puede dejar de mencionar, en este recuento los ya famosos acuerdos de los jefes de partidos políticos de febrero de 1991 y de julio de 1992, mediante los cuales se viabilizaron las reformas en la institucionalidad electoral y luego una agenda de reformas que se concretó en la reforma constitucional en los plazos que manda la propia Constitución.

Con todo lo meritorio que la reseña de estos pactos muestra, no debemos dejar de consignar "el cuoteo" minucioso desde 1989 -pero ya presente antes-, más visible en los niveles subestatales de la administración pública, pero que también se dan en el nivel central. El problema de ello es que entorpecen una fluida acción de gobierno, pues se tratan como «parcelas» del partido respectivo. A manera de consuelo, uno podría observar que esto fue menos ostensible cuando hubo un partido nitidamente líder de las alianzas, en virtud a su mayoría electoral (e.g. 1993), pero allí tampoco vimos a sus principales aliados en funciones de gobierno en las áreas de su mayor competencia conocida.

## **2.2 Las Prefecturas**

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) da forma institucional al mandato constitucional de la conformación del poder ejecutivo a nivel departamental (Art. 110, CPE), aunque en la misma Constitución se habla más del Prefecto (Art. 109) que de la institución -prefectura-; lo que de antemano muestra las dificultades de conformación institucional, asociada a una histórica disputa entre "federalistas" y "unitarios" que a fines del pasado siglo diera lugar a una guerra civil.

En concordancia con la propia Constitución, en cada departamento se conforma un órgano representativo y consultivo: el Consejo Departamental, con

miembros elegidos por los concejales municipales de los municipios de la provincia (con 3 municipios como promedio). Se ha criticado esta forma de elección indirecta del consejo, así como sus atribuciones, que no son propiamente de un ente fiscalizador, como el congreso nacional o el concejo municipal. Sin embargo, aunque existen ciertas limitaciones (e.g., el mandato constitucional según el cual el prefecto es el presidente del consejo), sus atribuciones son importantes (aprobar planes y proyectos, presupuestos, informes, convenios y proponer la coordinación con otros niveles así como la obligación del prefecto de consulta e incluso una forma de censura a éste, elevada al presidente empero no vinculante para su renuncia); y más bien han sido restringidas en los decretos reglamentarios (el D.S. 24206 del 29-XII-95, durante el anterior gobierno) y en los siguientes (el D.S. 24833 del 2-IX-97, el D.S. 24997 del 31-III-1998 y el D.S. 25060 del 2-VI-98) del actual gobierno, como destaca Oporto (1998a) para los casos de los promulgados en septiembre y marzo, pero extendible a los otros.

El conjunto de disposiciones señaladas (además del D.S. 24447 del 20-XII-96) muestran al menos dos cosas, una plausible preocupación sobre este nivel de la administración del estado, así como la dificultad de concretar la gestión descentralizada en los marcos de un estado unitario y con una historia temerosa hacia posibles formas de federalismo.

Esto explica que las tres disposiciones que abordan la estructura jerárquica de la prefectura conciben al prefecto -el delegado presidencial en el departamento-, a la manera de la abertura de un reloj de arena, como el exclusivo vínculo "hacia arriba" (el poder ejecutivo nacional), y hacia "abajo", en un caso apoyado por un Secretario General Departamental, a la manera de un -super gerente-, y en los otros únicamente el prefecto de quien depende toda la estructura administrativa departamental.

Junto a ello, la tradición de élites regionales más bien cerradas hacia su sociedad, que enarbolaron la descentralización buscando participar activamente de la administración de la cosa pública, como fueron las Corporaciones de Desarrollo (CORDES) conformadas en cada departamento a fines del gobierno de Banzer en los 70s, con participación corporativa de la sociedad civil y de fuerte preeminencia de los llamados Comités Cívicos, a su vez expresión de intereses económicos propietarios (Laserna 1992:129) y visiblemente con atención preferente a las capitales de departamento (Romero 1988).

La afirmación anterior no nos impide reconocer, con todo, el papel de los comités en la recuperación de la democracia, a comienzos de los 80s; ni negar la cierta institucionalidad técnica que fueron desarrollando principalmente en los departamentos que administraron regalías petroleras (Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija). Precisamente por ello, la LPP obliga a una reestructuración de las CORDES para apoyar ese proceso -como nítidamente lo logró la de Chuquisaca (Nicod 1996)-, y la LDA dictamina su desaparición para ser absorbidas por las respectivas prefecturas; unificando así dos instancias hasta entonces diferenciadas entre la gestión de promoción del desarrollo, y las del orden político interno, visión ésta última -dicho sea de paso- que no termina de desaparecer o morigerarse en la propia autoidentificación de las prefecturas, cuando se espera de ella un papel de articulador y agregador entre el nivel municipal y el gobierno nacional.

Hasta aquí se puede avanzar, en lo sucinto de lo explicado, en los moldes del diseño que tiene como contexto deseable el principio de subsidiariedad, lo que es posible en el marco de cultura de concertación y coordinación, la aplicación efectiva de "competencias concurrentes", que hagan eficientes y efectivas las inversiones, multiplicando los recursos como resultado del entramado de sinergias; en fin, que funcione como "sistema vivo" (Medina 1998b), a la manera de los nuevos paradigmas sobre la naturaleza y sociedad. Lo que a su vez requiere de consensos básicos sobre vías de desarrollo que en Bolivia sólo están en nivel de grandes enunciados, como el caso de los denominados "corredores interoceánicos", pues justamente es en el mantenimiento y coordinación para el desarrollo de la red caminera donde menos funcionó la descentralización.

Y es que, como denominador común, resta mucho por avanzar para tener vigente una cultura política democrática; más no todo es desalentador.

En atención a lo referente a los Consejos, es interesante conocer algunos de los datos sobre sus miembros de la primera generación: Cerca al 75% de los autoencuestados tiene más de 20 años residiendo en la provincia -u originario- de la que es representante, un tercio no es miembro de ningún partido y una proporción igual tiene por lengua madre alguna vernácula y es significativo el nivel de escolaridad de los consejeros que los debiera habilitar para ser capaces interlocutores con el personal ejecutivo de la prefectura (el 65% alcanzó nivel universitario) (Cfr. Barragán 1998). Con excepción de la pobre representación de

mujeres, el panorama es encomiable, pues muestra unos consejeros adecuados para ser representantes de las provincias (el 79% provienen de provincias donde no se encuentran las capitales departamentales, las que contienen entre el 42 y 48% del electorado en 1993). Finalmente, estos mismos consejeros reconocen su labor de "articulación" como el principal logro en su gestión (con el 64%). Esta presencia no se hubiese conseguido por la vía de representación poblacional usando la elección directa.

Los montos que manejan hoy las prefecturas son considerables y es que en términos de descentralización fiscal, cerca al 45% de la inversión pública del país se realiza a través de las prefecturas, que sumado a lo asignado a través de los gobiernos municipales alcanza cerca del "65% de la inversión pública -que- es decidida y ejecutada por los niveles subnacionales" (Medina y Galindo 1997:161). Por ello es preocupante que los recursos humanos en las prefecturas responda a viejas prácticas prebendarias de los partidos de gobierno y falte mucho en contar con una administración moderna, de carrera meritocrática.

### 2.3 Los municipios

Como escenario principal de participación ciudadana que son los municipios, es allí el ámbito donde se busca una fluida e intensa relación entre las organizaciones sociales de base, privilegiadas por su carácter inclusivo (territorial antes que funcional), según el diseño global de la reforma del estado expresado en la reforma constitucional, que ratifica esta dinamicidad política en el nivel municipal (F. Milenio 1997 y Jost et.al. 1998: 195)<sup>1</sup>.

Estas organizaciones tienen roles específicos en la formulación de demandas municipales (además de las típicas edilicias, mantener y renovar la infraestructura de salud, educación, deportes, caminos vecinales y micro-riego).

Se han aprovechado experiencias, principalmente de ONGs en lo que se denomina "**planificación participativa**" para el recojo y cierta priorización de

---

<sup>1</sup> Es interesante constatar que en la percepción de la gente está nitidamente marcada -entre los que la creen posible-, la capacidad de influir en el gobierno municipal mucho más que en el gobierno nacional o las prefecturas, en una proporción de tres y cinco veces, según información recogida en seis municipios. (Cfr. DDPD 1997: Anexo D-8, P14 y Anexo D-12, P27A).

las mencionadas demandas, identificadas dentro de talleres que constituyen el insumo básico para orientar la planificación municipal. Esto ha ocurrido -al menos formalmente-, en un tercio de los municipios del país, específicamente aquellos participantes en el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) con diferente grado de calidad y participación, (Cfr. UIA, 1998). Lo más destacado, empero, es que existe en cada municipio un ámbito que por diseño requiere de concertación local.

También resulta claro que en los municipios que, antes de contar con los recursos provenientes de la LPP, tenían relaciones de colaboración entre los diversos actores sociales han tenido mayor éxito que aquellos donde privan relaciones de desconfianza y antagonismo (Thevoz y Velasco 1998). En ambos casos, el contexto de la participación popular ha profundizado lo existente de manera latente en las sociedades locales. Aquí es preciso destacar que, en dichos lugares, hay una mayor complejidad social y aunque no se puede descartar la reemergencia de élites locales cerradas y antidemocráticas esta no es la tendencia dominante.

En lo que en un estudio representativo estadísticamente, denominamos "élite local", encontramos rasgos más acordes a los adecuados para gestionar un estado descentralizado y con mayor participación ciudadana (Cfr. Rojas y Verdesoto 1997: 26-33).

Por otra parte, dentro de cada municipio ha ocurrido un proceso de distritación para organizar la representación y organización interna del municipio, en base a la cual se conforma el llamado "Comité de Vigilancia", concebido como un órgano de la sociedad civil, en el nivel municipal que articula a ésta con el gobierno municipal, vigilando que los recursos económicos que recibe cada comuna se inviertan en términos equitativos. La distritación, que implica la siempre polémica discusión de límites, avanzó notablemente (OTA 1997), con el recurso de la concertación como política principal.

Menos notable, pero que sienta elementos para una gestión por competencias concurrentes en salud, es la establecida a través de los Directorios Locales de Salud (DILOS), los correspondientes departamentales (DIDES) y en algún caso directorios distritales (Cfr. Medina 1998a).

### **3. LA ASIGNATURA PENDIENTE: LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

Con marchas y contramarchas -más de las primeras que de las segundas-, la descentralización ha contribuido a establecer niveles de concertación, más logrados en lo municipal que en lo prefectural; pero en lo referente a actores sectoriales es poco lo avanzado, en particular los cocaleros y el magisterio.

Ambos sectores están vinculados a temas complejos y relevantes, el uno por este "desahogo" de la economía del ajuste y el otro por ser actor clave para el éxito de la reforma educativa. Si bien los cocaleros son, dentro del sector campesino, un destinatario privilegiado; en el conjunto del circuito coca-cocaína son el eslabón más vulnerable. El magisterio por su parte, ciertamente son pobremente remunerados pero tienen largos periodos de vacación (legal e ilegal). Un sector de sus dirigentes sólo entiende las relaciones con el Estado, como relaciones de guerra, no declarada ("la hipocresía de la democracia burguesa"), pero en curso.

Aquí es preciso destacar que el denominado "Diálogo Nacional" en octubre pasado, ha intentado pasar de niveles específicamente políticos (los partidos y sus jefes), hacia formas de concertación social, pero sin mayores mecanismos que le den sostenibilidad y vigencia, más allá del saludable hecho de discutir cuestiones nacionales con representación social. En dicho diálogo, sólo en el tema de la coca (pilar "dignidad") hay un plazo perentorio, en una suerte de visión culposa del problema, que en todo caso ve sólo un aspecto del complejo conjunto (para una visión hasta fines de 1993. Cfr. Gamarra 1994).

### **4. COMENTARIOS FINALES**

En otro lugar argumenté que en Bolivia se está delineando un régimen semi-consociativo (Rojas 1997), uno de cuyos componentes fundamentales es el acuerdo entre élites. En efecto, la consociación es una característica de ciertos momentos de la política boliviana, incluso anteriores a los pactos aquí mencionados, y tales acuerdos fueron usualmente recurridos cuando periodos de enfrentamiento preanuncian catástrofes. Pero, como se ha criticado al modelo consociativo sustentado por Lijphart, los acuerdos son básicamente entre las cúpulas dirigenciales, mientras que la vigencia democrática dentro de cada

"segmento" no es explícita y en todo caso, tomada como irrelevante. Otro rasgo señero de la politicidad boliviana que se ha destacado, es la voluntad de participación -por René Zavaleta, por ejemplo-; y por ello parecería inadecuado, para nuestro caso, las críticas al modelo de Lijhart. Por ello, hemos sostenido, que mientras más avanzamos en institucionalizar los elementos de la política liberal, más avanzamos en democracia y la gobernabilidad.

Sin embargo, reconociendo el mérito de los partidos políticos y sus dirigentes en las transformaciones logradas hasta ahora, es preciso avanzar más allá de lo que los coloca en su privilegio de representación (consagrado en el Art. 223, constitucional), por lo que la idea de la vigencia legal de los partidos regionales es digna de ser discutida. Hay ejemplos muy claros de "desagregación" sobre posibles niveles de acuerdos locales. En efecto, como resultado de la denominada "censura constructiva", a comienzos de 1998 ADN y MIR han duplicado, porcentualmente, la titularidad de los alcaldes que cada partido tenía en 1997 (Rojas O. 1998). Lo que ocurrió entre una fecha y otra, es el cambio de gobierno nacional -pues tales cambios no ocurrieron entre 1996 y 1997-, que tiene en la actual coalición a los mencionados partidos como sus principales actores. Así es que, coincidiendo en la necesidad de creciente institucionalidad, y la mayoría de las recomendaciones que al respecto formula Oporto (1998b), está -la institucionalidad- debe ser receptiva de la sociedad.

Allí también es preciso avanzar pues, por ejemplo, una notable norma como la SAFCO, para no ser burlada en su espíritu pro-eficacia y eficiencia, tiene una reglamentación pesada, que sin embargo no impide que exista corrupción entre quienes todavía ven a la cosa pública como botín, pero lastra la actividad de los funcionarios que pretenden la acción del estado moderno.

Quizás la palabra "compromiso" destaca el involucramiento ético que un acuerdo, para ser efectivo, ha de tener, lo que ciertamente implica una visión diferente de la cultura de enfrentamiento y aún la denominada "cultura de resistencia", que celebramos alguna vez.

Agustín de Hipona escribió que "existe comunidad, allí donde los hombres (y mujeres) son capaces de ponerse de acuerdo en el objeto de su amor". El proceso de descentralización y participación popular en Bolivia, sin duda ha coadyuvado en la formación de comunidades identificables para el ciudadano

común, sin mayores abstracciones, y en esta dimensión -la municipal-, francamente no veo rol positivo en los partidos políticos, sin desmedir de la necesidad de reglamentar el voto de censura constructiva ni la promulgación de una ley sobre partidos políticos.

La anunciada convocatoria a "Cumbre" de partidos para discutir estos temas, incluida una nueva posible reforma constitucional debe ser una oportunidad para que nuestro sistema político sea más poroso a la sociedad civil (mecanismos de revocatoria, a partir de cierto número crítico, mecanismos plebiscitarios, etc.), que también avanza -a veces parece demasiado lentamente- a incorporar actitudes y valores democráticos, pero este avance sólo puede lograrse en su ejercicio, no en su postergación indefinida.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

S. Almaraz

1980 Réquiem para una república. La Paz: Los Amigos del Libro.

Barragán, Carmen

1998 Encuesta a Consejeros Departamentales: Autoevaluación de una primera generación.

Rojas O., Gonzalo y Laurent Thevoz

1998 (Coords.). Participación Popular 3 años después. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-97. La Paz: Viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular.

Crozier, M; S. Huntington y J. Watanaki S/F.

La gobernabilidad de la democracia. Cuadernos semestrales. México D.F: CIDE.

DDPC

1997 Obstáculos e impedimentos a la participación electoral. La Paz: Proyecto de Desarrollo Democrático Ciudadano (DDPC)-USAID.

- Fundación Milenio  
1997  
Proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992. La Paz.
- Gamarra, Eduardo  
1994  
Entre la droga y la democracia. La Paz: ILDIS.
- Jost, S. (Comp.)  
1998  
La Constitución Política del Edo. boliviano. Un comentario crítico. La Paz: Funf. Konrad Adenauer.
- Laserna, Roberto  
1992  
Productores de democracia. Cochabamba: CERES-FACES/UMSS.
- Medina, F. y M. Galindo  
1997  
Descentralización fiscal financiera en Bolivia. República de Bolivia. El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Caracas: Nueva Sociedad. Min. de Desarrollo Humano. SNPP.
- Medina, Javier  
1998a  
El seguro nacional de maternidad y niñez en tanto resultado específico de la aplicación de la Ley de Participación Popular. Rojas O., Gonzalo y Laurent Thevoz 1998 (Coords.). Participación Popular 3 años después. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-97. La Paz: Viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular.
- Medina, Javier  
1998b  
Que Bolivia es posible y deseable en el siglo XXI. Cuando los extremos se tocan. La Paz (Mimeo).

- Molina, Carlos Hugo  
1994  
La descentralización imposible y la alternativa municipal. Santa Cruz: Ed. El País.
- Nicod, Chantal  
1996  
Seguimiento al proceso de participación popular en los municipios de Chuquisaca. Gonzalo Rojas O. (Ed.) La participación popular: avances y obstáculos. La Paz: G-DRU y LIA-SNPP.
- Oporto, Henry  
1998a  
El difícil camino hacia la descentralización. La Paz: FES-ILDIS.
- Oporto, Henry  
1998b  
La problemática de la institucionalidad política. Ideas y propuestas para su revitalización, reforma y consolidación. Cochabamba. Doc. elaborado para la FUNDAPPAC.
- OTA  
1997  
Territorio y Participación Popular. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano/SNPP/ Dir. de Organización Territorial Administrativa (OTA).
- Rojas O., Gonzalo  
1997  
El rediseño de un Estado (y sociedad) pluralista. República de Bolivia 1997. El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Caracas: Nueva Sociedad. Min. de Desarrollo Humano. SNPP.
- Rojas O., Gonzalo y Luis Verdesoto  
1997  
La participación popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura democrática boliviana. La Paz: Secretaría Nal. de Participación Popular.

- Fundación Milenio  
1997  
Proyecto de reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992. La Paz.
- Gamarra, Eduardo  
1994  
Entre la droga y la democracia. La Paz: ILDIS.
- Jost, S. (Comp.)  
1998  
La Constitución Política del Edo. boliviano. Un comentario crítico. La Paz: Funf. Konrad Adenauer.
- Laserna, Roberto  
1992  
Productores de democracia. Cochabamba: CERES-FACES/UMSS.
- Medina, F. y M. Galindo  
1997  
Descentralización fiscal financiera en Bolivia. República de Bolivia. El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Caracas. Nueva Sociedad. Min. de Desarrollo Humano. SNPP.
- Medina, Javier  
1998a  
El seguro nacional de maternidad y niñez en tanto resultado específico de la aplicación de la Ley de Participación Popular. Rojas O., Gonzalo y Laurent Thevoz 1998 (Coords.). Participación Popular 3 años después. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-97. La Paz: Viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular.
- Medina, Javier  
1998b  
Que Bolivia es posible y deseable en el siglo XXI. Cuando los extremos se tocan. La Paz (Mimeo).

- Molina, Carlos Hugo  
1994  
La descentralización imposible y la alternativa municipal. Santa Cruz: Ed. El País.
- Nicod, Chantal  
1996  
Seguimiento al proceso de participación popular en los municipios de Chuquisaca. Gonzalo Rojas O. (Ed.) La participación popular: avances y obstáculos La Paz: G-DRU y UIA-SNPP.
- Oporto, Henry  
1998a  
El difícil camino hacia la descentralización. La Paz: FES-ILDIS.
- Oporto, Henry  
1998b  
La problemática de la institucionalidad política: Ideas y propuestas para su revitalización, reforma y consolidación. Cochabamba. Doc. elaborado para la FUNDAPPAC.
- OTA  
1997  
Territorio y Participación Popular. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano/SNPP/ Dir. de Organización Territorial Administrativa (OTA).
- Rojas O., Gonzalo  
1997  
El rediseño de un Estado (y sociedad) pluralista. República de Bolivia 1997. El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Caracas: Nueva Sociedad. Min. de Desarrollo Humano. SNPP.
- Rojas O., Gonzalo y Luis Verdesoto  
1997  
La participación popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura democrática boliviana. La Paz: Secretaría Nal. de Participación Popular.

- Rojas O. Gonzalo  
1998  
Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal. La Paz: FES-ILDIS.
- Romero, Salvador  
1998  
Innovaciones políticas en el Estado Boliviano. Centralización y descentralización. La Paz: FLACSO (Doc. de trabajo 29).
- Tamayo, Rosa  
1998  
Problemas de la estructura administrativa y de la gestión descentralizada. La Paz: Ponencia presentada en el seminario "Evaluación y perspectivas de la descentralización". Min. de la Presidencia, GTZ/PROADE e ILDIS. 8 de junio.
- Thevoz, Laurent y E. Velasco  
1998  
La dinámica de los proceso municipales de implementación de la LPP. Rojas O., Gonzalo y Laurent Thevoz 1998 (Coords.). Participación Popular 3 años después. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-97. La Paz: Viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular.
- UIA  
1996  
Las primeras elecciones. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. Unidad de Investigación y Análisis (UIA).
- UIA  
1998  
El proceso social de introducción de demandas. Rojas O., Gonzalo y Laurent Thevoz 1998 (Coords.). Participación Popular 3 años después. Una evaluación - aprendizaje de la Ley 1994-97. La Paz : Viceministerio de Fortalecimiento Municipal y Participación Popular.

## **DEMOCRACIA Y CONCERTACIÓN SOCIAL**

---

■ *Luis Fernández Fagalde*

La necesidad de superar los rasgos excluyentes del sistema democrático, para más bien, a partir de esa modificación, buscar su perfeccionamiento, nos lleva a entender que la concertación y el consenso son entidades que contribuyen a viabilizar mejores condiciones de gobernabilidad, de reducción del conflicto, de institucionalización del diálogo y de generación de una nueva legitimidad en las decisiones estatales.

Está establecido que el incremento de la conflictividad tiene su origen en el desborde de las demandas planteadas, las más de las veces, por vías no institucionalizadas, a las cuales el Estado, por sus propias limitaciones, tienen muy pocas probabilidades de dar adecuada solución.

El conflicto por este factor resulta, inclusive, admisible, dado el deterioro del sistema político, cuya notoria expresión es la crisis que afecta a los partidos políticos, por su incapacidad para canalizar las demandas sociales, afectando su rol de intermediación entre la sociedad y el Estado.

En ese marco, la concertación no es propuesta como un imaginativo modelo de solución a las relaciones Estado-sociedad, sino como una necesidad histórica que supone reconocerle a la base social el derecho pleno a participar en los espacios de decisión que tienen que ver con su propia problemática.

En consecuencia, mal puede identificársela con un determinado patrón ideológico, aunque en los hechos resulte una sustancial modificación en la conducta del Estado excluyente. Es un instrumento de la pluralidad democrática que posibilita la participación de la diversidad social en la prevención o la solución del conflicto.

La concertación no supone la inexistencia del conflicto. Por el contrario, de los alcances y consecuencias de éste, surge la necesidad de concertar. De su racional e institucionalizada utilización depende, inclusive, como uno de los más importantes efectos, no sólo la posibilidad de armonizar diversos intereses y percepciones, sino de disminuir los efectos del conflicto social no para domesticarlo arbitrariamente, sino para orientar soluciones más justas y equitativas.

Los rígidos compartimentos que en la vieja concepción otorgaban inmodificables roles específicos para la autoridad estatal y otros para la obediente comunidad social, han sido, en la actualidad, notoriamente superados, dando lugar a espacios de interacción socio-estatal mucho más ágiles, dinámicos y participativos, que requieren de la creación de nuevas fórmulas para la negociación y el entendimiento, en el complejo ámbito de las relaciones sociales.

Pero esta búsqueda de espacios estables de concertación y consenso no debe sólo sentirse concretada en determinados ámbitos de las relaciones socio-estatales, los mismos que, pese a constituir un evidente logro democrático, tienen aún la limitación de canalizar la participación de la sociedad civil mediante la delegación de sus intereses en quienes institucionalmente la representan.

Por ello, no resulta contradictorio proponer la utilización de mecanismos de participación ciudadana que corresponden a la democracia directa. El referendun o la consulta popular sobre temas de evidente trascendencia nacional pueden ser admitidos como las formas más transparentes y eficaces para conocer la voluntad del país, abriendo, inclusive, la posibilidad de diseñar verdaderos objetivos nacionales, expresivos de un consenso mayoritario que rompan, por su propia pertinencia, con la manipulación programática que, a título de oferta de gobierno, encubre sólo intereses parciales expresivos de determinados sectores de poder económico.

## **1. LA CONCERTACIÓN COMO MECANISMO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**

La experiencia vivida por el país en el transcurso de los últimos años, refleja con una indiscutible contundencia, las serias limitaciones y contrastes que surgen de la relación Estado-sociedad, como resultado de una tradicional y conservadora forma de entender el "derecho a gobernar".

La previsión constitucional que establece que bajo la forma de gobierno democrático representativo, existe una expresa delegación de la soberanía popular en los poderes públicos y que, en consecuencia, el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus autoridades legales; si bien tiene el mérito de recoger con pulcritud una válida concepción del derecho político, se encuentra, sin embargo, como respuesta con la cotidiana contradicción existente entre lo que supone el ejercicio de las responsabilidades estatales y el debido acompañamiento social.

Más aún, en el comportamiento de los diferentes gobiernos constitucionales surgidos en el país básicamente desde 1985 (gobierno MNR-ADN), esta práctica tiende a agudizarse por una unilateral y deformada interpretación de las prerrogativas y facultades gubernamentales, entendidas como una especie de mandato absoluto, exclusivo como derecho al goce del poder y excluyente de todo intento de efectiva apertura a entidades de la sociedad civil.

A esta constatación se suman otras que hacen que el deterioro del vínculo Estado-sociedad se haga más evidente. Por un lado, una manifiesta pérdida de independencia de los poderes públicos, especialmente del Poder Legislativo, que incide de manera negativa en su ya deteriorada credibilidad, y por otra, una indiscutible emersión de nuevas fuerzas sociales que, motivadas por sus propias expectativas, demandan escenarios de solución a su problemática, más allá de lo que la formalidad constitucional tiene fijados.

Reivindicaciones largamente perseguidas, intensa presión social, incapacidad gubernamental para tratarlas adecuadamente, negociaciones poco trascendentes, configuran una realidad en la que el conflicto aleja las posibilidades de un racional entendimiento, sumergiendo al país en un evidente inmovilismo desagregador y regresivo.

Estos factores forman parte constitutiva de los múltiples problemas que la democracia representativa no ha podido solucionar desde su restablecimiento en octubre de 1982.

## **2. ESTADO Y SOCIEDAD: DOS LÓGICAS DIFERENTES QUE IMPIDEN LA CONCERTACIÓN**

Uno de los valores cualitativamente destacable de la concertación es, sin duda, el de otorgarle al Estado de nuevas fuentes de legitimación.

Por eso que su formulación resulta inclusive audaz, porque en el país, y pese a un manifiesto proceso de consolidación democrática, subsisten, y de manera notoria, visiones utilitarias sobre los alcances de la democracia política, entendida, las más de las veces, como un mero acto formal reflejado en el circunstancial derecho ciudadano a participar, mediante el voto, en la renovación de los poderes públicos.

Aceptado como auténtico el origen del mandato gubernamental por la validación del voto ciudadano, el ejercicio del poder tiende, en su desarrollo, a convertirse en arbitrario, porque abandona de manera explícita el uso de imprescindibles mecanismos de relacionamiento y nexos con la colectividad que debían, como resultado, posibilitar un adecuado equilibrio entre legitimidad democrática y participación social.

Pero esta brecha, tercamente generada desde el Estado, tiende a sustentarse inclusive jurídicamente con la vigencia del estado de sitio, como facultad gubernamental constitucionalmente permitida.

Esta figura jurídica, surgida en España hace más de un siglo y medio atrás, doctrinalmente se sustenta en la necesidad de fortalecer las facultades del Poder Ejecutivo y de sus autoridades, restringiendo simultáneamente las garantías ciudadanas "en los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional" (Artículo 111 de la Constitución Política del Estado).

En nuestra legislación es incorporada ya, aunque no bajo el denominativo de "estado de sitio", en la Constitución Bolivariana de 1826, facultando al Poder Legislativo o en su caso, al Ejecutivo, a suspender, como medida provisional algunas de las formalidades constitucionales.

La tercera reforma a la Constitución, producida en 1839, incorpora al "Estado de sitio" textualmente como figura jurídica, precisando que su vigencia será posible en caso de conmoción interna o invasión externa.

Este espíritu se mantiene inalterable en el texto constitucional, pese al tiempo transcurrido y a las reformas producidas, incluida la de agosto de 1994.

Su validez histórica resulta explicable cuando, en un esfuerzo de gran trascendencia, las nuevas repúblicas latinoamericanas intentaron consolidar su

propia institucionalidad y eran, en un momento de evidente inestabilidad, objeto de notorias presiones internas y externas. El Estado no tenía otra alternativa, a partir de su propia autoridad, que recurrir a la coercitividad para despegar factores que podían impedir el cumplimiento de sus propios objetivos.

Puede también admitirse su vigencia a lo largo del difícil y tortuoso camino recorrido por el país desde la fundación de la República, en la búsqueda de su reafirmación democrática.

Pero hoy, que se hace preciso construir nuevos acuerdos que no sólo fortalezcan, sino que proyecten bajo renovados contenidos conceptuales a la democracia vigente, la mantención de esta denominada "medida de excepción", no sólo que resulta impertinente, sino que tiende a convertirse precisamente en el recurso más antidemocrático al que el Estado recurre, en un equivocado intento de confundir las expresiones de una visible crisis social con una supuesta convulsión interna.

Su aplicación, a la que lamentablemente recurrieron los tres últimos gobiernos constitucionales, (de Víctor Paz Estenssoro, en agosto de 1985 y agosto de 1986; de Jaime Paz Zamora en noviembre de 1989, y el de Gonzalo Sánchez de Lozada, en abril de 1995), encubre la poca predisposición estatal por superar factores de desencuentro con sectores de la sociedad mediante el adecuado uso del diálogo y el consenso.

Quienes aún lo validan, porque resulta imprescindible contar con instrumentos en el marco de la legalidad que garanticen la gobernabilidad, desconoce que por encima del recurso coercitivo está la urgencia de armonizar las expectativas y los comportamientos sociales con el conjunto del sistema político para hacer de la democracia un escenario que combine una mejor participación social con la búsqueda de una mayor eficacia en el diseño de los objetivos nacionales.

Pero este comportamiento estatal antagónico con la concertación, encuentra notorias compatibilidades con la conducta maximalista que se produce también al interior de la sociedad civil.

Importantes segmentos, sobre todo laborales, identifican al diálogo y la negociación como una inconsecuencia con sus propios principios y una suerte

de contemporización con el enemigo, con el que no hay que dialogar sino combatirlo.

Bajo esta categórica apreciación, se orientan los conflictos sociales hacia evidentes callejones sin salida, en una desgastada lógica del "todo o nada" que parece más bien provocar el uso de mecanismos represivos desde el Estado para justificar ante el país que determinadas reivindicaciones sociales fueron sometidas por el uso de la fuerza, quedando tan solo el consuelo de "haber caído con banderas".

Esta falta de adecuación de las luchas sindicales a una nueva realidad, en la que resulta imperioso priorizar objetivos de orden reivindicativo social más que los estrictamente políticos, pero más aún, realidad que demanda el abandono a meras actitudes reflejo respecto al tipo de tensiones y conflictos en los que se desarrolló el Estado surgido después de la revolución de abril de 1952, es, sin duda, un elemento que impide notoriamente la generación de un nuevo ámbito de solución a los problemas sociales.

El desarrollo y culminación de los conflictos socio-laborales en los últimos años es prácticamente el mismo. Se inician con la presentación de un pliego petitorio planteado al Estado en el que se incorpora una variedad de reivindicaciones sociales y culminan con la suscripción de un tímido convenio que básicamente determina la libertad de dirigentes presos y el retorno de confinados, como consecuencia de la aplicación del "estado de sitio".

Por esta terca adhesión a la lógica del conflicto, las legítimas reivindicaciones de los trabajadores se diluyen, otorgándole al Estado, como un contrasentido, la posibilidad de manipular convenios, efectuar una sesgada interpretación de los mismos y, en definitiva, postergar peligrosamente el resuelto encaramiento de los graves vacíos que en materia social han surgido en el país en la última década.

Si se trata de encontrar una nueva metodología que, bajo una apreciación cualitativamente distinta, encare las relaciones Estado-sociedad, ni el recurso fácil del estado de sitio ni la movilización social, sólo como testimonio, tienen validez.

Precisamos modificar los rasgos aún antidemocráticos existentes en las cúpulas políticas y sindicales, a fin de generar un nuevo ámbito para el tratamiento de los conflictos.

Su equitativa solución, pero, sobre todo, su prevención pasa por el establecimiento de mecanismos permanentes e institucionalizados de análisis, diálogo y concertación, entendidos como un esfuerzo de revalorización de la democracia y como instrumento de participación ciudadana.

### **3. A MANERA DE CONCLUSIONES:**

#### **LA CONCERTACIÓN COMO NECESIDAD NACIONAL**

- En un mundo en el que la internacionalización de la economía ligada a procesos de mayor interdependencia, impactan de manera decisiva en las economías nacionales sometidas al ilimitado rol de las fuerzas del mercado, la concertación al interior de nuestros estados y sociedades supone la recuperación de un mínimo espacio de soberanía, cuyo efecto político es sin duda importante, porque significa canalizar las expectativas y demandas nacionales en la planificación de las políticas públicas, más allá de la unilateral imposición externa.
- Tiene un evidente efecto democrático, porque rompe con la tradicional dicotomía excluyente entre el ejercicio de las responsabilidades estatales y la debida participación social.
- Demanda la superación de conductas dogmáticas, las más de las veces sólo testimoniales, exigiendo de los actores una mayor disposición al acuerdo y la negociación, lo que supone un cambio de actitud en los niveles dirigenciales del Estado y la sociedad.
- Tiene un evidente efecto social, porque abre los espacios de decisión estatal a la participación ciudadana, permitiendo el trazo de objetivos económicos mejor distributivos y de metas sociales más justas y equitativas.
- Constituye un esfuerzo conciliatorio entendido como el logro del justo equilibrio entre demandas y concesiones, en función del logro de resultados de mayor consenso.

- En la actualidad resulta ser una propuesta de avanzada, porque preserva espacios de defensa de los intereses de distintos sectores societales, ante el evidente avasallaje estatal, que impone reformas y políticas de impacto nacional sobre la base de mandatos de origen externo.
- En materia laboral tiene sin duda mayor trascendencia, porque la creación de entidades de concertación social permanentes e insitucionalizadas, puede posibilitar el análisis, discusión y tratamiento de temas de gran sensibilidad nacional, como salario, empleo o seguridad social, de manera más sólida y consensuada y como un mecanismo de revalorización de los derechos sociales.

Finalmente, esta nueva forma de canalizar las relaciones políticas y sociales en el país, demanda el cumplimiento de dos condiciones previas: Una sustancial modificación en el tradicional comportamiento de las dirigencias políticas y sindicales y la creación de instituciones permanentes y estables que hagan del esfuerzo concertador el ámbito adecuado para el tratamiento de la problemática social.

## **REPRESENTACIÓN DE INTERESES Y CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO**

---

■ *Jean-François Prud'homme*

Por su conformación peculiar, alto grado de institucionalización y longevidad, el sistema político mexicano ha llamado la atención y, hay que admitirlo, a veces suscitado la fascinación de muchos politólogos. En la época ya pasada de su mayor consolidación, la muy peculiar dosificación de exclusión autoritaria e inclusión participativa que lo caracterizaba dió lugar a la producción de categorías *sui generis* y de tipologías particulares para explicar su funcionamiento. En tiempos actuales, su alargado proceso de transformación no deja de sorprender a los observadores de la vida política mexicana. Si hay un defecto que compartimos muchos politólogos que trabajamos en y sobre México es exagerar el particularismo del sistema político mexicano. No voy a ser excepción a la regla. Voy a utilizar el caso mexicano para aportar elementos de reflexión sobre la relación entre sociedad e instituciones políticas haciendo énfasis en la cuestión de la representación de intereses.

Mi presentación está organizada en cuatro partes. Empiezo con un breve comentario introductorio sobre cómo abordar la relación entre sociedad e instituciones políticas. Luego, trato en dos partes el tema de la representación de intereses en México, primero en lo que sería el régimen posrevolucionario clásico y posteriormente, en su mutación de los últimos años. Finalmente, termino con algunos comentarios sobre los retos futuros de la representación de intereses en México.

### **1. EN TORNO A LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD E INSTITUCIONES POLÍTICAS**

Existen distintas maneras de plantear la relación entre sociedad y sistema político. Una de ellas que se inspira inicialmente en el liberalismo y

subsecuentemente en las teorías del pluralismo aborda el problema desde la perspectiva de la representación de los intereses. En esta perspectiva, la sociedad (a veces civil) está constituida por una diversidad de intereses que se expresan de una manera u otra en las instituciones políticas (a veces el estado). En el modelo liberal marcado por el sello del utilitarismo, esa diversidad de los intereses se traduce en el mundo de la política por la representación de una pluralidad de intereses. En la ciencia política norteamericana tradicional de este siglo, el tránsito de los intereses del universo de la sociedad al mundo de la política es designado como «proceso político». Así concebidos los procesos políticos pueden adquirir modalidades distintas. Sus particularidades sirven, entre otras cosas, a diferenciar los tipos de sistemas políticos.

La noción de representación de intereses no se aplica solamente a las sociedades liberales o a los sistemas políticos abiertos. Sirve también por omisión o contraste para caracterizar a otros tipos de sistemas políticos o por lo menos identificar formas particulares de relaciones políticas que pueden coexistir en un mismo sistema político. Basta con pensar aquí en la vasta literatura sobre el autoritarismo, corporatismo o clientelismo por dar algunos ejemplos. Esos conceptos describen modalidades particulares de la representación (o articulación y agregación) de los intereses. El modelo de explicación de la relación entre sociedad y política, basado en la representación de los intereses no es propio solamente a la tradición de pensamiento liberal. Desde otras escuelas de pensamiento, se habla mucho de las mediaciones entre estado y sociedad, mediaciones que empíricamente se parecen mucho a los procesos descritos por la ciencia política norteamericana tradicional.

Cualquiera que sea la perspectiva analítica privilegiada, veo ventajas en la utilización del modelo de la representación de intereses pensado como proceso (o mediación) para analizar la relación entre sociedad e instituciones políticas. Entre otras ventajas están: permitir una identificación más clara del conjunto de relaciones sobre las cuales se montan los distintos sistemas políticos puesto que sería un error creer que la mayoría de los sistemas políticos funcionan sobre la base de un solo principio de valoración de los intereses: poder identificar operan las instituciones políticas. Esto tiene dos consecuencias desafortunadas en cuanto a la explicación política. Primero, la crítica que formulé en el caso de los usos abusivos del concepto de la sociedad civil se aplica aquí también: la

mayoría de los análisis neoinstitucionales parten del presupuesto de que en las sociedades que estudian, opera un solo principio de valoración de los intereses. Es un presupuesto que puede ser válido en ciertas sociedades pero difícilmente aplicable a la mayoría de ellas. Dos, el modelo deja fuera el entremado de relaciones informales a partir de las cuales funciona el sistema político formal, entramado que en ciertos casos tiene un peso determinante para explicar el funcionamiento de la vida política formal. En general, esas reglas informales - como lo reconocen varios teóricos del neoinstitucionalismo- se alimentan de valores y prácticas que existen en la sociedad, entendida aquí como sociedad *a secas*.

Para no extenderme en mis comentarios iniciales, esto me lleva a precisar el uso que hago aquí del concepto de representación de los intereses y la concepción que privilegio de la relación entre sociedad e instituciones políticas. En un sistema político determinado, la relación entre sociedad e instituciones políticas se da mediante procesos específicos de representación de intereses. Por lo general, puesto que existen distintos principios de valoración de los intereses en la sociedad, tienden a coexistir en los sistemas políticos varios procesos de representación de los intereses con sus reglas y códigos propios de funcionamiento. Dichos procesos expresan grados variables de institucionalización formal: en algunos tienden a predominar reglas explícitas, en otros reglas implícitas. Hay sistemas políticos en que las instituciones formales tienen que apoyarse en un alto grado de informalidad para poder funcionar. Esa informalidad se alimenta fundamentalmente en los valores y prácticas sociales existentes.

Así, la relación entre sociedad e instituciones políticas tiene que ser entendida más complementaria que antagónicamente. Esto no significa desconocer los efectos pertinentes que pueden tener el uno sobre el otro y negar que su relación puede a veces no ser virtuosa. De manera paradójica, una suma de fórmulas que en sí aparentan ser democráticas no necesariamente son garantes de la existencia de democracias eficientes y sólidas. Tampoco todas las formas institucionales son adaptables a cualquier tipo de sociedad. E inversamente, hay ciertos tipos de prácticas sociales que pueden a la larga producir un efecto debilitante sobre las instituciones políticas (democráticas). Aquí todo es cuestión de adecuación entre instituciones políticas y realidad social.

## 2. EL SISTEMA TRADICIONAL DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN MÉXICO

Después de la Revolución, el largo proceso de consolidación del nuevo régimen dio lugar paulatinamente a la constitución de formas específicas de organización de la vida económica y política en México. Su flexibilidad permitía ajustes circunstanciales a las necesidades de la coyuntura a la vez que la existencia de un consenso amplio en torno a sus reglas de operación explícitas e implícitas aseguraba su permanencia. Desde un punto de vista analítico, se puede hablar de la existencia de un modelo de desarrollo y de un sistema de representación de intereses propios al México posrevolucionario. Ambos modelos se complementaban y reforzaban: el buen funcionamiento del modelo de desarrollo permitía la producción de recursos necesarios al mantenimiento del sistema de representación de los intereses mientras que la estabilidad política constituía una garantía para el crecimiento económico. La relación entre lo político y lo económico por un lado, y lo social por otro, conseguía mantener un nivel suficiente de expectativas en la población como para asegurar la reproducción de las reglas del sistema. Existía un modelo de cooperación eficiente y duradero que guiaba la acción de los actores políticos y económicos.

En lo político, el sistema de representación de intereses produjo una relativa estabilidad no exenta de periodos de tensión que fueron resueltos por una mezcla de represión selectiva y de inclusión y cooptación. La naturaleza autoritaria del sistema era innegable aunque calificable: se trataba de un autoritarismo moderado y pragmático con tendencia a la inclusión selectiva de actores sociales. A lo largo de su historia, el régimen había desarrollado una sólida red institucional que suponía la existencia de reglas formales e informales que iban adaptándose en función de las circunstancias políticas.

En el periodo posrevolucionario, el autoritarismo tuvo por particularidad operar sobre la base de un intenso intercambio político. La tan celebrada capacidad de inclusión del régimen se basaba fundamentalmente en un intercambio político limitado y jerárquico que tomaba lugar en los espacios altamente regulados y codificados del corporatismo, clientelismo y competencia partidista tutelada. La función tutelar del régimen concentrada en el poder ejecutivo se expresaba fundamentalmente en la capacidad del gobierno para incidir sobre: 1) el reconocimiento de los actores que participaban en el sistema político formal;

2) el control del cierre y de la apertura del mismo sistema El presidencialismo mexicano (o hiperpresidencialismo como se ha dado a conocer últimamente) se apoyaba en una serie de arreglos institucionales que permitían ejercer dicha función de tutela. Entre otros elementos figuran aquí el control de la clase política mediante la cláusula de no reelección consecutiva para los legisladores que permitió al presidente en turno ser el máximo dirigente del partido hegemónico así como posteriormente la concentración en manos del poder ejecutivo de la organización y vigilancia de las elecciones así como del recocimiento de los partidos aptos a participar en las competencias electorales. De esta manera, el sistema de partidos en su conjunto estaba bajo la tutela del ejecutivo: el PRI, por el control de las carreras políticas futuras de sus integrantes, los partidos de oposición porque su existencia legal dependía del reconocimiento de la secretaria de gobernación. Esto tuvo por efecto entre otras cosas de provocar una virtual fusión entre poderes: el poder legislativo y, por otros motivos, también el judicial estaban penetrados por el ejecutivo Hacia ese poder convergían los procesos políticos.

En términos de representación de intereses, el sistema político mexicano clásico estaba constituido por tres espacios principales: el corporatista, el clientelar y un espacio ciudadano truncado. El espacio de representación corporatista articulado principalmente en torno al partido hegemónico, el PRI, constituía el pivote del sistema de representación de intereses. El principio de valoración de los intereses en que se apoyaba suponía que la pertenencia a un gremio-sindicato obrero y organizaciones campesinas y profesionales- permitía el otorgamiento de derechos colectivos diferenciados cuya negociación dependía, en general, del lugar ocupado por dicho gremio en la pirámide del poder. En general, mientras se pertenecía al gremio existía una garantía en cuanto a la vigencia de los derechos y beneficios de sus miembros. A diferencia de formas corporatistas modernas, el margen de autonomía política de los gremios participantes era muy limitado.

Muchas veces dentro de ese espacio se reproducían relaciones que pertenecían al universo más vasto de las relaciones interpersonales de poder que constituía en sí otro espacio de representación de los intereses Las distintas formas de intermediación política que se conocen como clientelismo (o caciquismo en el campo) pertenecen a ese espacio de representación. Allí, el principio

de valoración de los intereses se apoyaba fundamentalmente en relaciones de lealtad hacia individuos que ocupaban una mejor posición en la jerarquía del poder. Por definición, los derechos o beneficios derivados de esa relación eran mucho más precarios y sujetos a los códigos que rigen las relaciones interpersonales. La intermediación basada en redes interpersonales de poder comportaba una alta dosis de informalidad y en muchas ocasiones compensaba la incapacidad que tenían las instituciones estatales de penetrar la periferia geográfica o social del sistema.

Finalmente, existía también un espacio subordinado de representación ciudadana trunca que se definía en torno al sistema de partido hegemónico y a elecciones semicompetitivas. Entre las particularidades históricas del autoritarismo mexicano destaca su tendencia a alimentarse de una ficción democrática. Este espacio funcionaba con base a la valoración de intereses de tipo ciudadano que suponen que los individuos iguales en derecho intervienen en la toma de decisión pública mediante el voto. Es conocido que no era realmente así puesto que las elecciones no reunían todas las garantías de elecciones democráticas. Sin embargo, durante muchos años, esta situación no fue percibida como problemática por la mayoría de la ciudadanía.

Tradicionalmente, las elecciones ocuparon un lugar secundario, casi ritual, en el sistema de representación de los intereses. La legislación electoral estaba organizada de manera tal que permitía el despliegue de la función tutelar del régimen desde el poder ejecutivo. Con la ley electoral de 1946, la secretaría de gobernación había tomado el control: 1) del otorgamiento de registro a las organizaciones políticas autorizadas a participar en las elecciones; 2) de la organización y supervisión del proceso electoral. Eso quiere decir que dentro de un cierto marco legal, el poder ejecutivo podía monitorear la naturaleza y el tamaño de los opositores al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) y atenuar los riesgos de la incertidumbre electoral. Allí estaba la base de lo que el politólogo Guy Hermet llama elecciones no competitivas.

Como es sabido, en su versión clásica, el sistema de partidos mexicano ha sido definido como el prototipo del sistema de partido hegemónico-pragmático. Es decir en palabras de Sartori: "(un partido que) no permite una competencia por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se le permite competir con

el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder".

Uno de los efectos de esta forma de organización de la vida partidista y competencia electoral fue la reducción a su expresión mínima de la capacidad de articulación y agregación de intereses de los partidos políticos. El grado de autonomía del PRI frente al poder ejecutivo era casi nulo y sus funciones legislativas consistían fundamentalmente en aprobar iniciativas de ley presentadas por dicho poder. En el mejor de los casos, los partidos de oposición ejercían funciones tribunicias que consistían en servir de voceros a minorías excluidas del orden revolucionario y muy de vez en cuando se les otorgaba la capacidad de ejercer una influencia sobre la agenda legislativa. Es importante resaltar esa condición porque permite entender el nuevo protagonismo de los partidos en la vida política mexicana.

La articulación de los tres procesos de articulación de intereses -el corporatista, el clientelar y el ciudadano truncado- constituyó el andamiaje de una institucionalidad peculiar donde se combinaban reglas formales e informales. Todo ello daba lugar a un modelo de cooperación entre principales actores políticos con códigos y reglas bien definidos y conocidos de todos que fue la base de los años de "paz priista". Vale destacar aquí para regresar a mi proposición inicial que para entender dicho modelo es preciso tomar en consideración tanto la especificidad de los arreglos institucionales que regían el modelo como las características (valores y prácticas) de la sociedad en que operaban: es decir que el corporatismo y el clientelismo eran también parte de los valores y prácticas de amplios sectores de la sociedad mexicana.

### **3. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES**

En los últimos veinte años México ha cambiado considerablemente. El sistema de representación de intereses que se había consolidado entró en un proceso continuo de transformación y apenas ahora se pueden vislumbrar nuevos fundamentos del orden político.

¿A qué factores se puede atribuir esa transformación?

Primero, el modelo de desarrollo económico que iba de la mano con el sistema tradicional de representación de los intereses entró en crisis. Esto provocó una importante disminución de los recursos disponibles para el Estado para seguir sosteniendo un sistema de representación de intereses que en su dimensión prebendataria tenía un costo económico no desdeñable.

Segundo, las instituciones políticas existentes experimentaron problemas de capacidad en el procesamiento del cambio social a la vez que los nuevos diseños institucionales (o reformas políticas) desencadenaron una dinámica propia. A la manera de lo que ocurría con el modelo de desarrollo, los factores de la estabilidad del sistema de representación de los intereses se convirtieron en obstáculos para su mantenimiento. El corporatismo operaba a partir del principio de la incorporación de un número limitado de actores al sistema formal. En la medida en que se diversificaban la estructura social y la naturaleza de las demandas políticas, la rigidez del sistema de representación de intereses dificultaba la incorporación de nuevos actores y el procesamiento de sus demandas: además no era del interés de los actores representados que se incrementara el número de los participantes. Para mantener su función tutelar, el régimen se vio ante la obligación de manejar modelos de cooperación más complejos y más frágiles, ubicados en algún lugar entre el control estatal y expresiones de pluralismo en cieme. Así la reforma política de finales de 1977 que facilitaba el surgimiento y consolidación de nuevos partidos políticos marcó el inicio de un período de intensificación del cambio en el sistema de partidos mexicanos y en la vida electoral del país. Poco a poco la esfera electoral paso a ocupar un lugar fundamental en el sistema de representación de los intereses y en el eje del conflicto político.

Tercero, hubo cambios importantes en los valores y prácticas sociales. A defecto de tener otro término, podemos designarlos bajo el término de secularización. Falta por hacer todavía una buena sociología comprensiva de ese proceso de cambio complejo que vivió la sociedad mexicana en los últimos veinte años.

Si hay algo que llama la atención en el proceso de cambio político reciente en México es la centralidad que en él tiene la esfera de representación de intereses ciudadana orientada hacia la acción electoral. Lo afirmo sin desconocer la existencia de otros tipos de acciones dirigidas hacia el cambio.

¿Por qué la acción electoral? Me imagino que la respuesta sería larga y compleja. El hecho es que durante un periodo de 10 años (1986-1996) México tuvo más reformas electorales de envergadura que elecciones legislativas federales (6 contra 5). Se ingresó a un ciclo reforma-elecciones-reforma en donde por su desempeño electoral y la necesidad gubernamental de asegurar la gobernabilidad, los partidos de oposición pudieron colocarse en situaciones de negociación que paulatinamente terminaron por erosionar los fundamentos institucionales de la hegemonía del PRI. Pasó sobre los detalles y vaivenes de las complejas relaciones políticas que se entablaron entre los partidos políticos durante el periodo 1988-1996. Sin embargo, se incrementó considerablemente su capacidad estratégica y su influencia en el proceso de toma de decisión gubernamental sin que por tanto vuelvan eficientes vehículos de articulación de las demandas de la población. Vale también destacar que el aumento de la competitividad que experimentó durante ese periodo el sistema de partidos puso en evidencia el principio fundante del juego electoral que en situaciones normales opera de manera pareja para todos sus protagonistas: la competencia. Esto contribuye a explicar la dificultad de formación de una coalición antigubernamental duradera por parte de los dos principales partidos de oposición puesto que la competencia existe también entre ellos.

Con la aprobación de la reforma electoral de 1996 se cierra el ciclo de reformismo electoral de envergadura en México: el diseño institucional que en 1946 garantizaba la hegemonía del PRI quedó desmantelado y sustituido por otro. Desde una perspectiva institucional, están presentes los elementos para garantizar que las elecciones sirvan para garantizar el predominio de una esfera ciudadana de representación de los intereses. Sin que haya una relación directa entre ambos hechos, los resultados de las elecciones legislativas de 1997 que, por primera vez desde la década de los treinta, no produjeron una mayoría absoluta para el partido del presidente, favorecen también una verdadera separación de los poderes y un incremento del papel de los partidos en la articulación y agregación de los intereses. Todo ello es un buen inicio aunque está claro que no basta para cerrar el tema de la consolidación de una esfera de representación ciudadana. Regresaré al tema en la próxima sección.

Ahora ¿qué sucede con las otras esferas de representación de intereses? En parte, se transforman y se adaptan al nuevo modelo y en parte, persisten y chocan con los principios de la representación ciudadana.

Los cambios en el modelo de desarrollo y en la vida partidista así como la desaparición de sus viejos cuadros dirigentes han reducido considerablemente la influencia de las organizaciones tradicionales afiliadas al PRI que eran el baluarte de la vida corporatista. Hace años que la Confederación Nacional Campesina ha perdido peso en la política nacional mientras que la muerte de Fidel Velázquez y de otros viejos líderes obreros mostró que la Confederación de los Trabajadores de México se parecía siempre más a un cascarón vacío.

Resulta interesante sin embargo constatar que las experiencias que más se acercaron en México a las prácticas de concertación social se montaron en las viejas estructuras corporatistas. A partir de 1987 y hasta muy recientemente se refrendaron Pactos Económicos entre sector obrero empresarios y gobierno en torno a los grandes objetivos de la política económica. En la actualidad el mundo sindical está en un proceso de reorganización. Existe más pluralismo en la vida de los sindicatos que se refleja entre otras cosas en relaciones más flexibles con el mundo de la política organizada. Es de prever que allí subsistirán prácticas corporatistas limitadas a la solución de cuestiones económicas y productivas y liberadas del control político vertical que caracterizaba al sistema de representación anterior. Dichas prácticas se acercarán mucho a una noción moderna de concertación social.

Las prácticas corporatistas no se limitaban solamente a las estructuras formales que permitieron la integración de las grandes organizaciones de masas obreras y campesinas al PRI. Son prácticas que tendían a reproducirse en el conjunto de las organizaciones sociales en México. En la actualidad se puede apreciar como sus principios fundamentales persisten y tienden a reproducirse en las relaciones que el PRI mantiene todavía con muchas organizaciones sociales y en las que el Partido de la Revolución Democrática ha entablado con movimientos sociales. Ocurre frecuentemente que allí se produzcan tensiones con los principios de representación de carácter ciudadano. Es de prever que esas prácticas persistirán en el futuro aunque de manera subordinada. Queda por verse como se articularán con el sistema global de representación de intereses.

Finalmente, la representación de intereses basada en el clientelismo o en las redes interpersonales de poder subsiste aunque también está relegada a un lugar subalterno. Si en algún momento, prácticas como el caciquismo pudieron ser el

fundamento del orden político en ciertas regiones del país, queda claro que desde hace tiempo es un orden que con sus prácticas y todo, entró en crisis: es una lectura que se puede dar a la situación política de estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Sin embargo, en todo el país la actividad política se sigue apoyando considerablemente en esas redes interpersonales de poder. A principios de los años noventa con la aplicación del programa de política social conocido como PRONASOL se ha hablado mucho de la instauración de relaciones de corte neocientelista: es decir formas de clientelismo compatibles con principios ciudadanos (con un componente de libertad e igualdad). En la actualidad, llama la atención el hecho de que las prácticas clientelares parecen reorientarse hacia los partidos políticos: en ciertas regiones la competencia entre clientelas se está articulando a la competencia partidista.

En síntesis, en el México actual el sistema de representación de intereses se está articulando en torno de un espacio de representación ciudadano en donde las elecciones y los partidos políticos ocupan un lugar importante. Este espacio ciudadano está lejos de estar consolidado. Todavía presenta muchos problemas, entre otros el afianzamiento del estado de derecho. El corporatismo y el clientelismo subsisten como espacios de representación de intereses y persistirán. En parte se adaptarán a las nuevas reglas formales del sistema político mexicano y en parte alimentarán el conjunto de reglas informales que permiten su funcionamiento.

#### **4. LOS RETOS DEL FUTURO**

Los partidos: De manera paradójica, el largo periodo de reformismo electoral dejó a los partidos consolidados (PAN, PRD, PRI) en una situación privilegiada: son partidos bien dotados con un generoso financiamiento público y controlan de manera oligopólica el acceso a los cargos de representación política. Además, por primera vez en la historia del México moderno, tienen la posibilidad de jugar un papel legislativo importante y de incidir en la articulación de los intereses—aquí incluyo al PRI también. Veo dos retos importantes para los partidos: 1) evitar de crear la sensación de ineficiencia política que puede generar la actual situación de gobierno dividido; 2) lograr abrirse realmente a la sociedad para servir de vehículos a las demandas de la ciudadanía. En este último caso, las soluciones varían según los partidos: abrir candidaturas a candidatos externos,

entablar relaciones privilegiadas con organizaciones sociales, realizar consultas en torno a asuntos específicos de la agenda legislativa y recurrir a medios diversos de sondeo de la opinión pública. En el contexto actual mexicano creo que es fundamental crear condiciones para que los partidos jueguen un papel fundamental en la vida política y puedan ser lo que nunca fueron.

Los mecanismos de participación: Una solución a la participación popular que se está discutiendo en la actualidad en México es la introducción de mecanismos de consulta directa: referendun, iniciativa popular y revocación de mandato. Hay que ver como esos mecanismos pueden incorporarse al nuevo diseño institucional y si realmente alentarían una mayor participación política.

La ciudadanía: Algunas de las reformas políticas recientes apuntaron hacia la creación de organismos autónomos o de estructuras paralelas de supervisión de la acción gubernamental y defensa de derechos ciudadanos. En este caso, se habla de "ciudadanización" de la vida política nacional. Queda por ver si la fórmula es una adaptación contemporánea de la figura tradicional del notable o si realmente permite un mayor involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.

Las organizaciones sociales: No he mencionado mucho el tema hasta ahora. Está claro que el proceso de cambio que he descrito ha sido acompañado por el surgimiento de varias organizaciones sociales, muchas veces autónomas. Dichas organizaciones han tenido una participación importante en la vida política nacional que sea mediante su capacidad de movilización, su vinculación con los partidos políticos o su involucramiento directo o indirecto en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, cuando se discute el tema de su participación en la vida política institucional que sea en las instituciones formales de toma de decisiones o en los partidos políticos siempre ronda el espectro del viejo corporatismo que está asociado a formas autoritarias de hacer política. Hay aquí una tensión que requiere de soluciones políticas innovadoras.

## CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD EN EL ECUADOR (después de Bucaram)

---

■ *Napoleón Salto Galarza*

### 1. UN DEBATE ABIERTO: GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

La democracia, como régimen político, se ha expandido a lo largo de todo nuestro Continente. Dos grandes visiones políticas la atraviesan: desde el bloque gobernante el interés se centra en la gobernabilidad y el orden; desde los actores sociales y cívicos, en la democracia participativa y la legitimidad.

La gobernabilidad es un concepto que se desarrolla en torno al desplazamiento de las ciencias sociales hacia las preocupaciones de la efectividad y el orden; en particular la definición sobre la "institucionalización", desarrollada por Samuel Huntington<sup>1</sup>, y los trabajos que realizó conjuntamente con Michael Crozier y Joji Watanuki<sup>2</sup>

Para esta corriente, la gobernabilidad "es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas"<sup>3</sup>. Es una relación de poder entre los actores que tienen capacidad de modificar el funcionamiento de las instituciones del Estado o el comportamiento de otros actores. El poder de los actores depende del control y uso de los recursos de poder: "los factores de producción, la fuerza violenta, las masas organizadas, ideas e información, la autoridad moral y los cargos públicos"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> "Political order in changing societies", New Haven, Conn.: Yale UP, 1968.

<sup>2</sup> "La gobernabilidad de la democracia", en Cuadernos Semestrales, Nos 2-3, CIDE, México, DF, mayo 1978.

<sup>3</sup> Coppedge, Michael. "El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos", en "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES-PNUD, julio 1996.

<sup>4</sup> Id.

El resultado es el grado de aceptación de reglas explícitas o implícitas para normar las relaciones entre los actores. La aceptación "no significa que ambas partes miren la fórmula con buenos ojos, o que la fórmula sea justa o equitativa. La gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con los otros actores, sólo requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla... Los actores pueden aceptar la fórmula con entusiasmo, indiferencia, resignación o amargura con tal que la obedezcan"<sup>5</sup>

El consenso sería entendido, entonces, como la forma óptima de aceptación de las reglas, una aceptación "con entusiasmo". En esta perspectiva la concertación estaría orientada a la aceptación de las reglas, más que a su modificación, que es vista como un peligro para la gobernabilidad.

La gobernabilidad está referida a la calidad del régimen político para generar aceptaciones de los actores poderosos: se mueve dentro de "una dimensión de relaciones e interlocución entre el gobierno y la sociedad civil, partiendo del diálogo y la negociación entre los actores políticos y sociales, orientados a facturar consensos alrededor de desempeños gubernamentales y políticas específicas". "La ingobernabilidad sería resultado, ante todo, de deficiencias de diseño institucional y manejo inadecuado de políticas. Predomina la inclinación a examinar los orígenes de la crisis de gobernabilidad casi exclusivamente por medio de una perspectiva normativista, concentrada en marcos institucionales, frecuentemente restringidos al gobierno y al comportamiento coyuntural de los principales actores políticos"<sup>6</sup>

Dentro de un régimen democrático hay reglas características aceptadas. Los autores insisten sobre todo en dos: el Estado de derecho y la libre elección de los representantes autorizados a elaborar las leyes del Estado<sup>7</sup>.

Existe una tensión entre gobernabilidad y democracia: "la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder, mientras la

---

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Yánes Quintero, Herrán et al, "El mito de la gobernabilidad", Editorial TRAMA, Quito, 1996.

<sup>7</sup> Dahl, Robert, "Democracy and his critics", New Haven, Conn.: Yale UP, 1989.

democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a sus números". "En todas las democracias gobernables ... se han desarrollado prácticas para la sobrerrepresentación de algunos actores, es decir, la representación de ellos según su poder y no según el número de sus miembros"<sup>9</sup>.

Frente a esta visión se desarrolló una corriente en torno al pensamiento de Jürgen Habermas<sup>10</sup>. En el capitalismo tardío se da un déficit de legitimidad que tiene que ser llenado desde la intervención del Estado. "el sistema político emprende tareas de planificación ideológica" (Luhmann).

"El sistema político necesita un *input* de lealtad de masas lo más difusa posible; el *output* consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. Las crisis de *output* tienen la forma de crisis de *racionalidad*, el sistema administrativo no logra hacer compatibles, ni cumplir los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. Las crisis de *input* tienen la forma de crisis de *legitimación*: en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido". "Déficit de racionalidad de la administración pública significa que el aparato de Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno. Déficit de legitimación significa que con medios administrativos no puede producirse, o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación".

El problema no está sólo en la aceptación o no de las normas de parte de los actores poderosos; sino en la naturaleza misma de las normas; en la naturaleza del orden legitimado. Por tanto, la legitimidad está conectada, de un lado con el funcionamiento económico y con el sistema sociocultural, de otro. "Cuando fracasa el manejo de la crisis (económica) de parte del Estado, éste no alcanza a cumplir las exigencias programáticas *autoimpuestas*, es castigado entonces con un déficit de legitimación".

En la legitimación ya no es posible acudir al acervo de la tradición, desgastada en la visión sociocultural actual; el propio espejo iluminista de la

---

<sup>9</sup> Coppedge, M., op.

<sup>10</sup> "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1989.

"igualdad, libertad y fraternidad" es insuficiente. El mecanismo fundamental se desplaza al "sistema de la democracia formal... un proceso de legitimación que provee motivos generalizados (una lealtad de masas difusa en su contenido), pero evita la participación". "La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo privado. Para que esa contradicción no sea tematizada, el sistema administrativo debe alcanzar suficiente autonomía respecto de la formación de la voluntad legitimante. Las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos".

Aquí está el nudo del problema en torno a la concertación y la legitimidad: concertación hacia la aceptación de normas establecidas previamente como justas y necesarias, es decir, concertación para producir gobernabilidad; o concertación para producir legitimidad, es decir participación en la constitución y modificación de las propias normas.

## **2. LAS JORNADAS DE FEBRERO: CONCERTACIÓN EN LA OPOSICIÓN**

La crisis política presente en el Ecuador a lo largo de los años 90, llega a su punto culminante en 1997: "se produce un quiebre del sistema (político), que evidencia no solamente las fallas estructurales de su ensamblaje jurídico, sino algo más: su incapacidad para mediar en los conflictos y reducir la complejidad de una economía y una sociedad cuyos problemas tendían a agudizarse crecientemente".<sup>10</sup>

Esta incapacidad del sistema político desplaza el espacio de resolución hacia la participación de la sociedad civil. El 5 y 6 de febrero de 1997 se movilizaron alrededor de 3 millones de ciudadanos (1 de cada 4 ecuatorianos), para demandar la salida del Presidente Bucaram. La movilización tuvo un alto componente cívico, con participación de todos los sectores ciudadanos y

---

<sup>10</sup> Echeverría, Julio. "La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano". Letras Editores, Quito, 1997

sociales. Bucaram es despedido por la movilización cívica; pero la resolución de la crisis es asumida por la institucionalidad, a través del Congreso.

Hay que distinguir tres momentos:

1. La movilización de los actores sociales, que sirve de preparación a las jornadas de febrero. El desgaste del Gobierno de Bucaram.
2. La movilización cívica: 5y 6 de febrero.
3. El desenlace: las negociaciones lideradas por el Congreso y los partidos políticos y la posesión de Alarcón: 7 - 11 de febrero.

El Gobierno de Bucaram se mueve en dos ejes: acelerar la acumulación en torno al capital financiero-importador y legitimar el modelo de convertibilidad, como forma de vinculación con el mercado mundial. Esta doble dinámica se asienta en la actuación al margen de la normatividad, que irá tomando la forma de actos de corrupción cada vez más abiertos y de una política autoritaria sobre todo frente a los actores sociales, mientras busca transar con el Partido Social Cristiano.

Inicialmente los movimientos sociales buscan negociar con el Gobierno de Bucaram. Sin embargo éste demanda compensaciones políticas que afectan el desarrollo del proyecto político de los actores sociales. El autoritarismo y la corrupción empiezan a encontrar resistencia en la acción de los movimientos sociales y en el reclamo de algunos medios de comunicación.

Un momento clave de este descontento se produce en Enero del 97: el anuncio de un paquete de medidas de ajuste provoca una reacción generalizada y enciende la preparación de un paro nacional para demandar la "rectificación de las medidas". A pesar de que se mueve todavía en el plano de la exigencia al Gobierno y no en el de su destitución: a partir de ese momento la lucha pasa de las demandas sectoriales y empieza a proyectarse a nivel nacional.

La aceleración de la concentración de la riqueza en manos del sector financiero-importador desde la acción del Gobierno, choca con el control mantenido desde el sector financiero-exportador, representado por el Partido Social Cristiano.

Estos dos procesos empiezan a confluir. En este sentido puede hablarse de un acuerdo, una concertación en la oposición al Gobierno entre los actores sociales organizados y las élites partidarias, encabezadas por el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular-Frente Nacional. Sin embargo, en ningún momento se realiza una concertación en positivo, en torno a las salidas de la crisis.

Durante los dos primeros momentos la iniciativa está en el campo popular, estructurado en torno al Frente Patriótico que congrega a los actores sociales organizados: Coordinadora de Movimientos Sociales, Frente Unitario de Trabajadores, Frente Popular y Confederación de Nacionalidades Indígenas. Desde allí se busca una concertación amplia para la destitución de Bucaram.

El punto culminante de la fase preparatoria es la reunión convocada por la Coordinadora de Movimientos Sociales el 3 de febrero,<sup>11</sup> a la que acuden los representantes de todos los sectores políticos y que concluye con un respaldo a la convocatoria al paro nacional del 5 de febrero. Se intenta conformar una Comisión con la participación de cinco representantes de los movimientos sociales y cinco representantes de los bloques parlamentarios. El fracaso de este intento llevará a que el desenlace se desplace hacia el Congreso Nacional, bajo una mayoría controlada por el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular.

El acuerdo, por tanto, se expresa en torno al rechazo a las formas extremas del Gobierno de Bucaram: la corrupción y el autoritarismo; pero no hay una confluencia en cuanto al tema del Mandato presentado por el Frente Patriótico.

La lucha contra la corrupción se ha convertido en América Latina en el marco para un reordenamiento del bloque gobernante: la participación ciudadana puede ser contenida en el límite de los intentos de avanzar hacia la estructuración de un nuevo marco jurídico, la participación en la elaboración de nuevas normas. La resolución se da en una especie de enroque que bloquea las posibilidades de un cambio: Cardoso por Collor de Melo en Brasil; Alarcón por Bucaram en Ecuador.

---

<sup>11</sup> Para un seguimiento de los acontecimientos ver: Narváez, Iván, "5 de febrero: la revolución de las conciencias", FETRAPEC, Quito, 1997.

En momentos de crisis política, la participación ciudadana permite la ampliación del espacio político.

La confluencia se va ampliando: los actores sociales organizados inician las movilizaciones de rechazo y confluyen el 18 de enero en la convocatoria del Paro Nacional. Con la toma de la Catedral por la Coordinadora de Movimientos Sociales, el 29 de enero, se inicia un viraje en el carácter del Paro: pasa de la exigencia de derogatoria de las medidas a exigencia de la salida de Bucaram. La Embajada Americana denuncia los actos de corrupción del régimen, el 28 de enero. Al día siguiente las Cámaras de la Producción empiezan a pronunciarse contra el Gobierno. Las fuerzas políticas entran a respaldar abiertamente el Paro, el 3 de febrero. El 5 de febrero se inicia la movilización y el Frente Patriótico presenta el Mandato y exige la convocatoria de un Congreso extraordinario para legalizar la salida de Bucaram. Alarcón se suma a la convocatoria a Congreso extraordinario el 5 de febrero en la tarde, pues hasta allí había venido actuando como aliado y soporte del régimen, con lo cual se conforma una mayoría parlamentaria controlada por el eje PSC- DP-FRA<sup>12</sup>.

Una experiencia interesante de participación es la creación de Asambleas ciudadanas en los centros urbanos de mayor movilización cívica: Quito, Cuenca, Riobamba. Estas Asambleas empiezan a convertirse en espacios de diálogo y acuerdos de las autoridades locales, las organizaciones sociales y la ciudadanía; sin embargo tienen una duración muy corta; algunas llegan hasta la nominación de las nuevas autoridades provinciales. Mientras tanto, en Guayaquil, la movilización es empujada desde arriba, desde la decisión política del Partido Social Cristiano.

### **3. UN DESENLACE CONTROLADO**

Así pues, en los dos primeros momentos, las fuerzas políticas orientan su acción a empujar la movilización cívica y a respaldar la actuación de los movimientos sociales. Pero inmediatamente buscan controlar el proceso desde la acción parlamentaria. Este control está dirigido no sólo frente a la movilización ciudadana,

---

<sup>12</sup> Cronología de los hechos: Diarios Hoy y El Comercio de Quito, enero - febrero 1997

sino también ante las presiones de las Fuerzas Armadas y la Embajada Americana por orientar el desenlace en favor de la Vicepresidenta Rosalía Arteaga.

Este paso desde la movilización ciudadana a la resolución institucional, marca el límite de la posibilidad de concertación. En nuestro país se ha ido acumulando una "cultura del conflicto (que) determina el comportamiento de los diferentes actores políticos, (con lo que) se torna difícil, y a veces imposible, la búsqueda y el encuentro de consensos, indispensables en el ejercicio del poder democrático".<sup>13</sup>

La participación ciudadana de febrero es vista como un peligro, que tiene que ser encausado hacia la resolución institucional. El desenlace muestra el carácter de las jornadas de febrero: más que una sublevación popular, es un signo de la crisis política del sistema. A pesar de la movilización masiva, no existió un programa y una cabeza que oriente el proceso en su conjunto. La fuerza inicial liderada por los actores sociales organizados es rápidamente absorbida por la institucionalidad y el sistema de partidos.

La distancia que media entre las jornadas del 5 y 6 de febrero y el desenlace del 11 de febrero, con la posesión de Alarcón en la Presidencia, marca la distancia entre el funcionamiento de una democracia formal que, a pesar de su desgaste logra la recomposición de la gobernabilidad; y la apertura de una democracia material, participativa, para sentar nuevas bases normativas. Muestra el paso desde el acuerdo cívico general a un encauzamiento institucional que será controlado progresivamente por los partidos políticos.

En este distanciamiento juegan también los demás actores poderosos: las Fuerzas Armadas mantienen el orden y evitan un enfrentamiento con las movilizaciones cívicas; lo que permitirá una salida institucional. Sin embargo, en alianza con la Embajada Americana, buscan la entrega de la Presidencia a favor de Rosalía Arteaga.

#### **4. DE LA LEGITIMIDAD A LA GOBERNABILIDAD**

La resolución del Congreso muestra la combinación de intereses: recoge el mandato general de la destitución de Bucaram, contenido fundamental de la

---

<sup>13</sup> Hurtado, Oswaldo, et al., "Ecuador: un problema de gobernabilidad", *oc.*

movilización de febrero. Impone la nominación de Alarcón como Presidente interino, en base a la alianza PSC-DP-Frente Radical Alfariista. Admite el enunciado del Mandato presentado por el Frente Patriótico: castigo a la corrupción, reposición de los derechos sindicales afectados por el bucaranismo, defensa de las áreas estratégicas de la economía, convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de los esfuerzos del Parlamento, la resolución de la crisis política se da fuera del marco constitucional "normal". Se opera una interpretación forzada del Artículo 100 de la Constitución, para descalificar a Bucaram por incapacidad mental. Por ello, el Gobierno interino nace con dos flancos de debilidad en su legitimidad: la expropiación del mandato cívico que empujó la salida de Bucaram, pero no impulsó la entrada de Alarcón; y la endeblez del fundamento legal.

A raíz de la movilización de febrero se abre un periodo de acuerdos entre las funciones del Estado, las voces de la ciudadanía y los actores sociales organizados.

Se avanza en la lucha contra la corrupción política: se logra en parte la autodepuración del Congreso, con la descalificación de 17 diputados involucrados en actos de corrupción y se inician los procesos judiciales en contra de Bucaram. En esta lucha se opera una nueva concertación en la que participan los movimientos sociales, los medios de comunicación y las fuerzas políticas. La lucha contra la corrupción es una lucha contra el poder: y en este periodo aún funciona el acuerdo para desmontar la fuerza del bucaranismo. "El insistente interés por los problemas éticos se sostiene sobre un consenso tácito: (...) todos están de acuerdo en el nombre del mal y lo denuncian en los otros. La corrupción de los otros, el autoritarismo y el fundamentalismo de los otros, la impunidad de los otros"<sup>14</sup>.

Como parte de este acuerdo el Ejecutivo y el Legislativo crean la Comisión Anticorrupción; pero cuando ésta posteriormente, en marzo - abril del 98, intenta investigar la corrupción del Gobierno de Alarcón, entonces es ilegítimada.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Abraham, Tomás et al. Batallas éticas. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1995.

<sup>15</sup> Saltos, Napoleón, "Congreso Nacional: lucha contra la corrupción, tarea inconclusa", Ponencia presentada a la Primera Conferencia Anticorrupción, Comisión Anticorrupción, Quito, 27 - 28 de julio 1998.

El debate se centra en torno al tema de la Asamblea Constituyente. Las posiciones dependen de la caracterización de la crisis: mientras los actores sociales y el Bloque Progresista hablan de una crisis global y, por tanto de la necesidad de una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución, que sienta las bases de una refundación de la República; la clase política busca algunos ajustes orientados a legitimar un modelo neoliberal con rostro humano y reforzar el sistema presidencialista en el Ecuador, para lo cual no se requiere sino una Asamblea Nacional controlada.

El debate se orienta, entonces, de un lado a participar en la construcción de nuevas bases de legitimidad y, de otro, a asegurar las condiciones de gobernabilidad.

La tendencia a una concertación guiada por la oposición a Bucaram se revierte a partir de la Consulta Popular del 29 de mayo del 97, dirigida a legitimar el Gobierno interino, a controlar la presión de los movimientos sociales, y a buscar una salida dirigida de la crisis.

La Consulta aprueba una Asamblea Nacional orientada a algunas reformas parciales y prorrogada para Agosto del 98, cuando suba el nuevo Gobierno. Sin embargo los movimientos sociales, liderados por el campesinado y el movimiento indígena, aún mantienen capacidad de presión. La movilización nacional de agosto 97 logra adelantar la Asamblea Nacional, para que se realice dentro del periodo del Gobierno Interino. Empero el bloque gobernante logra cercar las atribuciones de la Asamblea. Con ello, se pierde la posibilidad más alta de una concertación orientada a sentar nuevas bases de legitimidad.

## **5. SIGNOS DE HEGEMONÍA**

Con el ascenso de Jamil Mahuad hay algunos signos que anuncian un nuevo momento en la democracia ecuatoriana:

- Entra en vigencia una nueva Constitución que "expresa el interés general de la 'globalización neoliberal' en los terrenos económico y político. Los movimientos sociales introdujeron muchas de sus demandas particulares en el ámbito de los derechos ciudadanos, civiles y políticos: derechos humanos ambientales, de los pueblos indios y afroecuatorianos, de las mujeres, de las minorías sociales, de los discapacitados... Empero, los ejes fundamentales no

fueron alterados. Los resultados: algo así como un neoliberalismo con rostro humano y social”.<sup>16</sup>

- La alianza orgánica PSC-DP sienta las bases para superar uno de los factores de la crisis política: la carencia de una fuerza que actúe tanto en la Sierra como en la Costa. Se logra un acuerdo que ordene las contradicciones dentro del bloque gobernante, las mismas que habían impedido anteriormente legitimar y aplicar en forma integral el proyecto neoliberal.
- Esta alianza, con el apoyo de grupos menores (Partido Conservador, Frente Radical Alfarista) controla la institucionalidad democrática: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Tribunales electorales, organismos de control. Con ello se crea condiciones para rebasar un factor tradicional de inestabilidad política: la pugna Legislativo-Ejecutivo. “La ‘pugna de poderes’, expresión del conflicto estructural entre el Congreso y el Ejecutivo, convierte toda crisis de gobierno en crisis de Estado... Así se mantiene en permanente inestabilidad el régimen democrático, la crispación de la gobernabilidad, la confrontación del sistema político, con un perpetuo riesgo de inmovilidad e ineficiencia, autoritarismo y corrupción”.<sup>17</sup>
- El régimen cuenta con una imagen positiva a nivel externo, lo que puede permitir el apoyo de los organismos internacionales para afrontar la crisis económica.
- Los partidos políticos salen fortalecidos; mientras empieza a cerrarse el espacio de participación de los movimientos sociales y los “independientes”.

Sin embargo hay también varios factores que debilitan la legitimidad del nuevo Gobierno: el triunfo de Mahuad fue apretado, a pesar del respaldo de todo el “stablishment”, y quedaron sombras de fraude. La fuerza del Partido Roldosista Ecuatoriano, después de las jornadas de febrero del 97, se restablece y podrá jugar un papel destacado sobre todo en la Costa.

---

<sup>16</sup> Moreano, Alejandro, “Las reformas en la Constitución”, Ponencia presentada al Seminario “Alcances y límites de la reforma constitucional”, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1998.

<sup>17</sup> Sánchez-Parga, José, “La pugna de poderes”, Trama Editores, Quito, 1997.

Persiste la crisis económica, agudizada por factores coyunturales, como los efectos de El Niño, la baja del precio internacional del petróleo, los efectos de la crisis asiática. Esta crisis estrechará el espacio de acción del nuevo Gobierno.

Los movimientos sociales aún mantienen una fuerza significativa. La aplicación de políticas que agudicen la crisis social pueden desatar el descontento y la movilización social.

Un tema difícil es el tratamiento del problema limítrofe con el Perú, pues si no se logra un acuerdo interno puede fragmentar la identidad nacional.

## **6. EFECTOS DE LA CONCERTACIÓN SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y LA LEGITIMIDAD**

“La concertación hace referencia a la aceptación de las diferencias como premisa para la búsqueda de acuerdos entre partes sociales que no comparten posturas comunes y que incluso pueden sustentar posiciones adversas y opuestas”.

“Una revisión sumaria de la lógica política del país vuelve evidente la ausencia de prácticas de concertación en las relaciones entre actores sociales, así como en el proceso de elaboración de decisiones políticas”.<sup>16</sup>

Las jornadas de febrero 97 abren un nuevo espacio de concertación, primero en la oposición a Bucaram, y luego con posibilidades de proyectarse hacia la realización de una Asamblea Constituyente para acordar una nueva Constitución.

La actitud de los actores sociales y la sociedad civil pasa de la oposición tradicional a la presentación de propuestas alternativas. Se presenta alrededor de 170 propuestas de reformas constitucionales de diversos sectores sociales y cívicos ante la Asamblea Constituyente. El sector más avanzado está liderado por el movimiento indígena y los movimientos sociales organizados, que realizan una Asamblea paralela y elaboran una propuesta global, que será el eje de respuesta a las propuestas levantadas desde la alianza DP-PSC.

---

<sup>16</sup> Echevería, Julio, *oc.*

Sin embargo esta posibilidad de una concertación para la relegitimación de la democracia hubiera requerido una maduración del sistema de partidos políticos y del Gobierno interino. Fabián Alarcón equivoca su misión de sentar las bases para la transición a un nuevo momento de la economía y de la política y más bien orienta su política a los objetivos tradicionales: administración de la crisis mediante ajustes neoliberales, control de la movilización social para asegurar un orden controlado por la alianza DP-PSC y preparar la campaña electoral.

Los partidos políticos basan su práctica en la construcción de mayorías tanto dentro del Parlamento y la Asamblea Constituyente, lo que bloquea el diálogo con las minorías. Se reproduce la inestabilidad, que puede ser modificada sólo desde la presión de la sociedad civil.

En la Asamblea Constituyente se instala una mayoría controlada por la alianza PSC-DP-Gobierno, que decide las reformas económicas y políticas. Sin embargo esta correlación de fuerzas se modifica en torno al tema de la seguridad social: se establece una mayoría negociada en la que participa el Bloque Progresista, el Partido Roldosista y la DP. Con ello se amplían los derechos sociales y ciudadanos tanto sectoriales como colectivos.

Esta resolución abre paso a un modelo económico neoliberal con rostro humano y a una democracia autoritaria con presidencialismo fuerte y un sistema electoral y de partidos orientados a consolidar las mayorías, con exclusión de las minorías y de los actores sociales.

Esta salida permite el acuerdo dentro del bloque gobernante. La alianza PSC-DP puede sentar nuevas bases de hegemonía. Aunque quedan abiertos dos escenarios: una alianza orgánica de cogobierno o la reproducción de la antigua fórmula del "contrato colectivo", es decir, cogobierno encubierto.

Así mismo, fortalece la imagen del país a nivel externo. Los organismos económicos internacionales pueden encontrar un interlocutor con credibilidad. Aquí subsisten dos problemas: el alcance del apoyo internacional y la resolución del conflicto limitrofe con el Perú.

Sin embargo deja pendientes los nudos de los problemas tradicionales, sobre todo en torno a los siguientes temas: mercado-Estado; modernización - privatización-solidaridad; Ejecutivo-control; Poder central- poderes locales- des-

centralización; Estado-sociedad civil; Estado-actores sociales, en particular movimiento indígena; representación-participación.

El debate y la posibilidad de la concertación se desplaza a la vigencia de la Constitución y al tratamiento de las leyes orgánicas y secundarias.

Los actores sociales tienen la posibilidad de combinar la participación en la concertación para la gobernabilidad, sin renunciar a crear las bases de una nueva legitimidad y hegemonía. El peligro es la absorción en una cooptación desde el régimen, que bloquearía la proyección transformadora que han venido desempeñando, para constituir un polo alternativo.

## **CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD: UNA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD CENTROAMERICANA**

---

■ *Mario Solórzano Martínez*

### **1. DE LA GUERRA A LA DEMOCRACIA**

La década de 1980 fue época de guerra e intervención extranjera en Centroamérica. La dominación tradicional de las elites oligárquicas, apoyadas en aparatos militares, fue cuestionada por movimientos guerrilleros exitosos (Nicaragua) y otros con menor grado de éxito (El Salvador y Guatemala). A pesar de la relativa focalización de los conflictos se conformó una crisis regional que luego se estableció plenamente.

La eclosión de violencia y sus consecuencias dieron lugar a un aislamiento de las dictaduras y los gobiernos militares, a lo que se sumó la derrota del somocismo en el 89 y a principios de la década de 1990, la gestión pacificadora de Contadora, del Presidente Oscar Arias Sánchez, Premio Nobel de la Paz, y la intervención de las internacionales políticas, particularmente la Internacional Socialista, que permitieron ir encontrando soluciones negociadas. Las elecciones de Nicaragua (1990), los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992) y en Guatemala (1996) pusieron fin a uno de los últimos episodios de la guerra fría en la región.

No obstante, las causas originarias del conflicto en lo político (autoritarismo) y en lo económico social (pobreza) han persistido. El autoritarismo, en virtud de que el proceso de su desmantelamiento va más allá de la simple reforma institucional, encontrándose inmerso en la cultura política del conjunto de la sociedad. En cuanto a lo segundo, el problema descansa en la incapacidad, aún más difícil en democracia, de resolver los graves problemas económicos y sociales, que van desde la aplicación de políticas macroeconómicas necesarias

pero excluyentes en lo social; hasta la incapacidad de los gobiernos, la corrupción y los vicios heredados del pasado.

A pesar de estas situaciones nadie puede negar que la región, luego del arribo de la paz, errumbó hacia un destino diferente, marcado por la democracia en lo político y el protagonismo del mercado en lo económico.

Los procesos de transición partieron por lo tanto de situaciones diferentes a las vividas en el Sur de América. Se produjeron en un contexto, primero, de Democracias de Fachada<sup>1</sup>, en el cual se mantuvo la apariencia del régimen constitucional, el juego de los partidos políticos y los procesos electorales fraudulentos. Y, en segundo lugar, dentro de un contexto de insurgencia militar, particularmente, en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

A estas alturas, si definimos la Democracia Liberal, desde un punto de vista instrumental, como: "un régimen político que se caracteriza por la celebración de elecciones periódicas libres y abiertas para elegir a sus autoridades en una genuina competencia política, dentro de un libre y respetado ejercicio de las libertades de asociación, información y comunicación, en el cual participa sin restricciones la ciudadanía, bajo la garantía que ofrecen las instituciones electorales y judiciales autónomas"<sup>2</sup>, se llega a la conclusión que la transición democrática ha finalizado.

En ese sentido, el cuadro número 1, permite observar el drástico cambio que ha tenido el Régimen Político guatemalteco, lo cual puede ser extrapolado al caso salvadoreño y en alguna medida al nicaragüense.

## **2. LA EMERGENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

El término sociedad civil implica un tipo de sociedad que combina mercados, asociaciones voluntarias y una esfera pública. En otras palabras, este tipo de sociedad únicamente es posible cuando existen espacios importantes de libertad, que permiten que los ciudadanos se organicen tanto en el plano de la

---

<sup>1</sup> Una explicación amplia de este tema en: Solórzano Martínez, Mario. Guatemala: Autoritarismo y Democracia. FLACSO-EDUCA, San José, Costa Rica, 1987.

<sup>2</sup> Solórzano Martínez, Mario. Reflexiones sobre la Democracia. Guatemala, 1997. En prensa.

**Cuadro N° 1**  
**TIPO DE REGÍMENES POLÍTICOS<sup>1</sup>**  
 (1982-1997)

<b>DEMOCRACIA DE FACHADA</b>	<b>DEMOCRACIA LIBERAL</b>
<b>1. Ideología del Estado:</b> Autoritaria- anticomunista	<b>Ideología del Estado:</b> Democracia Liberal.
<b>Libertad de Asociación, Información y Comunicación Restringida:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impedimento legal de Asociación por razones ideológicas (Arto. 65, Constitución de 1965).</li> <li>• Autocensura de los medios de comunicación y persecución a periodistas.</li> <li>• Persecución en contra de las organizaciones populares y políticas.</li> <li>• Permanente violación a los derechos humanos.</li> </ul>	<b>2. Libertad de Asociación, Información y Comunicación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia libertad de Asociación (Artículo 223, Constitución de 1982).</li> <li>• Libertad de Información y Comunicación.</li> <li>• Drástica disminución de las violaciones a los derechos humanos por razones políticas.</li> </ul>
<b>Sistema Electoral dependiente del Ejecutivo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombrado por el Ejecutivo.</li> </ul>	<b>3. Sistema Electoral Autónomo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Electo por el Congreso de la República.</li> </ul>
<b>Competencia Electoral restringida</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos electorales fraudulentos.</li> <li>• Traspaso de Gobiernos forzados.</li> </ul>	<b>4. Competencia Electoral libre</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos electorales libres y legítimos: 1985, 1990 y 1995.</li> <li>• Traspaso de Gobiernos pacífico</li> </ul>
<b>Factor Decisivo de Poder</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ejército.</li> </ul>	<b>Factor decisivo de poder</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sufragio.</li> </ul>
<b>Forma de Gobierno</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizado.</li> <li>• Control absoluto del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.</li> <li>• Mayor Intervención en la Economía.</li> </ul>	<b>6. Forma de Gobierno</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizado.</li> <li>• Independencia de los poderes del Estado: el control político se ejerce con base a la voluntad popular expresada en las urnas.</li> <li>• Fortalecimiento del mercado.</li> </ul>

<sup>1</sup> Cuadro elaborado por el autor.

política, propiamente dicha como en el ámbito de la sociedad en sentido amplio. A esto obedece, que la sociedad civil tenga un nuevo protagonismo con el arribo de los procesos de transición democrática e incluso, que sean las asociaciones voluntarias, muchas veces, las que inicien los procesos de cambios por medio de una activa participación de reclamo a sus demandas y de una permanente negociación con quienes ejercen el poder en los momentos claves de la transición democrática.

En ese sentido, resulta importante distinguir entre tres conceptos claves: democracia, transición y consolidación democrática. Los tres conceptos se encuentran íntimamente relacionados. Sin embargo, resulta importante establecer, tal como ya lo hicimos, que entendemos por democracia para poder ir estableciendo el proceso de transición, para saber cuáles son las tareas hasta ahora cumplidas, las pendientes y el estadio en el cual se encuentran dichos procesos al momento del análisis de los mismos. La noción de transición, en el ámbito de la política, literalmente alude al comienzo de un proceso específico, determinado por el desencaje de las relaciones y mecanismos que constituían un determinado sistema político y, el inicio de una recomposición tendiente a constituir un nuevo sistema de relaciones. La transición "es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro".

La noción de transición democrática está referida, en el caso que analizamos, al proceso de cambio suscitado en el sistema político regional, que pasó de las dictaduras militares y las democracias de fachada a establecer regímenes políticos democráticos, con sus propias características. La transición expresa el proceso de cambio que opera entre el inicio de disolución del régimen autoritario y el arribo de alguna forma de democracia.

En el análisis de O'Donnell y Schmitter, la transición presenta algunos rasgos característicos, tales como: a) la falta de definición de las reglas de juego político; b) abre un espacio de lucha para esclarecer reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores; c) durante la transición, en la medida en que existen reglas y

---

\* Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*. 4. Paidós, Argentina, 1988. Pág. 19.

procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios; d) el anuncio de iniciación de la transición es que los gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

En este momento, por lo menos en el caso de Centroamérica, aparece en el ámbito de la sociedad una presencia activa de las asociaciones voluntarias de ciudadanos (sindicatos, cooperativas, iglesias, empresarios, campesinos, grupos étnicos, colegios de profesionales y otros), que comienzan a jugar un papel importante en el proceso de negociación y de demanda, sin menospreciar por ello, los esfuerzos importantes de las diversas fuerzas políticas, que se expresaban en su caso desde la clandestinidad, sea por medio de la lucha armada o de la demanda de aperturas democráticas que permitieran una más amplia participación en el debate de la constitución del poder.

En ese sentido, no es extraña la hipótesis, que Víctor Pérez Díaz plantea en relación con el proceso democrático español, en el sentido de: "mostrar cómo la emergencia gradual de unas tradiciones "liberal-democráticas" en la sociedad civil precedió y despejó el camino para la transición política"<sup>5</sup>. De igual manera, resulta ilustrativo el hecho de que en Guatemala, en medio de la guerra y luego del golpe de Estado encabezado por el General Efraín Ríos Montt (1982), sea un órgano creado por el mismo, con la participación de la sociedad civil (El Consejo de Estado), el que promulgara las leyes de la reforma política, que permitieron la apertura del juego democrático<sup>6</sup>.

La democracia consolidada, como señala O'Donnell en el libro citado, debe entenderse como el régimen político que ha cumplido con todos los criterios de procedimiento de la democracia y en el que los grupos políticos significativos han aceptado el establecimiento de las instituciones políticas y se han adherido a las reglas de juego. Esta definición también de carácter procesal permite establecer una diferencia importante entre una democracia que se inicia y una democracia consolidada. Diferencia que descansa en tres factores: a) Se cumplen

---

<sup>5</sup> Pérez Díaz, Víctor. La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática. Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1993. Página: 17.

<sup>6</sup> Solórzano Martínez, Mario. Reflexiones sobre la Democracia. Op. Cit., Página: 21.

los requisitos "mínimos" de la democracia liberal; b) se ha aceptado por "todas" las fuerzas políticas significativas el establecimiento de las instituciones políticas y, c) hay una adhesión voluntaria a las reglas de juego.

En otras palabras, la democracia comienza a ser parte de la cultura política de esa sociedad, lo cual permite consolidar el esfuerzo y convertirlo en un estilo de vida.

La disgregación teórica anterior resulta importante para poder analizar críticamente la democracia actual desde la democracia y, no desde fuera del sistema. En ese sentido, la democracia actual presenta una serie de debilidades que son indispensables de apuntar, para poder entender el problema de la concertación y legitimidad del sistema.

La primera interrogante que se plantea es porqué la necesidad de a concertación para legitimar el sistema? Esta pregunta tiene una razón importante, en virtud de que el sistema democrático descansa en el juego del poder de la mayoría y el respeto a la minoría, lo cual está determinado por la voluntad ciudadana, libremente ejercida en el voto.

No obstante, parecieran existir una serie de factores que minan desde el inicio la legitimidad política de la mayoría aunque no su legalidad. El hecho concreto descansa en que la voluntad ejercida en las urnas empieza a debilitarse en el momento mismo en que el ciudadano sale de la urna electoral, comenzando un proceso de reclamo hacia las autoridades electas, que rápidamente van perdiendo dicha legitimidad. No basta para ello, el juego democrático en los órganos representativos, particularmente al seno de los consejos municipales o de los congresos nacionales (parlamento).

Las variables más notorias están dadas en primer lugar por la cada vez más restringida participación ciudadana en las elecciones. Escasos ejemplos existen de sociedades en las cuales hay una votación más arriba del sesenta por ciento de los ciudadanos aptos para votar, no digamos de aquellos que por diversas razones no llegan ni siquiera a inscribirse en los registros correspondientes, lo cual plantea de entrada un serio problema a la legitimidad del sistema.

En segundo lugar, existe una visión negativa del quehacer de la política. La ciudadanía en gran medida ha perdido la confianza en los Partidos Políticos. En Centroamérica, resulta interesante observar los siguientes datos:

**CONFIANZA Y DESCONFIANZA  
EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS\***

	<b>COSTA RICA</b>	<b>EL SAL- VADOR</b>	<b>GUATE- MALA</b>	<b>HONDU- RAS</b>	<b>NICA- RAGUA</b>	<b>PANA- MÁ</b>
<b>Confianza</b>	15	25	22	23	34	16
<b>Desconfianza</b>	75	60	62	72	58	72
<b>NR</b>	8	14	16	6	8	12

\* Proyecto Regional de Gobernabilidad para Centroamérica CAM95 001. PNPD. El desafío democrático. Reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro, 1996.

El cuadro anterior muestra con toda precisión el grado de desconfianza que se expresa en todos los países de la región frente a los Partidos Políticos, lo cual viene a constituir una de las causas más importantes de la pérdida de legitimidad de los gobiernos. El ciudadano tiene una amplia desconfianza sobre el quehacer de la política, la actitud de los gobernantes y el manejo propiamente dicho del sector público.

En ese orden, la desconfianza opera tanto para la Administración pública, las Asambleas Legislativas y los Gobiernos, lo cual ratifica el porqué de la pérdida acelerada de gobernabilidad luego de las elecciones.

A lo anterior debe sumarse un hecho de todos conocido y es que hay una pérdida total del eje de decisión política que ha pasado de lo público a lo privado. Hoy, luego del rompimiento de la polarización mundial, el triunfo de occidente sobre oriente y el sobre dimensionamiento del mercado, el eje del poder a los ojos ciudadanos ya no se encuentra en la política sino en lo privado, lo cual ha dado como resultado una ampliación del descrédito del quehacer de lo político, a lo cual se suman los errores de las dirigencias, la corrupción y el incumplimiento de las promesas electorales.

Pensando en España pero no por ello tan ajeno a la realidad latinoamericana, Víctor Pérez Díaz nos señala algunos hechos, que vale la pena mencionar para terminar de situar la crítica a la democracia desde la democracia:

- La poca afiliación de los partidos políticos frente al conglomerado social. Los partidos hacen escasos esfuerzos en atraer más miembros y aparentemente, menos esfuerzos en atraer gentes con independencia de criterio. En el caso guatemalteco, la ley exige apenas 4.000 afiliados por partido y los que más han llegado a tener se encuentran entre 60 y 80 mil afiliados, para una población ciudadana de aproximadamente tres millones con derecho a votar.
- La confusión del discurso que trata de sobre dimensionar las diferencias pero que en la práctica y a la hora de hacer gobierno resultan muchas veces similares en aspectos de política exterior, economía y resultados concretos en lo social. Existen actualmente, pocas diferencias de carácter programático e ideológico.
- El segundo disfraz descansa en mantener una ambigüedad retórica que consiste en defender políticas que los líderes no tienen intención de poner en práctica. Un buen ejemplo de esto es el caso de Costa Rica, en donde el Presidente José Figueres (hijo), llegó al poder combatiendo el neo-liberalismo y luego aplicó una política totalmente ajustada al Fondo Monetario y los Organismos Financieros Internacionales.
- La práctica del *inside training*, que consiste en el trasiego de información privilegiada entre individuos situados en el sector público y en el privado para su recíproco beneficio.
- A lo anterior se suma lo que los franceses denominan el *pantouflage* o sea el trasiego de personas entre el sector público y privado, haciendo negocio hoy con el sector público, hoy con el sector privado que regularon ayer como funcionarios gubernamentales.

Los elementos anteriores son algunos de los tantos que han ido creando ese nivel de desconfianza, frustración y desesperanza en la ciudadanía, que se siente totalmente imposibilitada para cambiar, lo cual se expresa en la no participación en las elecciones y en la desconfianza manifiesta que arrojan todas las encuestas de opinión.

Lo anterior ha generado múltiples efectos para el sistema, de los cuales vale la pena destacar dos: primero, el relacionado con la actitud cada vez más exigente del ciudadano en la definición de su voto. El ciudadano empieza a

expresarse no a favor de las ideologías sino de las personas que de alguna manera le garantizan respuestas concretas a sus necesidades. de ahí el importante protagonismo que empiezan a jugar los alcaldes en la definición de las elecciones: Guatemala, El Salvador y Nicaragua muestran claros ejemplos de esta situación, en la cual los actuales Presidentes ocuparon previamente las alcaldías de sus respectivas capitales. Situación que se están produciendo en otros países de la región. Y en segundo lugar, la importancia que han adquirido los diálogos nacionales entre la Sociedad Civil, los Partidos Políticos y los Gobiernos en diferentes países, con resultados distintos pero como una práctica fundamental para mantener los niveles de legitimidad gubernamental.

En Centroamérica todos los países han iniciado esta práctica. Encontramos así los Encuentros para la Actualización en Guatemala, la consulta nacional sobre el Proyecto de la Nación en El Salvador, el Diálogo Nacional en Nicaragua, Honduras y Costa Rica y, el Encuentro Panamá 2000 y Panamá Visión 2020 en dicho país.

El protagonismo de la Sociedad Civil no sólo se expresa en los medios de comunicación, en las campañas electorales sino en los procesos de diálogo y concertación a lo largo de los diferentes periodos gubernamentales.

### **3. MODELO DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN**

El proceso para establecer una mesa de diálogo y concertación entre la sociedad civil, los partidos políticos y los gobiernos en la región han operado acuerdos a las propias particularidades de los países, en donde lo formal e informal se ha conjugado. Entendiendo la formalidad como la convocatoria a diálogos de esta naturaleza por medio de Acuerdos Gubernativos y lo informal por invitaciones directas, muchas veces hechas por los gobiernos y en otros casos por facilitadores particulares. En el caso de Guatemala, Nicaragua y Panamá se ha utilizado el modelo que a continuación se explica, con las variantes correspondientes a la particularidad de cada país, de ahí la utilidad de poder explicar como un ejemplo práctico de cómo implementar estos procesos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El autor ha tenido bajo su responsabilidad como facilitador y coordinador el proceso denominado Encuentros para la Actualización en Guatemala; los Encuentros Panamá 2000 y Panamá Visión 2020, como consultor principal y, como consultor externo el Diálogo Nacional en Nicaragua y Costa Rica.

En todos estos procesos se ha impulsado el modelo que se explica a continuación en los cuales como ya se señaló tiene variantes acordes con la realidad de cada país. En el caso de los Encuentros para la Actualización han constituido una arena de diálogo y concertación entre Sociedad Civil, Partidos Políticos y Gobierno. Su objetivo inicial fue establecer una mesa de deliberación sobre temas de importancia nacional a la opinión de las diferentes fuerzas políticas y de las expresiones de la sociedad civil, con el ánimo de alcanzar consensos y también dejar anotados los discensos existentes, permitiendo de esta manera una activa participación de los diferentes sectores en la toma de decisiones.

En el afán de crear un proceso neutral de diálogo se solicitó a la Consultora Privada *Gestión Administrativa* la *coordinación y facilitación* de los Encuentros con base a tres principios básicos: transparencia, responsabilidad compartida de los participantes y representatividad de los mismos. La aplicación de los principios ha permitido darle permanencia al diálogo, cumplir con éxito la primera fase (Mayo a Octubre de 1997) e iniciar una segunda fase (Mayo-Octubre de 1998), en la cual se han concluido dos de los temas de una agenda de tres: el relacionado con la Seguridad Ciudadana y el de Corrupción.

En el caso del Diálogo Nacional en Nicaragua se buscó una entidad autónoma que sirviera como facilitadora, lo cual permitió también convocar al conjunto de la sociedad civil, partidos políticos y gobierno, habiéndose alcanzado una serie de acuerdos importantes.

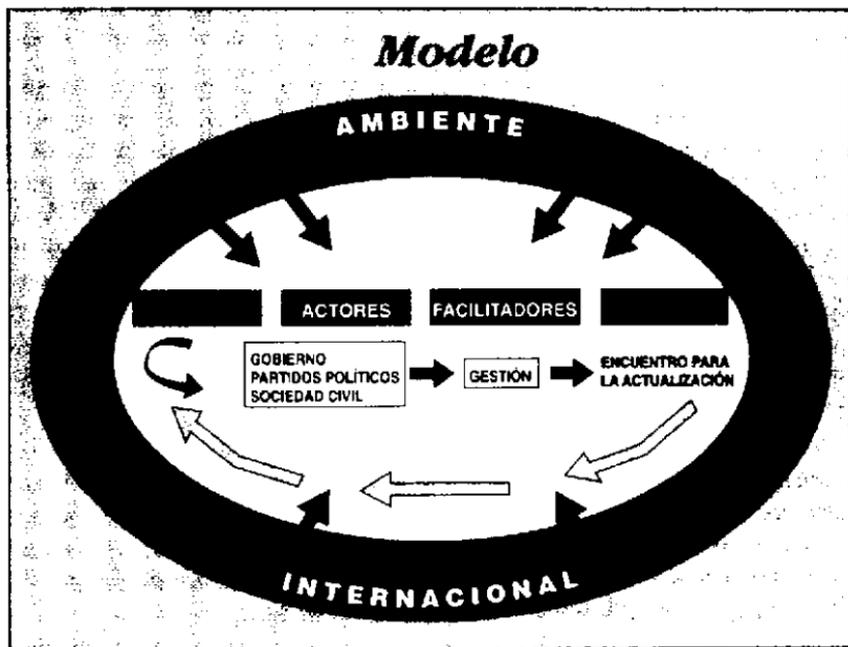
En Costa Rica ha convocado el Gobierno de la República, quien designó a un grupo de personalidades costarricenses para que actuaran como facilitadores del diálogo. El mismo se encuentra aún en una fase de organización, aunque existen ya comisiones trabajando sobre los diversos temas.

En Panamá actuó como facilitadora la Representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la cual se hizo acompañar de un grupo de personalidades panameñas, que funcionaron como un grupo de apoyo, lo cual le dio una gran legitimidad al proceso<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Solórzano Martínez, Mario. Cuando los Políticos Cumplen. Experiencias del proceso de negociación Panamá 2000. PNUD, Panamá. Agosto de 1997.

La metodología que se ha implementado descansa sobre la base del siguiente modelo funcional:



El modelo anterior permite visualizar el ambiente nacional e internacional, tomar en cuenta las demandas provenientes de los actores, procesarlas por el ente coordinador y facilitador y generar productos, que son nuevamente analizados y evaluados por los participantes.

Este proceso descansa en tres principios fundamentales: transparencia, responsabilidad compartida de los participantes y representatividad de los mismos. Los principios anteriores, implican aplicarse a todo lo largo del proceso, garantizar el cumplimiento de los consensos alcanzados y respetar los discensos que obviamente surgen de la deliberación de los diferentes temas.

En ese marco lo importante en la aplicación del modelo es ir logrando alcanzar la confianza de los participantes, lo cual únicamente es posible lograrlo en la medida en que los facilitadores actúan de manera transparente en el manejo de todos los aspectos del proceso: convocatoria, invitados, agenda, reconocimiento de los consensos y discensos y el cumplimiento de los acuerdos.

El punto central descansa en la seriedad gubernamental en cuanto a someterse al proceso de diálogo con el conjunto de los invitados, para aceptar reglas de juego igualitarias y colocarse en el mismo plano que las otras instituciones participantes. En todos los casos que analizamos el gobierno siempre jugó como uno más de los participantes, incluso en su representación en la mesa, lo cual permitió generar niveles de confianza. El otro punto, descansa en el cumplimiento de los acuerdos. Lo importante es que los gobiernos deben estar conscientes de que los diálogos de esta naturaleza implican obligaciones que muchas veces son fáciles de adquirir pero difíciles de cumplir. En ese sentido es preferible expresar su disconformidad en el momento del debate que aceptar para luego incumplir lo acordado.

Y por último, resulta fundamental el manejo de la opinión pública. La participación de los medios de comunicación como parte de la sociedad civil, sentados en la mesa de las deliberaciones y, la apertura para que la prensa pueda informar a cabalidad de los diálogos sostenidos se convierte en un elemento fundamental para crear confianza, establecer una opinión pública favorable y fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos.

## **CONCERTACIÓN Y LEGITIMIDAD: UNA VISIÓN COMPARATIVA**

---

■ *Carlos Böhr Irabola*

### **1. INTRODUCCIÓN**

La década de los años 80 para América del Sud y la de los 90 para Centroamérica son las décadas en las que se produjo el agotamiento y/o derrota de los gobiernos militares autoritarios y se abrieron paso a regimenes democráticos. Al cambiar las modalidades de organización y administración de las relaciones sociales de poder, cambiaron también los ejes del funcionamiento de la sociedad y, asimismo, los mecanismos de absorción y resolución de los conflictos sociales. La "cultura" política del enfrentamiento y la exclusión, todavía vigente en los años 70, cedió el paso a formas y prácticas sociales basadas en el diálogo o en esfuerzos priorizadores del consenso. Podemos sostener por ello, sin temor a equivocarnos, que a fines de los 90 en América Latina se ha consolidado un período histórico -al parecer de larga proyección- en el que la cultura del enfrentamiento fue reemplazada o tiende, al menos, a ser reemplazada por la democracia como estilo de vida.

En el escenario económico este período histórico viene marcado por el retroceso de las doctrinas y prácticas intervencionistas, las que pasan a ser sustituidas por modelos económicos basados en el funcionamiento cada vez más libre del mercado. El neoliberalismo en las relaciones económicas introduce tantas y tan severas transformaciones como la democracia en la política. No cabe duda, la desregulación del mercado tiene la misma base que la igualdad formal entre ciudadanos (principio sustentatorio de la democracia política). Todo ello, además, en el marco de la mundialización del mercado y de la globalización financiera.

Transformaciones políticas y económicas que, a su turno, favorecieron el desarrollo de nuevas temáticas y preocupaciones en el ámbito de las ciencias sociales. Categorías tales como **dualidad de poderes** o **lucha de clases** irán perdiendo protagonismo interpretativo hasta ceder espacio a una batería de conceptos que permiten entender y explicar las nuevas modalidades de funcionamiento societario. De ese modo las discusiones sobre **governabilidad, legitimidad e institucionalidad** pasan a primer plano, creándose condiciones teóricas, superestructurales si se quiere, favorables para el proceso de profundización democrática.

Este trabajo, sin embargo, no se propone desplegar un análisis teórico ni del desarrollo histórico reciente de América Latina ni, menos todavía, de las bases sociales de la legitimación política en la región. Lo que se pretende es presentar una visión comparativa de algunas de las modalidades de concertación política y social que se dieron efectivamente en la región; modalidades de concertación que, por la vía de generar transformaciones, influyeron poderosamente en la legitimación del sistema político. Nos aproximaremos con esta visión comparativa a algunas experiencias del Ecuador, de Bolivia y de algunos países centroamericanos.

## 2. ALGUNOS MODELOS DE CONCERTACIÓN

Cualquier estudio que abarque o pase por Ecuador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y los demás países del istmo centroamericano encontrará grandes diferencias entre ellos y también importantes coincidencias. Nuestro enfoque, empero, no busca explicar diferencias y similitudes apelando a lecturas estructurales o estructuralistas de esas sociedades. La hipótesis que orienta este trabajo es más bien modesta: al radicarse, con la democracia representativa, la fuente de la legitimación en el voto, las severas limitaciones estatales para responder a problemas endémicos como la pobreza y el desempleo, aceleradamente privan a los gobiernos salidos de las urnas de la suficiente legitimidad política. De suerte que, considerando los bajos niveles de complejidad estructural que muestran las economías y tejidos sociales de los países en consideración, lo extraño sería que no se registraran procesos de acumulación política seguidos de rápida erosión social deslegitimadora. No es casual, por esto, que estemos hablando de los países de menor desarrollo relativo del subcontinente (el único ausente del grupo sería Paraguay).

Basándonos en los estudios de Napoleón Saltos Galarza, para el Ecuador, y de Mario Solórzano Martínez, para Guatemala y otros países centroamericanos, es posible identificar al menos dos tipos de procesos de concertación política y social. Uno coincidente en Ecuador y Bolivia y el otro practicado en Centro América aunque también presente en una reciente experiencia boliviana. El primero es el proceso de concertación política y social que se dió en Bolivia hasta concluir con el acortamiento del periodo presidencial de Hernán Siles Zuazo y que, de manera semejante, se repitió en Ecuador con la destitución de Bucaram como desenlace. A esos casos se puede denominar **concertación forzada**.

Las democracias centroamericanas, y lo sucedido a fines de 1997 en Bolivia, muestran otro tipo de esfuerzos en procura de alcanzar amplios espectros de consenso social. Lo que en Guatemala se denominó "*Encuentros para la Actualización*" y en Nicaragua "*Diálogo Nacional*", fueron eventos que pueden ser estudiados como procesos de **concertación regulada**.

### 3. CONCERTACIÓN FORZADA

Denominamos *forzada* a aquella concertación en la que los actores políticos y sociales, impulsados por la mecánica propia de las relaciones de fuerza entre las clases y grupos sociales y ante el peligro de configurarse situaciones de crisis general, se ven obligados a pactar *salidas* políticas aun al margen de la institucionalidad democrática para, de ese modo, evitar situaciones todavía más difíciles.

Eso fue precisamente lo que sucedió en Bolivia a fines de 1984 y en Ecuador a principios de 1997. En ambos casos el sistema político había agotado sus posibilidades de ofrecer respuestas a las crecientes demandas económicas y de participación en los procesos de toma de decisiones, debilitándose al máximo, por ello, la capacidad de mediación en los conflictos. El sistema político, consecuentemente, parecía encontrarse al borde de un quiebre profundo. Una *salida* política a la difícil situación era lo que se imponía para postergar la solución a las demandas congestionadas y para evitar que los conflictos se agravaran. En ambos casos la situación era tal que la *salida* no se detuvo en reparos legalistas: la institucionalidad democrática, fijada por la Constitución Política del Estado, fue violada.

Empero ni Abdalá Bucaram ni Siles Zuazo fueron hechos aislados. Ninguno fue un *accidente histórico*. Ambos se inscriben en escenarios de crisis largamente madurados. El primero, según destaca Napoleón Salto Galarza<sup>1</sup>, representa el punto culminante de la crisis política ecuatoriana de los años 90. El segundo, por su parte, simboliza la fase final del agotamiento del sistema político instaurado en Bolivia después de la insurrección de 1952. Las similitudes y las diferencias van juntas: mientras Bucaram, sin dejar de estar envuelto en una crisis nacional, parece responder más bien a determinantes de coyuntura, el aniquilamiento de Siles emerge de factores directamente componentes de una crisis estructural. Por ello alguien dijo, refiriéndose a este último caso, que el Estado semejaba una gran central telefónica a la cual enviaban todos los sectores sociales sus demandas, pero que la central, absolutamente saturada, no podía ya contestar.

En ambos casos el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de canalización y absorción de conflictos abrió grandes espacios para la participación directa de organizaciones de la sociedad civil, alterando las reglas ordenadoras del sistema. El Frente Patriótico condujo las movilizaciones sociales en contra de Bucaram y, en Bolivia, lo hicieron la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). Aquí, sin embargo, es necesario matizar los roles: si bien la COB fue la organización matriz que dio forma y dirección a la sociedad civil boliviana a lo largo de las tres décadas siguientes a 1952, formaba parte también de la sociedad política de entonces<sup>2</sup>. La irrupción de estos actores sociales en los dos países, más allá de sus demandas concretas, ponía en cuestión al sistema político en su conjunto y ello se veía facilitado porque, tanto durante el gobierno de Siles como en la administración de Bucaram, el bloque social dominante soportó fracturas. La Unidad Democrática y Popular (UDP), entre otros, representaba a los sectores menos favorecidos de la burguesía boliviana, los que entraron en confrontación con los grupos financieros y mercantiles del occidente, así como con los empresarios agroexportadores del oriente. El movimiento populista alineado detrás de

---

<sup>1</sup> v. Napoleón Salto G., "Concenciación y Legitimidad en el Ecuador", en este mismo volumen.

<sup>2</sup> Esta percepción adquiere mayor fuerza si se utilizan las concepciones gramscianas de sociedad civil, sociedad política y, sobre todo, de partido político.

Bucaram sirvió para acelerar la acumulación de capital de los grupos importadores, que no pudieron evitar agudas contradicciones con las fracciones financieras y exportadoras de la burguesía ecuatoriana.

Tanto en La Paz como en Quito los escenarios de desestabilización gubernamental que posibilitaron los procesos de concertación se configuraron a partir del anuncio de "paquetes" de medidas económicas, seguidos de fuerte resistencia social. En la confrontación sociedad civil - Estado que se desencadena, operan las contradicciones económicas y políticas y ese conjunto de factores impulsa la búsqueda de consenso para salir de la crisis. Contra las medidas dictadas por Bucaram se alzaron varias organizaciones del campo popular aglutinadas en el Frente Patriótico cuestionando no solo la orientación de las medidas sino también, y con mucha fuerza deslegitimadora, el trasfondo de corrupción que evidentemente exudaba la administración. En el Altiplano la COB, con toda su capacidad movilizadora todavía vigente, convocó a una "huelga general nacional indefinida" antes de que el gobierno dictara las medidas, intentando, por esa vía, influir en la orientación de las mismas. El agresivo accionar *cobista* coincidió también con intensos debates parlamentarios sobre supuestos contactos con narcotraficantes que el Presidente Siles Zuazo habría instruido al jefe del Comité Nacional de Lucha Contra el Narcotráfico.

En las dos experiencias se intento estructurar respuestas en la sociedad civil pero estas o no tuvieron fuerza suficiente o fracasaron, trasladándose al Congreso Nacional los resortes finales del desenlace. En Ecuador la reunión convocada el 3 de febrero de 1997 por la Coordinadora de Movimientos Sociales no pudo concluir en otra cosa sino en la convocatoria al paro nacional del 5 de febrero. Al no poder los actores sociales concertar la salida que todos buscaban, se abrió el camino ancho para los partidos tradicionales: el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular, mayoritarios en el Parlamento, pasaron a conducir los acontecimientos. En Bolivia, la COB y las más importantes organizaciones sindicales del país, desde el inicio del gobierno de Siles, fueron asumiendo una conducta antigubernamental que subió en radicalismo; actitud que, por un lado, degeneró en excesos sindicales que le restaron capacidad concertadora a la máxima entidad laboral, y por otro lado, creó condiciones para que la CEPB se activara políticamente enfrentándose también al gobierno y a la propia COB. De ese modo las organizaciones de la sociedad civil, en el momento del desenlace,

carecieron de la fuerza suficiente como para diseñar ellas la *salida* por todos perseguida. La Iglesia Católica, entonces, tomó la iniciativa y convocó a los partidos políticos con representación en el Congreso a una "reunión de concertación" para superar la "*amenaza de hundimiento del país*"; el camino ancho para los partidos tradicionales de Bolivia, como el MNR y la ADN, quedó asimismo abierto.

A estas alturas del análisis se hace imprescindible introducir un factor subjetivo que diferencia profundamente los casos de Abdalá Bucaram y Hernán Siles Zuazo. A no dudar, el Presidente boliviano carecía en absoluto de las dotes y aristas histriónicas del mandatario ecuatoriano. Podría decirse que Siles, por su sobriedad e, incluso, por su edad avanzada, mostró durante su último mandato una conducta diametralmente opuesta a la de Bucaram. Por ello, quizás, el desenlace de la *concertación forzada* en Bolivia fue menos dramático que en el Ecuador. Por ello, quizás, Siles terminó conduciendo el proceso electoral que le cercenó un año a su periodo presidencial y transmitiendo, dignamente, el mando presidencial, mientras que Bucaram fue declarado mentalmente incapaz para seguir gobernando el país y apartado, en el acto, de la Presidencia.

Permitásenos una digresión. El caso ecuatoriano, en este volumen, aparece con más detalles que el caso boliviano gracias al trabajo de Napoleón Salto Galarza. Por ello conviene abundar algunos hechos que ayuden a entender mejor lo sucedido con el Presidente Siles Zuazo.

El accidentado gobierno de la UDP (octubre 1982 a julio 1985) no podría explicarse si no se recuerda que a los pocos meses de instalado el régimen la economía boliviana se desestabilizó profundamente desatándose una espiral inflacionaria que llegó, en 1985, a índices de cinco dígitos. Las organizaciones populares que derrotaron a la dictadura militar e impusieron el retorno de la democracia y el reconocimiento del triunfo electoral de la UDP, pronto le quitaron su respaldo y dejaron al Presidente Siles en medio de un vacío social y político.

Ni la situación política, ni las condiciones económicas eran en octubre de 1982 las mismas que rodearon a las elecciones de 1980 cuando la UDP ganó con una mayoría relativa los comicios y, para evitar su consolidación, se produjo el golpe de estado militar. De ahí que en octubre de 1982 se posesionara Siles sin

poder articular un pacto de gobierno ni, siquiera, un acuerdo parlamentario que le diera margen de gobernabilidad. El Congreso Nacional quedó entonces en manos de los partidos políticos tradicionales, que, desde allí, desplegaron una férrea oposición a la gestión gubernamental. Así, desde las calles las organizaciones populares y desde el parlamento los partidos tradicionales dejaron a Siles Zuazo y a la UDP sin condiciones para estructurar una mínima coherencia gubernamental, ni posibilidades de diseñar políticas económicas eficientes. A todo ello se sumó una actitud beligerante de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. El desastre amenazaba tornarse inevitable.

Transcurrieron de esa manera dos años de gobierno. La inflación era cada vez más grande y el desorden social cada vez mayor. A fines de 1984 la variación -de los últimos doce meses- en los precios al consumidor llegó a más de 800%. Solo en ese año se registraron 482 huelgas y paros de todos los sectores. Era tal la situación que en los principales medios de prensa del país se publicaba diariamente una **"Agenda de paros, huelgas, emergencias y ultimatus"**. En medio de esa atmósfera social y política, a mediados del mes de septiembre de 1984 se desata el escándalo Otazo. El Director del Comité Nacional de Lucha Contra el Narcotráfico, Rafael Otazo, hombre de confianza del Presidente Siles Zuazo, fue descubierto en reunión con Roberto Suarez, por entonces *capo* máximo del tráfico de drogas ilícitas en el país. Abierto el escándalo la Cámara de Diputados inició una investigación, en la que Rafael Otazo declaró que se reunió con Suarez "por instrucciones del Presidente de la República". Semejante revelación originó que, a sugerencia de la Cámara de Senadores, donde los partidos tradicionales tenían absoluta mayoría, se convoque a Congreso Extraordinario para que trate exclusivamente las declaraciones de Rafael Otazo. En medio de intensas pugnas y de declaraciones públicas de ADN y del MNR pidiendo la renuncia de Siles, finalmente, el 9 de octubre se instala el Congreso Extraordinario y se inician los debates sobre el escándalo que atraía la atención del país. Dieciséis días duraron las discusiones parlamentarias: dieciséis días de permanente desgaste político para el gobierno, hasta que el 25 de octubre concluyeron las sesiones congresales encomendándoles a las Comisiones Mixtas de Constitución, Justicia y Policía Judicial y a la de Gobierno lleven adelante una investigación completa de los antecedentes e implicaciones de la reunión Otazo-Suarez. El Congreso Nacional, en realidad, había decidido iniciar una investigación en contra del Presidente de la República.

Paralelamente a esos sucesos, en septiembre se realizó el VI Congreso Nacional de la COB, en el cual se aprobó una tesis política antigubernamental y, consecuentemente, se designó un nuevo Comité Ejecutivo de la COB marginando completamente a los dirigentes sindicales que militaban en los partidos de la UDP. El congreso *cohist*a aprobó asimismo un *Plan Económico de Emergencia* con el mandato de negociarlo con el gobierno para su aplicación en el país. Se trataba de un plan con una orientación de izquierda radical que, por lo mismo, requería de condiciones políticas inexistentes en ese momento para su implementación. El cerco político en contra de Siles Zuazo paulatinamente se iba cerrando.

Después de concluido el congreso de la COB y encontrándose en curso el debate parlamentario sobre el escándalo Otazo, debido a las difíciles condiciones económicas imperantes, el gobierno se vio obligado a anunciar la preparación de un "paquete" de medidas económicas a ser negociado con los sectores sociales. El anuncio, contrariamente a lo que los estrategas gubernamentales esperaban, únicamente sirvió para que la COB tensionara sus músculos y la CEPB ingresara a la arena buscando proteger sus intereses.

La decisión del Parlamento de llevar adelante la investigación seguramente fue el chorro -ya que no fue solo una gota- que rebasó el vaso, impulsando al Presidente Siles a declararse en huelga de hambre protestando contra la resolución congresal. Ante el giro que tomaban las cosas, intervino la Iglesia Católica y convocó a un esfuerzo de "concertación nacional", logrando, gracias a esa convocatoria, que el Presidente suspendiera su ayuno voluntario. Pocos días después, la Iglesia formalizó la convocatoria y cursó invitaciones a los partidos que tenían representación parlamentaria a la reunión de concertación para el 14 de noviembre, fecha en la que, en medio de insistentes rumores de adelantamiento de elecciones generales, efectivamente se inició el diálogo.

Airededor del 14 de noviembre se produjo una condensación de eventos. Todas las fuerzas sociales y políticas, al parecer, concentraron su energía esos días procurando precipitar el desenlace. De manera paralela al diálogo nacional, la COB decretó la "huelga general nacional indefinida", la Comisión Mixta del Congreso, por su parte, comenzó la investigación anunciando que recibiría declaraciones al Presidente Siles; la CEPB solicitó públicamente la convocatoria

inmediata a elecciones nacionales "para salvar la patria y la democracia"; hasta las FF.AA. se pronunciaron respaldando las gestiones de la Iglesia. Era tan amplio el espectro de las impugnaciones que no tardarían en expresarse dentro de la alianza gobernante. Y así fue, le correspondió al MIR proponer en el seno de la UDP el adelantamiento de elecciones para 1985 y la habilitación, contraria a la Constitución Política del Estado, del Vicepresidente Jaime Paz Zamora para esos comicios. El cerco político contra el Presidente se había cerrado.

El lunes 19 de noviembre Siles Zuazo hace conocer su decisión de adelantar elecciones a condición de que sea él quien conduzca el proceso electoral, transmita el mando en agosto de 1985 y se concerte una tregua política que permita enfrentar los graves problemas del país. El MNR y ADN, entonces, suavizaron sus posiciones y aceptaron la oferta presidencial. El MIR maniobró dentro y fuera de la UDP sustentando la propuesta de Siles y negociando la habilitación de Paz Zamora. La concertación patrocinada por la Iglesia Católica había concluido con resultados concretos.

Evidentemente tanto en el caso ecuatoriano como en el boliviano es posible sostener que los procesos de concertación, a través de los cuales se diseñaron las salidas políticas a la crisis, pueden ser estudiados como experiencias de concertación forzada. Fue de tal magnitud el deterioro político y tan fuerte la emergencia de los actores sociales que el sistema, para recuperar márgenes aceptables de gobernabilidad y reconstruir su base de legitimidad, o iniciar la reconstrucción de ella, se vio obligado a pactar salidas políticas que violaron la institucionalidad democrática. Bucaram fue descalificado por una supuesta "incapacidad mental" y destituido de la Presidencia. En su reemplazo, inconstitucionalmente, se nominó al Presidente del Congreso y no a la Vicepresidenta, Rosalía Arteaga, como correspondía. En Bolivia se acortó el periodo presidencial de Siles Zuazo mediante la aprobación de una simple ley y, del mismo modo, se habilitó al Vicepresidente para que pueda terciar nuevamente en las elecciones, pese a estar prohibido por la Constitución Política del Estado. En ambos casos lo que buscaron los actores políticos, forzados por las circunstancias, fue restablecer la gobernabilidad. La reconstrucción de legitimidad vendría después. Concluimos así identificando esta inequación entre gobernabilidad y legitimidad - favorable a la primera- que probablemente sea la característica central de los procesos de concertación forzada.



#### 4. CONCERTACIÓN REGULADA

Los años 90 representan para América Central el fin de la guerra y, al decir de Mario Solórzano Martínez<sup>1</sup>, la consolidación de regímenes democráticos. La pacificación del istmo coincidió, por otro lado, con los ajustes introducidos en el escenario internacional después del derrumbe de la URSS. Las sociedades centroamericanas vigentes hoy, se reordenaron marcadas por la globalización financiera, la democracia representativa en lo político y el protagonismo del mercado en lo económico. La época de guerra concluyó, mas no desaparecieron, con ella, las causas que originaron la violencia. Ni las prácticas políticas autoritarias y excluyentes ni la pobreza extrema, que aqueja a la mayoría de la población, desaparecieron. Lo que es peor, las condiciones impuestas por el triunfante liberalismo económico hacen más difícil la adopción de políticas adecuadas que permitan superar los problemas sociales.

La incertidumbre existencial cotidiana que produce la guerra y el anhelo colectivo por la paz crean una voluntad colectiva en los pueblos para aceptar el cambio: crean una disponibilidad social en favor de la democracia, que a su vez se convierte en el colchón social de gobernabilidad y legitimidad de los nuevos regímenes emergentes. Todo está por hacerse en Centroamérica. La sociedad civil, seriamente achatada por la guerra, comienza un nuevo periodo de despliegue. El Estado, por su parte, habituado a funcionar bajo la lógica dictada por los flujos y reflujos de la guerra, debe enfrentar ahora los problemas sociales de fondo y debe hacerlo en condiciones tales que, por un lado, parte de la sociedad civil -la que se opuso militarmente al viejo estado oligárquico- está en condiciones de reclamar efectivamente su participación en el poder político y, por otro lado, se ve obligado a aplicar políticas macroeconómicas excluyentes, aunque necesarias. Los electores sostienen todavía la democracia, pero exigen, día que pasa con más fuerza, soluciones concretas a sus problemas. Han aprendido el lenguaje del poder a través de las armas y no están dispuestos a esperar mucho tiempo a que la democracia madure y los partidos políticos se desprendan de sus viejos defectos: la demagogia, la corrupción, etc.

---

<sup>1</sup> v. Mario Solórzano M., "Concertación y Legitimidad. Una aproximación a la realidad Centroamericana", en este volumen.

No resulta difícil comprender por qué, en tal situación, en los diferentes países de la región se organizan procesos de concertación que apuntan no a diseñar *salidas* para una situación de crisis, sino a fijar el derrotero futuro de la nación. No es una súbita pérdida de gobernabilidad lo que impulsa la concertación. Lo que sucede es que los desafíos son tan grandes y sus condiciones de resolución tan difíciles que no bastan los gobiernos para trazar la ruta del futuro. Por ello y para ello, casi en todos los países centroamericanos, se reunieron múltiples e importantes representantes de la sociedad civil, los partidos políticos y los gobiernos. Se dieron así los "Encuentros para la Actualización" en Guatemala; la "Consulta Nacional sobre el Proyecto de la Nación" en El Salvador; el "Diálogo Nacional" en Nicaragua, Honduras y Costa Rica y los "Encuentros Panamá 2000 y Panamá Visión 2020".

No figuran en la agenda problemas de gobernabilidad, no al menos en grados tales que pongan en peligro al sistema político. Esos procesos de concertación son una "práctica fundamental para mantener los niveles de legitimidad" de los diferentes gobiernos. A esto es a lo que, en este análisis, llamamos procesos de **concertación regulada**. Decimos regulada porque su gestación, desarrollo y culminación son planificados. Se trata, ciertamente, de eventos formales reglamentados.

En Bolivia, sin que medien secuelas de ninguna guerra, se presentó, en 1997, una situación semejante. Entre 1993 y 1997 el país experimentó un conjunto de reformas tan amplio y drástico que saturó el espacio discursivo del cambio. Es decir, se habló, discutió y polemizó tanto y tan apasionadamente sobre los cambios **que la población se saturó con los debates**. Pero no sólo eso sino que, además, determinó que las ofertas de los partidos y candidatos que terciaron en las elecciones de 1997 disminuyeran sus contenidos programáticos, privilegiando la confrontación coyuntural. El resultado final fue que, a tiempo de producirse la posesión de Hugo Banzer Suarez, ni el país ni el nuevo Presidente sabían qué hacer con las reformas introducidas por el anterior gobierno o, lo que es aún peor, qué curso futuro darle al país. La incertidumbre y el vacío programático, conforme pasaron los meses de agosto, septiembre y octubre de 1997, amenazaban convertirse en un peligroso agente contrario a la estabilidad del país. La carencia del plan de gobierno, por tanto, operó como impulso para la convocatoria a un "Diálogo Nacional", en cuyo marco, de manera semejante a

lo sucedido en Centroamérica, concertaron representantes de las más importantes instituciones de la sociedad civil, dirigentes de partidos políticos y altos funcionarios de gobierno.

Las *"mesas del diálogo"*, tanto en la América Central como en Bolivia, fueron organizadas y funcionaron con muchas similitudes. Los gobiernos designaron a facilitadores del diálogo, unas veces escogiendo a personalidades individuales, otras buscando entidades de prestigio. Las metodologías utilizadas permitieron conocer los planteamientos de los participantes en los eventos, identificar sus demandas, procesarlas a través de los facilitadores neutrales y, con esos insumos, elaborar productos concretos que nuevamente fueron trabajados por los participantes. Finalmente, de la sumatoria de los productos elaborados por todas y cada una de las mesas de diálogo salió el conjunto de temas que dibujaron, en unos casos, o enriquecieron, en otros, las políticas de Estado y de gobierno. Los vacíos programáticos, de esa manera, fueron superados, subsanándose o incrementándose la legitimidad gubernamental.

Cuál la proyección futura de estos esfuerzos de concertación nacional? Este es un tema que no corresponde ya a este análisis, no obstante cerremos afirmando que si parte o todo el programa de gobierno surgió del diálogo, el compromiso de los administradores para atender las demandas explicitadas en la concertación es muy grande. Del cumplimiento o incumplimiento de ese compromiso, implícitamente adquirido, dependerá, en gran medida, la legitimidad gubernamental. En el caso boliviano, hasta el momento, parece haberse roto, o al menos debilitado grandemente, la aproximación entre sociedad civil y gobierno que el *"Diálogo Nacional"* había posibilitado, precisamente porque el nivel del cumplimiento de los compromisos ha sido bajo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1998,  
en los Talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL".  
Calle Abdón Saavedra N° 2101 ■ Telfs.: 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37  
Fax: 37 25 52 • La Paz - Bolivia

## COLABORADORES

*Gonzalo Rojas Ortuste, es politólogo. Master en Ciencias Políticas, profesor e investigador y, actual presidente del Colegio de Politólogos de La Paz (Bolivia).*

*Luis Fernández Fagalde, es abogado, ex - diputado nacional, actualmente se desempeña como consultor independiente (Bolivia).*

*Jean-Francois Prud'homme es politólogo, Master y Doctor en Ciencia Política, profesor e investigador del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y otras universidades a nivel internacional (México).*

*Mario Solórzano Martínez, es politólogo, Doctor en Ciencias Políticas, profesor, investigador y consultor internacional, ex - Ministro de Trabajo, fue candidato a la Presidencia de Guatemala y facilitador en el proceso de dialogo de su país (Guatemala).*

*Napoleón Saltos Galarza, es sociólogo, politólogo y pedagogo, profesor universitario, ex - Subdirector de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Ecuador, ex - diputado nacional (Ecuador).*

*Carlos Bórrh Trabola, es abogado y economista, realizó un post - grado en Ciencias Sociales y actualmente se desempeña como diputado nacional (Bolivia).*