

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.

Resumen

La tesis analiza las relaciones entre política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala a partir de los procesos de construcción de orden democrático en la región. Se cuestiona sobre las capacidades de los sistemas democráticos para enfrentar la pobreza y la desigualdad – que son altos en los países objeto de estudio – y el impacto que estos tienen sobre los regímenes democráticos. En el apartado teórico se analizan el debate actual sobre la democracia y su relación con la pobreza y la desigualdad, así como la dimensión política de las teorías sobre el bienestar. A partir de esta revisión se proponen dos modelos de análisis. El primero se ocupa de reconstruir los mecanismos a través de los cuales la democracia podría dar lugar a políticas igualitarias, haciendo especial énfasis en la existencia de proyectos políticos – más amplios que los partidos políticos – que tengan un componente democrático e igualitarista y la “democraticidad” relativa de los sistemas políticos. El segundo pretende captar el impacto de la desigualdad y la pobreza en la política democrática a partir de plantear la distorsión estructural del sistema político, que provoca que, en condiciones de alta desigualdad, este se convierta en productor y reproductor de asimetrías de poder.

Con este instrumental se procede a analizar las bases históricas de la desigualdad en los países objeto de estudio. Se enfatiza de manera particular el papel que en su persistencia ha jugado la exclusión política. Posteriormente se discute el proceso de construcción de sistemas democráticos en la región, identificando para los casos de Guatemala y El Salvador dos momentos: el primero referido a una democratización desde arriba con objetivos fundamentalmente contrainsurgentes y, desde fines de la década de los noventa una trayectoria de democratización desde abajo que permite la incorporación de grupos y demandas excluidas. Se analizan los resultados sociales de las democracias en Centroamérica.

Para analizar la forma en que las democracias han impulsado o no políticas de igualdad se analizan varios periodos críticos en los que, a partir de cambios en la correlación de fuerzas de los sistemas políticos se han producido políticas distributivas, acumulativa o mixtas. En las conclusiones se presentan reflexiones sobre los alcances y límites de las democracias de posguerra en Centroamérica.

Índice

I.	Introducción	8
I.1	Problema de Investigación	9
I.2	Hipótesis	15
I.3	Estructura de la tesis	16
II	Democracia, pobreza y desigualdad: la distorsión estructural del sistema político.	19
II.1	La democracia como objeto y campo de disputa	19
II.1.i	La teoría de la democracia	20
II.1.ii	La crítica a las democracias realmente existentes	25
II.2	Pobreza y desigualdad	35
II.2.i	Desigualdad: historia, persistencia y cambio	43
II.3	Democracia, pobreza y desigualdad	51
II.3.i	El impacto de la pobreza y la desigualdad en la democracia	55
II.4	Pluralismo asimétrico: la distorsión estructural del sistema político	60
II.4.i	Sistema político y pluralismo asimétrico	72
II.4.ii	El pluralismo	79
II.4.iii	La complejidad del sistema político	80
II.5	Períodos Críticos	87
III	La construcción histórica de la desigualdad	92
III.1	Las reformas liberales	98
III.1.i	La segunda generación de liberales	102
III.2	Modernización y crisis	113
III.2.i	Crecimiento económico y concentración	114
III.2.ii	Industrialización y urbanización	119
III.2.iii	De la crisis al conflicto	123
III.3	Las bases históricas de la desigualdad	132
IV	Las transiciones	134
IV.1	La temporalidad de la transición	135
IV.2	Un inicio difícil: democracia y crisis económica	137
IV.3	Elecciones en guerra	144
IV.4	Sociedades empobrecidas	150
IV.5	Cambio de modelos y nuevo ciclo de reformas	155
IV.6	La implantación de las democracias electorales	166
IV.6.i	Participación	171
IV.6.ii	Representación	177
IV.6.iii	Competencia	181
IV.7	Los resultados sociales de la democracia	187
IV.7.i	Pobreza y extrema pobreza	188
IV.7.ii	Desigualdad	197
IV.8	La política tributaria	200
IV.9	¿Mejóro el bienestar de la población centroamericana?	211
V.	Acumulación y Distribución: los cambios en el sistema político	215

V.1	Períodos acumulativos: el predominio de los grupos de poder económico	219
V.1.i	La consolidación del Proyecto de ARENA	222
V.1.ii	El pacto entre liberales y sandinistas	
V.1.iii	El realineamiento político en Guatemala (1993-1994)	232
V.2	Períodos de acumulación y distribución: procesos de paz y democratización	241
V.2.i	Los proyectos en pugna	252
V.2.ii	Los procesos de negociación	268
V.2.iii	Resultados: Paz, más democracia y menos distribución	273
V.3	Períodos distributivos: las revoluciones que no fueron	285
V.3.i	La revolución Sandinista	286
V.3.ii	La Reforma frustrada en El Salvador	293
V.4	Conclusión	300
VI.	Conclusión	303
VII.	Bibliografía	309

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Teorías del Bienestar	31
Cuadro 2 Tipos de igualdad	46
Cuadro 3 Reconocimiento y ejercicio de derechos políticos	64
Cuadro 4 Periodos críticos y variables relevantes	90
Cuadro 5 Periodos Críticos en Centroamérica (1979-2002)	91
Cuadro 6 Las reformas liberales en Centroamérica	103
Cuadro 7 Centroamérica: tasas de variación del producto interno bruto.	144
Cuadro 8 Evolución de la pobreza en Centroamérica	151
Cuadro 9 Centroamérica: indicadores sobre las condiciones laborales	153
Cuadro 10 Centroamérica: participación de algunos sectores económicos dentro del PIB	160
Cuadro 11 Modelo de implantación social del régimen electoral	169
Cuadro 12 Implantación de la democracia en Centroamérica	170
Cuadro 13 Participación en elecciones presidenciales	172
Cuadro 14 Población rural en Guatemala	173
Cuadro 15 Regresión Multivariada Elecciones 1995 Guatemala	174
Cuadro 16 Regresión Multivariada Elecciones 1999 Guatemala	175
Cuadro 17 Resumen de probabilidad de voto Elecciones 1999 Guatemala	176
Cuadro 18 Porcentaje de votos y porcentaje de escaños elecciones legislativas 2003 Guatemala	179
Cuadro 19 Centroamérica: puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional	180
Cuadro 20 Guatemala: composición étnica de la población	180
Cuadro 21 Guatemala: diputados indígenas al Congreso de la República	181
Cuadro 22 Características de las autoridades en materia electoral en Centroamérica	182
Cuadro 23 Centroamérica: incidencia de la pobreza total y extrema, circa 2000	188
Cuadro 24 Evolución de la pobreza en Guatemala	189
Cuadro 25 Evolución de la pobreza en Costa Rica	189
Cuadro 26 Evolución de la pobreza en el Salvador	191
Cuadro 27 El Salvador: evolución de la pobreza por pareja geográfica	191
Cuadro 28 Salvadoreños en El Salvador y Estados Unidos	193
Cuadro 29 Evolución de la Pobreza en Nicaragua	195
Cuadro 30 Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Población, PIB y desigualdad en la distribución de ingreso, 2000.	198
Cuadro 31 Evolución de la desigualdad de ingresos laborales en Centroamérica	199
Cuadro 32 Evolución del impuesto sobre la renta en Centroamérica 1960-1980.	202
Cuadro 33 Centroamérica: presión tributaria de los gobiernos centrales.	202
Cuadro 34 Gasto social de los gobiernos en Centroamérica	203
Cuadro 35 Centroamérica: Fechas de Adopción del IVA y tasas	204
Cuadro 36 Presión tributaria de los países centroamericanos	205
Cuadro 37 Estructura de los ingresos tributarios en Centroamérica	206
Cuadro 38 Gasto social del gobierno	208
Cuadro 39 Gasto social del gobierno por habitante	208
Cuadro 40 Gasto del gobierno en Educación	209

Cuadro 41	Gasto del gobierno en educación por habitante	209
Cuadro 42	Gastos del gobierno en salud	210
Cuadro 43	Gastos del gobierno en salud por habitante	210
Cuadro 44	Centroamérica: Esperanza de vida al nacer	211
Cuadro 45	Centroamérica: Mortalidad Infantil	211
Cuadro 46	Centroamérica: Desnutrición	212
Cuadro 47	Centroamérica: Analfabetismo	213
Cuadro 48	Centroamérica: Tasa Bruta de Escolaridad en Primaria	213
Cuadro 49	Alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado	213
Cuadro 50	Crecimiento Económico Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1993-2000)	222
Cuadro 51	Proyectos Políticos en El Salvador (1994-2006)	228
Cuadro 52	Porcentaje de Votos en Elecciones Presidenciales El Salvador	229
Cuadro 53	Porcentaje de Votos en Elecciones Legislativas El Salvador	229
Cuadro 54	Elecciones Presidenciales de Nicaragua porcentaje de votos obtenidos por partidos 1990-2006.	230
Cuadro 55	Nicaragua: rasgos de las principales fuerzas políticas en los procesos electorales.	230
Cuadro 56	Guatemala: partidos y porcentaje de votos obtenidos en elecciones varias. (1984-2007)	246
Cuadro 57	Integrantes de la Instancia Nacional de Consenso Julio de 1993	251
Cuadro 58	Acuerdos Alcanzados durante los procesos de Negociaciones en El Salvador y Guatemala	270
Cuadro 59	Negociaciones de Paz en Centroamérica: Actores, acuerdos y resultados	282
Cuadro 60	Nicaragua: transformación de la tenencia de la tierra	290
Cuadro 61	El Salvador Organizaciones Políticas y Sociales ante la Junta de gobierno Octubre de 1979	296

Indice de Figuras

Figura 1	Democracia e igualdad: el círculo virtuoso	60
Figura 2	Democracia e Igualdad: el círculo virtuoso desagregado	70
Figura 3	Impacto de la desigualdad en el sistema político	71
Figura 4	El sistema político desde el la perspectiva de Luhman	77
Figura 5	La distorsión estructural del sistema político	85
Figura 6	Conflicto Político en Guatemala Clivaje: Predominio civil/militar 1984-1994	242
Figura 7	Conflicto Político Guatemala 1982-1985	254

I. Introducción

Después de décadas de conflictos armados internos Centroamérica finalizó el siglo XX con la suscripción de acuerdos de paz y el establecimiento de regímenes democráticos que generaron expectativas sobre un período de crecimiento y desarrollo que llevaría bienestar a estos pueblos. A veinte años del inicio de estas transiciones y una década después de la conclusión de la última guerra civil, los resultados de la paz y la democracia no parecen ser los esperados: Centroamérica sigue siendo una de las regiones más pobres y desiguales de Latinoamérica e incluso, la valoración de la democracia parece estar siendo erosionada¹.

La desigualdad y la pobreza en la región son de larga data y en parte explican el conflicto social y político que ha caracterizado a estas sociedades. La modernización bajo control autoritario de las décadas de 1950 - 1970 no pudo enfrentarlas; por el contrario, la repetición de los patrones de apropiación en el marco del crecimiento económico contribuyó a acelerar el conflicto social y tendieron a reforzar la desigualdad. La experiencia revolucionaria Sandinista, en particular el intento de estructurar una economía mixta tampoco pudo terminar con la pobreza en este país centroamericano, aunque en este caso la agresión de la que fue víctima el gobierno nicaragüense² hubiera impedido la aplicación exitosa de cualquier programa económico.

Las democracias surgidas en la posguerra han tenido serias dificultades para enfrentar esta situación: una revisión inicial de los resultados de los últimos quince años muestra que la desigualdad tiende a aumentar y la pobreza no ha retrocedido de manera significativa³. De acuerdo con el último informe de desarrollo humano de la región, más de la mitad de la población vive en situación de pobreza (50.8%), en Guatemala el 56.2%, en El Salvador el 45.5% y en Nicaragua el 45.8%. Igualmente, de acuerdo con el Banco Mundial la región tiene uno de los índices de desigualdad (gini de ingreso) más elevados de

¹ Le excepción es Costa Rica, país que se ha caracterizado no sólo por la estabilidad política sino también por los niveles de bienestar de su población.

² En el marco de la "segunda guerra fría", la administración Reagan se involucró directamente en la organización y apoyo de los grupos de la "contra" (denominación dada por los sandinistas a los contrarrevolucionarios), que sabotearon durante años la economía nicaragüense.

³ No se trata en ningún caso de responsabilizar a la democracia por los niveles de desigualdad y pobreza – como se señala adelante estos tienen un carácter histórico – sino indicar que los resultados sociales de la democracia han sido insuficientes dadas las condiciones en las que estas sociedades se desarrollan.

América Latina (0.564), ocupando Guatemala (.583) el segundo lugar después de Brasil (.590) como las sociedades más desiguales del continente.

El tema que aborda esta tesis corresponde a las relaciones entre la política democrática y la persistencia y el crecimiento de la desigualdad en la región, que ponen en riesgo no sólo la democracia en estos países, sino que limitan las posibilidades para que la integración política y económica se traduzca en un mayor y mejor desarrollo humano. En los casos que se analizan, y debido a diversos factores, la democracia y la participación política no se han traducido en mejores condiciones de vida para los habitantes de estos países. Existe también una correlación negativa entre pobreza, participación y representación política. Justamente los grupos sociales excluidos (mujeres, población rural, población indígena, pobres) presentan menores niveles de participación política y tienen una menor representación. La exclusión económica y social está asociada a la exclusión política.

Desde la perspectiva del autor se postula inicialmente que la democracia es más que un régimen político que acentúa los procedimientos para elegir autoridades sino que implica una forma de organización social – orden social – basada en el pleno ejercicio de la ciudadanía y en la creación y desarrollo de un “ethos democrático” que permea buena parte de los ámbitos de praxis social.

1.1 Problema de Investigación

Desde una perspectiva teórica, el problema de investigación se construyó a partir de la discusión de las relaciones entre democracia y desigualdad. La potencialidad de la igualdad política que implica este sistema político requiere ciertas condiciones de igualdad social para que la ciudadanía pueda ser ejercida, igualmente, la igualdad política puede contribuir a promover medidas redistributivas que tiendan a reducir la distancia social. Sin embargo, se postula que en contextos de alta desigualdad social se crea una suerte de distorsión estructural que impacta la institucionalidad democrática de manera que las asimetrías de poder y las brechas entre grupos de ciudadanos se reproducen y refuerzan. El sistema político se vuelve productor y reproductor de desigualdad a partir de la exclusión política. Esto se desarrolla de una manera dinámica, los grupos excluidos intentan su inserción en el sistema político, y los sectores dominantes tratan de limitar los costos de dicha ampliación.

El problema planteado propone analizar y discutir las relaciones entre democracia, política, desigualdad y pobreza en Centroamérica (de manera particular en Nicaragua, El Salvador y Guatemala) postulando que se trata de una dinámica de doble vía: primero, históricamente, grupos dominantes sucesivos (dinámicos y cambiantes) han desarrollado y mantenido formas de dominación⁴ sobre grupos mayoritarios de población a partir de su exclusión⁵ política, económica y social. Se trata de una multiplicidad de procesos complejos que interactúan unos con otros y que se expresan en niveles y grados distintos. Los grupos históricamente excluidos han sido diversos, siendo la constante en estos países las mujeres, la población indígena y la población rural; esta exclusión puede agravarse en ciertos períodos del ciclo de vida en determinadas condiciones (la niñez y la vejez) y puede concentrarse en las personas pertenecientes a varias de estas categorías: mujer indígena rural. Uno de los principales resultados de las distintas formas de exclusión es la pobreza que, inicialmente puede definirse en la condición en la que las personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas, entendiendo estas como un nivel óptimo de salud física y autonomía de agencia. (Gough; 2000:5)

Es en este nivel en el que opera la segunda dinámica que se busca estudiar: la situación de pobreza tiende a mantener y reforzar la exclusión política de los individuos en tanto que esta no sólo daña la salud física sino que limita la autonomía de agencia y, más aún, evita el desarrollo de la autonomía crítica: la capacidad para situar la forma de vida en la que las personas han crecido, criticarla, y si es necesario, actuar para cambiarla. Sin esta

⁴ El concepto de dominación es utilizado en el sentido propuesto por Shapiro (2003:4) que, apelando a la tradición Weberiana lo define como el uso ilegítimo del poder, lo que obliga a analizar en contextos y situaciones concretas este ejercicio.

⁵ El concepto de exclusión tiene un carácter problemático. En Europa, como lo señala Autès (2003) la exclusión es un concepto en boga en los noventa para abordar el deterioro y la precariedad social de las personas en situación de desempleo, que fueron excluidas de la sociedad al romperse el vínculo con el trabajo. En América Latina en general y en Centroamérica en particular el concepto hace referencia a "... una mala vinculación, o de una vinculación parcial – deficitaria – a la comunidad de valores que identifican a una sociedad, en el sentido más genérico de lo social, o a la disposición de medios que aseguren una adecuada calidad de vida, en el sentido más acotado de comprensión de lo social. En cuyo caso puede hablarse también de exclusión económica, política, de género, étnica y ambiental para citar solo las dimensiones más gruesas del pensamiento social contemporáneo." (Sojo,2003:52) Asimismo, la exclusión económica y social en estos países ha estado asociada a la exclusión política y "a la existencia de mecanismos que gobiernan la posibilidad de inclusión para unos y de exclusión para otros. La cuestión de la exclusión social entonces está más cercanamente relacionada con la dimensión institucional que con el resultado concreto; se relaciona con las oportunidades de integración que crea el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos." (Ibid. P. 53)

autonomía crítica, las sociedades humanas hubieran cambiado muy poco, reproduciéndose a sí mismas de generación en generación.

La interacción entre la exclusión desde arriba y las limitaciones a la autonomía crítica desde abajo se ha constituido en un círculo vicioso que ha impedido la instauración de una democracia plena en estos países y ha limitado desarrollo social.

Es en esta dimensión en la que se considera que la investigación puede aportar a la comprensión de los procesos políticos centroamericanos y su impacto en las condiciones de vida de las personas a partir de la conclusión de los conflictos armados de la región a partir de desarrollar una interpretación que permita articular el cambio político (la democratización en proceso del sistema político); el cambio económico (el cambio del modelo económico en Centroamérica) y los cambios sociales (particularmente la evolución de la pobreza y la desigualdad).

Al respecto, la investigación parte de y dialoga con la tradición de estudios realizados sobre la transición y desarrollo de las democracias en estos países que abarcan desde la discusión de las posibilidades de instaurar este tipo de regímenes en la región (Torres Rivas; 1987) hasta los estudios más integrales sobre los resultados políticos, sociales y económicos de la democratización (Sojo; 1999), intentando captar cómo desde el sistema político se toman – o dejan de tomar – decisiones que tienen consecuencias en la inserción de estos países en la economía mundial y en la pobreza y la desigualdad que imperan en estas sociedades⁶.

Con relación al cambio económico, se postula la centralidad de las decisiones políticas en estos procesos a partir del logro de la hegemonía o la imposición de proyectos políticos que orientan el desarrollo económico diferenciado en los tres países. A diferencia de otros análisis sobre el cambio de modelo económico (por ej. Segovia; 2004) en la investigación se postula que no todos los países han logrado superar plenamente el modelo agroexportador tradicional y que en algunos de estos las inercias y el estancamiento están asociadas a la no resolución del conflicto político y producen nuevas dinámicas de empobrecimiento y desigualdad.

⁶ A lo largo del desarrollo de la tesis se va desarrollando el diálogo con estos y otros autores que han problematizado sobre las democracias centroamericanas, por lo que se decidió obviar un apartado específico dedicado al estado de la cuestión.

Asimismo, la investigación se sustenta en los estudios sobre pobreza realizados en la región en las últimas décadas (Menjívar y Trejos; 1990; Funkhauser y Pérez Sáinz; 1997; Pérez Sáinz et al 2004) así como en investigaciones realizadas en cada uno de los países tanto por centros de investigación como por instituciones financieras internacionales.

Se parte entonces de que la Centroamérica del siglo XXI está constituida por sociedades en procesos de construcción de orden democrático que arrastran desigualdades históricas y dinámicas y tienen el reto de enfrentarlos.⁷ Al respecto, y precisando el problema de investigación se cuestiona si la democracia en general y las democracias centroamericanas en particular cuentan con el mandato y los instrumentos para enfrentar la pobreza y la desigualdad; y, en su caso, ¿Cuáles han sido los alcances y los límites de las democracias centroamericanas de posguerra para enfrentar la desigualdad y la pobreza?

Sobre lo primero, aunque la discusión sobre los alcances y límites de la democracia se trata con cierto detenimiento en el apartado teórico, se plantea que la democracia entendida como forma de organización social, reúne las condiciones necesarias para - y está llamada a - reducir la pobreza y la desigualdad⁸.

Sin embargo, al abordar las capacidades de las democracias centroamericanas para enfrentar la desigualdad, se pueden identificar un conjunto de constreñimientos para realizar esta tarea. La primera tiene que ver con el tiempo y parte de la idea de que se requiere que la lógica democrática “cuaje” para que puedan darse resultados sociales equitativos. Efectivamente la mayoría de sociedades democráticas que han podido crear condiciones económicas y sociales de cierta igualdad tienen una larga tradición, sin embargo, las democracias alemana y española, así como las de algunos países asiáticos son relativamente jóvenes y presentan niveles de igualdad. Al respecto, la propuesta analítica busca abordar el problema de manera longitudinal, incorporando la variable tiempo para

⁷ A diferencia de la tradición de los estudios de transición, en la investigación no se pensó en la democracia como un proceso lineal, que concluye necesariamente con un momento de consolidación; se postuló que la democracia puede profundizarse y avanzar hacia diversos ámbitos de la vida social y económica y que, su ruta no era progresiva, sino podía enfrentar retrocesos y desarrollos heterogéneos. Esta visión coincide con la desarrollada por Tilly en *Democracy*, publicado en 2007, en el que señala y analiza procesos de democratización y de desdemocratización. (Tilly; 2007)

⁸ De hecho, autores como Boix (2004) sostienen a partir del análisis del surgimiento y mantenimiento de las democracias en el tiempo, que estos regímenes políticos se mantienen en contextos de baja desigualdad. En el mismo sentido se pronuncia Muller (1988) Macías-Aymar coincide en esto al señalar que “los altos y persistentes niveles de desigualdad económica junto a las características socioeconómicas propias de los países en desarrollo obstaculizan de manera crítica el establecimiento, desarrollo y sostenibilidad de instituciones políticas participativas y responsables con los ciudadanos.” (2004:249)

observar la interacción entre los procesos políticos, económicos y la pobreza a partir de la instauración de regímenes democráticos.

El segundo obstáculo está relacionado con las insuficiencias y deficiencias de las instituciones políticas centroamericanas que tienden a reproducir las dinámicas de dominación y exclusión que han caracterizado a estas sociedades. Se trata como se mencionó antes de una dinámica compleja en las que interactúa un entramado de instituciones formales que limitan la participación, la representación y la competencia política; con instituciones informales que, como un legado mantienen en operación dinámicas de exclusión categorial que, aunque no están jurídicamente establecidas siguen operando en la práctica política y afectan a determinados grupos de población. El funcionamiento de lo político está correlacionado con procesos distributivos y redistributivos; como lo han señalado los estudiosos de las instituciones, estas tienen consecuencias redistributivas (Knight 1998), lo que en estos países se ha traducido en que el acaparamiento⁹ del poder político refuerce la concentración de los recursos económicos. Sin embargo, el problema no se reduce a lo adecuado o no de las instituciones políticas, sino al proceso político en su conjunto en el que instituciones, actores y acciones adquieren relevancia¹⁰.

Otro problema que afrontan estas democracias tiene que ver con la debilidad de sus Estados. Sobre esto debe subrayarse que se trata de Estados que tradicionalmente fueron muy débiles, que fueron sometidos al desgaste de guerras civiles y que, finalmente, fueron prácticamente desmontados y despojados de los pocos instrumentos que tenían para orientar y participar en el desarrollo nacional¹¹. En Guatemala y El Salvador se pasó de un Estado contrainsurgente a uno muy reducido; en Nicaragua de un Estado autocrático a un intento de construcción de Estado Socialista para terminar en lo que podría denominarse un Estado casi fallido. Desde esta perspectiva se considerarán los procesos de reforma del Estado y las consecuencias en el sistema político y su impacto en las políticas para enfrentar la pobreza.

⁹ El término acaparamiento se utiliza en el sentido propuesto por Tilly respecto al “acaparamiento de oportunidades”.

¹⁰ Es en este sentido que Costafreda (2004) apela a la importancia de lo que denomina la agencia política para evitar el “determinismo institucional” y explicar el relativo fracaso de las reformas institucionales en América Latina.

¹¹ Es interesante anotar que esta apreciación es compartida por instituciones como el BID y el Banco Mundial (World Bank 2004).

El otro aspecto que enmarca el problema corresponde a las transformaciones económicas que se han dado en la región y que se caracterizan por un prolongado proceso de cambio en el modelo económico. El reto es no sólo articular un modelo de desarrollo económico que permita la inserción exitosa de estos países en la economía mundial, sino que dicho modelo permita disminuir la desigualdad y erradicar la pobreza. Sobre esto no existen respuestas definitivas; la región se encuentra en un período de transición económica que no ha terminado de asentarse¹²; sin embargo, con las condiciones actuales, estudios realizados por instituciones internacionales coinciden en señalar que cambios razonables en la estructura tributaria y el gasto social, así como ciertas políticas de redistribución de activos permitirían reducir la brecha de la desigualdad y de manera significativa la pobreza¹³. Este tipo de decisiones vuelven a identificar la centralidad de la política y la política democrática para el logro de esto.

Finalmente, la otra parte del problema corresponde al tema de la ciudadanía. La política democrática requiere de actores políticos que sean capaces de actuar no sólo con autonomía de agencia sino también con autonomía crítica. Al respecto, siglo de exclusiones y de pobreza tienen consecuencias que se expresan en las limitaciones que los ciudadanos tienen para actuar como tales. Es por eso que el problema no puede abordarse sin problematizar la política de los pobres y excluidos y las posibilidades de que desde ahí puedan surgir los sujetos que democráticamente modifiquen el orden social.

En síntesis el problema de investigación estudia las relaciones entre política democrática y pobreza partiendo de señalar y entender que existen otras variables que interactúan e impactan en ambas dinámicas: una historia de exclusión; los cambios en el Estado; y, el contexto socioeconómico. Los países objeto de estudio son Nicaragua, El Salvador y Guatemala, países que comparten una historia común, que durante la segunda

¹² De acuerdo con Gutiérrez (2005:5) los países centroamericanos presentan diversas tendencias respecto a su agenda de desarrollo. Mientras que Costa Rica y El Salvador parecen impulsar una estrategia de desarrollo basada en los “cinco pilares multidireccionalmente endógenos del desarrollo”, Guatemala evidencia un deterioro institucional sin logros en materia de reforma económica en los últimos 15 años; y Honduras y Nicaragua parecen carecer de una agenda de desarrollo.

¹³ En el estudio realizado por Agosin y Machado para el BID, aboga por una reforma tributaria que aumente en unos 3.5 puntos porcentuales la recaudación con relación al PIB. Esto para que los estados centroamericanos puedan proveer los bienes públicos indispensables para el crecimiento económico y para mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones. (2004:1) Por su parte, Felipe Jaramillo, economista jefe para Centroamérica del Banco Mundial sostiene la necesidad de aumentar los ingresos públicos para, entre otras cosas contribuir a la equidad mediante la provisión de bienes públicos. (2005:5)

mitad del siglo XX pasaron por conflictos armados internos e iniciaron de manera paralela procesos de democratización. A pesar de estos aspectos comunes, los procesos políticos de cada uno de estos países muestran particularidades que permiten analizar distintas aristas de las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad.

II.2 Hipótesis

Por las características del problema de investigación y las diferencias entre los países objeto de estudio, para orientar la investigación se optó por la utilización de un conjunto de postulados/premisas/argumentos objeto de discusión/demostración, así como un grupo de hipótesis de trabajo (HT).

Las premisas/postulados/argumentos que enmarcan las hipótesis de trabajo son las siguientes:

1. La desigualdad y la pobreza en Centroamérica son el resultado de procesos históricos dinámicos de mediana y larga duración en el tiempo, que se han fundado en relaciones asimétricas de poder (político y económico) y la utilización del Estado para producir, reforzar y ampliar estas diferencias.
2. Las instituciones políticas han operado bajo una lógica de inclusión/exclusión del acceso a la política. El entramado de instituciones políticas ha favorecido procesos de acumulación a favor de determinados grupos y en detrimento de otros.
3. El cambio en las instituciones políticas es el resultado del conflicto en torno a la participación en el poder y la distribución de bienes y servicios. Estos cambios se han dado en períodos críticos en los que se manifiestan cambios en las relaciones de poder y dan por resultado un nuevo ciclo de inclusión/exclusión dentro del sistema político y procesos de redistribución/acumulación de recursos.
4. Las democracias objeto de estudio son producto de complejos y heterogéneos procesos de transición que abarcaron no sólo el paso del autoritarismo a la democracia; sino que se dieron en el marco de procesos de paz; cambios económicos y desmantelamiento de los Estados. Por tratarse de transiciones relativamente prolongadas en el tiempo la inserción de actores en el sistema político se dio de manera paulatina y con posibilidades desiguales de participación y competencia.

A partir de las premisas anteriores se proponen las siguientes hipótesis de trabajo que orientarán el trabajo de investigación:

HT1. Las democracias de posguerra en Centroamérica surgieron en un período de intensas transformaciones que implicaron cambios de las instituciones políticas; cambios el modelo económico; y el desmantelamiento del Estado: la simultaneidad de estos procesos definieron los límites y los alcances del régimen político. Igualmente, los Estados fueron despojados de instrumentos y recursos para enfrentar la pobreza y la desigualdad, lo que se ha traducido en un “vaciamiento de la política”.

HT2. Las instituciones políticas surgieron del conflicto político y de acuerdos entre algunos actores, por lo que tienden a reproducir lógicas de inclusión y exclusión; esto tanto para las instituciones formales como las informales. Las instituciones políticas establecen limitaciones para la participación, la representación y la competencia política.

HT3 Las instituciones políticas reproducen y refuerzan las asimetrías de poder entre distintos tipos de actores y entre los propios actores. Aunque existe una pluralidad de actores políticos como partidos políticos, movimientos sociales, grupos de presión, agencias de cooperación internacional, los grandes decisores siguen siendo los poderes fácticos tradicionales y fundamentalmente los grupos empresariales.

HT4 La pobreza desempeña un papel fundamental en la explicación del proceso político, pues las limitaciones para el desarrollo de sujetos con autonomía de agencia y autonomía crítica contribuyen a la limitada participación política y al ejercicio de formas de participación política que reproducen la dominación.

HT5. La interacción de estos procesos explica las limitaciones de la política democrática para enfrentar la desigualdad. El estudio de la política fiscal, el gasto social y las políticas para la reducción de la pobreza permite inferir la manera en que estas expresan la relación de fuerzas entre los actores políticos.

1.3 Estructura de la tesis

Además de esta introducción, la tesis está conformada por 5 capítulos. En el capítulo II, se desarrollan las coordenadas teóricas del problema de investigación y se propone un modelo de análisis para abordar la manera en que las condiciones de alta desigualdad social y económica pernean y se filtran en el sistema político generando lo que se ha denominado su distorsión estructural, provocando que este se convierta en el ámbito, en un capo productor y reproductor de la pobreza y la desigualdad, aún en regímenes políticos formalmente democráticos.

Como se señala en el capítulo II, existe un amplio consenso en torno a que la desigualdad y en buena medida la pobreza son en resultado de procesos de mediana y larga duración en el tiempo. En estas sociedades la historia cuenta y pesa, por lo que el capítulo III está dedicado a discutir la construcción histórica de la desigualdad centrando la atención en el proceso político en tanto que, se pretende enfatizar este factor.

El capítulo IV, llamado las transiciones, busca restituir las condiciones económicas, políticas y sociales en las que se estableció la democracia en los países objeto de estudio. En este caso, el énfasis no descansa sólo en lo político sino en discutir las condiciones materiales – de desplome de la economía – en las que se implantan las democracias en estos países para tratar de entender los límites y constreñimientos de los que esta surge. En lo político se hace referencia a las peculiaridades de las transiciones de estos países. En los casos de Guatemala y El Salvador se señalan dos momentos, el primero de implantación – en sentido estricto – democrática, que se denomina transición desde arriba, y, un segundo momento que coincide con los procesos de paz de transición desde abajo, que permitió parcialmente romper el pacto de exclusión fundante de estas democracias¹⁴. En el caso de Nicaragua, estos años dan cuenta de un proceso de avances y retrocesos en la construcción de orden democrático.

El capítulo V esta dedicado a analizar los periodos críticos, aquellos periodos en los que se dieron cambios importantes en el sistema político y que tuvieron consecuencias en las condiciones de pobreza y desigualdad de estas sociedades. Se identificaron aquellos momentos que permitieron la acumulación y la concentración de recursos económicos y políticos, aquellos tendientes a la distribución, y, los que se denominan como mixtos, en los que las fuerzas políticas negociaron la distribución en algunos ámbitos y la concentración en otros.

En el capítulo VI se presentan las conclusiones que se consideraron pertinentes y que permiten hacer un balance entre lo que se propuso en el proyecto de investigación y lo que efectivamente puede demostrarse a partir de la información analizada. Cada uno de los capítulos – con excepción de la introducción y las conclusiones – se redactó de manera que pudiera leerse como una parte de la investigación general pero con una argumentación propia, por lo que pueden leerse de manera independiente. Los aspectos centrales están de

¹⁴ La noción de transición desde abajo está tomada del trabajo de Wood (2000) sobre El Salvador y Sudáfrica.

la tesis están ubicados en el capítulo II, donde se expone la propuesta analítica, y en el capítulo V, donde se analiza el proceso político concreto y su impacto en la pobreza y la desigualdad.

El autor pudo realizar los estudios de doctorado en FLACSO México y esta tesis, gracias al apoyo de una beca del programa regional de adiestramiento de la OEA durante los años 2004, 2005 y parte de 2006 y una beca de FLACSO México durante 2006 y 2007, se quiere dejar constancia de este apoyo, así como el enorme agradecimiento a estas entidades y sus autoridades.