

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO Sede México
Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales
V Promoción

T 321.809728 S127d Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



73385

Democracias de posguerra en Centroam...

Democracias de posguerra en Centroamérica:
Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)
Tesis que para obtener el grado de Doctor en ciencias Sociales con Mención en Ciencia
Política presenta Ricardo Sáenz de Tejada.

Director de Tesis:
Dr. Carlos Sojo

Coordinadores de Seminario:
Dra. Karina Ansolabehere
Dr. Dante Avaro

México DF. Noviembre de 2007.

IV. Las Transiciones

Para abordar las capacidades de las democracias centroamericanas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, se propone analizar las condiciones en las que se ha venido construyendo esta institucionalidad democrática. En particular, interesa destacar las condiciones concretas en las que se dio el desmontaje de los sistemas autoritarios, las bases económicas y sociales sobre las cuáles se construyó la democracia, y, los resultados sociales de esto. Analíticamente se considerarán distintos niveles para abordar el marco social en el que se dio este proceso enfatizando que no se dio linealmente, sino que presenta discontinuidades.

En el ámbito económico por ejemplo – y como se verá en detalle adelante – la construcción de orden democrático se inició en el marco de una situación económica crítica que llevó a la implementación de hecho de un programa de ajuste brutal, de manera que este régimen político empezó a instituirse en una situación adversa. En esta materia la democracia no empezó con buen pie, sino estuvo acompañada del deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la región, históricamente pobres, aún más empobrecidos por las guerras civiles y con servicios estatales reducidos. Una segunda etapa de la democratización coincidió con el cambio de modelo económico que, aunque estuvo acompañada de crecimiento económico, dinamizó las desigualdades.

En el plano social, pueden también diferenciarse dos fases. La primera estaría definida por un proceso de agudización de la conflictividad social que se expresó política y militarmente y, una segunda fase cuya clave está en los profundos cambios sociales que ha atravesado la región. Factores como la migración, la urbanización, el aumento – aunque aún insuficiente – de la escolaridad de buena parte de la población constituyeron nuevas realidades sociales. Las sociedades centroamericanas cambiaron de manera paralela a la institucionalización de la democracia. De la situación crítica que existió a lo largo de la década de los ochenta en la que los Estados estaban limitados de realizar política y gasto social, se ha pasado a esfuerzos más o menos sostenidos de incrementar este rubro presupuestario. Aunque efectivamente, la pobreza y la desigualdad no parecen ceder de manera significativa y permanente, la expansión de ciertos servicios sociales se ha traducido en mejorar ciertos aspectos de la vida de las y los ciudadanos. Con lentitud y de

manera insuficiente, en la última década se han observado algunas mejoras en los indicadores sociales.

Finalmente, en lo político también pueden distinguirse dos fases generales de este proceso en Guatemala y El Salvador. En primer lugar, una transición desde arriba, una democracia sustentada en un pacto de exclusión en el que los ejércitos, los partidos políticos permitidos y los grupos de poder económico llegaron a un acuerdo tácito o explícito de que para enfrentar el estallido revolucionario era necesario hacer ciertas concesiones en el tema de la participación política. Concesiones que no alteraran de manera significativa el status quo y que permitieran derrotar políticamente a los insurgentes y corresponder al ambiente democrático que se constituía en América Latina y el mundo. En esta primera etapa la paradoja se manifestaba en la realización de elecciones en medio de guerra civiles, dando lugar a la neutralización del carácter democrático de un ejercicio democrático. En una segunda etapa, se asistió a los procesos de negociación de acuerdos de paz, que dieron lugar a lo que Wood denominó para el caso salvadoreño transiciones desde abajo, en las que finalmente los actores y sectores excluidos pudieron entrar al sistema político.

En Nicaragua la situación fue mucho más compleja. La democracia fue postergada, antes que rechazada por los sandinistas hasta 1984; posteriormente, la alternancia se impuso a partir de un chantaje contra el pueblo nicaragüense: el proyecto Sandinista fue derrotado en las urnas por el hambre y la guerra impuestas desde el exterior.

En este capítulo se exploraran estos procesos para entender e interpretar las bases sociales y económicas de estas democracias, que son las que fijan sus alcances y limitaciones.

IV.1 La temporalidad de la transición

Una primera interrogante para empezar a desarrollar este apartado es si las peculiares transiciones en estos países marcaron el fin de la crisis y el inicio de un proceso de estabilidad o bien, estas son parte de la propia crisis. Sobre lo que no caben dudas es que estas transiciones se desarrollaron en un contexto general adverso: una situación económica difícil marcada por el decrecimiento de la economía, la inflación, la caída de las exportaciones y el aumento de la pobreza; un contexto político definido por conflictos armados aún no resueltos que imposibilitaron el libre juego de las fuerzas políticas; un

entorno internacional caracterizado por una reintensificación de la guerra fría en el que la región resultó ser un teatro de operaciones relevante; y, una polarización social que dificultaba, cuando no impedía, la articulación de coaliciones políticas que impulsaran un pacto social distributivo.

Para iniciar esta discusión conviene intentar delimitar el período temporal al que se hace referencia cuando se habla de transición, se trata de una cuestión que sigue siendo objeto de debate. La fecha de inicio podría plantearse en el momento en que se convocaron o realizaron las primeras elecciones de la nueva etapa democrática, o bien, en los períodos de resquebrajamiento de los regímenes autoritarios. Así, en el caso nicaraguense puede pensarse en 1984, cuando se realizaron las primeras elecciones libres en la historia política de ese país, y/o, en julio de 1979 cuando fue derrocada la dictadura de Somoza. En El Salvador podría ubicarse en 1982, año que se realizaron las elecciones para Asamblea Constituyente y se eligió un presidente provisional y/u octubre de 1979 cuando la “juventud militar” realizó un golpe de Estado y entregó el gobierno a la junta revolucionaria. Finalmente, en Guatemala puede hablarse de la convocatoria a Constituyente en 1984 y el golpe del 23 de marzo de 1982⁵².

En cuanto al fin de la transición, dependiendo del indicador puede pensarse en la conclusión de éstas. Si se considera como marca del final de la transición la terminación de los conflictos armados internos, las fronteras del período se ubicarían entre 1991/1992 para Nicaragua y El Salvador y 1996 en Guatemala. Si el indicador es la alternancia o la entrega de gobierno de un civil a otro, esto se dio relativamente temprano en los distintos países: en 1989 en el Salvador, Alfredo Cristiani de ARENA sustituyó a José Napoleón Duarte del PDC; en 1991, Guatemala, Jorge Serrano Elías del MAS a Vinicio Cerezo Arévalo de la DCG; y, en 1995 Enrique Bolaños del partido liberal sustituyó a doña Violeta Barrios de Chamorro de la amplia coalición Unión Nacional Opositora. Si se piensa en una alternancia radical, es decir el cambio de un gobierno de derecha a uno de izquierda o viceversa, la transición se pensaría inconclusa en Guatemala y en El Salvador; en el primer país las fuerzas de izquierda ni siquiera han podido articular un proyecto capaz de disputar el poder a las elites y, en el segundo, ARENA ha gobernado durante cuatro períodos presidenciales consecutivos.

⁵² Cfr. Solórzano (2001:6)

De cualquier forma, se trata de un período relativamente prolongado 1979-1996, diez y siete años en los que la fisonomía política, económica y social del mundo y de Centroamérica cambió significativamente⁵³. Así, mientras en 1979 se iniciaba la llamada segunda guerra fría que establecía sus nuevos campos de batalla en Afganistán y Nicaragua, para 1996 el bloque soviético había implosionado y, después de la primera guerra del golfo estaba en pleno auge el llamado momento unipolar. Mientras que a principios de la década de 1980 Centroamérica y América Latina en general estaban hundidos en plena crisis económica y la moratoria del pago de la deuda desencadenaba procesos inflacionarios y de empobrecimiento pocas veces vistos, a mediados de la década siguiente la región parecía emerger con cierta estabilidad en materia de crecimiento. Sin embargo, la desigualdad, cual dinosaurio de Monterroso, seguía persistiendo.

IV.2 Un inicio difícil: democracia y crisis económica

Para entender y analizar la construcción de la democracia en los países objeto de estudio es pertinente señalar que este proceso se inició y desarrolló en sus primeros años en una situación económica que, como se señaló antes, agudizó las desigualdades y empobreció a un mayor número de personas. De acuerdo con Garnier la dimensión económica de la crisis centroamericana estuvo condicionada por la combinación de patrones de crecimiento económico, régimen político y distribución. Esta combinación de factores se manifestaba de manera distinta en Costa Rica que en Guatemala o El Salvador. En el primer país mencionado, donde se dio un proceso temprano y continuo de democratización, se estableció un pacto social y político que tendía al crecimiento de los salarios y a la expansión del gasto social. Esto provocó, según el autor citado, disparidad entre consumo público y privado, y, la reducida capacidad productiva.

Por el contrario, en los otros dos países, donde lo que se preservaron fueron pactos de exclusión, el frágil equilibrio financiero alcanzado se logró a costa de ensanchar las desigualdades, lo que a su vez agudizó el conflicto social y político y finalmente impactó

⁵³ Para el análisis de los sistemas de partidos políticos Artiga ha propuesto a 1979 y 1997 como años que delimitan la transición. Esta temporalidad "... debe tomarse como un recurso analítico que se justifica en el hecho de que la caída del régimen somocista en Nicaragua abrió una etapa de crisis política regional que se cerró con la firma y puesta en marcha de los Acuerdos de Paz del conflicto en Guatemala. Durante este período, cuatro países centroamericanos cambian de régimen. Transitan desde regímenes oligárquicos (autoritarios) hacia regímenes democráticos. Actualmente estos países se enfrentan con los problemas propios de la consolidación." (2000:118)

negativamente la economía. En palabras del autor citado, en los cuatro países del norte de Centroamérica la represión sustituyó al déficit fiscal como instrumento de control de las contradicciones estructurales.

A principios de la década las diferencias de ingreso anual per capita entre los países eran significativas: Costa Rica US\$ 900.00; Guatemala y Nicaragua poco más de US\$ 400.00; y, en El Salvador y Nicaragua ligeramente superior a US\$ 200.00. El porcentaje de población pobre era del 75% en Guatemala, El Salvador y Honduras; 60% en Nicaragua y poco menos del 25% en Costa Rica. Los frutos del crecimiento del cuarto de siglo anterior habían reproducido el viejo patrón de concentración y agudizaban la situación de vulnerabilidad con la que la mayoría de la población de la región encaró la debacle económica.

Las razones del colapso de las economías centroamericanas están asociadas a variables económicas, políticas y sociales. En lo económico se ha señalado que, a pesar de la diversificación, los buenos precios, y el relativo éxito que estas economías tuvieron para enfrentar la crisis petrolera, se desarrolló desde mediados de la década de 1970 un constate deterioro de los términos de intercambio. En este caso, la dependencia de su sector externo provocó la disminución del volumen de las exportaciones, la caída de los precios de los principales productos de exportación y, una disminución de la capacidad de crecimiento económico. (Granier; 1994:94).

En Honduras el deterioro de los términos de intercambio alcanzó un 29%; 45% en Costa Rica; 48% Nicaragua y 55% para El Salvador y Guatemala. Las exportaciones cayeron además entre 1980 y 1982 en un 42% en Costa Rica, 17,5% en El Salvador; 22.8% en Nicaragua, 28,9% en Honduras y 32,2% en Guatemala. (Garnier; 1998:96) La apertura y la dependencia al exterior de estas economías mostraron en estos años su cara menos amable.

La caída de las exportaciones y el decrecimiento de la economía limitaron los ingresos fiscales de los gobiernos de la región. Entre 1980 y 1983 "... los ingresos corrientes del gobierno central cayeron en un 26% en El Salvador, en un 17% en Guatemala y en un 5% en Honduras; y en costa Rica dichos ingresos se redujeron en un 24% de 1980 a 1982." (Garnier; 1994:97) Sin embargo, para responder a las demandas sociales los

gobiernos promovieron la expansión del gasto público, lo que a su vez redundó en un aumento del déficit fiscal.

Para cubrir esto los gobiernos recurrieron, en primer lugar, al endeudamiento externo, “aprovechando” las condiciones de crédito favorables que se crearon con la abundancia de circulante derivada del aumento de los precios del petróleo; posteriormente se recurrió al crédito interno, creando problemas en las tasas de interés. Por si fuera poco, el comercio intrarregional sufrió una fuerte contracción. Las exportaciones hacia la región se redujeron en un 56% en Nicaragua, 43% El Salvador, 30.8% en Costa Rica, 23,6% en Guatemala. (Garnier; 1994:102; Suvekas; 2002:89-91)

Las condiciones económicas y la situación de conflicto político y militar que se estableció en 3 de los países y que amenazaba con convertirse en un conflicto regional provocaron también la fuga de capitales. Paradójicamente, como lo muestra Torres Rivas, en Costa Rica se dio la mayor salida de capitales. Entre 1971 y 1987 de Guatemala, El Salvador y Nicaragua salieron 4 447, 1547 y 5 120 millones de dólares, mientras que en el mismo período de Costa Rica salieron 5644 millones de dólares. (2006:112)

Frente a la explosión de los desequilibrios económicos, todos los países se vieron forzados a implementar lo que Garnier denominó una “primera etapa de ajuste no controlado típicamente recesivo” cuyo indicador más claro fue la evolución de la producción. Entre 1978 y 1983 “... todos los países de la región presentaron tasas negativas de crecimiento durante uno o más años, siendo 1982 el año en que todos vieron caer su producción, para una contracción promedio de un 5% para la región en su conjunto. Con pequeñas variaciones cronológicas entre los países, las caídas en la producción fueron significativas en todos ellos: en El Salvador y Nicaragua la producción cayó en poco más de un 22% en términos reales; en Costa Rica la caída fue de un 9,4%, en Guatemala de un 6%, y en Honduras, el país menos severamente afectado por la crisis, el PIB se redujo solamente en un 2,2% en términos reales.” El producto per capita cayó en un 19% en promedio en esos años.

La caída de la producción estuvo acompañada también de una disminución en la inversión que afectó el empleo y disparó el subempleo. Obviamente, el resultado de la crisis fue el empobrecimiento, aún mayor, de las poblaciones centroamericanas. “En el caso de Costa Rica, donde la pobreza ha sido tradicionalmente menor que en el resto de la

región se estima que el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de la pobreza aumentó del 25% a más de un 40% como resultado de estos procesos; en Nicaragua este porcentaje aumentó del 61.5% al 68.7%; en Honduras pasó del 68.1 al 78.8%; en Guatemala, del 71,1% al 82.6%; y, en El Salvador, la población viviendo bajo la línea de pobreza aumentó de un 68.1% a un 86.9% de la población total. Los datos no pueden ser más elocuentes, y sin embargo lo son: un 64% de los guatemaltecos y más de la mitad de los hondureños y salvadoreños vivían, después de la crisis, en condiciones de miseria extrema.” (1994:107)

En este caso, las bases económicas y sociales de las democracias no podían ser peores. A finales de la década de los ochenta del siglo XX Torres Rivas escribía sobre las consecuencias de la pobreza para las nacientes democracias: “Primero, las dificultades y luego la imposibilidad de atender las necesidades familiares de alimentación, vivienda, vestido y educación más elementales. También deberían incluirse aquellos aspectos que, como la oportunidad del tiempo libre y del disfrute creativo, de la vida como expresión de dignidad, deben acompañar la existencia social hoy día. En segundo lugar, se produce al mismo tiempo una incapacidad para afrontar el problema por los mismos afectados por la pobreza y con ella la dificultad para reivindicar alguna salida y organizarse colectivamente para lograrla. La pobreza extrema está unida a la pasividad extrema. A la falta de poder por la naturaleza de las relaciones sociales que la pobreza produce y reproduce. Finalmente, otro indicador ahora importante es que la distancia social con los sectores nacionales de mayor ingreso ha aumentado en la década y aún más con el ingreso promedio de los países más desarrollados. Esto significa que la calidad de la pobreza ahora es distinta que en el pasado porque su referencia es el bienestar y la opulencia de una minoría que comparte la misma historia.” (1994:174)

Como se verá adelante en detalle, la democracia y la política en su conjunto carecían de recursos e instrumentos para enfrentar la pobreza y la desigualdad; y a la exclusión política basada en la violencia se agregaba ahora la exclusión de aquellos sectores de la población que debían concentrar sus esfuerzos en la sobrevivencia cotidiana.

Después del ajuste espontáneo, los gobiernos de la región – con excepción de Nicaragua – empezaron a ejecutar, con el apoyo del FMI programas de estabilización económica. Entre 1979 y 1990 se operaron en la región 15 de estos acuerdos, en algunos

casos con el apoyo adicional del Banco Mundial y la AID norteamericana. Teóricamente estos acuerdos tenían como objetivo "... ajustar los desequilibrios financieros para que se corrijan las señales del mercado y, en consecuencia, las variables reales se tiendan a ajustar por sí mismas." Para alcanzar estos objetivos se propone en primera instancia contraer la demanda interna mediante devaluaciones del tipo de cambio, políticas monetarias y crediticias restrictivas, y políticas salariales austeras. Por su parte, la contracción de la demanda pública "...se busca mediante una reducción global del gasto la cual suele afectar fuertemente a los gastos de inversión y al gasto social." (Garnier; 1994:108)

Aunque el control del déficit fiscal puede lograrse tanto por la vía de la reducción del gasto como por la expansión del ingreso, la opción implementada fue la primera debido a los sucesivos fracasos en el intento por llevar a cabo reformas tributarias. De acuerdo con el autor que se ha venido citando, entre 1982 y 1983 se dieron intentos por realizar reformas tributarias en Guatemala, lo que implicó el establecimiento de un impuesto sobre el valor agregado que no logró ni la tasa que se pretendía ni cubrió a una gran cantidad de bienes y servicios. La negociación de este llevó incluso a la reducción de impuestos a la exportación. En El Salvador en 1984 se aplicó un impuesto temporal a los ingresos por exportaciones de café, mientras que en Costa Rica "... los paquetes tributarios aprobados en 1983 y 1988 estuvieron igualmente sesgados hacia los impuestos indirectos y también se vieron acompañados por reducciones en otros tributos, especialmente en el impuesto sobre la renta y las cargas sobre las exportaciones, resaltando la reducción en el impuesto sobre las exportaciones de café y la eliminación del impuesto a la exportación que, como en otros países benefició al sector bananero." En Nicaragua, a pesar de que el sandinismo tenía mayor control del poder, los intentos por elevar los ingresos se vieron neutralizados por la inflación." (Granier; 1994:110)

Ante las dificultades para aumentar los ingresos tributarios las políticas de ajuste se centraron en la reducción del gasto. En esta dirección en 1984 Costa Rica aprobó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, por la que se congeló el número de empleados públicos, se retiró a los trabajadores del gobierno de más de 65 años de edad, se promovió el pago de beneficios acumulados a los empleados del sector público para motivar su paso al sector privado; y, se limitaron los aumentos salariales. En el resto de países, con excepción de Nicaragua también se implementaron medidas para reducir el

gasto público que, en Guatemala pasó del 18.6% al 12% del PIB, en El Salvador de un 27% a un 20.2%, mientras que en Costa Rica se redujeron de un 35,1% a un 28%. (Garnier; 1994:114)

En cuanto a la reducción del consumo privado, las propias condiciones de pobreza y extrema pobreza de la mayoría de la población hacían que fuera difícil contraerlo aún más. En Costa Rica, donde la capacidad de consumo de la población era mayor, se impulsaron medidas en esa dirección, mientras que en los otros países "... el desequilibrio externo se combatió más por medio de un efectivo control de la demanda interna y restricciones a las importaciones - incluyendo tipos de cambio múltiples que por medio de la devaluación abierta." (Garnier; 1994:120)

En Guatemala se dio un jaleo entre el gobierno y el FMI en el tema de la devaluación. Se dieron soluciones intermedias como sistema de cambio múltiple, hasta que en 1988 se concluyó con esos sistemas y el Quetzal que había mantenido la paridad respecto al dólar hasta 1985 se devaluó. Esto dio lugar a aumentos de precios del 31.5% en 1985 y 25,7% en 1986.

En Nicaragua y El Salvador los conflictos internos hicieron aún más difícil la situación económica. "En El Salvador, la devaluación que se dio en 1982, cuando los bancos comerciales e hipotecarios fueron autorizados para comprar y vender dólares al precio vigente en el mercado negro, apenas estabilizó la sobrevaluación que se venía dando desde la década de los setenta en el tipo de cambio real. Tal y como había sucedido en Costa Rica, esta devaluación tuvo un fuerte impacto inflacionario que terminó por anular los efectos de la devaluación nominal. Con mayor inflación, un mayor déficit fiscal y unas reservas internacionales que seguían reduciéndose, el gobierno salvadoreño optó por echar marcha atrás, limitando el mercado paralelo de divisas; en esta decisión, como plantean Rivera y Sojo, 'la guerra parece haber tenido un papel central, ya que la fuga de divisas y en general el desorden imperante en el mercado cambiario, dificultaban su conducción política'. En consecuencia, el tipo de cambio volvió a elevarse rápidamente, y fue sólo durante el gobierno de Duarte cuando, bajo fuertes presiones de AID y de FUSADES, se unificó el tipo de cambio concretando una efectiva devaluación real del 25%." (1994:126) El desempleo creció a niveles del 25 - 30 % durante la década de 1980.

En Nicaragua se intentaron impulsar políticas expansivas, pero la carencia de recursos y los costos de la guerra impusieron límites difíciles de superar. En el tema cambiario el gobierno Sandinista intentó mantener a flote la moneda, aunque para 1987 el tipo de cambio en el era casi 180 veces superior al oficial. En 1988 y 1989 se dieron fuertes devaluaciones que llevaron a que se necesitaran 16000 córdobas nuevas por dólar. (1994:128) En 1988 el aumento de precios superó el 33 000%. Paralelamente el déficit fiscal continuó creciendo de manera desproporcionada, lo que llevó a la aplicación de un plan ortodoxo sin el apoyo de las entidades financieras internacionales.

La guerra fue determinante en el desquiciamiento de la economía: “Se estima que entre 1980 y 1989 el embargo norteamericano provocó pérdidas a Nicaragua por un monto superior a los mil millones de dólares, a los que se agregan otros mil cuatrocientos millones como resultado de las pérdidas de producción y propiedad resultantes de la guerra misma. Estos 2400 millones de dólares representan – grosso modo – el valor de las importaciones nicaragüenses de los últimos tres años.” (1994:128)

En general, los programas de ajuste estructural enfatizaron la apertura de la economía, la reducción de los aranceles y la reducción y eliminación de subsidios.

Cuadro 7
 Centroamérica: Tasas de Variación
 Del Producto Interno Bruto
 -cifras relativas-

	Total									
Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Guatemala	3.9	0.9	-3.4	-2.7	0	-0.6	0.3	3.6	3.5	4
El Salvador	-9	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1	-1
Nicaragua	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1	-0.7	-7	3
Honduras	1.9	1	-1.8	-0.1	2.5	1.5	5.1	4	3.9	2.5
Costa Rica	0.7	-2.4	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	5.3	2.8	5
	Por Habitante									
Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Guatemala	1	-1.8	-6.1	-5.4	-2.8	3.3	-2.6	0.7	0.8	0.8
El Salvador	-10.5	-9.6	-6.5	-0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.4	-3.1
Nicaragua	1.5	2	-4	1.2	-4.8	-7.3	-4.3	-4	-11.1	-6.4
Honduras	-1.7	-2.6	-5.3	-3.6	-1.2	-1.9	1.6	0.7	0.7	-0.7
Costa Rica	-2.3	-5.3	-10	-0.3	4.8	-2.1	2.4	2.5	0.1	2.3

Fuente: Menjívar y Trejos (1990)

En el cuadro 7 se muestran las cifras del crecimiento económico en Centroamérica durante la década de 1980 que resumen lo que se ha venido señalando. La implantación democrática en la región se desarrolló de manera simultánea a una crisis económica que se expresó en el decrecimiento de esta economía. Todos los países de la región fueron afectados, aunque los países objeto de estudio muestran mayores dificultades.

IV.3 Elecciones en guerra

Reconociendo que un elemento fundamental del régimen democrático es la celebración periódica de elecciones libres y competitivas, nuevamente el caso centroamericano se presta, por lo menos en una primera fase, a cierta problematización sobre los alcances y límites de los ejercicios electorales. En dos de los países – El Salvador y Guatemala – se dio la situación de que los militares abandonaron el poder a través de golpes de Estado que son parcialmente el reflejo de una decisión institucional – que en buena parte se explica como parte de una estrategia contrainsurgente. En Nicaragua, las elecciones no nacieron de la intención o el compromiso Sandinista de construir una democracia procedimental, sino de la necesidad de legitimar al gobierno frente a la sociedad y la comunidad internacional en el contexto de una agresión internacional.

La discusión se iniciará con los primeros dos países mencionados. Algunas veces se sostiene que las convocatorias a elecciones en ambos países se debieron a la presión norteamericana. Sin dejar de tomar en cuenta la presión internacional debe considerarse

que en estos países existía una amenaza insurgente real, que el gobierno norteamericano estaba decidido a evitar un nuevo 19 de julio en su patio trasero y que, a pesar de todo, requería a los militares de estos países para enfrentar la amenaza “comunista” (Vela 2007). El caso guatemalteco se presenta de una manera más clara: en marzo de 1982 un importante sector de la oficialidad militar decidió desplazar del gobierno al alto mando militar, rompiendo de esa manera con el sistema de sucesión presidencial que se había implantado, el generalato.

Desde su primera proclama la junta miliar se propuso un ordenamiento del estado y la convocatoria a elecciones para, presionar políticamente a la insurgencia, que tendría menos legitimidad para enfrentar a un gobierno electo, y, el ejército se quitaría la responsabilidad de tener bajo su control el aparato de gobierno y concentrarse en la guerra contrainsurgente. No se trató en este caso de una transición que surgiera de la movilización y las demandas de los sectores populares decididos a arrancar la democracia, sino de una decisión tomada desde arriba con objetivos que no necesariamente eran construir una sociedad democrática.

La situación social y política tampoco permitía otra cosa en ese momento. Entre 1976 y 1980 se había dado un auge de la lucha social que se tradujo en manifestaciones, paros y huelgas que recibió por respuesta una ola de represión y violencia de parte de las fuerzas de seguridad que aniquiló a las organizaciones sociales, cuyos dirigentes sobrevivientes y miembros más comprometidos pasaron a la clandestinidad y/o se incorporaron a las organizaciones guerrilleras. Estas a su vez, desde finales de 1980 intentaron generalizar sus acciones militares, tomando tramos carreteros, cabeceras municipales, atacando unidades fijas y móviles del ejército, creando lo que Payeras denominó como una situación estratégica, es decir una situación en la que el conflicto político y militar se iba a dirimir en el campo militar (1991:9).

El desenlace de esta situación se develó a lo largo de 1982 y 1983 cuando el ejército de Guatemala realizó una campaña militar en contra de las fuerzas guerrilleras en la que se centró no tanto en enfrentar a las unidades insurgentes sino en destruir sus bases de apoyo a través de matanzas de población no combatiente, el desalojo de territorios – que se convertían en tierra de nadie – y la concentración para su control de la población. Para 1984 la guerrilla, aunque no había sido aniquilada, ya no constituía una amenaza. En esas

circunstancias es que el ejército decidió convocar a elecciones y entregar el poder a los civiles⁵⁴.

En el caso salvadoreño el proceso fue distinto. Como se verá en el siguiente capítulo, ante la movilización social y lo que se percibía como una inminente insurrección las fuerzas armadas se dividieron entre quienes plantearon una propuesta reformista – que en dichas condiciones era una propuesta revolucionaria – y quienes plantearon una respuesta contundente y violenta al desafío social. La convocatoria a elecciones, la constituyente y el gobierno civil de Napoleón Duarte fue el resultado del fracaso de la junta revolucionaria, pero también de la imposibilidad de contener por la fuerza al levantamiento popular. En este caso, la democracia electoral no fue la principal demanda de las fuerzas de oposición que, aglutinadas en el FMLN se lanzaron a la guerra civil en enero de 1981, la convocatoria a elecciones fue también parte de un proceso de reformas que tuvo una dimensión contrainsurgente.

En Nicaragua como se ha venido señalando, la trayectoria democrática es distinta: cuando la revolución nicaragüense se convirtió en revolución Sandinista la democracia electoral dejó de ser una prioridad. Entre 1979 y 1983 el programa de reconstrucción nacional no priorizó este tema. En agosto de 1980 Humberto Ortega afirmaba que “Para el Frente Sandinista, la democracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones. Democracia no es simplemente elecciones. Es algo más, mucho más. Para un revolucionario, para un Sandinista significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales. Mientras más tome parte el pueblo en esa materia será más democrático. Y hay que decirlo de una vez por todas, la democracia no empieza ni termina con las elecciones. Es un mito el querer reducir la democracia a esa condición. La democracia se inicia en el orden económico, cuando las desigualdades sociales principian a debilitarse, cuando los trabajadores, los campesinos, mejoran sus niveles de vida. Ahí se origina la Democracia. Antes no.” (Krenerich; 1996:54)

Fue ante la agresión norteamericana que el gobierno Sandinista decidió celebrar elecciones generales en noviembre de 1984. En estas participaron todos los partidos

⁵⁴ Este período ha sido ampliamente analizado. Entre los trabajos que abordan esto puede mencionarse Aguilera y Torres Rivas (1986); Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH (1999), ODHA Vol 1.

políticos con personalidad jurídica, excepto los grupos somocistas y contrarrevolucionarios. Sin embargo, debido a presiones externas la Coordinadora Democrática Nicaragüense (en ese momento la expresión más importante de la oposición legal) optó por boicotear el proceso, lo que limitó las opciones reales.

Asimismo, las propias condiciones del conflicto dieron lugar a que este proceso se llevara a cabo en el marco de un estado de emergencia que estaba vigente desde 1982 y que apenas fue atenuado para facilitar la campaña electoral. De acuerdo con Krenerich, a diferencia de las elecciones durante el régimen somocista, estas elecciones fueron técnicamente correctas, aunque el contexto político limitó sus posibilidades competitivas. (1996:57)

En los tres casos se encuentra una situación similar: elecciones en el contexto de guerras civiles en las que, en los casos de Guatemala y el Salvador, la oposición armada estaba vetada de participar y, expresiones ideológicas de izquierda se encontraban en una situación de riesgo. Eran, como se decía en la época, “democracias de baja intensidad” que en algunos casos sirvieron para legitimar a los gobiernos y, en los países mencionados a minar lenta pero consistentemente el poder militar.

Hasta acá, el relato de la instauración de democracias electorales se ha centrado en los actores de una parte del proceso político relacionado directamente con los conflictos armados: los gobiernos y los ejércitos enfrentando a las insurgencias en los casos de Guatemala y El Salvador, y, el gobierno Sandinista respondiendo electoralmente a una oposición “desleal” apoyada por los Estados Unidos de América. Sin embargo, como lo señala Artiga, antes de la transición existían sistemas de partidos políticos que tuvieron cierta continuidad. Los regímenes autoritarios en sus diversas variantes contaron con el apoyo, la complicidad y la tolerancia de partidos políticos que aceptando la dictadura, la persecución contra dirigentes sociales, y el fraude electoral se mantenían dentro del sistema, contribuyendo a su legitimación.

Desde esta perspectiva pueden encontrarse ciertas continuidades no sólo en los partidos que pasaron del autoritarismo a la democracia electoral, sino también en el tipo de sistema que se fue constituyendo. En Guatemala, los partidos cómplices del generalato como el Partido Revolucionario PR, Partido Institucional Democrático PID, Movimiento de Liberación Nacional MLN y la Democracia Cristiana Guatemalteca DCG fueron los

partidos que predominaron – junto al único nuevo partido exitoso la Unión del Centro Nacional UCN – durante la década de los ochenta.

Durante esta década en El Salvador se observa el fenómeno de la subsistencia de dos partidos que provenían del régimen autoritario el PCN y el PDC, así como la irrupción y predominio de ARENA, partido que logró cohesionar a los principales grupos económicos con una ideología anticomunista. La inserción en la legalidad del FMLN modificó significativamente esta situación que tendió al bipartidismo polarizante.

En Nicaragua, además del FSLN coexistieron fuerzas políticas que se denominaban liberales y conservadores, negando en el primer caso la vinculación con la dictadura de Somoza, aunque apelando al liberalismo doctrinario decimonónico.

En Guatemala y El Salvador, considerando únicamente a los actores principales del sistema de partidos políticos, en la primera etapa de la transición política puede encontrarse la continuidad de los partidos políticos y lo que expresaban ideológicamente y dos variantes principales: aunque restringido, el juego electoral no estaba interceptado por fraudes de grandes dimensiones; y, se crearon nuevos partidos políticos. En Nicaragua, la revolución provocó por lo menos durante la década de los 1980 cambios significativos: el FSLN pasó de ser una fuerza de oposición antisistema relativamente marginal a constituirse en el principal partido político del país que estructuró ramificaciones en el territorio y en los grupos sociales. Una parte del somocismo, integrada fundamentalmente por ex oficiales y miembros de la guardia nacional pasó a integrar los grupos contrarrevolucionarios que fueron apoyados por el gobierno norteamericano; no es sino hasta finales de la década que emergerían grupos políticos ligados al liberalismo de la dictadura.

Las elecciones en este período fueron, de acuerdo con Artiga, “...parte y culminación del cambio de régimen. No sólo condujeron a la constitución de un gobierno libremente electo, como en el caso hondureño, bajo el cual se inauguraba la fase de consolidación democrática. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, todas las elecciones de este período tenían, por el contexto de la guerra fría y la regionalización del conflicto bélico, un carácter contrainsurgente impuesto por la geopolítica de los Estados Unidos. En los dos primeros no se buscaba tanto la democratización del régimen como la legitimación de gobiernos afines a la geopolítica estadounidense de contrainsurgencia y contrarrevolución. En Nicaragua, sandinistas y anti-sandinistas buscaban la legitimación o

deslegitimación del proceso revolucionario⁵⁵. En los tres países sólo la finalización de los conflictos recuperaría el sentido democrático de las elecciones. Al señalar este hecho, no trato de negarle importancia a los procesos electorales de la década de 1980. Lo que intentó señalar es lo inadecuado que resulta identificar la instauración democrática con la elección de Asambleas Constituyentes en cada uno de los países involucrados, por más que, bajo presión y observación internacional se respetasen sus resultados. Estas elecciones formaron parte de los procesos de transición sin constituir su finalización. En la medida en que elecciones y sistemas de partidos están indisolublemente asociados resulta de interés analizar el impacto que suponen, sobre los últimos, la celebración de elecciones en contextos de guerra interna.” (2000:130)

A pesar de que las elecciones para constituyente se realizaron en un ambiente que limitaba la pluralidad y la competencia política, estas elecciones dieron lugar a Constituciones que establecieron el marco jurídico político que, pese a ciertas modificaciones sigue vigente hasta la fecha. En el caso guatemalteco por ejemplo, se reconocen las limitaciones de la actual Constitución que, aunque no tiene un carácter explícitamente contrainsurgente, esta imbuida del espíritu de su época y por lo tanto mantiene ciertas formas de exclusión política y veda la posibilidad de cambios estructurales que modifiquen significativamente la estructura agraria y tributaria. Mucho menos responde a demandas que a principio de la década de 1980 no existían y no podían manifestarse: el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas, la paridad y la igualdad entre sexos, etcétera.

En el caso salvadoreño, la Constitución ha sido objeto de sucesivas reformas tendientes – como en el caso de las establecidas en los acuerdos de paz – a desmontar las estructuras autoritarias y avanzar en dirección a la democratización, y, en otros momentos a los intereses de los grupos que logran constituir correlaciones de fuerzas. En Nicaragua el proceso parece haber sido el de sucesivas reformas orientadas a quitarle a la Constitución todos los rasgos de su origen revolucionario.

⁵⁵ Anderson et al (2003) desde un modelo de economía política analizaron este proceso, identificando en la derrota electoral Sandinista un voto basado en la racionalidad económica.

IV.4 Sociedades empobrecidas

La primera parte del período de “implantación democrática” en los países que se ha venido tratando estuvo, en lo social, caracterizada por una agudización de la condición de pobreza de la mayoría de la población de la región. Como se señaló antes, el período de crecimiento económico prolongado no contribuyó a la reducción contundente de la pobreza y la desigualdad. Torres Rivas caracteriza a este período como una modernización espuria en la que, a pesar de que se dio un traslado de la fuerza de trabajo del campo en la ciudad, en el medio urbano esta no alcanzó niveles de productividad y altos ingresos, sino arrastró situaciones de desempleo y pobreza. (1998:171)

A las características estructurales de las economías centroamericanas que eran productoras de pobreza: economías pequeñas, predominio de actividades primarias, bajo peso del aparato estatal, gran apertura externa y reducida capacidad de consumo, se sumaron las consecuencias de los conflictos armados y el impacto de la recesión económica mundial. (Menjívar y Trejos; 1990:30)

Cuadro 8
Evolución de la Pobreza en Centroamérica
Por país y zona en porcentajes

País y zona	Porcentaje de Pobres		Porcentaje de pobreza extrema	
	1980	1985	1980	1985
América Central				
Total	63	72	40	49
Urbano	50	58	28	35
Rural	72	83	49	60
Guatemala				
Total	71	83	39	64
Urbano	66	67	30	55
Rural	74	93	44	70
El Salvador				
Total	68	87	51	51
Urbano	58	80	45	40
Rural	76	92	55	60
Nicaragua				
Total	60	69	32	38
Urbano	46	56	22	23
Rural	78	86	46	57
Honduras				
Total	68	79	57	57
Urbano	44	61	31	32
Rural	80	90	70	73
Costa Rica				
Total	29	28	16	16
Urbano	17	19	9	10
Rural	39	37	22	21

Fuente: Menjívar y Trejos 1990.

A pesar de las dificultades metodológicas para captar la pobreza durante la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, Menjívar y Trejos (1990) lograron construir el cuadro 8 que muestra en toda su crudeza los efectos de la crisis económica y los conflictos en Centroamérica. En países como Guatemala y El Salvador se asistió a un proceso de empobrecimiento que llevó a que ocho de cada diez personas estuvieran en dicha condición, cifra que alcanzó a nueve de cada diez en las zonas rurales. Ante este proceso nuevamente Costa Rica constituyó la excepción regional, logrando limitar el impacto de la crisis y reducir el porcentaje de población pobre y extremadamente pobre.

En este primer período de construcción de orden democrático la pobreza estaba asociada en primer lugar a un mayor tamaño de las familias pobres, con mayor proporción

de menores y menor participación general. El mayor número de hijos por familia, que estaba asociado a estrategias de sobrevivencia, tenía impactos en la propia reproducción de la pobreza. De acuerdo con Menjívar y Trejos “Otro grupo poblacional que muestra un comportamiento específico con relación a la pobreza son los indígenas. Aunque no se presenta evidencia directa sobre estos grupos, la composición étnica de las poblaciones rurales de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua junto a la situación generalizada de pobreza en estas áreas (alrededor del 90 por ciento), dan indicios sobre la incidencia mayor de la pobreza en estos grupos poblacionales. En Panamá por su parte, el grupo indígena no aparece incorporado en la encuesta que sirve de base a las estimaciones. Sin embargo se informa de sondeos parciales que arrojan un 70 por ciento de la población indígena padeciendo e privación extrema. Este porcentaje contrasta por el 21 por ciento estimado como el promedio del país para la población en situación de pobreza extrema.” (1990:93)

A esto se agrega el limitado acceso a educación formal, que se expresaba en menores niveles de educación en los jefes de hogares pobres, lo que impactaba directamente en la posibilidad de acceder a empleos mejor remunerados. “Por el lado de la demanda, aunque el desempleo está presente y se asocia con pobreza, particularmente cuando afecta a la fuerza de trabajo primaria, la situación dominante es la de poseer trabajo y los bajos ingresos familiares entre los pobres se asocian más con los tipos de empleo que con la presencia de desempleo. Así ocupaciones inestables de baja productividad, alto subempleo y reducidas remuneraciones son la tónica de los puestos de trabajo a que pueden acceder los miembros de las familias pobres, consecuentemente, escasamente calificados. Por ello no extraña que la pobreza se asocie con inserciones al mercado de trabajo en la forma de trabajadores por cuenta propia y asalariados temporales del sector privado.” (Menjívar y Trejos; 1990:95)

Cuadro 9
Centroamérica:
Indicadores sobre las condiciones laborales
En porcentajes

Indicador y país	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Desempleo abierto							
Guatemala	1.4	3.1	13.7	16.6	12.6	12.6	10.9
El Salvador	10.2	16.1	33	24	24.5	24	25.3
Nicaragua	s.d.	18.3	22	23	24	24	23.8
Honduras	s.d.	15.2	22	23	24	24	22
Costa Rica	3.5	6	6.8	6.2	5.5	5.6	4.9
Subempleo							
Guatemala	54.3	43	30.6	29.8	31.7	30.6	s.d
El Salvador	44.6	55	32.2	23.8	24	24.5	s.d
Nicaragua	s.d.	49	22.2	s.d.	s.d	s.d	s.d
Honduras	s.d.	64	24.5	26.5	22.3	24.9	s.d
Costa Rica	31.5	26	8.4	8	8.5	8.4	s.d
Salarios Mínimos Reales							
Guatemala	s.d.	100	99	81	87	90	s.d
El Salvador	s.d.	100	74	64	51	48	s.d
Nicaragua	s.d.	100	44	31	20	17	s.d
Honduras	s.d.	100	90	86	84	76	s.d
Costa Rica	s.d.	100	112	119	119	112	s.d

Fuente: Menjívar y Trejos 1990.

La afirmación anterior puede constatarse en el cuadro 9 que muestra algunos indicadores laborales de la época. En primer lugar, se destaca el deterioro significativo de los salarios mínimos reales de El Salvador y Nicaragua, llegando a ser estos equivalentes a menos de la mitad y a menos de una quinta parte respectivamente respecto a los salarios de principios de la década. En el trabajo agrícola, donde se respetan aún menos los salarios mínimos, este deterioro explica en parte el aumento de la pobreza extrema rural. El otro dato relevante, y que puede ser cuestionado por otros datos es el referido al desempleo abierto y el subempleo. Mientras el desempleo abierto es relativamente bajo en Guatemala, es alto en Nicaragua y El Salvador, países en los que las condiciones económicas no permitían recurrir al autoempleo, sobre todo en las zonas rurales.

Para complementar esto, es importante recuperar lo señalado por Pérez Sáinz respecto a que la crisis de los 80 en el ámbito laboral se tradujo en un incremento

importante del sector informal así como en la feminización de los mercados de trabajo. El crecimiento del sector informal fue la respuesta que la población desempleada encontró para hacerse de medios de subsistencia. Al mercado de trabajo informal fueron lanzados aquellos trabajadores, generalmente con menor calificación o que se hicieron prescindibles en las empresas, así como las mujeres que debieron completar el ingreso de los hogares.

De acuerdo con el autor citado en el interior del sector informal "... se evidenció cierta categorización ocupacional interna con acoplamiento en términos de género. Durante esos años quedó patente la heterogeneidad del sector informal: por un lado, un número reducido de actividades caracterizadas por su dinamismo y, por otro lado, la mayoría de las actividades signadas por lógicas de subsistencia atrapadas en la pauperización. Las primeras estaban asociadas a la provisión de ciertos bienes y servicios a sectores medios mientras las segundas configuraban una economía de la pobreza; pobres produciendo para pobres. En este sentido, si bien el sector informal resultaba más accesible a las mujeres que el formal, dentro de él se veían recluidas en las actividades de subsistencia. Este acoplamiento se relativizaba cuando la magnitud de la informalidad dinámica era menos limitada por una mayor presencia de sectores medios como lo era el caso de San José, en Costa Rica, en contraste con el resto de las capitales centroamericanas. (2004a:53)

En el campo se dio un proceso de desagrarización relativa, que se expresó en un limitado crecimiento de la PEA agrícola y la emergencia de una nueva ruralidad en la que lo agrícola no sería la única fuente de empleo. (2004a:53)

En cuanto a la desigualdad, de acuerdo con Funkhauser y Pérez Sáinz (1997:20) se cuenta con información sobre la distribución de ingresos en tres países de la región. "En los casos de Guatemala y Honduras hubo un incremento de la desigualdad pasando los respectivos coeficientes de Gini, a principios de la década, de 0.579 y 0.549 a 0.595 y 0.591, respectivamente. Por el contrario en Costa Rica acaeció un descenso de este indicador del 0.475 al 0.460 mostrando una mejora en la distribución."

Como se ha venido argumentando, las condiciones sociales en las que se inició la estructuración de democracias electorales fueron adversas. En un período relativamente corto, importantes sectores de la sociedad pasaron de la movilización social y política – que puede constatarse en los ciclos de protesta que se desarrollaron entre 1978 y 1981 en El Salvador y Guatemala, así como en la ofensiva social y militar que terminó con la dictadura

somocista en Nicaragua – a la lucha por la sobrevivencia. Sobrevivencia en un sentido literal y con dos dimensiones: en el sentido de salir con vida de las campañas contrainsurgentes de carácter genocida que se implementaron en contra de la población civil en los dos primeros países; y, salir adelante en un contexto económico de colapso, en el que las familias debieron invertir sus energías y recursos en estrategias de subsistencia que les permitieran cubrir lo necesario para la subsistencia.

En esas condiciones materiales no es fácil pensar en la articulación de un proyecto político democrático e igualitarista; al contrario, la posibilidad de participación política partidaria estuvo mediada por la aceptación del sistema. A pesar de esto, no debe pasarse por alto que, en el caso guatemalteco, las elecciones de 1984 y 1985 alcanzaron niveles de participación ciudadana importantes.

IV.5 Cambio de Modelo y Nuevo Ciclo de Reformas

Un primer elemento de la argumentación de este capítulo consistió en señalar que las condiciones políticas, económicas y sociales en las que se inició el proceso de construcción de la democracia en estos países no fueron las más favorables. En lo político como lo señaló Sojo, "... la transición hacia la democracia en la década de los ochenta y noventa en Centroamérica ocurre como expresión de un modelo de contención contrainsurgente primero y, a partir de la firma de los acuerdos de paz, como resultado de un esfuerzo de consolidación institucional. En los dos momentos, la presión externa juega un papel trascendental y en ambos, la transición política no puede comprenderse al margen de su connotación político militar. Esta percepción enuncia entonces una situación de subordinación de las actividades orientadas a la modernización política respecto de la problemática político militar." (1999:51) En ese sentido, lo que quiere subrayarse es que el espíritu de la democratización no fue el de construir democracias, sino contener la insurrección; pero, además de esto, la democracia se instituye o implanta en un período de debacle económica que debilitó al régimen y en un contexto social caracterizado por el conflicto y el empobrecimiento que, aunque permitió la participación electoral se contrapuso a la participación política activa⁵⁶.

⁵⁶ Doorenspleet (2004) plantea que el análisis de las transiciones a la democracia no debe restringirse exclusivamente a lo político, sino que debe considerar lo que denomina como "contexto estructural". Este abordaje ha permitido constatar que aspectos como el crecimiento económico, la ubicación del país de que se

En los países que se estudia no se vieron en la primera mitad de la década de los ochenta manifestaciones populares exigiendo la salida de los militares del poder y demandando democracia. En Guatemala y El Salvador estas movilizaciones se dieron en la segunda mitad de la década anterior pero no para demandar democracia liberal, sino para plantear la construcción de un “gobierno revolucionario, obrero, campesino y popular”. La democracia, se insiste, fue una concesión, o imposición desde arriba en estos dos países. A pesar de este origen si no espurio, por lo menos problematizable, como lo ha señalado Torres Rivas, la pura y simple democracia electoral restringida desencadenó procesos de democratización más amplias que, al articularse con los procesos de paz tendieron a generar una nueva situación política con amplias potencialidades.

Esta doble dinámica se desarrolló en un nuevo marco económico que impactó en el tipo de democracias que se fueron constituyendo. Este nuevo escenario económico se caracterizó por lo que algunos autores han denominado como nuevo modelo o estilo de desarrollo en Centroamérica (Segovia 2002 y 2004, CEPAL 2001, Weisleder 2003), y un nuevo ciclo de reformas económicas en el marco de una recuperación moderada de la economía (Zuvekas;2002:92) Si, como se vio antes, las reformas de los ochenta fueron una suerte de terapia intensiva que se implementaron en muchos casos de facto, desde finales de la década de los noventa se empezaron a implementar un conjunto de reformas más o menos orientadas por lo que se conocería como el consenso de Washington pero que, en estos países estuvieron sesgadas por decisiones políticas orientadas a beneficiar a determinados grupos económicos.

Desde finales del siglo XIX se constituyó en Centroamérica un modelo económico, denominado como agroexportador que, en términos generales tuvo continuidad a lo largo del siglo XX. De acuerdo con Segovia (2004:9) la característica más importante de este modelo es la dependencia del sector exportador, de manera que “... existía una relación directa entre el nivel de exportaciones, por un lado, y la tasa de expansión económica, la tasa de acumulación y la de inversión, la captación de ingresos fiscales, el nivel de empleo y la capacidad para importar, por el otro.”

trate (con vecinos democráticos o no), así como su papel en el sistema mundial son determinantes para explicar las transiciones. En Centroamérica el enfoque estructural ha sido aplicado por Sojo (1999).

La dependencia del sector exportador se explica por las características estructurales de las economías de la región, incluyendo la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital que se traducían en que el desarrollo de las otras ramas de la economía estaba asociado al financiamiento que producían las exportaciones; la principal fuente de ingresos del Estado provenía de los impuestos a las exportaciones, de manera que las fluctuaciones de precios o la caída de estas impactaba directamente en los recursos públicos; la acumulación de capital dependía también de los ingresos de las exportaciones, de donde se generaban inversiones, empleos e ingresos en otros sectores; y, "... debido a que los cultivos de agroexportación son intensivos en el uso de mano de obra no calificada, constituían la principal fuente de trabajo en la población económicamente activa en el campo." (Segovia; 2004:8-10)

Este modelo también tenía un impacto social y político: "... la dependencia del sector agroexportador configuró una economía agraria de carácter dual e interdependiente – la agricultura de exportación y la de subsistencia – que a su vez explica, en buena medida, las extremas desigualdades en la distribución del ingreso en dicho sector y el poco interés de los grupos dominantes en la educación de la fuerza laboral agrícola." En el momento fundacional de este modelo, el Estado intervino en el proceso de reestructuración de la tierra y en la emisión de leyes para garantizar la mano de obra para las plantaciones, así como para crear las condiciones para la explotación de los productos de exportación. El autoritarismo puede explicarse en parte por "... la relación simbiótica entre grupos económicos dominantes y el gobierno y a los métodos represivos utilizados históricamente para asegurar la disponibilidad de mano de obra requerida para los cultivos de agroexportación, en el ámbito político la economía agroexportadora contribuyó a la configuración de sistemas políticos autoritarios y no participativos." (Segovia; 2004:11)

El cambio del modelo económico no fue un hecho repentino, se trata de un proceso que, como lo ha señalado Segovia para el caso salvadoreño, tiene sus bases en las disputas políticas y sociales de la década de 1980. (2002:8-9).

De acuerdo con CEPAL las nuevas características de las economías centroamericanas empezaron a perfilarse a partir de la recuperación económica durante la década de los noventa. "Entre 1990 y 1999 la región en conjunto creció 4.5% promedio anual, por lo que el producto por habitante aumentó a una tasa media de 1,5% por año,

recuperándose en parte del retroceso experimentado en la década anterior. Se restableció progresivamente la estabilidad económica y se crearon las condiciones para la reactivación de los procesos de ahorro e inversión, que a fines de los noventa alcanzaron un nivel cercano a los registrados en los años setenta. Asimismo, la región avanzó enormemente en la recuperación de la confianza de la comunidad internacional, de tal manera que se reactivaron los flujos de capitales financieros, arribaron nuevas inversiones extranjeras directas y se repatriaron capitales que se habían fugado durante la crisis.” (CEPAL; 2001:10)

En este período se da lo que Segovia denomina como “quiebre estructural en la región” que marca el colapso definitivo del modelo agroexportador y el surgimiento de un Nuevo Modelo Económico. Un elemento clave de este proceso está constituido por el surgimiento de nuevas fuentes de divisas que sustituyeron a los productos tradicionales de exportación. Estas nuevas fuentes de divisas incluyen “... las originadas por las exportaciones no tradicionales, particularmente maquila; y por otra parte, las provenientes de las remesas familiares que envían los centroamericanos que viven en el exterior, principalmente en Estados Unidos.” A estas puede agregarse el turismo⁵⁷.

De acuerdo con la CEPAL, durante la década de 1990 la generación de divisas por la exportación de bienes de la región “... casi se triplicó al elevarse de 4407 millones de dólares en 1990 a 14194 en 1999, con una tasa media de crecimiento de 13,5% al año. Este crecimiento se debió en gran medida a la rápida evolución que experimentaron las exportaciones no tradicionales, en parte favorecida por un entorno internacional favorable y en parte estimulada por un sistema de incentivos más propicio.” (2001:31)

Las nuevas exportaciones que incluyeron productos agropecuarios como frutas, verduras y plantas ornamentales, pero también productos manufacturados como la maquila expandieron de 1803 millones a 9703 millones. Por turismo la región captó en 1980 206 millones de dólares, en 1990 520 millones, y, en 1997 2005 millones.

⁵⁷ A diferencia de Segovia, Weisleder propone no un nuevo modelo económico sino un nuevo estilo de desarrollo que, desde su perspectiva ha conducido a “tres patrones básicos de integración al mercado mundial: i) diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y en menor grado El Salvador). ii) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de valor agregado nacional (maquila textil); casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua. Iii) Economía exportadora de servicios de ‘infraestructura comercial’, Panamá.” (2003: 19)

En la región se consolidó un nuevo patrón de crecimiento basado "... en el dinamismo de las actividades vinculadas con la industria maquiladora y los servicios". Se puede constatar que "... en la mayoría de los países el sector secundario (industria y construcción) y terciario (comercio y servicios) crecieron en los últimos treinta y cuatro años a un ritmo mayor que el producto interno bruto (PIB), mientras que el sector primario (agricultura y minería) y la agricultura en particular, crecieron a tasas inferiores a las registradas en el PIB. Solamente en el caso de Nicaragua el crecimiento promedio anual del sector primario fue superior al crecimiento del PIB en todo el período analizado, si bien la agricultura tuvo un comportamiento inferior al PIB en la década de los noventas. En todo caso, aún en este país el dinamismo del sector terciario fue superior al crecimiento del PIB y del sector primario en los noventas y en lo que va de la presente década." (Segovia: 2004:15)

Cuadro 10
Centroamérica: participación de algunos sectores
Económicos dentro del PIB
-en porcentajes-

Años	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	00-03
Guatemala							
Primario	27.9	36.7	35.5	26	25.5	24.2	23.2
Agricultura	27.8	26.5	25.2	25.7	25.2	23.7	22.6
Secundario	17.5	18.8	19	17.6	16.8	16	14.8
Industria	15.8	15.9	16	15.6	14.7	13.7	12.9
Servicios	54.6	54.6	55.5	56.5	57.7	59.8	62
El Salvador							
Primario	18.4	17.1	19.2	17.9	16.1	13.5	12.1
Agricultura	18.1	16.9	18.9	17.6	15.7	13.1	11.7
Secundario	30.8	30.8	25.4	25	25.3	25.7	27.4
Industria	27.8	26.5	21.8	21.1	21.7	21.9	23.5
Servicios	50.8	52	55.4	57.1	55.7	54.7	54.7
Nicaragua							
Primario	27	27.1	25.1	23.6	25.7	20.8	21.6
Agricultura	23.9	24.9	24.4	23	25	19.9	20.5
Secundario	25.5	26.8	28.2	28.2	25.6	21.6	21.9
Industria	21.2	22.3	25.5	24.8	22.5	17.2	17.6
Servicios	47.5	46.1	46.7	48.2	48.7	48.5	48.2
Honduras							
Primario	33.2	26.8	26.3	25.7	26	25.6	24.4
Agricultura	31	25	24.6	24.2	24.6	23.9	22.8
Secundario	17.1	18.4	18	17.9	18.4	17.8	18.4
Industria	12.8	13.6	12.9	13.6	13.6	14.1	15
Servicios	40	43.9	46.3	46.5	45.7	47.1	49.8
Costa Rica							
Primario	22.8	19.4	19.3	11.6	11.8	11.3	10.5
Agricultura	22.8	19.4	19.3	11.6	11.7	11.2	10.4
Secundario	24.3	27.6	26.4	25.4	25.1	25.9	26.3
Industria	19.5	21.8	21.7	21.1	21.1	22.2	22.4
Servicios	52.9	53	54.3	56.5	56.1	55.1	56.5

Fuente: Segovia (2004:21)

La consolidación del nuevo patrón de crecimiento estuvo relacionada con varios factores: "... la influencia de los conflictos armados de los ochentas sobre el consumo; el efecto positivo de las remesas en el ingreso nacional disponible y consecuentemente en el

consumo; la pérdida de rentabilidad de la agricultura y la industria tradicional con relación a las actividades vinculadas con los servicios y la maquila; el aumento y reestructuración del crédito de los sistemas bancarios a favor del consumo y las actividades especulativas; el aumento significativo de las importaciones debido a la apertura externa y a la mayor disponibilidad de divisas” así como el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) “... la cual en los noventas se dirigió principalmente hacia los servicios, a diferencia de lo ocurrido en las décadas de los sesentas y setentas, en donde dicha inversión se centró fundamentalmente en la industria manufacturera.” (Segovia: 2004:28)

Este patrón de crecimiento provocó cambios en el balance de poder de los grupos empresariales a favor de los relacionados con servicios y exportaciones no tradicionales; por su carácter urbano ha provocado la profundización del proceso de urbanización; ha provocado cambios en la estructura de los mercados laborales; y una reestructuración del PIB – que se muestra en el cuadro 10-. (2004:18.19)

De acuerdo con el autor citado, pueden identificarse tres pilares fundamentales del nuevo modelo económico centroamericano:

- a) Una “... nueva inserción internacional, basada en una nueva integración con Estados Unidos a través de las migraciones y las exportaciones de maquila.” Sobre esto, como se verá más adelante la migración ha tenido consecuencias relevantes tanto en términos de cambio socio cultural (un porcentaje significativo de la población de estos países vive en los Estados Unidos de América generando una dinámica de intercambio cultural intenso) sino también por la importancia que tienen las remesas para la subsistencia de las familias y el funcionamiento general de la economía. Por su parte, las exportaciones de maquila no sólo generan ingresos sino han promovido cambios a partir del aumento del empleo femenino.
- b) La estabilidad financiera y cambiaria se ha convertido en otro pilar del nuevo modelo. Aunque este elemento estuvo presente en la región durante buena parte del siglo XX la novedad estriba en que esta no descansa en las divisas generadas por los productos primarios de exportación sino en las nuevas fuentes de divisas, especialmente las exportaciones no tradicionales y las remesas. La estabilidad favorece “... la acumulación de capital a escala nacional y regional

en las actividades vinculadas con los servicios (particularmente los servicios financieros) y la industria maquiladora, así como atraer inversión extranjera a la región tanto en actividades de exportación hacia Estados Unidos, como en sectores de servicios y comercio que operan a escala nacional y regional.”

- c) El tercer pilar está constituido por el mercado regional, que tampoco es nuevo, aunque si lo es su nuevo rol “... que consiste en generar una base sólida que permita ampliar los espacios de acumulación de los principales grupos económicos nacionales y de las empresas transnacionales que operan en la región, vinculados a la banca, los servicios (incluyendo los servicios básicos como telecomunicaciones y electricidad) y el comercio, en un contexto del libro mercado.” Esto ha contribuido al desarrollo de la integración real de los grupos empresariales nacionales que actúan de manera regional.

Este modelo económico posee a juicio de Segovia 6 características principales. Uno, tiene “... una clara orientación hacia fuera y depende para funcionar tanto de las exportaciones como de las importaciones, siendo estas últimas fundamentales no sólo para el funcionamiento del aparato productivo, sino, también, para sostener el patrón de crecimiento basado en los servicios y el comercio.” Dos, el sector privado (nacional e internacional) tiene un rol preponderante, en particular los sectores vinculados a finanzas, comunicaciones, electricidad, servicios y en algunos casos a la industria maquiladora y exportadores no tradicionales. Estos grupos han desarrollado estrategias regionales, mientras que los estados tienen una injerencia mucho menor en la economía aunque desempeña un papel “... en el fomento y ampliación de los nuevos espacios de acumulación dentro del modelo”. El Estado ha producido las condiciones para la instauración del modelo, impulsando procesos de “... privatizaciones y concesiones, la modificación de los sistemas fiscales a favor de los sectores exportadores y de servicios, las reformas a los sistemas de pensiones y de seguridad social, el abandono de la concepción universal de la política social y el manejo macroeconómico con el fin de generar las condiciones mínimas de estabilidad financiera y cambiaria.” (Segovia; 2004:26-27)

Tercero, las nuevas fuentes del excedente provienen del exterior (remesas y transferencias oficiales) y de los excedentes generados por las nuevas actividades dinámicas vinculadas a los servicios y a las exportaciones no tradicionales. “Por otra parte,

la captación y distribución del excedente en el nuevo modelo es distinta que en el caso del sector agroexportador tradicional ya que por una parte el excedente externo procedente del exterior (las remesas) es capturado en su mayoría por los bancos comerciales, lo cual les permite un grado alto de autonomía (y poder económico) con respecto al resto de sectores económicos.” (2004:27) Cuarto, el nuevo modelo se localiza principalmente en zonas urbanas por lo que el crecimiento tiene impacto limitado en las zonas rurales, lo que explica en parte los pocos avances en la reducción de la pobreza, que se concentra en zonas rurales.

Quinto, es intensivo en mano de obra no calificada y no “... ha podido generar suficientes empleos de calidad para absorber la fuerza laboral. Como resultado, han cobrado mayor importancia dos mecanismos de ajuste del mercado laboral: el autoempleo en actividades de baja productividad y la migración internacional.” Finalmente, sexta característica; el modelo convive con un “... sistema político más abierto y participativo en donde el acceso a través de elecciones está legitimado.” (2004:28-29)

Como lo señala el propio Segovia, el cambio y la consolidación del modelo no son un proceso espontáneo, sino que el mismo está relacionado con decisiones políticas producidas desde el Estado en muchos casos con el apoyo y/o la presión de las instituciones financieras internacionales que se expresaron en un nuevo ciclo de reformas económicas. Para analizar este proceso la CEPAL reconoce la existencia de cambios en las condiciones internacionales que se expresaron en la convergencia en las políticas económicas regionales, que contaron con el apoyo del FMI, BM y BID. Esto se dio a través de recursos que estas instituciones inyectaron condicionados a determinadas políticas: acuerdos de derecho de giro, de ajuste estructural reforzado y de supervisión. (CEPAL; 2001:12)

En esta convergencia se subraya que “... los cambios en la administración gubernamental ocurridos en la región entre 1989 y 1991 marcaron un hito en la construcción de la nueva estrategia de desarrollo. En general, las nuevas autoridades gubernamentales se caracterizaron por su orientación liberal y coincidieron en gran medida con la nueva dirección de la política impulsada por los organismos financieros internacionales, lo cual facilitó la instrumentación de la estabilización macroeconómica y el cambio en el sistema de incentivos económicos aparejados a la reforma estructural.” (CEPAL; 2001:12)

Las políticas regionales convergieron en el objetivo de la estabilización financiera, con énfasis en la aplicación de instrumentos de corrección monetaria y fiscal. Las políticas ejecutadas variaron de acuerdo a las condiciones concretas de cada país. En Nicaragua, donde la situación era dramática e incluía hiperinflación, endeudamiento inmanejable, etc., se implementaron medidas drásticas con cierto apoyo del FMI, BM, BID y USAID a partir de 1991. Estas medidas incluyeron devaluaciones, reducción del estado y una reforma tributaria que incluyó “unificación de impuestos, supresión de exenciones fiscales y reducción de aranceles de importación. (...) En concordancia con el modelo de estabilización financiera y ajuste estructural convenido con el FMI y el Banco Mundial, en los años noventa las autoridades de Nicaragua aplicaron los instrumentos tradicionales de regulación monetaria y de restricción fiscal para reprimir la inflación por el lado de la demanda nominal. En el ámbito monetario, en 1992 se reformó la Ley Orgánica del Banco Central que otorgó autonomía al instituto emisor y le prohibió conceder crédito al gobierno (salvo en situaciones excepcionales); la ley también limitó el redescuento al sistema financiero para corregir problemas de iliquidez y, en general, dio más flexibilidad para la ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Esta reforma vino acompañada de una amplia liberalización financiera que incluyó la reprivatización de entidades financieras estatales; en el período 1991-1998 se establecieron 12 bancos y sociedades financieras de propiedad privada. Asimismo, en este lapso se fortaleció orgánica y funcionalmente la Superintendencia de Bancos.” (CEPAL; 2001:15)

La política fiscal se orientó a cuatro áreas: “reducción del tamaño económico del Estado, privatización de empresas públicas, remodelación del régimen tributario y reordenamiento de la administración pública.” El déficit del sector público no financiero con relación al PIB (sin contar las donaciones externas) se redujo del 20.2% en 1990 al 4.8% en 1998, aunque aumentó nuevamente a 11.7% debido a las consecuencias del huracán Mitch. “Al logro de estos resultados contribuyeron primordialmente el incremento paulatino de los ingresos tributarios y la contención del gasto corriente a partir de 1995, por el efecto consolidado de las reformas hincadas en 1991.” (CEPAL; 2001:17)

En Guatemala la situación era distinta, la inestabilidad financiera “... en los primeros años noventa fue de origen primordialmente monetario y se asoció a los desajustes derivados de la devaluación del tipo de cambio iniciada en 1986, que se

exacerbó en 1990. Por el lado de las finanzas públicas, el déficit del gobierno central había alcanzado un promedio de 4.8% del PIB entre 1980 y 1984, pero se redujo a 2.5% en el período 1985-1990, siendo ambas cifras muy inferiores a las registradas por los restantes países centroamericanos en las mismas fechas. Por tal motivo, los esfuerzos de estabilización financiera se concentraron en las variables monetarias para evitar un deterioro del tipo de cambio y moderar sus efectos inflacionarios.” (CEPAL; 2001:21)

Por su parte, El Salvador fue “... el país centroamericano donde el ajuste financiero se realizó con mayor coherencia en los años noventa. A ello contribuyeron la reactivación económica iniciada en 1989, el aumento constante de la relación de precios del intercambio, el bajo nivel del endeudamiento externo y el considerable aporte de las remesas familiares en la evolución de la balanza de pagos. Estas condiciones mejoraron en 1992, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado.” (CEPAL; 2001:27)

El gobierno de Cristiani “... puso en marcha un estricto programa de estabilización y ajuste estructural orientado a abatir la inflación, cuyo promedio anual había sido de 23,3% entre 1985 y 1989. Este programa incluyó el redimensionamiento del sector público en general, la reforma total del sistema financiero incluyendo la privatización de las entidades bancarias nacionalizadas, la aceleración de la apertura comercial a raíz del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la creación de incentivos a la repatriación de capitales. En el área fiscal se introdujo el IVA con una tasa de 10%, se reformaron la estructura arancelaria y del impuesto sobre la renta y se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Simultáneamente se impulsaron las inversiones públicas para rehabilitar la infraestructura económica dañada durante la prolongada guerra civil.” (CEPAL; 2001:27)

El apoyo norteamericano fue fundamental para este proceso, así como el de las Instituciones financieras internacionales. Sin embargo, como lo señalan distintas investigaciones, a pesar de la realización de reformas estructurales y de una respuesta positiva inicial de crecimiento, a mediados de la década de los noventa se presentó una desaceleración del crecimiento, lo que impactó en los resultados sociales. (Banco Mundial 2003 y PNUD El Salvador 1999)

Para el Banco Mundial, las razones de la “desaceleración” de la segunda mitad de la década estaban asociadas a un insuficiente ahorro interno; limitaciones en el “capital humano” (niveles bajos de escolaridad); infraestructura; apertura al comercio exterior; y productividad total de factores. El gobierno salvadoreño implementó de acuerdo con las recomendaciones del BM medidas para superar estas limitaciones cuyos resultados fueron calificados por esta institución de significativos a heterogéneos, sin embargo, no se logró elevar la tasa de crecimiento.

La segunda década de las democracias centroamericanas ya no fue de contracción económica, sino de crecimiento y cambio. En ese ambiente se aplicaron medidas de liberalización de la economía que en parte respondían a los requerimientos de las instituciones financieras internacionales y que en parte fueron aprovechadas por los grupos en el poder como mecanismos de acumulación. La orientación del nuevo modelo, las privatizaciones y la obra pública no siempre respondieron al interés general. La liberalización en ciertas áreas estuvo acompañada de la protección a monopolios y la estructuración de oligopolios con el respaldo o la complicidad del Estado.

IV.6 La implantación de las democracias electorales

De acuerdo con Sojo, en Centroamérica se aplicaron, durante la transición dos tipos de reformas, las políticas y las sociales. Las primeras “... se refieren al establecimiento de bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos. En Centroamérica, las reformas políticas adquieren fuerza a partir de 1982, época en la cual el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Nicaragua favoreció la aplicación de correctivos en los aspectos formales y político-institucionales de los regímenes centroamericanos.” (1999:2) Por su parte, las reformas económicas “... regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. En lo que parece relevante para la experiencia centroamericana tales reformas se vinculan a tres aspectos: el nivel de intervención económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado en el entorno de la apertura comercial y la cuestión de la distribución a menudo planteada en términos de pobreza y exclusión social. La reforma económica induce transformaciones en esos aspectos, que son tanto políticas como económicas y que pueden apoyar o disminuir las bases de sustentación material de los diversos estadios por los que atraviesa la negociación política. Lo que se denomina ajuste