



Foto: Johan Ordóñez, AFP. Guatemala, marzo 2013.

El acceso a la información, un derecho que se desdibuja ante un Estado clientelar y patrimonialista

Silvio Gramajo

RESUMEN

El presente artículo expone los problemas que enfrentó la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, en Guatemala, debido a los legados autoritarios que aún perviven a pesar de haber transitado a la democracia. Estos legados se manifiestan no solo en instituciones, sino también en algunas prácticas (clientelismo y patrimonialismo) que han sido el asidero perfecto para que el Estado funcione de tal forma que algunos actores políticos continúen teniendo privilegios y prebendas. Estas herencias y sus expresiones han afectado el diseño de una norma, pero además han tenido tal peso que han llegado a poner en riesgo su implementación e institucionalización. Esto quedó demostrado en un ejercicio de solicitudes de acceso a la información pública que hizo el periódico digital *Plaza Pública*. Después de cinco años de la entrada en vigencia de la ley, el camino para garantizar el derecho de acceso a la información y promover acciones que representen claras derrotas a la opacidad y el secretismo aún es escabroso.

Palabras clave: legados autoritarios, secreto, acceso a la información, patrimonialismo y clientelismo.

ABSTRACT

The article describes the challenges faced in the process of approval of the legislation for Access to Public Information, Decree 57-2008, in Guatemala, mainly due to the legacy of authoritative regimes —despite the fact that the country has formally transitioned to democracy. This legacy manifests itself not only in the government institutions but also in numerous amounts of common practices (such as clientelism and patronage) that have created the perfect environment for the State to function in a way that privileges and favors certain sectors or groups. The weight of this legacy and its expressions has not only impacted the design of a piece of legislation, but it has gone so far as to endanger its implementation and institutionalization. This became evident through an exercise of request to public records that the digital newspaper "Plaza Publica" carried out. After four years since the approval of the legislation, the path to guarantee free access to public information and the promotion of actions that would prevent blatant secrecy and abstruseness, remains a long and rocky one.

Keywords: Authoritarian legacies, secret, access to information, patronage and clientelism.

Silvio Gramajo::
Departamento de Ciencias
de la Comunicación,
Universidad Rafael
Landívar, Guatemala.
srgramajo@yahoo.com

Recepción: mayo de 2014.
Aceptación: agosto de 2014.

Introducción

Guatemala es uno de los países que garantizan el derecho de acceso a la información pública en su carta magna. La Constitución, aprobada en 1985, establece en el artículo 30 la publicidad de la información que obra en poder del Estado. No obstante, el referido artículo no fue desarrollado en una ley específica hasta 23 años después. Debido a las características de la democracia y de la transición hacia ella, en este tiempo, a pesar de que se garantizaba dicho derecho, el poder público negó sistemáticamente el acceso a la información al privilegiar más las excepciones del texto constitucional que los principios que tutela el artículo.

El contexto internacional que promueve las acciones de transparencia y la apertura de las decisiones y la información pública, así como el desarrollo de las discusiones en torno a los estudios de la consolidación a la democracia, entre otros factores, favorecieron una

corriente de deliberación para la aprobación de una ley de acceso a la información pública en Guatemala. Desde el año 2000 hasta la fecha de aprobación, se presentaron nueve iniciativas de ley relacionadas con este tema al Congreso de la República. Diversos motivos propiciaron la oposición a la aprobación de la ley. Unos anteproyectos solo lograron pasar el trámite inicial que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Otros, cuando ya estaban encaminados para su aprobación, fueron revocados utilizando diversos procedimientos permitidos por la propia dinámica legislativa.

La principal sospecha en torno a esta oposición es que el sector político no tuvo los incentivos necesarios para aprobar una norma que permitiera orientar al Estado hacia un proceder más público. Y no es para menos: el sistema autoritario y sus herencias han desempeñado un papel determinante en el sistema político guatemalteco, pues lo configuraron de tal

manera que todo lo relativo a lo público, como sinónimo de ser transparente, visible y abierto a todos, pone en crisis su funcionamiento, sus bases y su capacidad de obtener réditos. No obstante, el 23 de septiembre de 2008, las preferencias de los legisladores cambiaron de rumbo. Tras una serie de fuertes presiones políticas, el Organismo Legislativo aprobó el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública.

Casi una década de deliberaciones implicó la aprobación de esta ley, cuyo proceso de discusión permite comprobar no solo la existencia de dichos legados autoritarios, sino sus mecanismos de acción, la forma en que están insertados en el entramado institucional guatemalteco, las lógicas de operación en una arena democrática, pero sobre todo los modos en que el propio Estado los ha permitido y los promueve.

Lo anterior adquiere sentido a la luz de lo que implicó la transición en Guatemala, donde la instauración del nuevo régimen político, las tensiones que este enfrenta con el Estado y, en especial, el impacto de la aprobación e institucionalización de la normativa sobre el acceso a la información pública y transparencia cohabitan con una serie de resabios del régimen anterior que aún condicionan el ejercicio del poder.

Por ello, uno de los propósitos del presente artículo es analizar el peso que ha tenido el legado autoritario en el desarrollo de la democracia en Guatemala. Es decir, establecer el papel determinante que cumplió durante el proceso de la transición democrática, así como su pervivencia en la actualidad. Se parte de las dificultades del diseño de la Ley de Acceso, pero sobre todo de aquellas acciones del poder público que marcan un camino incierto para su implementación y su desarrollo. También se quiere dar cuenta de que, a cinco años de vigencia de la ley, un proyecto que implicó una avalancha de solicitudes de información pública ha puesto de manifiesto la resistencia del Estado a ser transparente y la existencia de redes clien-

telares y patrimonialistas en un sistema que no solo las tolera, sino las promueve.

El peso del pasado que marca el presente

“El derecho a saber”, como también es conocido el derecho de acceso a la información pública, ha enfrentado una serie de dificultades para su institucionalización en Guatemala. Desde que el tema fue incluido en la agenda pública, su deliberación se ha enfrentado con varios obstáculos, entre ellos, la falta de comprensión conceptual y su aplicación práctica, el desconocimiento de sus alcances y beneficios dentro de un sistema democrático, la incapacidad del sistema político para apropiarse de dicha temática, la negativa del Estado a transitar a un estadio que favorezca la transparencia, y el rechazo de diversos actores políticos.

No obstante, la amplia lista de obstáculos enumerados ha evidenciado otra realidad. El proceso de institucionalización del acceso a la información pública, por ser un asunto tan crítico para el desarrollo y la consolidación del régimen político, saca a flote un obstáculo de mayor envergadura: la existencia de legados autoritarios que aún perduran en el Estado guatemalteco. A pesar de que el país transitó de un régimen autoritario a uno democrático hace más de un cuarto de siglo,¹ la deliberación pública sobre el acceso a la información hizo que emergieran y se evidenciaran dichos legados.

Tras varias décadas de dictadura militar, Guatemala transitó a un régimen democrático a mediados de los años ochenta del siglo pasado; formó parte de la denominada “tercera ola de democratización” (Huntington, 1998). Las primeras investigaciones planteadas en torno a la democratización (más precisamente, relativas a la tercera ola en América Latina) han tenido como objeto de estudio la transición a la democracia.

Diversos autores buscaron explicaciones a los factores que impulsaron el cambio de un régimen a otro, especialmente debido al desgaste y la deslegitimación del

1::

No existe un consenso para ubicar la fecha de inicio de la transición a la democracia ni mucho menos su finalización. Cf. Silvio Gramajo (2009). *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala* [tesis doctoral]. México, FLACSO.



régimen anterior. En este campo se encuentran estudios sobre el planteamiento de precondiciones de la democracia (Lipset, 1991; Huntington, 1972), el modelo genético versus el funcional (Rustow, 1970), otros escritos considerados fundadores o seminales en esta materia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Linz y Stepan, 1996; Karl, 1970), y el planteamiento del enfoque estratégico de la transición pactada (Colomer, 1998).

Muchos de ellos realizaron sus estudios centrándose en el concepto *shumpeteriano* de la democracia, que la entiende como un sistema de reglas que rigen el acceso al poder, y en cuáles de esas reglas configuran un mínimo que permita caracterizar un Estado como democrático, siguiendo la tipología de Dahl (1997). Durante dos décadas, los estudios de la transición a la democracia se elaboraron y se justificaron sobre

sólidas bases normativas y analíticas. Según Mazzuca (2002), estos son los primeros defensores sistemáticos de las definiciones “minimalistas” o “procedimentales” de la democracia.

Sin embargo, para Munck (2002), esta perspectiva de investigación dejó de lado otras preocupaciones de la teoría democrática. Es decir, dichos estudios únicamente analizaron el fenómeno del *acceso al poder* y desviaron la mirada de otra perspectiva también decisiva dentro de los estudios de la democracia: el *ejercicio del poder*. La realidad da cuenta de que es necesario realizar estudios más allá de la institucionalidad electoral como factor determinante de la democracia. Un país (Guatemala no es la excepción) que ha logrado pasar el umbral de unas elecciones competitivas y democráticas y que es capaz

Foto: Johan Ordóñez, AFP. Guatemala, agosto 2011.

de preservar dichas prácticas también puede presentar ciertos elementos críticos que ponen en riesgo la consolidación de la democracia.

La democratización como objeto de estudio ha enfrentado algunas dificultades debido a la falta de consenso sobre su definición y, por ende, no ofrece un foco delimitado para la investigación. Para Munck (1995), estos problemas conceptuales no han sido completamente resueltos, pero ha habido una gran cantidad de contribuciones sobre el quiebre de las democracias, la naturaleza de los regímenes autoritarios, las transiciones a partir de estos gobiernos y el proceso de consolidación democrática. En este contexto, Guatemala está en la transición entre dejar de ser un régimen autoritario-militar y consolidarse en un nuevo régimen que surge de esa transición. Ciertamente las transiciones han dado lugar a gobiernos de corte democrático en el aspecto formal de su estructura de poder, pero todavía son parte de una herencia autoritaria debido a la supervivencia de sus códigos, leyes, reglas, símbolos y, por supuesto, de intereses de actores conservadores, como señalan Poitevín y Sequén (2002).

Pero ¿cómo entender el proceso de transición de Guatemala cuando este surge en el marco de un conflicto armado? Al igual que otros países de la región, Guatemala ha sido el ejemplo de continuos regímenes autoritarios que ascendieron al poder de diversas formas, menos aquellas socorridas y exigidas en un régimen democrático. Prácticamente toda la literatura referida a la temática de la transición da por sentado el hecho de que, antes de que se realice el pacto que permita la creación de nuevas reglas para la instauración del nuevo régimen político, se plantea la finalización de cualquier conflicto armado que haya forzado dicho tránsito.

Sin embargo, Guatemala ha sido una de las pocas excepciones a este supuesto. Primero se plantea el

cambio de régimen y posteriormente (doce años después) se concreta el fin del conflicto armado; es decir, se construye una “democracia que sale de la boca del cañón”, en palabras de Torres-Rivas (Gramajo, 2009, p. 25). La experiencia guatemalteca muestra que la organización de elecciones y otras instituciones propias de la democracia pueden tener una fachada de legalidad que no modifica la índole autoritaria del poder. Las negociaciones propias de la transición no lograron acotar el poder autoritario.

Las complejidades de un conflicto armado no resuelto llevan a que la transición guatemalteca ponga en tela de juicio algunos de los modelos de transición a la democracia.

Pero ¿por qué hubo democracia, si había un conflicto armado? ¿Cómo fue posible la existencia de tales escenarios de manera paralela? Salvar la institución militar debido a problemas internos ha sido un argumento muy utilizado al hablar de la transición guatemalteca.²

Entonces, al observar el caso de Guatemala a la luz de la literatura de la transición a la democracia, persisten ciertas interrogantes: ¿por qué las fuerzas armadas permiten la realización de elecciones libres?, ¿cómo encajan estas en la lógica de un conflicto armado?, ¿cómo se explica que haya guerra y democracia al mismo tiempo? Las posibles respuestas a estas interrogantes están en la lógica misma de la transición. Como se señaló, la transición debe ser entendida como el momento en que hay un acuerdo entre las élites para modificar las reglas del juego que permitan la instauración del nuevo régimen (Garretón, 1996).

En Guatemala, la transición permite un cambio de reglas del juego, en este caso, las de la guerra: la insurgencia ya no pelea contra un régimen militar y autoritario, sino contra un régimen civil democráticamente electo. Sin embargo, los problemas que enfrenta el sistema político guatemalteco en la actualidad tienen

2:: Existe prácticamente un acuerdo generalizado acerca de que entre los factores que habrían provocado la transición están la crisis interna de las fuerzas armadas, el desgaste de la imagen del país en el ámbito internacional por las violaciones a los derechos humanos y las tensiones en aumento del conflicto social generadas por el enfrentamiento interno.



otra fuente. Como dice Mazzuca (2002), el acceso al poder ya está resuelto e incluso fortalecido, pero el ejercicio del poder —escenario en el cual se ubica el tema del acceso a la información pública— aún enfrenta complicaciones, herencia del viejo régimen. La transición ha dejado una serie de legados cuya solución está pendiente. Al respecto Colomer (1998) señala que las virtudes de la transición se han convertido en los vicios de la consolidación.

En los estudios a los que se ha hecho referencia prima una preocupación por el desarrollo de la democracia: los efectos que en esta han representado las inercias o los rasgos que han quedado de los regímenes que les dieron vida, en especial aquellos de corte autoritario y militar (Garretón, 1991; Alcántara y Crespo, 1995; Huntington, 1972 y 1998; Mainwaring y Hagopian, 2005).

Como se ha señalado, Guatemala inició el proceso hacia la democracia, pero evidentemente aún algunas instituciones propias de esta no logran institucionalizarse del todo; por ejemplo, el derecho a saber, la transparencia, la publicidad y la efectiva rendición de cuentas por parte de los poderes públicos. Como señala Garretón (1991, p. 48)

no pueden obviarse de los procesos de transición y consolidación, la presencia de instituciones no democráticas que obligan a complicadas reformas, así como la existencia de actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados y arrasados por ella, pero que mantienen cierta cuota de poder e influencia y requieren reciclaje o aprendizaje democrático.

Foto: Johan Ordóñez, AFP.
Guatemala, setiembre 2008.

La existencia de restricciones en el momento de la negociación del cambio deja pervivir elementos significativos de continuidad con el pasado y se refleja en el diseño del ulterior régimen democrático, el cual tiende a ser relativamente restrictivo. Colomer (1998) lo denomina *democracia de bajos niveles*. Muchos estudios concluyen que, durante la transición, las pautas de negociación entre las élites políticas, por una parte, favorecieron los iniciales impulsos democratizadores y, por otra, se constituyeron en frenos que terminaron por dificultar la consolidación. Según Alcántara (1995), una vez superada la etapa de lo político en la agenda transicional, y desde la perspectiva de un legado histórico inmediato mal resuelto, las transiciones pueden engendrar quistes cuya permanencia en los procesos políticos normalizados afecta su propio desarrollo, con independencia del éxito o el fracaso en la puesta en marcha de otro tipo de políticas.

Ante esta situación, Crespo (1995, p.18) se cuestiona: “¿es posible que los acomodamientos realizados durante las transiciones y ahora convertidos en legados de las mismas debiliten la eficacia y la representatividad de las instituciones democráticas durante el proceso de consolidación?”. Un problema de la transición sigue siendo, entonces, la preservación, dentro del régimen democrático, de prerrogativas e intereses de algunos actores que imposibilitan el establecimiento de instituciones que coadyuven a fortalecer la democracia.

Hite y Cesarini (2004, p. 4) señalan que los legados son

aquellas reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias originadas en una definida experiencia autoritaria del pasado que, como resultado de configuraciones históricas específicas o de luchas políticas, sobrevivieron la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias posautoritarias.

Siguiendo el planteamiento de estas autoras, los legados autoritarios se pueden ubicar en casi todas las democracias posautoritarias, que normalmente presentan patrones contradictorios, tanto en instituciones formales como en prácticas informales. Los legados autoritarios pueden reconocerse tanto en estructuras formales fácilmente identificables e instituciones heredadas del pasado como también en prácticas y manifestaciones vividas (memorias, miedo, desconfianza) y en instituciones informales (clientelismo y patrimonialismo) que pueden ser ubicadas directamente en dicha experiencia autoritaria.

La persistencia de tales enclaves presenta problemas a largo plazo para la calidad y consistencia de la democracia, tanto en el ámbito de las instituciones políticas y económicas como en el de la percepción ciudadana de la democracia. Los legados autoritarios no existen o no se presentan como un ente concreto, inmóvil y contrario a la contingencia. Todo lo contrario, estos legados se expresan en la interacción entre instituciones y actores (que buscan estar presentes y mantenerse dentro de las esferas del poder político), cuyos comportamientos y prácticas pretenden moldear y generar cambios institucionales que les permitan seguir conservando sus prerrogativas y beneficios.

Durante el periodo autoritario, muchos de esos actores estuvieron cerca del poder o fueron el poder mismo, pero ahora, en el tránsito a la democracia, han tenido que desarrollar habilidades que les permitan permanecer vigentes en una lógica distinta.

El tránsito a la democracia implicó un acotamiento a determinados comportamientos y actores autoritarios (Garretón, 1991). No obstante, muchos de estos actores favorecieron la transición misma y aprendieron a convivir en un ambiente ya no de imposición, sino de concesión y simulación. La lógica de la política y el entramado institucional de las nuevas democracias les ha permitido permanecer vigentes, enfrentar guerras que

no se ganan con las armas, sino con la negociación política y la adquisición de espacios.

Desde esta perspectiva se entiende entonces que, durante ocho años, la resistencia a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala haya representado una evidente persistencia de su poder y su capacidad de movilización de intereses para cumplir su objetivo. No obstante, el desarrollo de la discusión democrática, el avance y la institucionalización del nuevo régimen democrático, así como las exigencias internas y externas del país que apostó a la transparencia y a la publicidad del ejercicio del poder lograron restringir esta resistencia, la cual cedió a un cambio institucional a favor de la legislación en la materia.

Al aprobar la ley, el Congreso de la República modificó el statu quo y puso en entredicho la capacidad que los legados autoritarios habían ostentado para defender sus prerrogativas e intereses. Pero de ninguna manera la aprobación legislativa de la norma implica que las herencias autoritarias hayan desaparecido. Hite y Cesarini (2004) señalan que la presencia de las herencias autoritarias es el resultado de pugnas políticas durante momentos críticos de la democratización. La adaptación a las nuevas reglas del juego impuestas por la democracia ha permitido a los legados autoritarios desarrollar una capacidad de convivir en espacios de negociación, en los que el ganador no necesariamente se lleva todo.

Garretón (1991) señala que la capacidad de reciclaje y de aprendizaje democrático permite la pervivencia de los legados autoritarios y su capacidad para gestionar, proponer, aceptar o simular situaciones tendientes a defender y sostener sus privilegios.

El Estado guatemalteco: un traje hecho a la medida
En Guatemala, durante varias décadas del siglo pasado, el Gobierno fue presidido por un militar. Su llegada

al cargo fue producto de dictaduras, golpes de Estado o elecciones fraudulentas. Asirse al poder permitió al Ejército adquirir una gran influencia en casi todas las instituciones del Estado. En ese contexto surgió a inicios de los años sesenta el conflicto armado, el cual se convirtió en el pretexto perfecto para que los militares permanecieran aferrados al poder y dirigieran el Estado bajo la sombra de la doctrina contrainsurgente.

Desde 1953, con el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, el Ejército prácticamente asumió el poder y comenzó el proceso de militarización.³ El poder, la presencia y la influencia militar llegaron a su máxima expresión durante la época más cruenta del enfrentamiento, las décadas de los setenta y los ochenta. Este período se caracterizó por un ejercicio de poder totalmente autoritario que sembró terror, violencia, represión y muerte. El Ejército gozaba de plenos poderes para ello, porque no solo poseía toda la capacidad de fuerza, sino también la dirección del Gobierno y la plena libertad en la utilización de cualquier recurso.

No obstante, el enfrentamiento armado mermó las finanzas del Estado; por ello un grupo de militares planteó una estrategia: la forma (quizá la única) de ganar la guerra a sus contrincantes era transitar hacia la democracia. Con ello no solo lograban modificar el escenario de la guerra, sino que abrían la posibilidad del retorno de ayuda internacional. En 1984, el último militar que ocupó la jefatura de Estado convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para que redactara una nueva Constitución política y se iniciara la construcción de instituciones que facilitarían el tránsito a la democracia.

En Guatemala, el peso del Ejército en la transición fue decisivo. De ahí que en la Constitución las fuerzas armadas tuvieron un apartado específico. De hecho, los artículos relativos a su funcionamiento fueron redactados por los propios militares, quienes luego los

3::
El militarismo, entendido como el control de los militares sobre los civiles y la creciente penetración de los intereses de carácter militar en el tejido social, se produjo en América Latina en el siglo pasado. A partir de la década de los sesenta, en una significativa proporción de las sociedades latinoamericanas, esta concepción fue superada por la de militarización del Estado, que se define ya no como un fenómeno de pura intervención de lo militar en la esfera de lo político, sino de colonización de la mayoría de las estructuras estatales y paraestatales por los militares y la fusión total o parcial entre los aparatos represivos y los otros aparatos del sistema de dominación política (Crespo, 1995).

enviaron a la Asamblea Nacional Constituyente para su análisis, pero ninguno de esos artículos sufrió cambio alguno. Además de las prerrogativas de rango constitucional⁴ y de su desdén por otros marcos legales que ponen en tela de juicio su autonomía y poder, el Ejército también cooptó otras instituciones del Estado.

No obstante, con el paso del tiempo, el desarrollo democrático e institucional y la firma de los acuerdos de paz, el Ejército ha perdido influencia. Su presencia cada vez es más escasa, aunque mantiene el poder de veto en ciertos ámbitos importantes del Estado. Su poder se ha reducido hasta llegar a lo que es ahora: una fuerza importante, pero no como lo fue en el pasado. Tiene un poder de defensa de sus intereses como cualquier otro actor, aunque no hay que olvidar el peso que tiene dentro del sistema el hecho de que el Ejército posea las armas.

En los primeros años de la transición esta impronta autoritaria podía ser más evidente en instituciones y actores; ahora algunos de esos actores ya no son tan visibles, pero se han ido diluyendo en otros espacios e instancias para lograr darle permanencia a ese tipo de comportamiento. En este caso, como señala Stepan (1971), el largo e incierto camino hacia la democracia implica una apuesta: hay que aceptar el juego propuesto por los que están en el poder a fin de derrotarlos en esa misma partida.

Como señalan Garretón (1996) y McCleary (1999), no cabe duda de que el cambio de un sistema determinado por el dominio de los militares hacia un sistema gubernamental de legitimación democrática real fue y sigue siendo difícil, ya que los regímenes militares al inicio de la democracia formal están poco dispuestos a renunciar a sus facultades tutelares y dominios reservados. Los militares no solo programaron, acompañaron y negociaron la transición, sino que, al asegurarse el poder político y una amnistía, se reservaron el papel de árbitros, en última instancia, reteniendo la capaci-

dad de intervenir para corregir situaciones indeseables (Przeworski, 1988).

Otro sector considerado parte de los legados del autoritarismo es el económico. Este actor ha sido de suma importancia en la transición debido a su gran influencia en la configuración del Estado guatemalteco. Antes de la reforma liberal de 1871, la oligarquía, junto con los militares, fue conformando estructuras e instituciones nacionales que delimitaron un Estado completamente jerarquizado y autoritario al servicio del sector económico. A este le ofrecieron fuerza de trabajo barata y le permitieron toda la libertad posible para su desarrollo, sin reprimirlo en materia impositiva ni mediante normas que restringieran sus posibilidades de crecimiento.

Desde su nacimiento como Estado moderno hasta la última reforma constitucional de 1994, así como en todas las reformas tributarias, se pone en evidencia que Guatemala fue creado como un Estado débil fiscal y financieramente. El sector económico se ha opuesto a toda reforma contraria a sus intereses y eso ha incluido al proyecto de la democracia, en especial, en un país en donde siempre se ha registrado la concentración del poder económico y la ausencia de una élite dispuesta a rendir cuentas.

El Estado de Guatemala diseminó su aparato militar coercitivo para controlar la organización política y social, para promover la concentración de tierras y riquezas en pocas manos y para repartir la fuerza de trabajo en las grandes plantaciones de café, desde el siglo XIX. En la decadencia del período conservador, los grandes grupos capitalistas y cafetaleros ya gozaban de grandes beneficios por parte del Estado. En el siguiente período, el liberal (1871), sus demandas se incrementaron a favor de una mejor infraestructura, ayuda estatal para controlar y obtener fuerza laboral, titulación de tierras no registradas y mayor prestación de servicios públicos (McCreery, 1994). Los setenta

4::

Para más detalles sobre la influencia del Ejército dentro del marco legal e institucional, ver Silvio Gramajo (2009).

años que sucedieron a la reforma liberal, como dice Yashar (1997), sirvieron para institucionalizar un nuevo y coercitivo Estado cuyo fin primordial fue promover el capitalismo agrario. La militarización del poder del Estado dejó que una nueva oligarquía, junto con una creciente burocracia estatal, asegurara el trabajo, promoviera la concentración de la tierra, construyera instituciones financieras y se dedicara a mantener la ley y el orden.

En resumen, estas reformas sirvieron para crear las bases de un Estado coercitivo y autónomo, una oligarquía cafetalera económicamente poderosa pero políticamente débil, y una gran mayoría excluida de la política y explotada (McCreery, 1994). Esta oligarquía cafetalera se diseminó en otras grandes empresas, que comenzaron a construir grandes fortunas a partir del cemento, la cerveza, la avicultura, etcétera. Estas fortunas crecieron con la protección del Estado.

Para el inicio de las dictaduras militares, a mediados del siglo pasado, el sector económico ya había logrado obtener cierto poder político, pues se había convertido en el aliado estratégico del Ejército, con el fin de evitar que llegara al poder cualquier partido o facción política que pusiera en riesgo los privilegios de ambos actores. De hecho, tras la caída del presidente Arbenz, todos los eventos políticos que se sucedieron fueron componendas entre estos sectores.

Durante la dictadura, en esta alianza, unos fueron los financistas de ciertas campañas y otros los guardaespaldas de las grandes familias. Se concentraron el poder económico y el poder político. El sector económico ingresó a la arena política al financiar partidos que entraron en el juego electoral y que llevaron a varios presidentes, casi todos militares, al poder. Cabe señalar que las elecciones celebradas fueron fraudulentas.

En este tiempo se gobernó con Constituciones o estatutos de gobierno, pero en ambas figuras legales siempre

hubo privilegios y prebendas para el sector económico. Además, durante las dictaduras, varios militares se convirtieron en dueños de grandes fincas; por lo tanto, los intereses ya no eran tan distintos, pues ambas partes estaban completamente involucradas dentro de la esfera política y la económica.

Para el momento de la transición, especialmente durante los últimos años de dictaduras militares (1982-1986), la relación entre el Gobierno y el sector económico había entrado en un cierto distanciamiento. Las conveniencias estratégicas que se habían dado durante la dictadura se diluían. De hecho, el sector económico buscó alejarse del Ejército, debido a que este intentó incorporar completamente al Estado y sus estructuras en la campaña contrainsurgente poniendo los medios de producción nacional y la política económica bajo el control del régimen. Esto provocó la oposición del sector privado y el retiro de sus recursos económicos hasta que tuvo lugar la transición, señala McCleary (1999). Las relaciones entre estas dos élites durante esos años pueden caracterizarse como *el ganador se lleva todo*, particularmente en lo referente a la política tributaria y el control de los recursos productivos.

No obstante, ya en el momento de la construcción constitucional del nuevo régimen, los intereses volvieron a confluir y el sector privado se posicionó centralmente para participar en esta nueva tarea de diseño institucional, una tarea que permitió tanto al sector privado como al Ejército volver a luchar por no perder los privilegios que durante muchos años han conservado.

La transición cambia las formas, se pasa de una lógica de la guerra a una lógica de la política, dice Torres-Rivas (2008). La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente fue la causa de que el sector privado entrara en el juego de los partidos políticos y compitiera por algunas bancas en la Constituyente, objetivo que, en efecto, consiguió.

La participación de este sector fue tan determinante en la redacción de la Constitución que, al menos en lo referido al tema financiero y fiscal, logró delimitar al Estado y configurarlo según sus conveniencias. El sector económico vivió en bonanza durante la dictadura y la transición; su capacidad de acción le permitió imprimir a la nueva democracia una dinámica en la cual la estructura fiscal y tributaria tiene amarrado al Estado a favor de sus intereses como grupo.

Para evitar cualquier riesgo, el sector económico organizado se aseguró de que los principios liberales de derechos de propiedad privada y libertades individuales fueran garantizados por la Constitución de 1985.⁵

Al final, en ese contexto y con esas características, con esas herencias y esas prácticas, se transitó a un estadio más democrático.

La Ley de Acceso y su diseño mutilado

La publicidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública se han convertido en elementos constitutivos de una democracia. Su incorporación e implementación mediante normas, prácticas y procedimientos son ya un factor ineludible en un proceso de consolidación. De alguna forma, el revestimiento de estos rasgos implica un acotamiento de las prácticas de secretismo, opacidad, arbitrariedad e impunidad en un sistema político. No obstante, en un contexto en el cual el mismo sistema está permeado de actores e instituciones que emplean estas prácticas, la aprobación e implementación de una Ley de Acceso a la Información Pública ha enfrentado más detractores que aliados.⁶

La oposición a que este tema se convirtiera en un cuerpo legal duró ocho años y, a pesar de que se logró la aprobación en el Congreso de la República, se hicieron todos los esfuerzos para modificar el diseño de la ley con el fin de reducir su ámbito de aplicación, así como restringir al máximo los principios que la ley

pretende garantizar, ya que “estos representan un valladar para el juego de intereses de los actores autoritarios [...] que aún conservan cierto margen de poder e influencia” (Gramajo, 2009, p. 209).

Cabe mencionar que la ley guatemalteca se apega en gran medida a los criterios y estándares que a nivel mundial se han establecido en esta materia. Sin embargo, algunas falencias que presenta el diseño son importantes para demostrar cómo el Estado favorece un entramado que promueve redes clientelares y patrimonialistas.

De la lectura del articulado de ley se colige, por ejemplo, cómo el sector económico no es un sujeto obligado, a pesar de que es una contraparte en muchos negocios que el Estado realiza. Merece la pena recordar que la negativa a incluir actores privados en el artículo 10 fue rotunda. Se alegó violación de la norma constitucional, especialmente de aquellos artículos que el sector económico había logrado defender y aprobar para preservar sus prebendas y privilegios durante la transición a la democracia. Este fue un comportamiento generalizado en muchas transiciones latinoamericanas, como señalan O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1994), Garretón (1991), Hite y Cesarini (2004). “Con el argumento de que no se puede generar una norma que violente el derecho a la privacidad y a la intimidad, se generó toda una oposición en torno a la legalidad de ampliar los actores del artículo 10 más allá de los actores públicos o estatales”, agrega Gramajo (2009, p. 148).

No obstante, hay una circunstancia que no lograron modificar: el principio de máxima publicidad, que señala que toda la información en manos del Estado es pública, ya que tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. El recelo del sector económico se basa en la posibilidad de que se conozcan públicamente todos los negocios que realiza con particulares y

5::

La injerencia del sector privado en el articulado constitucional puede verse ampliamente en Silvio Gramajo (2009).

6::

Para más antecedentes sobre el proceso de discusión de la Ley de Acceso desde su inicio, se puede revisar Silvio Gramajo (2003 y 2009).



empresas, pero especialmente aquella información referida a montos, plazos, sanciones y criterios de selección de ganadores de concursos y licitaciones, que normalmente generan sospechas debido al sigilo con que son realizados. El sistema político está diseñado de tal manera que el mismo sistema de partidos promueve este tipo de acciones al apoyar la designación de proyectos y recursos económicos para empresas de servicios que ejecutan fondos públicos en todo el país. En muchas ocasiones se ha descubierto que las empresas que prestan servicios al Estado son propiedad de actores ligados a partidos políticos o a sectores directamente involucrados con estos, ya sea por formar parte de su estructura organizativa o por integrar el grupo de financistas de la campaña electoral.

El acceso a la información, como otros temas importantes para la reforma del Estado, enfrenta de por sí

una serie de detractores, por tratarse de derechos humanos. Su sola mención genera una serie de anticuerpos a la legislación misma y especialmente la intervención de otras instancias, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuyo seno ya se han discutido casos en la materia. Estos han sido resueltos favorablemente⁷ y han generado jurisprudencia que proporcionó criterios y estándares para la elaboración de la Ley de Acceso a la Información.

El proceso de deliberación de la Ley de Acceso evidenció que el actor político, o es muy poco conocedor del alcance de una norma de esta naturaleza, o todo lo contrario. Quizá sí sabe exactamente adónde conduce, a tal extremo que ante la inminente aprobación trató de torpedear su diseño con el fin de lograr una norma de corto alcance. Y aquí es importante resaltar que uno de los criterios que establece una Ley de Acceso es la

Foto: Johan Ordóñez, AFP. Guatemala, setiembre 2014.

7:: Para mayor información consultar www.cidh.org, como el caso Claude Reyes contra Chile, entre otros.



Foto: Johan Ordóñez, AFP.
Guatemala, octubre 2014.

cultura de transparencia, un aspecto que quedó realmente a la discrecionalidad del propio Estado. En el ámbito del derecho comparado, la experiencia ha demostrado que estas legislaciones no solo deben garantizar y tutelar el derecho de acceso; también deben ser instrumentos jurídicos que obliguen al Estado a promover una cultura de transparencia en contra de la cultura del secreto que existe en ciertas sociedades. Guatemala, en este caso, ya ha demostrado que no es la excepción.

El Estado debe apostar a una serie de procesos y mecanismos que vayan encaminados a crear y fortalecer una nueva cultura en la ciudadanía, así como en la misma burocracia. Precisamente, la falta de esta obligación en la ley guatemalteca puede convertirse, a largo plazo, en un condicionante para la poca utiliza-

ción de la Ley de Acceso. Si bien es cierto que los medios de comunicación y otro tipo de actores sociales pueden favorecer la creación de una cultura de transparencia, el Estado también debe aportar lo propio. Tanto la carencia de recursos económicos como la particularidad del diseño del órgano de vigilancia fueron los principales argumentos utilizados por el Congreso para no implementar estas obligaciones en el decreto legislativo.

En lo referente a la información de oficio, Guatemala hizo un avance importante como modelo para otras legislaciones. No obstante, hay un hecho que resume todo lo que se ha explicado hasta el momento. El actor legislativo promovió que se introdujeran unas modificaciones muy poco usuales en una norma de esta naturaleza. Más allá de las virtudes y defectos que tiene este

apartado dentro de la ley, merece la pena rescatar la pericia de algunos diputados para introducir excepciones dentro de este principio. En una ley de acceso a la información, los artículos referidos a la información de oficio están destinados a establecer toda aquella información mediante la cual el Estado comienza a poner en práctica el principio de transparencia, publicidad, y a generar procesos de rendición de cuentas.

Por lo tanto, la inclusión de excepciones en este apartado puede contradecir dichos principios. A pesar de que la discusión en el seno de la comisión legislativa fue muy álgida, los diputados representantes de un partido muy afín al sector económico (el Unionista), apoyados por otros partidos en los que figuran varios militares (FRG, ahora llamado PRI),⁸ introdujeron dos excepciones a dos tipos de información de oficio, con el pretexto de resguardar la seguridad nacional, los procesos de administración de justicia y de inteligencia del Estado.

Otra de las dificultades del diseño de la ley está en el tema de las excepciones al derecho, el cual se convierte en una de las principales estocadas de los congresistas. La división que se redactó entre información confidencial y reservada no sigue los lineamientos ni los estándares que en esta materia existen en el derecho comparado. La información confidencial, como bien señalan López-Ayllón y Posadas (2004) y Azuara y Estrada (2008), se refiere a todo lo relacionado con el individuo y su patrimonio, mientras que la información reservada se relaciona directamente con la información de la administración pública. No obstante, en los artículos 22 y 23 de la ley guatemalteca las causales están completamente mezcladas. Esto implica que, por una parte, se pueda clasificar información confidencial de asuntos relacionados con la administración pública y, por la otra, clasificar como reservada la información que únicamente debería ser confidencial. Esta mala combinación de las causales de clasificación puede crear problemas a los entes clasificadores, pero especial-

mente genera la posibilidad de clasificar información en demasía y sin justificación, cuando lo que pretende una norma de acceso es que se restrinja el secreto a manera de excepción. Como señala Bobbio (2000), en la autocracia el secreto de Estado es una regla, mientras que en la democracia debe ser una excepción regulada por leyes que no permitan excesos.

La ley contiene un principio que podría contrarrestar lo anterior. Siguiendo las propuestas legales en otros países, la ley de Guatemala logró establecer el mecanismo de la *prueba de daño*, pero, como se ha mencionado, se corre el riesgo de que exista una mala interpretación de dicho mecanismo que frene su propósito principal: reducir la arbitrariedad del poder público en el ejercicio de clasificar información.

Otro de los elementos en los cuales se puede ver la impronta de los actores legislativos para reducir los alcances de la ley fue la eliminación de un órgano de vigilancia que tuviera ciertos niveles de autonomía política, de decisión y financiera. Una autonomía que en la actualidad incluso se está consagrando a nivel constitucional en algunos países. La deliberación de este tema fue amplia, pero el poder público siempre se ha opuesto a la existencia de mecanismos institucionales que puedan operar a manera de contralores de las acciones de la administración pública. Entonces, con el pretexto de no agrandar un Estado de por sí inoperante, la principal consigna para aprobar la norma fue que las responsabilidades de su implementación y vigencia recayeran en un órgano ya existente. Así, siguiendo modelos de otros países, se dejó dicha responsabilidad en el Procurador de los Derechos Humanos, institución que emite resoluciones no vinculantes.

Un último aspecto a destacar es el referido a los procesos que establece la norma. Si bien se parte del principio de agilidad y celeridad, se vislumbra que el primero no podrá cumplirse a cabalidad debido al entramado institucional del Estado. Una burocracia

8:: Este partido fue liderado por muchos años por el exgobernante y exjefe de Estado, general Efraín Ríos Montt, quien fue acusado del genocidio ocurrido durante el conflicto armado.

poco eficiente, una inexistente carrera de servicio civil y los pocos incentivos para el desarrollo eficaz en la prestación de servicios de orden público son las características de la administración pública. A esto se aúna una realidad recurrente: el pésimo estado en el que se encuentran los archivos públicos y la falta de una legislación actualizada en la materia.

No obstante, los problemas que habrá de enfrentar la ley no se agotan únicamente en las falencias que presenta su diseño institucional. Hay elementos propios que tienen que ver con su vigencia y puesta en marcha, del lado tanto del poder público como de los usuarios.

Problemas en la implementación de la ley

La Ley de Acceso a la Información entró en vigencia en abril de 2009 y durante los primeros cinco años su implementación ha encontrado algunos obstáculos. Uno de ellos es el desconocimiento general del tema. Realmente el Estado no estaba preparado para la institucionalización de una práctica contraria en mucho a su propia naturaleza. Como ya se ha dicho, la doctrina de Seguridad Nacional sobre la cual se constituyó el Estado durante el conflicto armado privilegió el secreto y la opacidad de la administración pública. Por lo tanto, la publicidad y la visibilidad del Estado, así como el conocimiento público del uso de los recursos, han generado una serie de anticuerpos en diversos niveles de la administración.

El cambio de administración en 2012 causó algunos problemas en la continuidad de la institucionalidad de las unidades de información, y también en los procesos de formación de las capacidades. Los primeros años se hicieron esfuerzos por entender los principios de la ley, pero, sobre todo, por enfrentar una serie de procedimientos en los que la carencia de criterios y lineamientos fue la constante. La autoridad reguladora, la Procuraduría de los Derechos Humanos, no promovió durante los primeros años ningún tipo de criterios o lineamientos que sirvieran de norte a los funcionarios

públicos que tenían a su cargo las unidades de información. La Procuraduría concentró su labor en la solicitud del informe anual y en promover algunos amparos y pronunciamientos ante evidentes violaciones de la ley.

En la actualidad quizá este sea el principal problema que se enfrenta en Guatemala. Las unidades de información pública carecen de una guía sistematizada y concreta que les permita implementar los principios que la ley garantiza. Cada unidad utiliza un poco la experiencia que ha ido adquiriendo o, en el peor de los casos, toma como norma interna la interpretación que le proporcionan los departamentos jurídicos de las instituciones. Sin embargo, en dichas instituciones por lo general hay una gran oposición a cumplir con el principio de máxima publicidad y una tendencia a favorecer las excepciones al derecho.

Lo anterior se pudo comprobar en un proyecto de solicitudes de información que se hizo desde el periódico digital *Plaza Pública*.⁹ Este medio se propuso realizar un ejercicio de acceso a la información para construir bases de datos sobre los trabajadores del Estado y así, entre otros objetivos, descubrir las redes clientelares y patrimonialistas que operan en la administración pública y desde ella. La razón que impulsó la implementación del proyecto es la carencia de esta información en el mismo Estado. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), entidad encargada de sistematizar los datos de los trabajadores del Estado, no tiene un listado actualizado de quienes desempeñan alguna labor para el Gobierno central y algunas dependencias descentralizadas.

La avalancha de solicitudes develó de manera concreta los problemas y falencias que enfrenta el Estado en general para implementar la Ley de Acceso a la Información, entre ellos, la falta de organización y resguardo de la información. El tema de fondo no fue la cantidad de solicitudes, sino la naturaleza de la infor-

9::
www.plazapublica.com.gt

mación que se requirió. El contenido de las solicitudes,¹⁰ por tratarse de datos personales (no sensibles), puso en aprietos a casi todas las unidades de información, ya que la tendencia generalizada fue denegar la información por tratarse de información confidencial.

De alguna manera se enfrentaron problemas estructurales del procedimiento de acceso en sí mismo, así como de la interpretación que las unidades hacen de la ley: no existe uniformidad de criterios ni lineamientos en aspectos tan elementales como los formatos de solicitud. El resultado del proyecto permitió determinar que algunos formatos no funcionan, especialmente los electrónicos o digitales. La principal falencia se presenta cuando el solicitante no obtiene una respuesta que pruebe que la solicitud fue recibida y que el trámite se inició, un factor importante para comenzar el conteo del plazo que establece la ley para la entrega de la respuesta o, en su caso, la prórroga. Con esta práctica se pierde la oportunidad de que los solicitantes puedan ejercer alguna de las garantías que establece la ley, tales como el recurso de revisión o el de amparo.

Otra dificultad que se encontró en algunas dependencias fue la exigencia de requisitos que no están establecidos en la ley como condición para darle trámite a la solicitud. Por ejemplo, el requerimiento de la presentación de documento de identificación y de otros datos que finalmente se convierten en un disuasivo para el solicitante, especialmente en un contexto en el que el Estado ha estado acostumbrado a agenciarse datos personales para actividades que pueden reñir con lo legal, como seguimiento o invasión a la privacidad. “El conocimiento y el control de la información de los ciudadanos tuvo un valor fundamental para el desarrollo de la estrategia contrainsurgente”, agrega Gramajo (2009, p. 182). En este mismo sentido, también se pudieron evidenciar ciertas prácticas de algunas unidades de información que violan directamente artículos de la misma ley, como exigir la manifestación del interés por la información solicitada. Este tema ha sido

sumamente discutido en distintos foros, pues es una de las características que ya se han convertido en estándar internacional. La exigencia de que el solicitante manifieste el motivo de su interés es uno de los principales factores que ponen en riesgo las garantías que tutela una ley de acceso a la información pública. En este sentido, las últimas legislaciones de acceso han establecido, a fin de fortalecer el derecho, que los sujetos obligados tengan la prohibición expresa de exigir el interés del solicitante.

Debido a la naturaleza de la información solicitada, las unidades que cumplieron con los plazos y proporcionaron la información fueron la minoría. Quienes resolvieron a tiempo entregaron información incompleta. La mayoría de las unidades de información incumplió los plazos, más allá de lo establecido incluso en la prórroga. A tal extremo llegó el incumplimiento de la entrega de las respuestas que se hizo uso del mecanismo de la *afirmativa ficta* que establece la ley, para exigir a los sujetos obligados que emitieran una respuesta. Este último ejercicio resultó positivo, ya que muchas de las dependencias se vieron forzadas a contestar, con el fin de evitarse la sanción que establece la norma por perjudicar el derecho de acceso a la información.

A pesar de que la ley dispone claramente que los datos personales no sensibles son públicos, entidades públicas asumieron la postura contraria. De esa cuenta, muchas dependencias no entregaron la información argumentando que era confidencial según lo establece la ley. Tal fue la conmovión que generó el ejercicio realizado por *Plaza Pública* que la autoridad reguladora emitió una opinión afirmando que la entrega de los currículos era procedente, ya que no se estaban solicitando datos personales sensibles y los currículos forman parte de los archivos administrativos. No obstante, muchas dependencias hicieron caso omiso de la opinión emitida por la Procuraduría y respondieron negativamente a las solicitudes planteadas.

10::

Se presentaron dos solicitudes de información a cada una de las dependencias seleccionadas. Las solicitudes requerían: a) El listado de todas las personas que laboran actualmente contratadas según los distintos renglones presupuestarios existentes. Dicho listado debe incluir el número y tipo de documento de identificación, el cargo que desempeña y la fecha en que comenzó a trabajar en la institución. b) Un listado que contenga los nombres y apellidos de todas las personas contratadas según los distintos renglones presupuestarios existentes. Dicho listado también debe incluir el salario mensual y el currículo de vida, exceptuando los datos personales sensibles.

Ante ello, se presentaron diversos recursos de revisión, muchos de los cuales fueron tramitados de forma positiva, lograron la modificación de la primera resolución emitida por la Unidad de Información y se entregó la información solicitada. Sin embargo, instituciones como la Corte de Constitucionalidad, el Organismo Judicial, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de Cuentas rechazaron los recursos de revisión y sostuvieron la negativa original. Los argumentos esgrimidos para rechazar dichos recursos se enfocaron en la confidencialidad de los datos; no obstante, la Superintendencia de Bancos llegó al extremo de rechazar la solicitud de información argumentando confidencialidad, pero además esgrimiendo el tema de seguridad nacional, debido al trabajo de inteligencia realizado por dicha dependencia al sistema bancario en general. Entonces el proyecto decidió plantear un recurso de amparo, con la ayuda de la organización Acción Ciudadana, al Ministerio de Energía y Minas, dependencia que ante el proceso legal en su contra prefirió rectificar y entregar la información, dejando sin materia dicho recurso. No obstante, al cierre del presente ensayo, las autoridades judiciales no habían emitido una resolución final y se decidió continuar con el proceso judicial, ya que se consideró que con la primera negativa se habían violado los derechos que garantiza la norma, tanto en los plazos como en la publicidad de la información.

Otro tema que causó una serie de controversias fue la entrega de la información y su costo. La Ley de Acceso establece el principio de gratuidad y señala que se debe cobrar únicamente por la reproducción de información. Sin embargo, debido al volumen de datos, en algunas dependencias se decidió cobrar por ellos.

En este caso merece la pena mencionar los distintos criterios que se utilizaron para la recepción del pago y la entrega de la información. Muchas dependencias tenían claro el procedimiento y este fue ágil. Por el contrario, otras utilizaron mecanismos que rayan en el

absurdo. Tal fue el caso del Ministerio de la Defensa, que incluso propuso que se compraran los insumos para la reproducción de la información solicitada, entre estos, las máquinas reproductoras, así como la tinta que utilizan.¹¹

Todo lo anterior puso en evidencia las falencias de la implementación de la ley, la falta de criterios generales para su aplicación, la carencia de políticas en materia archivística, así como la poca voluntad para entregar la información. A esto se aúna que muchos de los factores mencionados tienen relación directa con las falencias que presenta el diseño de la norma.

Un Estado con rasgos clientelares y patrimonialistas

Como se señaló, la segunda parte del proyecto buscaba establecer la existencia de redes clientelares y patrimonialistas en el Estado guatemalteco. La sospecha provocó una serie de solicitudes a determinadas dependencias con el fin de comprobar la hipótesis acerca de la existencia de dichas prácticas.

La información que se obtuvo, con las mismas dificultades que en el primer ejercicio, permitió determinar la forma como se utilizan los recursos del Estado para favorecer y mantener dichas redes, pero también para establecer un entramado institucional conformado según parámetros patrimonialistas, que favorecen a ciertos sectores y actores en la obtención de prebendas y privilegios.

Hay que tomar en cuenta que la transparencia se ha convertido en una exigencia de la democracia. El cumplimiento y la garantía del bien común son resultado de una serie de decisiones que toman los gobernantes, decisiones que deben ser públicas, con el fin de que puedan ser sometidas al escrutinio ciudadano.

No obstante, la democracia también ha albergado acciones y prácticas informales que han degenerado en

11::

Para más información leer
<http://www.plazapublica.com.gt/content/el-coronel-no-tiene-quien-le-imprima>

una serie de eventos censurables para el proceso democratizador. Entre ellas el clientelismo, el cual ha llegado a “convertirse en un medio para sacar provecho” (Acuña, 2009, p. 27). Este es un sistema informal de intercambio de favores entre interesados por el acceso a ciertos beneficios públicos que se utilizan para el interés privado, agrega Acuña.

El clientelismo tiene ciertas características o elementos constitutivos, entre ellos, los participantes; es decir, siempre hay una parte involucrada (patrón) que es un integrante del sistema político, un funcionario o un candidato. Este patrón normalmente goza del privilegio de tener el poder de tomar decisiones políticas en el uso y la distribución de recursos tangibles o intangibles. En el otro lado está un ciudadano (cliente) particular o un grupo específico que es parte de esta relación de favores.

Como señala Acuña (2009), el clientelismo se ha ido modificando a lo largo de la historia. De ser un intercambio social, recíproco y mutuamente beneficioso entre dos personas, ha pasado a constituirse, entre otras cosas, en un sistema de relaciones selectivas y competitivas, relaciones que requieren un planteamiento estratégico del patrón para tomar el control de la clientela; un control que con el paso del tiempo implica incondicionalidad. No solo se busca el voto, sino la posibilidad de movilización, lealtad y suministro de alianzas. Al final la relación que se genera en esta transacción es la búsqueda de un apoyo político a cambio del otorgamiento de un beneficio (Gallego, 2008).

Plaza Pública ha generado materiales periodísticos donde evidencia estas prácticas. Por ejemplo, cómo una excandidata presidencial que apoyó al actual presidente de la República durante la segunda ronda electoral fue nombrada para un cargo público y conformó gran parte de su equipo de trabajo con personal de su partido, que incluso habían sido candidatos a elección popular.¹² Un caso paradigmático del establecimiento

de redes clientelares es uno de los programas sociales más antiguos y de mayor raigambre dentro del ambiente político. Guatemala, como otros países, tiene un programa de entrega de fertilizantes para campesinos que viven en extrema pobreza y presentan serios problemas de seguridad alimentaria en diversas regiones del país. Dicho programa, que lleva catorce años de existencia y que ha representado una inversión de más de 2500 millones de quetzales (unos 325 millones de dólares), no solo no ha sido efectivo en el sentido de cumplir con los propósitos de su creación, sino que además ha fomentado una serie de redes clientelares entre sus beneficiarios y ha promovido un conjunto de intermediarios que se han beneficiado de él.¹³

No obstante, este fenómeno no es propio de los procesos de transición a la democracia. En América Latina está presente desde la constitución de la idea de nación y del Estado, y ha coexistido con los diversos intentos de centralización política y de consolidación nacional, indica Pfoh (2005). En esta larga tradición de relaciones entre el Estado y la sociedad también ha surgido otro fenómeno: el uso privado de los recursos públicos. Sam y Bustamante (2010) señalan que esta relación es una condición esencial de la constitución del Estado moderno y que revela la no separación entre el patrimonio privado y el público. Este fenómeno ha llegado a desarrollar lógicas y prácticas muy particulares en el uso discrecional del patrimonio público, el cual puede ser tangible o intangible.

En un sistema político con una debilidad estructural del sistema de partidos, esto puede traducirse en favoritismo hacia determinadas personas que son seleccionadas para ejercer un cargo público en función de su afiliación política, independientemente de la formación o el mérito que tenga para el ejercicio público, como señala Transparencia Internacional.

No son pocos los ejemplos de estas prácticas en el Estado guatemalteco. A las ya señaladas se suma, por

12::

Para más información consultar <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-patrona-y-sus-protegidos-adela-de-torrebiarte-y-adn-en-la-reforma-policial>

13::

Para más información consultar <http://www.plazapublica.com.gt/content/ministro-esto-es-un-programa-politico>

ejemplo, el diseño institucional de la Junta Monetaria, una entidad estatal que tiene el fin de regular la política monetaria del país, pero cuya conformación permite la participación de actores que la misma junta debería regular. Es decir, hay un completo entramado de conflicto de intereses que ha permitido otorgar privilegios al sector financiero del país. Y esto, al parecer, no es casual: su rango constitucional permite determinar o confirmar lo señalado respecto a los legados que se trasladaron desde el autoritarismo y el peso que tuvieron en la constitución de las nuevas reglas del juego democrático. "Durante el período autoritario muchos de esos actores estuvieron cerca del poder o fueron el poder mismo, pero en el tránsito a la democracia han tenido que desarrollar habilidades que les permitan permanecer vigentes en una lógica distinta", señala Gramajo (2009, p. 210).

Esta dolencia en la conformación de las instituciones del Estado también se presenta en otros ámbitos. La creación del Programa Nacional de Competitividad y la estructura de la tarifa social de energía, entre otros, son ejemplos claros de cómo funciona la Administración Pública o, mejor dicho, para quiénes funciona. Los sectores financiero, industrial, agroexportador, entre otros, reciben beneficios directos de un Estado al cual desde hace algunas décadas han tratado de acotar, pero, sobre todo, asfixiar fiscalmente.

El diseño y el desarrollo institucional del Estado guatemalteco evidencia la existencia de estas reglas y prácticas que promueven no solo las redes clientelares ante un inoperante y debilitado sistema de partidos políticos, sino los comportamientos en los cuales se confunde la frontera entre el uso público y privado de los recursos públicos.

Esta compleja realidad se convierte en el escenario perfecto para que el cumplimiento y la garantía de ciertos derechos, especialmente el derecho a saber, como también se conoce el derecho de acceso a la

información, encuentren caminos laberínticos y arduos. Una arena en la que los intereses de sectores con peso político, económico, social y mediático predominan frente a un sistema político que lucha por ser más transparente, democrático, abierto y participativo. La información está lejos de ser considerada un bien público. Al contrario, su sistematización, resguardo y entrega pasan por el tamiz de las decisiones que reflejan y protegen aún más la opacidad y el secretismo. ■■

Referencias bibliográficas

- Acuña, I. (2009). "Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia". *Revista Reflexiones*. San José (Costa Rica), Universidad de Costa Rica, pp. 27-36.
- Alcántara, Manuel (1995). "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre la democracia y mercado en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Azuara, Cecilia y Mónica Estrada (2008). "Reflexiones en torno a la clasificación de información". *Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo LVIII, n.º 250*, julio-diciembre. México, Universidad Nacional Autónoma Metropolitana.
- Bobbio, Norberto (2000). *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, Joseph (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona, Anagrama.
- Crespo, Ismael (1995). "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Dahl, Robert (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Taurus.
- Gallego, Julián (2008). "Control social, participación popular y patronazgo en la Atenas clásica". *Revista Circe de Clásicos y Modernos*, pp. 187-206. Santa Rosa, Universidad de la Pampa.
- Garretón, Manuel (1991). "La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990." *Foro Internacional, vol. 32, n.º 1*, julio-septiembre. México, El Colegio de México.

- _____ (1996). "Los derechos humanos en los procesos de democratización", en Elizabeth Jelin y Erick Hershberg. *Construir la democracia: Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Gramajo, Silvio (2003). *El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*. Guatemala, DOSES-SEDEM.
- _____ (2009). *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala* [tesis doctoral]. México, FLACSO.
- Hite, Catherine y Paola Cesarini (2004). "Introducing the Concept of Authoritarian Legacies", en Hite, Catherine y Paola Cesarini. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- Huntington, Samuel. (1972). *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires, Paidós.
- _____ (1998). *La tercera ola, la democratización de finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós.
- Karl, Terry (1970). "Dilemas de la democratización en América Latina". *Comparative Politics*, vol. 23; n.º 1. Nueva York, University of New York.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour (1991). "Algunos requisitos sociales de la democracia. Desarrollo económico y legitimidad política", en Albert Batlle (comp). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel.
- López-Ayllón, Sergio y Alejandro Posadas (2004). *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*. México, CIDE-IFAI.
- McCleary, Rachel (1999). *Imponiendo la democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Guatemala, Artemis Edinter.
- McCreery, David (1994). *Rural Guatemala, 1760-1940*. California, Standford University Press.
- Mainwaring, Scott and Frances Hagopian (2005). *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Massachusetts, Cambridge University Press.
- Mazzuca, Sebastián (2002). "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". *Araucaria*, año/vol. 4, n.º 7, primer semestre. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Munck, Gerardo (2002). "Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos". *Revista Desarrollo Económico*, n.º 164, vol. 41, enero-marzo, Buenos Aires.
- _____ (1995). "Democratic transitions in comparative perspective". *Comparative Politics*, vol. 26, n.º 3, abril. Nueva York, University of New York.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Paidós.
- Payne, Leigh (2000). *Uncivil Movements: the armed right wing and democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Pfoh, Emanuel (2005). "La formación del Estado Nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político". *Revista de Historia de América*. San José (Costa Rica), Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 129-148.
- Poitevin, René y Alexander Sequen (2002). *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*. Guatemala, FLACSO.
- Przeworski, Adam (1988). "Democracy as a contingent outcome of conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad. *Constitutionalism and Democracy*. Massachusetts, Cambridge University Press.
- Rustow, Dankwart (1970). "Transitions to democracy". *Comparative Politics*, vol. 2, n.º 2, abril. Chicago, University of Chicago Press.
- Sam, María y Carlos Bustamante (2010). "Notas sobre patrimonialismo y fragilidad del Estado de Derecho en Tlaxcala: el caso del fraccionamiento Santa Elena". *Revista de la Realidad Mexicana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 83-92.
- Stepan, Alfred (1971). *The Military in Politics: Changing patterns in Brazil*. New Jersey, Princeton University Press.
- Torres-Rivas, Edelberto (2008), entrevista personal, 7 de julio de 2008.
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín.
- Yashar, Deborah. (1997). *Demanding democracy, reform and reactions in Costa Rica and Guatemala, 1870-1950*. California, Stanford University Press.