

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA
FLACSO - Biblioteca**

Klaus D. Tangermann
Compilador

FLACSO - Biblioteca

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA**



FLACSO

321.4

I-38-i Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica /
comp. Klaus D. Tangermann.-- 1.ed. -- San José:
FLACSO - Programa Costa Rica, 1995.

356 p.

ISBN 9977-68-070-1

1. Democracia - América Central. 2. Mujeres - Actividad política. I. Tangermann, Klaus. II. Título.

Ilustración de la portada:

Versión primera. Serie La violencia.

Lola Fernández. Costa Rica. 1959

Oleo sobre tela. 134.5 x 94.5 cm.

Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

- 7209

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Noviembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
LA DEMOCRACIA CENTROAMERICANA EN LA DISCUSIÓN <i>Klaus-Dieter Tangermann</i>	15
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: LA LARGA DURACIÓN-SIGLOS XIX Y XX- <i>Victor H. Acuña Ortega</i>	63
CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: UNA ARDUA TAREA <i>Manuel Rojas Bolaños</i>	99
MUJER Y POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: EL CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN <i>Cristina Eguizábal</i> <i>Juany Guzmán León</i>	157
CONCERTACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿UNA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL? <i>Rolando Rivera</i>	207

UNA DEMOCRATIZACION PECULIAR: NICARAGUA EN LOS 80	263
<i>Luis H. Serra Vásquez</i>	
PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES EN NICARAGUA: CAMBIOS ACTUALES -1990-1994-	313
<i>Ivana Ríos Valdés</i>	
ACERCA DE LOS AUTORES	353
INDICE	355

FLACSO - Biblioteca

LA DEMOCRACIA CENTROAMERICANA EN LA DISCUSIÓN

Klaus-Dieter Tangermann

INTRODUCCION¹

En América Central la democracia se ha convertido en punto de referencia omnipresente en la discusión política, en particular desde que los militares se retiraron del escenario político. Lo anterior cobra mayor fuerza por el hecho de que, desde la caída del muro de Berlín, la concepción de que no existe alternativa a la democracia liberal se ha extendido por todo el mundo.²

1. Este texto se ha elaborado en el contexto de una discusión intensa. Rindo agradecimientos a Cristina Eguizabal, Juany Guzmán, Ivana Ríos, Víctor Hugo Acuña, Ismael Ortiz, Demetrio Polo-Cheva, José Luis Quan, Rolando Rivera, Manuel Rojas y Luis Serra. También agradezco a Barbara Dröscher, cuya ayuda hizo posible que el texto adquiriera la presente forma.
Traducción del alemán al español de J.M. Castellanos.

2. Como muchos otros, también Sartori representa esta concepción: "Es importante subrayar que el vencedor es la democracia *liberal*, porque durante medio siglo se nos habló que existían dos democracias: la formal y la real, la capitalista y la comunista. Esta 'alternativa inexistente' ha tenido que estallarnos en las manos para que se reconociera su inexistencia. Pero en este momento la falacia está bien a la vista y todos pueden percibirla. La democracia ha vencido y

Sin embargo, si observamos con mayor detenimiento, descubrimos que por democracia se entienden cosas muy diferentes. También en Centroamérica existen diversas concepciones sobre lo que es democracia. Así es como una parte de la sociedad ha erigido un régimen democrático que no es aceptado por otras partes, debido a que no se consideran incluidos en el mismo. Los unos opinan que una democracia funciona cuando funcionan sus instituciones y se toman medidas preventivas contra los abusos que se puedan cometer; los otros insisten en que sólo se puede hablar de democracia si existe para ellos la posibilidad de participar en ella, mientras que el funcionamiento de las instituciones democráticas sólo puede constituir un medio para alcanzar esa finalidad. Para una de las corrientes, la liberal, el problema de la participación de la población no es prioritario, debido a que su concepción de la democracia se limita a la capacidad de funcionamiento de normas e instituciones, que le deben garantizar a los individuos su libertad. Para la otra corriente, la participativa, la meta esencial de toda democracia es la ampliación de las posibilidades de participación en los procesos de toma de decisiones. Ambas posiciones son excluyentes en muchos aspectos.

Lo que aparece como un conflicto de ideas tiene, por supuesto, consecuencias prácticas. Las democracias que se instauraron en los años 80 en Guatemala, Honduras y El Salvador, se edificaron todas siguiendo el modelo conservador. Algunos años más tarde, los jefes de Estado elegidos democráticamente se han ocupado del problema de la conformación de la democracia centroamericana, concentrando su enfoque en la capacidad de funcionamiento de las instituciones democráticas. El involucramiento mayor de la población en los procesos de toma de decisiones políticas, no ha sido nunca tema de discusión, de modo que no es casualidad que la serie de reuniones presidenciales llevadas a cabo desde 1987 (Esquipulas II), no hayan producido ninguna mejora en este campo.³

es la única democracia 'real' que se haya realizado jamás sobre la tierra: la democracia liberal" (Sartori 1993: 16).

En el presente volumen se mostrará que la concepción de la democracia, que aquí en forma sumaria hemos llamado "liberal", no puede solucionar algunos de los problemas políticos medulares de América Central. Sin embargo, por otro lado, si bien la solución pudiera estar en la participación cada vez mayor de los ciudadanos, es decir, en la opción de "izquierda", ésta no es una cuestión tan sencilla como a primera vista parece.

En primer lugar se expondrán de manera sucinta las dos corrientes teóricas principales, que proporcionan el contexto para las controversias en torno a la democracia en América Central.

Luego se presentarán algunos aspectos teóricos generales de la discusión sobre la democracia (premisas para el establecimiento de la democracia, relación entre desarrollo económico y democracia). Con ello se hará evidente la deficiencia de trasladar de modo mecánico los modelos teóricos de la democracia a América Central. A continuación seguirá una breve reproducción de la discusión internacional que se da sobre Centroamérica, la cual tiene como tema predominante la transición. Finalmente se le dará seguimiento al debate centroamericano, hasta el punto en que se convierte en posiciones políticas prácticas. Por el contrario, el análisis crítico de las experiencias de algunos movimientos políticos en América Central, ya no será tema de estos artículos, sino queda reservado para otros textos en este libro.

LAS DIFERENTES CONCEPCIONES DE DEMOCRACIA

Pasemos revista una vez más al desarrollo de las diferentes concepciones modernas de democracia, limitándonos a señalar algunos aspectos fundamentales, que serán suficientes

3. Véase el texto de Manuel Rojas en este libro.

para reconocer los diversos propósitos políticos de los modelos teóricos.

Por democracia se entiende por lo común un régimen político, en el cual la población participa en las decisiones políticas. De esa manera, se considera que un gobierno es tanto más democrático, cuanto más ampliamente puedan sus ciudadanos participar en esas decisiones políticas.

En esta concepción general se conserva todavía la tradición de la época de la Revolución Francesa, en la cual se consideraba que la democracia era algo inacabado, una situación social que todavía se debía alcanzar. Era una concepción que abarcaba tanto el modo en que funcionaba la democracia como su finalidad emancipadora.

En esa concepción la democracia se entiende como dominación del pueblo. En ella se funden la autodeterminación individual y el poder popular. Una concepción de la democracia directa semejante, ha tomado forma en la historia especialmente en momentos de graves convulsiones sociales, ante todo grandes movimientos huelguísticos, sublevaciones y revoluciones. Esta forma directa de la democracia es la forma más simple y simultáneamente más inmediata de la participación ciudadana en el proceso político, constituyendo por eso la esencia de la soberanía popular.

Ya en 1762, Juan Jacobo Rousseau había formulado una versión originaria de esta concepción de la democracia radical.

"La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable" (Rousseau 1989, libro 3, cap. 15, pp. 99 y 100) —dijo, concluyendo: "El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos vuelve a ser esclavo, no es nada" (Rousseau 1989, 100).

Su objetivo principal consistió en la abolición de la diferencia entre gobernantes y gobernados.

"Rousseau, el precursor de la Revolución Francesa, entiende la libertad como autonomía del pueblo, como participación igual de todos en la praxis de la *legislación*" (Habermas 1989, 59).

Para Rousseau "toda ley que el Estado en persona no ratifica, es nula" (Rousseau 1989, 100). No obstante, al mismo tiempo estaba convencido de que nunca había existido una democracia real y que nunca iba a existir. Según él, las condiciones previas para el funcionamiento de una democracia real consistían, entre otras cosas: 1. en la existencia de un Estado pequeño, donde los ciudadanos se pudieran reunir fácilmente, y 2. en que los ciudadanos tuviesen bienes y posiciones sociales en gran medida iguales. En los tiempos posteriores se ha visto que, tanto esas condiciones como otras más, se han desenvuelto en dirección opuesta al planteamiento de Rousseau.

Ahora, 200 años después, muchas de las demandas democráticas de aquellos días, desde hace tiempo, se dan por descontadas. Para sólo nombrar la más importante: el derecho al voto para todos los ciudadanos sin distinción de preferencias políticas, sexo, raza, etc. Pero al mismo tiempo, durante este lapso de tiempo, las sociedades se han vuelto considerablemente más grandes y su conducción política se ha vuelto más compleja.

En el debate actual que sostienen los científicos políticos, las concepciones de la democracia radical y directa se consideran simplificaciones impracticables. Es más, bajo las condiciones modernas, su contenido se ha invertido, es decir, no sólo son democráticas, sino que por el contrario, resultan antidemocráticas y totalitarias. Bobbio expresa este punto de vista:

"Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas... En los escritos de juventud, Marx indicó como meta del desarrollo civil de la humanidad al hombre total; pero el individuo roussoniano, llamado a participar desde la mañana hasta la noche para ejercer sus deberes de ciudadano, no sería el hombre total sino el

ciudadano total (...). Observando con atención, el ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total. No por casualidad la democracia roussoiana frecuentemente ha sido interpretada como la democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal" (Bobbio 1986: 33).

Aquellas teorías que se aferran a la concepción tradicional de la democracia y acentúan los elementos participativos de la misma (osea, aquellas teorías que se pueden considerar pertenecientes a la *corriente participativa*), se deben plantear el problema del tamaño y la complejidad de las sociedades modernas. Es evidente que, por contraposición al ideal de Rousseau, las decisiones políticas ya no se pueden tomar con la participación directa de todos los ciudadanos. En las sociedades modernas, el problema de la democracia lo constituyen sus formas de representación. De lo que se trata es de encontrar la manera de vincular las formas de representación modernas de las sociedades complejas, con la posibilidad de una participación más amplia de la ciudadanía.

Las dos figuras ideales típicas de la representación moderna son los mandatos obligatorios (imperativos) y los mandatos no obligatorios. Una característica determinante de la democracia directa es el mandato imperativo, que liga a los representantes en forma inmediata con los intereses de los representados. El mandato imperativo es el más apropiado para representar intereses particulares, sean individuales o colectivos.

A ese mandato se contraponen el principio organizacional de la democracia representativa, el mandato no obligatorio o libre. Mientras que en la democracia directa el representante aparece como delegado inmediato, con una potestad representativa delimitada con precisión, y carece de toda libertad de acción que vaya más allá de ella, el representante en la democracia representativa actúa como agente fiduciario de los representados.

"Si en cambio es un fiduciario de los representados... tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza, y puede interpretar a discreción los intereses de ellos" (Bobbio 1986: 36).

Por contraposición a la democracia directa, el delegado en la democracia representativa muestra dos rasgos característicos: a. una vez que ha sido elegido, ya no es responsable de modo directo ante sus electores y, en consecuencia, no puede ser destituido en cualquier momento; y b.

"no es responsable directamente frente a sus electores (...), precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares..." (Bobbio 1986: 37).

De acuerdo con esto, a los delegados en la democracia representativa en lugar de fungir como representantes de intereses particulares, se les adjudica la tarea de representar los intereses generales de los ciudadanos, o sea, de la nación.

"De ese modo el principio en que se basa la representación política, es lo contrario del principio en que se funda la representación de intereses" (Bobbio 1986: 13)

Por eso todas las Constituciones democrático-representativas modernas excluyen el mandato imperativo. También en las teorías modernas de la participación se considera que el mandato imperativo es impracticable.

La demanda de una participación ciudadana mayor tiene dos destinatarios: el sistema político y los ciudadanos. Por un lado, el sistema político, para no perder su legitimación, le debe ofrecer al ciudadano formas institucionales que le permitan participar en las decisiones políticas. Por el otro, se puede esperar que el ciudadano sólo participará, si considera que sus intereses están representados. Depende de la forma de la repre-

sentación política, el grado en que se pueda conciliar la contradicción entre los intereses generales supraparticulares y los intereses particulares, que se presenta bajo la forma de los intereses colectivos de la sociedad.

Más adelante veremos cuáles son los problemas que de allí se derivan. Aquí sólo adelantaremos lo siguiente: los problemas son tanto mayores, cuanto más se entienda por democracia la participación directa y no su forma indirecta en sentido parlamentario.

Las teorías políticas que siguen la tradición de los valores emancipadores como igualdad y autodeterminación, entre las cuales se cuentan las teorías participativas, han ido perdiendo influencia, en especial a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el último medio siglo, el contenido de lo que hasta entonces se había entendido por democracia, se ha modificado hasta volverse irreconocible. Por eso es necesario que pasemos revista aunque sea brevemente a los cambios más significativos, ya que son fundamentales para la concepción dominante de democracia que existe en la actualidad.

Uno de los padres de la concepción moderna de la democracia, Joseph A. Schumpeter, propuso ya a la altura de 1942 que no se siguiera entendiendo la democracia como una meta a la que se debía llegar, sino que la idea de la democracia se redujera a la capacidad de funcionamiento de sus componentes:

"La democracia es un *método* político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas –legislativas y administrativas–, y por ello no puede constituir un fin en sí misma ..." (Schumpeter 1968, 311 y s.)

La democracia como método se describe de la manera siguiente:

"Método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de

competencia por el voto del pueblo" (Schumpeter 1968, 343).

Las contribuciones más influyentes a esta teoría de la democracia vaciada de todo contenido, provienen de los EE.UU., y se encuentran fundamentadas en una cantidad inmensa de investigaciones empíricas. Bajo su influjo ha tomado carta de naturaleza una teoría de la democracia, que en lo esencial se contenta con lo fáctico. De acuerdo con ella, la democracia carece de objetivos, sólo es un medio cuyas metas se determinan en otro lugar. Ya en 1958, Habermas, se pronunció sobre esta concepción invertida de democracia:

"De allí en adelante la democracia pasa por ser un método político determinado; sus instituciones aparecen formalmente como un sistema susceptible de equilibrarse; y al fin de cuentas, para poder manejar el aparato de manera correcta, sólo se requiere conocer de modo suficiente las condiciones para el equilibrio. Esta concepción tecno-social supone que la democracia es un modelo que se puede desligar del proceso real de su origen social, y con ciertas adaptaciones, se puede trasladar a cualquier situación" (Habermas 1958, 10).

Si la democracia se formaliza como un conjunto de reglas de juego, carece de importancia el contexto en que se aplique. Las condiciones sociales pueden ser en cada caso diferentes; se ignora el nexo existente entre el ciudadano socialmente adulto y la posibilidad de la democracia, de manera que, teóricamente, el sistema de instituciones y legitimaciones con capacidad de funcionar, se puede practicar en cualquier parte.

Así sucedió de facto. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, las concepciones de democracia participativa no tuvieron ninguna influencia importante en el surgimiento de los nuevos regímenes democráticos, o en la restauración de antiguos. Por el contrario, los modelos conservadores de diferente matiz, se impusieron en todo el mundo.

Por ejemplo, en América Latina los movimientos sociales no jugaron un papel decisivo en las transiciones hacia la democracia. En el centro del establecimiento de la democracia estuvo la erección de instituciones democráticas, no el involucramiento de la población en los procesos de toma de decisiones.

En los países industrializados de Occidente, en los cuales se ha desarrollado más la concepción de la democracia liberal, se ha impuesto ante todo una concepción de esa democracia como la competencia entre grupos autónomos. Con razón se parte del hecho de que en las sociedades modernas los ciudadanos individuales ya no pueden tener ninguna influencia en las decisiones políticas. Esa capacidad se le asigna a los intereses organizados, las asociaciones y la pluralidad de las mismas, son quienes deben velar por el equilibrio de los intereses de los grupos sociales y, en consecuencia, garantizar la democracia. Las teorías correspondientes se denominan *teorías pluralistas*.

La pretensión de la participación ciudadana lo más amplia posible, sólo surge en la forma reducida del problema que tienen los órganos representativos, las asociaciones, para expresar de modo adecuado, en toda su amplitud, los intereses sociales.

El soberano, que en la concepción tradicional de la democracia siempre se consideró que era el pueblo, es decir, los individuos que lo componen, ha sido sustituido desde hace rato en la concepción moderna por la asociación, en especial el partido.

"Los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos. No son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el Derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o mística), sino el pueblo dividido objetivamente en

grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa con respecto al gobierno central (autonomía que los individuos específicos perdieron y que jamás han recuperado más que en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido refutado por los hechos)." (Bobbio 1986: 17 s.)

El estatus del ciudadano se ha transformado del antiguo ideal –no importa que nunca fuese realizado– del soberano, al del consumidor de la política como mercancía. No tiene ninguna influencia sobre la oferta, sólo sobre la demanda. Al igual que en la teoría económica, en la moderna teoría política se presupone a un individuo que actúa de modo racional, y se comporta de acuerdo con sus intereses. De esa manera, el ciudadano escoge en el mercado de las mercancías políticas aquella que prefiere. Si no está satisfecho con la oferta, la opción más racional que puede adoptar es la apatía y no el compromiso político.⁴

De este modo las dos grandes corrientes de la teoría democrática actual, presentan propósitos totalmente opuestos. Mientras las concepciones de orientación participativa consi-

4. De esa manera se puede comprender la concepción liberal típica del proceso democrático. La sociedad se concibe como un "sistema de relaciones entre personas privadas, estructurado por el mercado", mientras que el Estado se percibe "como un aparato para la administración pública". En la concepción liberal, el Estado reproduce y transforma los intereses de la sociedad. En ese contexto se le adjudica al proceso democrático el papel de esa mediación. Por contraposición, en la concepción de la democracia de orientación participativa, el proceso democrático no queda reducido a esa función mediadora, sino que "es más bien un elemento constitutivo del proceso de socialización en su conjunto. (...) Para la praxis de la autodeterminación ciudadana, se plantea una base social autónoma, independiente de la administración pública y de las relaciones económico-sociales privadas, que evita que la comunicación política sea absorbida por el aparato estatal o sea asimilada por la estructura del mercado." En esa concepción "la opinión pública y su infraestructura, la sociedad civil, adquieren una importancia estratégica" (Habermas 1992: 12 s.).

deran que la colaboración lo más amplia posible de los ciudadanos, es un elemento para el desarrollo humanitario, a la concepción liberal le parece que la meta debe ser la satisfacción de los ciudadanos y considera que su no participación es un indicio que esa meta se está alcanzando.

LOS PRESUPUESTOS DE LA DEMOCRACIA

En América Central –al igual que en toda América Latina– la discusión sobre los contenidos y las formas de la democracia ha languidecido en la penumbra durante mucho tiempo. Ésto se debió, sobre todo, a que, ante la presencia de las dictaduras militares imperantes, dicha discusión no parecía tener mucha importancia. Sin embargo, también se debió en buena parte al hecho de que hasta los años 80, en los círculos políticos y científicos, no se esperaba que la democracia liberal burguesa aportara ninguna solución a los problemas económicos y políticos, en especial, a los de los países del Tercer Mundo de entonces. Además, en los años 60 y 70, el número de las democracias en el mundo era muy inferior al actual. Pero a mediados de los años 70 se inició una "oleada democratizadora" (Huntington), con el derrocamiento de los regímenes autoritarios en Portugal, España y Grecia. Después de la caída del muro de Berlín se escenificaron procesos similares en diversas partes del mundo, y entretanto se ha puesto en boga que las ciencias sociales se ocupen de dichos procesos.

Esa oleada proporcionó el impulso para numerosas investigaciones que se plantearon la pregunta por los presupuestos de la democracia. Se definió, como decisivo, que se alcanzara un determinado nivel de bienestar, de industrialización, de urbanización y de educación. Los autores buscaron ante todo clasificar a los países del mundo de acuerdo con sus características democráticas, proporcionando en la medida de lo posible

la explicación de por qué a dichos países les correspondía la categoría que se les asignaba (Diamond, Linz, Lipset 1990, Introducción).

Todos los factores anteriormente mencionados dependen del nivel económico alcanzado, por lo que en última instancia se consideraba que los presupuestos de la democracia eran un nivel mínimo del desarrollo económico. Si bien, como veremos más adelante, debemos admitir que existe una conexión entre el desarrollo económico y la democracia, ésta está articulada de otra manera. Por eso, las investigaciones mencionadas fracasaron al hacer un traslado esquemático de estándar abstractos. Para poder clasificar los países investigados en categorías como "democráticos" o "no-democráticos", los autores adoptaron como medida estándar el nivel democrático de los países industriales avanzados.⁵ De ese modo dicho nivel se consideraba como una norma universalmente válida.

En su estudio clásico "Political Man" de 1959, Lipset sostiene que el presupuesto decisivo de la democracia es el desarrollo económico. Lo investiga con base en cuatro indicadores: riqueza, industrialización, urbanización y educación. En su indagación comprobó que en los países democráticos esos cuatro indicadores en su conjunto se hallaban más desarrollados que en los países no-democráticos (Lipset 1993: 45). Entonces le dio vuelta a la interpretación de sus resultados y concluyó, que el desarrollo de esos cuatro factores eran condiciones para la democracia. Todavía 35 años después, considera que los resultados de aquel entonces han sido confirmados por los nuevos desarrollos:

"Las comparaciones de las estructuras políticas con los niveles de los ingresos por habitante indican que a finales de los años 80 esta relación era aún más acentuada que en los años 50" (Lipset *et al.* 1994: 49).

5. Para nombrar sólo a los autores más conocidos: Lipset 1959; Huntington 1984; Diamond, Linz, Lipset 1990; Dahl 1989; Dahl 1992; Lipset, Seong, Torres 1994.

En su nueva investigación sigue considerando que el principal índice explicativo de la democracia es el ingreso *per capita* (PNB por habitante) (Lipset *et al.* 1994: 13). Con un procedimiento semejante a su estudio de los años 50, le da vuelta a la constatación de que los países de mayor desarrollo tienen más democracia, afirmando que los países de escaso desarrollo capitalista casi no tienen oportunidad de democracia:

"Los datos indican que las perspectivas de riqueza económica y, por consiguiente, el potencial de democratización, son poco halagüeñas en los países menos adelantados (Lipset *et al.* 1994: 16).

Esevidente que la formulación de estándares generales, que se deben alcanzar para que un régimen político se pueda considerar democrático, ha llevado a que varios investigadores descuiden las condiciones para la democratización propias de cada país. Por eso mismo dichas condiciones no juegan ningún papel en la clasificación. Únicamente se valora el cumplimiento de los procedimientos democráticos y la existencia y funcionamiento de las instituciones. Estas últimas se consideran decisivas para caracterizar a un régimen como democrático o no-democrático.

En lugar de discutir las *posibilidades* de realización en cada país en particular, la orientación de estas "teorías de los presupuestos" se encamina exclusivamente a establecer el *grado* de realización alcanzado por una concepción de la democracia predefinida, de modo que no se tienen en cuenta las modificaciones nacionales que pueda sufrir la concepción de democracia prefijada. Ese procedimiento no contribuye de ninguna manera a la comprensión de las fuerzas y los mecanismos que alientan la democracia en cada una de las sociedades.

Muchos autores se niegan a investigar los esfuerzos democráticos que se hacen en algunos países y las probabilidades de éxito que tienen, porque se pueden encontrar vinculados a formas de organización que no correspondan al estándar que se toma como base. Por el contrario, postulan de manera

explícita como marco de referencia la democracia liberal, y excluyen de modo expreso otras concepciones de la democracia que no encajen con ella, incluyendo aquellas que junto con los derechos individuales colocan también en primer plano los derechos colectivos, en particular los derechos económicos y sociales (Diamond, Linz, Lipset 1990: 3).

Debido al modelo tautológico de su enunciado, el valor de estas investigaciones no se ha mostrado como muy grande: de acuerdo con el marco de referencia, los presupuestos democráticos los alcanzan ante todo aquellos Estados que, sobre la base de un determinado nivel económico, han logrado la alfabetización, urbanización y la difusión de medios, en otras palabras, lo que caracteriza a los Estados industriales desarrollados.

Al aplicarse en Centroamérica, los pretendidos estándar democráticos universales se enfrentan a condiciones que los vacían de todo contenido, convirtiéndolos en cascarones formales. En la mayoría de los países del istmo, muchas de las supuestas condiciones para el funcionamiento de la democracia no existen o sólo tienen escasa configuración:

- Como consecuencia de la integración dependiente al mercado mundial, los márgenes de juego económico de los Estados centroamericanos no son muy grandes. La deuda externa los ha estrechado de una manera tan dramática que ya no se puede seguir diciendo que gozan de soberanía nacional en materia de política económica.
- Las políticas económicas impulsadas por los gobiernos conducen a la exclusión estructural de un 30-50% de la PEA. Esta porción de la población se desplaza al sector informal o la desocupación y produce una desintegración social de enormes proporciones.
- El hecho de que los partidos monopolicen los procesos de formación de la voluntad política y toma de decisiones, coloca a las jóvenes democracias en la tradición exclusivista de las sociedades anteriores. Mientras los partidos apenas

son poco más que 'instancias para la recolección de votos' (Offe 1980: 32) que disponen de escasa legitimación, las organizaciones no-partidarias de la sociedad civil quedan excluidas.

- ° En las jóvenes democracias de Guatemala, Honduras y El Salvador amplios sectores de la política no han sido todavía sustraídos al control de los militares.

Todos estos factores juntos, diferenciándose de país a país, constituyen los cimientos para las nuevas democracias. Estos rasgos específicos y el establecimiento autoritario de las democracias centroamericanas, ha llevado a algunos autores a hablar de 'democracias restringidas', 'democracias de baja intensidad' (Torres-Rivas), o bien de 'democracias de fachada' (Solórzano).

Estas objeciones han sido acogidas en los estudios sobre Centroamérica. En muchas investigaciones se le da seguimiento a la pregunta de por qué las nuevas democracias descansan sobre bases relativamente frágiles. Debido a que la oleada democratizadora de los años 80 coincidió con la retirada de los militares del escenario político, se investigó la conexión entre ambos acontecimientos. A partir de ese momento la atención se centró en un aspecto nuevo del problema de la democracia: la transición de las formas autoritarias hacia las formas democráticas de gobierno.

La orientación hacia la transición y consolidación de las nuevas democracias, marcó, de modo implícito, un viraje en el debate sobre los presupuestos de la democracia (Schmitter 1993: 3-4). En los años 80 surgieron amplias investigaciones sobre las "Transiciones desde gobiernos autoritarios", que por regla general indagaron desde la perspectiva del cambio de sistema, las condiciones para la construcción de nuevas democracias (O'Donnell, Schmitter, Whitehead 1988). Pero como más tarde lo admitieron algunos de sus teóricos más importantes, incluso en estas investigaciones sobre el establecimiento de la democracia, por lo general no se le dio toda la importancia

necesaria a las particularidades propias de cada país (Alarcón, O'Donnell, Przeworski 1994).

Fue hasta mediados de los años 80 que algunos autores viraron hacia el análisis de las posibilidades de sobrevivencia que las democracias tenían a mediano y largo plazo (consolidación, sostenibilidad). Algunos de ellos, principalmente estadounidenses, vieron en la forma específica de la transición el factor determinante para la consolidación de la democracia ("path-dependent approach", Karl 1990: 7; "interaktives Konzept", Schubert, Tetzlaff, Vennewald 1994). De esa manera, a diferencia de los anteriores estudios sobre la democracia, la cuestión se plantea en términos menos generales, tomándose mucho más en consideración las particularidades propias de cada país. Eso vale en especial para las circunstancias de la transición y las posibilidades que ofrecen para el establecimiento de regímenes democráticos (Karl 1990: 8).

No obstante, es en las investigaciones centroamericanas donde por lo general no sólo se encuentra una exposición más detallada de las condiciones nacionales de cada país, sino también una valoración de la eficiencia de las democracias liberales existentes en la subregión (Lungu 1993; Samour 1994).

En resumen, debe quedar constancia que por fin los intereses de la investigación se han volcado a las realidades nacionales, planteando de esa manera las preguntas que en la actualidad son decisivas para las nuevas democracias.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Se sabe, cuando menos desde Marx, que la democracia burguesa—como forma de dominación de clase de la burguesía—depende del desarrollo capitalista. También Max Weber consideraba que la democracia en forma pura era impensable sin la industrialización capitalista. De hecho la democracia parla-

mentaria y representativa moderna surgió con el desarrollo del capitalismo y no se le puede separar de él. Las formas que adopta en cada caso dependen asimismo de modo inseparable de las condiciones nacionales de cada país.

La relación entre el desarrollo económico y la democracia ha sido bastante investigada en los últimos años. No obstante, todavía no se puede decir que exista una concepción clara y precisa sobre su conexión. Por el contrario. Cada vez es mayor el número de autores que considera incorrectas las afirmaciones generales sobre tal relación. En su lugar, las explicaciones sobre el tema se han hecho más diferenciadas (Karl 1990), o incluso niegan cualquier relación. Por ejemplo, Tetzlaff se pregunta:

"¿Es la democracia una consecuencia o una condición previa necesaria para el desarrollo económico? La respuesta de los estudios sociales comparados dice así: no hay una correlación unívoca entre las dos magnitudes" (Tetzlaff 1992: 12).

Algunos autores establecen una conexión de otra clase. No obstante hasta el momento hacen falta las investigaciones que efectivamente documenten las hipótesis sobre la existencia de correlaciones de cualquier otro tipo. En la literatura mencionada hasta ahora, la democracia fue manejada, en cierta medida, como un macro-asunto. Con la reorientación paulatina de la investigación, que hemos descrito, aparecen en el campo visual microestructuras. El planteamiento de las preguntas se desplaza del modo en que funciona la democracia como sistema, hacia los portadores de la misma, de modo que las condiciones concretas de cada uno de los países se hacen más visibles. En forma correspondiente la investigación de la crisis económica desaloja a la pregunta más general sobre el nivel económico alcanzado. De pronto en la investigación aparece el ciudadano y sus condiciones de vida; tal vez precisamente en el punto en que desaparece como sujeto capaz de actuar.

En la teoría política moderna no se considera que los sujetos políticos sean el ciudadano individual, sino las asociaciones. No obstante, aunque éste sólo sea capaz de actuar políticamente en forma organizada, debe poseer las cualidades del ciudadano, para poder defender de modo racional sus intereses en forma colectiva. Pero es precisamente en este punto donde tropezamos con un déficit considerable, que tiene como consecuencia la miserable condición de vida de la mayoría.

Economías que excluyen estructuralmente a una porción grande de la población, en las cuales viven en la pobreza hasta tres cuartas partes de ella; en las que el desempleo alcanza un 35%, y los habitantes pobres prácticamente no disponen de servicios públicos como salud y educación; estas economías, además, ofrecen pocas esperanzas de que la democracia se consolide por encima de los límites que ha tenido hasta el momento, lo más probable es que suceda lo contrario.

A ello hay que agregar que las décadas de regímenes autoritarios, prácticamente no han dejado posibilidades de integración y participación para la población, que no sean aquellas formas segmentadas que cada uno de esos regímenes permitía (véase a Acuña en este volumen). Los órganos que representan los intereses sociales colectivos cuentan relativamente con poco desarrollo. De esa manera el espacio público recién surgido se encuentra en gran medida vacío.

"¿Qué ciudadanía puede surgir o conformarse en tales condiciones materiales y culturales, qué democracia política se puede construir así?", se pregunta con razón Torres-Rivas (1992: 138).

Si consideramos que la existencia de la ciudadanía depende de tres factores esenciales: a. el Estado de derecho, b. un espacio público y c. las condiciones materiales mínimas, que incluyen las posibilidades culturales e informativas, no podemos sino establecer que la población pobre no dispone de esos factores. En ese sentido las capas centroamericanas empobrecidas no

están constituidas por ciudadanos.⁶ A pesar de tener derechos ciudadanos, no sólo no son ciudadanos porque

"carecen de bienes y servicios materiales sino porque además, son políticamente *impotentes* en el sentido de que no tienen condiciones psicológico-culturales para desarrollar una autoapreciación de su existencia social y realizar en consecuencia la defensa organizada, política, de sus propios intereses" (Torres-Rivas 1992: 138).

Y sin embargo en todos los países, con excepción de Costa Rica, constituyen la inmensa mayoría.

En vista de la deficiente constitución de la ciudadanía plena se ven confirmadas aquellas concepciones conservadoras de la democracia, que consideran que el aspecto principal de ella radica en el funcionamiento de las estructuras normativas e institucionales, y no en los esfuerzos porque participe políticamente la mayor cantidad de población.⁷

Mientras que el descuido de la inclusión económica y social parece pertenecer, si no al credo, sí a la praxis de la modernización neoliberal, en el marco de esa concepción tampoco presenta ningún problema la exclusión *política*, si se logra

6. Un ciudadano sin empleo y por tanto sin ingresos, que busca cómo sobrevivir, dispone sin duda alguna de muy pocas posibilidades de informarse, de desarrollar interés político y, en fin, de participar en debates políticos organizados. Por así decirlo, le falta el acceso a aquel estatus de ciudadano, sobre el cual se basa la democracia moderna.

7. Numerosas investigaciones empíricas realizadas en los Estados Unidos, han evidenciado que los valores (liberal)democráticos se hallan menos difundidos entre las clases bajas de la población -y allí, en especial, entre la mayoría apolítica- que entre las capas ilustradas -en especial las élites interesadas en la política. En las teorías políticas conservadoras se concluye que la capacidad de funcionamiento de la democracia depende esencialmente de esas élites, por lo que una participación más amplia en lugar de fortalecerla, la pone en peligro. En consecuencia, la participación política en el proceso de toma de decisiones debe reducirse al acto de legitimación: las elecciones.

presentar ante la opinión pública como inclusión política, la simulación de la participación individual vaciada de todo contenido: las elecciones. Precisamente eso es lo que ha sucedido repetidas veces en Centroamérica, en los últimos 10 años. Es de esa manera como en las teorías políticas conservadoras simplemente desaparece uno de los problemas principales para la consolidación de la democracia en el área: la poca participación de la población en los procesos de decisión política.

Debido a que la democracia está obligada a legitimarse periódicamente, la imagen que los votantes se hacen de ella y de las actuaciones gubernamentales, es tan importante para el mantenimiento del sistema como su misma actuación.

Con base en el ejemplo del ajuste estructural sudamericano, Lechner establece que la percepción del sistema se ha modificado precisamente entre aquellos que han sido despedidos y excluidos por las actuaciones del gobierno. Pero su reacción tiende más a buscar la adaptación a su nueva situación, que a trascenderla. A pesar de que la política de ajuste trae aparejada una nueva forma de exclusión, ésta, a diferencia de las anteriores, se percibe más como un fenómeno natural que como una decisión voluntaria de otros actores políticos:

"La modernización da lugar a una segmentación diferente a la atomización individualista, la discriminación de las 'clases peligrosas' o la marginalidad de sectores 'tradicionales' de antaño. Es una disgregación de nuevo tipo en que un tercio de la población es expulsada por superflua. (...) Una razón importante para que la exclusión social sea aceptada o, mejor dicho, soportada pareciera radicar en la valoración positiva de la modernización. La gente ve la modernización no sólo como una necesidad impuesta sino como un objetivo deseable, asociado a nociones de progreso y bienestar. La actitud favorable a la modernización que hoy reina en toda la región conlleva una justificación de la marginación social en la medida en que ésta se perciba como transitoria" (Lechner 1993: 68-69).

Lo que todavía no se ha estudiado es hasta qué punto estas observaciones son válidas para América Central. Pero quizás por esa misma razón en Nicaragua, el país centroamericano donde con mayor profundidad se ha impulsado esa política de estabilización y ajuste que se presenta como modernización, no se ha registrado hasta la fecha una reacción digna de mención por parte de las capas afectadas (véase el texto de Ivana Ríos en este libro).

En la discusión teórica se le da seguimiento a la pregunta sobre cuáles son los sectores o capas que se pueden considerar como gestores de la democratización social. Entre menor sea su tamaño, más restrictivo será el sistema político que se organice.

Mientras que en las naciones industrializadas se considera que las capas medias son las portadoras de la democracia, en Centroamérica esas capas tienen poca importancia numérica.⁸ Por ese motivo, si el régimen democrático pretende tener una base social, debe penetrar profundamente en la capa de la mayoría de la población empobrecida. Pero de hecho, la tendencia se mueve en la dirección contraria. Las actuales políticas económicas neoliberales están acabando con los potenciales portadores sociales de la nueva democracia. La exclusión del trabajo asalariado de una parte considerable de la población, lleva aparejada la exclusión de las oportunidades de una participación política.

La tendencia que se constata indica que los sistemas democráticos en Centroamérica, representan una porción cada vez menor de la sociedad. Simultáneamente se fortalece con ello la necesidad de defender al sistema cada vez más exclusivo contra la sociedad, es decir, la necesidad de volverse autoritario. Como hemos podido apreciar, un desarrollo de este tipo es totalmente compatible con la concepción liberal de la democracia.

8. Con excepción de la clase media costarricense, en los países centroamericanos las clases medias no se han declarado unívocamente partidarias de las aspiraciones democráticas. Véase el trabajo de Víctor Hugo Acuña en este libro.

Las posibilidades de que el Estado compense la desintegración social son limitadas. Los gobiernos disponen de un margen de juego relativamente estrecho.⁹

La política de cancelación de deudas y de ajuste estructural impuesta por las instituciones financieras internacionales con el fin de garantizar el pago de los créditos, le ha arrebatado a los gobiernos de la región la capacidad de tomar las decisiones fundamentales en materia de política económica y política social. Por otra parte la influencia de los Estados Unidos sigue siendo significativa. Todos estos factores que determinan de manera esencial los márgenes de juego y negociación de que disponen los Estados centroamericanos, se encuentran fuera de su campo de influencia.

Las consecuencias de la estrechez de esos márgenes no sólo amenazan la existencia de cada gobierno centroamericano, sino que ponen en peligro los nuevos sistemas democráticos como tales. En la medida en que se reducen sus espacios de negociación y juego, los gobiernos pierden legitimidad frente a la población y al hacerse una y otra vez evidente que las decisiones se toman fuera de su ámbito de influencia, comienzan a parecer superfluos. Al reducirse los espacios de negociación se reduce también la capacidad de mantener la integración nacional. Cuando dentro del marco del Estado nacional no se pueden adoptar decisiones sociales ricas en consecuencias, se vuelve imposible canalizar el descontento social dentro de ese marco. La forma de integración internacional dependiente facilita la desintegración nacional (Lechner 1993: 65), ante la cual los gobiernos no pueden reaccionar en forma adecuada (cf. Weffort 1991: 31).

9. A ello contribuyen varios factores económicos, ante todo la integración dependiente en el mercado mundial, es decir, en el inestable mercado agrario, cuya tendencia desde hace un cuarto de siglo es además negativa, tal como lo ilustran los datos siguientes: la participación en el comercio mundial bajó del 0.35% en 1970, al 0.20% en 1984 (Vilas 1994: 91). En términos globales la participación de los países subdesarrollados en las exportaciones decreció del 1.9%, en 1970, al 0.6% en 1988 (Timossi 1993: 22).

En este contexto es interesante la tesis de acuerdo con la cual la implantación de las democracias también se debe considerar –junto con otros factores como la política intervencionista del gobierno de Reagan, la necesidad de evitar una "segunda Nicaragua", etc.– como una respuesta a las consecuencias sociales desintegradoras de la crisis. La transición de los regímenes autoritarios hacia la democracia, realizada en los años 80, constituye, según esto, un proceso político complementario al deterioro socioeconómico (Lechner 1993, 1994). La búsqueda de un mecanismo alternativo para mantener la cohesión social se volvió apremiante:

"La quiebra económica señala el fracaso de una 'integración vía mercado' y actualiza la democracia en tanto integración *política* de la vida social. Es la experiencia de la desintegración social la que determina la reivindicación de la democracia" (Lechner 1993: 70). "Podríamos interpretar la democracia emergente en América Latina como una reivindicación de la integración social o, simplemente, de 'comunidad' que compensa la desintegración producida por los procesos económicos" (Lechner 1994: 34).

En vista de la enorme magnitud que ha alcanzado la exclusión económica y social, los mecanismos establecidos para las nuevas democracias se deben someter a prueba, para ver si las limitadas formas de representación que las sociedades centroamericanas ofrecen, todavía son adecuadas (Lechner 1993: 68).

LOS LÍMITES DE LA INTERPRETACIÓN LIBERAL

En los últimos años las jóvenes democracias en Suramérica y América Central han pasado de la fase de transición al período

de consolidación. Schmitter describe este paso de la manera siguiente:

"como un proceso en el que se transforman los acuerdos accidentales (...) con el objeto de lograr relaciones de cooperación y competitividad que han demostrado ser más confiables, que se practican con regularidad y son aceptadas voluntariamente por individuos o colectividades, es decir, por los políticos y ciudadanos que participan en un gobierno democrático" (Schmitter 1993: 3).

Un elemento esencial, de este período, es la consolidación de lo que Przeworski (1986: 96 ss.) ya había definido como característico para la transición de los regímenes autoritarios hacia la democracia, a saber, la institucionalización de la incertidumbre sobre el resultado de las decisiones políticas.

Este período será considerablemente más largo que la fase de transición. En contraposición a los anteriores estudios sobre dicha fase realizados durante los años 80, en los que se les concedió un gran peso a factores individuales y las políticas de transición, los nuevos estudios han puesto al descubierto que la consolidación de la democracia depende, al largo plazo, con mayor fuerza de estructuras profundas: nivel de desarrollo, situación de la economía mundial, distribución de la riqueza, así como de las preferencias de grupo existentes en la sociedad de acuerdo con la clase, la etnia, la generación, el sexo, el estatus, etc. (Schmitter 1993: 5; 1994: 12).

La mayoría de las investigaciones que se tiene hasta el momento, sobre transición y consolidación de la democracia, se refieren a América del Sur y reflejan ante todo la experiencia de la *restauración* de la democracia. De modo correspondiente la "consolidación" se refiere al proceso de aceptación social de mecanismos institucionales y reglamentos. En el contexto sudamericano se supone que en la sociedad existen los prerrequisitos para esa aceptación, de manera que las condiciones para su consolidación están dadas. Torres-Rivas ha establecido, a este respecto, que un presupuesto central para la sostenibilidad

de la democracia es la ciudadanía plena, que en muchos países de Latinoamérica todavía no es una realidad o no ha sido restablecida, y constata al mismo tiempo que, a pesar de todo, la democracia política puede precederla (Torres-Rivas 1992: 138).

Por contraposición en Centroamérica no se trata de la restauración sino de la instauración *por primera vez* de la democracia. Por eso no es posible el recurso a la aceptación histórica de las instituciones democráticas y reglamentos, sólo interrumpida por las dictaduras. En Centroamérica las condiciones para la consolidación de la democracia son otras y tienen menor desarrollo. Por tanto, deben considerarse como objeto de estudio. Veamos hasta donde ésto es así.

Tal como lo hemos visto anteriormente, la mayor parte de los trabajos teóricos sobre la democracia se mueve dentro del marco conceptual del modelo de democracia liberal. Lo mismo sucede con la mayoría de estudios sobre Centroamérica. No obstante, la interpretación de la realidad política de América Central, desde esa perspectiva teórica, entraña el peligro de suponer presupuestos que no existen.

Por ejemplo, si un autor supone, de modo implícito, la capacidad de funcionamiento del principio de la representatividad en Centroamérica, por el mero hecho de no analizar esa suposición, está eliminando a su vez uno de los problemas centrales: la deficiente representatividad de los partidos. Si se considera que elecciones limpias son equivalentes a representación efectiva, ya no se puede plantear la pregunta sobre si los candidatos elegidos representan en efecto la voluntad de los electores, es decir, si son o no representativos. Y en algunos países, como en Guatemala y hasta 1994 en El Salvador, esa equivalencia está totalmente injustificada.

Una cosa semejante sucede con la presunción implícita de que el parlamento es un intermediario y facilitador de los intereses sociales organizados. De hecho, el parlamento sólo cumple esta función de modo muy insuficiente. En su lugar se encuentran en Centroamérica democracias presidenciales centralistas, altamente independizadas. Se caracterizan por inves-

tir al presidente elegido por el pueblo, con la autoridad para impulsar con mucha libertad, de acuerdo con su propio criterio, las políticas que considere conveniente. A diferencia de las democracias parlamentarias o del sistema presidencial de los EE.UU., no depende del legislativo. Su posición se coloca por encima de los demás órganos del Estado. Por éso las formas autoritarias de dominio le resultan tan atractivas al Ejecutivo. De acuerdo con ésto, la mayoría de las democracias presidencialistas latinoamericanas tienen la tendencia de bloquear la ampliación institucional de la participación en los procesos de decisión política, inclinándose en su lugar por las formas populistas de la política, esto es, por la obtención de la legitimación fuera del campo de las instituciones democráticas. En especial este fue el caso en América del Sur, en las últimas décadas.

El menosprecio a la voluntad de los electores representados por los partidos parlamentarios, forma así parte sustancial de este sistema político. Ni el parlamento ni los partidos pueden influir en el ejecutivo que ellos han llevado al poder, cosa que incluso es válida para Costa Rica que en otros aspectos siempre es excepción (O'Donnell 1994: 18 ss.; para el caso de Costa Rica véase Rojas 1994).

Es evidente que la orientación conceptual de las investigaciones implica que, la mayor parte de las veces, el interés de las mismas se centre en las instituciones y los procedimientos. Por el contrario, ha llamado poco la atención aquel lado del proceso democrático que no lo organizan las instituciones estatales (ni la esfera política), es decir, los órganos de la sociedad civil y su potencial democrático.

Mientras la atención se limite al lado formal de la democracia, resulta fácil ignorar una pregunta clave para su sostenibilidad. Esa pregunta es la siguiente: los nuevos gobiernos ¿han resuelto, o cuando menos trabajan por resolver la crisis política que condujo a la situación prerrevolucionaria y a la guerra civil, de modo que las causas económicas y sociales de fondo sean eliminadas? Si no están haciendo eso, la joven democracia se está construyendo sin el fundamento socioeconómico para su sostenibilidad. Tarde o temprano, esa deficiencia se va a mani-

festar en forma de una crisis del sistema político. Con la vista puesta en América Central, la respuesta a esta pregunta es inquietante.

Cuando en los años 80 se establecieron los componentes formales y de procedimiento de la democracia, lo que les valió a los jóvenes sistemas que se les calificara de "democráticos", de ninguna manera se adoptaron aquellas medidas políticas indispensables para la sostenibilidad de la democracia en Centroamérica. Es evidente que bajo la correlación de fuerzas existente, ni en Guatemala ni en El Salvador y Honduras son previsibles cambios fundamentales de la estructura social. Por eso no parece que podamos decir que el sistema político actual tenga un fundamento seguro.

Es de presumir que la poca vocación o capacidad que las nuevas democracias tienen para mejorar las condiciones de vida de las mayorías pobres de la población, contribuye de modo esencial a la poca aceptación que tiene el nuevo sistema político, produciendo a la postre, su inestabilidad. Una población que no tiene confianza en el sistema, difícilmente se puede considerar como portadora social de la democracia. En Nicaragua, poco después de la transformación del sistema sandinista, el 72% de la población no veía sus intereses representados por el gobierno (1992) y dos terceras partes opinaban que los partidos políticos no se preocupaban por solucionar los problemas de la población (noviembre 1992). El aspecto representativo de la democracia sufría un rechazo completo: el 98% (!) de la población opinaba que para que existiera una verdadera democracia, el pueblo debería ser consultado y debería participar en la solución de los problemas (IEN 1993: 15). No se veía por ningún lado que el principio de la representación parlamentaria gozara de alguna aceptación.

En el nivel de la participación en las elecciones se puede a menudo medir no sólo el grado de acuerdo que existe con el gobierno y la oposición, sino también la aceptación de que goza el sistema político en su conjunto. Un abstencionismo de votantes inusualmente alto se da, por ejemplo, en Guatemala. Mientras que por lo general se considera que la participación

electoral en Centroamérica es suficiente para ser usada como legitimación de los regímenes existentes, en Guatemala, la abstención que alcanza aproximadamente el 70% muestra que no se reconoce que el sistema político represente los intereses de la población (Torres-Rivas 1991: 11; Jonas 1994). El sistema guatemalteco no sólo es excluyente porque a determinados partidos no se les permite la participación y se les persigue, sino también por el hecho de que a duras penas una tercera parte de la población participa en el acto de su legitimación. Esto parece indicar que las formas de representación democráticas existentes no son adecuadas para esta sociedad tan heterogénea y étnicamente exclusiva.

Muchos trabajos comparten la opinión de que las democracias en Centroamérica, con excepción de la de Costa Rica, han sido construidas desde arriba, lo que Torres-Rivas llama "transición autoritaria hacia la democracia". En un principio sólo se establecieron los procedimientos democráticos, las normas e instituciones requeridas para ello, así como la esfera política, ante todo los partidos. La reanimación o en su defecto la fundación de nuevos partidos civiles de corte conservador en los años 80, sirvió para desplazar el centro de gravitación político y alcanzar algo ficticiamente nuevo: el 'centro', que se había desgastado años antes en el contexto de la polarización social. En el proceso de instalación de esta democracia restringida y de metas prefijadas, todas las demás organizaciones políticas tuvieron que ser apartadas. Así se explica la forma extremadamente autoritaria de la transición que Torres-Rivas describe.

La instalación de la democracia *contra* la sociedad se puede apreciar con mayor claridad en el ejemplo salvadoreño (Bonner 1984: 181 ss.). En este caso, el establecimiento de la democracia no tenía como finalidad la democratización de la sociedad y con ello el fortalecimiento de los portadores sociales del proceso democrático por encima de los raquíuticos partidos políticos, sino todo lo contrario: el debilitamiento de esos portadores. La prosecución de esa finalidad fue acompañada en El Salvador y Guatemala por la utilización de medios represivos.

En este contexto es importante la observación de Torres-Rivas, sobre el hecho de que la democracia en Guatemala, El Salvador y Honduras se erigió en medio de la guerra (Torres-Rivas 1990b: 54). Porque si bien la disputa de la guerra se limitó a El Salvador y Guatemala, también Honduras yase encontraba por aquellos años involucrada en la estrategia de los EE.UU. contra los sandinistas. La guerra marcó, de manera decisiva, el fundamento y el carácter de las nuevas democracias.

A la inversa, se plantea la pregunta de hasta qué punto dicha guerra consolidó a aquellas fuerzas que presionaban por la democratización, es decir, a los sectores tradicionalmente excluidos. Merkl señala la circunstancia que un 'origen dramático' como la guerra o la revolución, puede tener un peso mayor para la sostenibilidad de la democracia, que una transición gradual:

"Es mucho más probable que, más que una transición gradual, para generar un fuerte mito democrático que inspire el desarrollo de la democracia en el futuro se necesita un acontecimiento catastrófico, como una guerra, la intervención extranjera o una revolución violenta y el consiguiente colapso de un sistema autoritario" (Merkl 1994: 83-84).

Todavía no se ha investigado lo suficiente qué condiciones efectivas –además del hecho de su instalación autoritaria– aportó la guerra para la democratización de la sociedad. En todo caso, con base en el ejemplo de otras transiciones, Weffort establece en general lo siguiente:

"Cuando consideramos el pasado de las transiciones, notamos que, en general, *las liberalizaciones vinieron de arriba*. Cuando acompañamos los esfuerzos en procura de la consolidación, percibimos que *las democratizaciones vinieron de abajo*" (Weffort 1993: 181).

Comparadas con la mayoría de las investigaciones que no provienen de Centroamérica, la investigación centroamericana muestra un acceso empírico más saturado. Además, la verdad es que rara vez toma posición frente a la discusión teórico-política internacional del tema. Por el contrario, se mueve más alrededor de los aspectos nacionales y se plantea una serie de preguntas como: ¿por que se instauraron las democracias y hasta que punto perpetúan los rasgos tradicionales, tales como el carácter excluyente y autoritario del régimen? Acto seguido, la pregunta por las fuerzas sociales que pueden ser portadoras de la democracia y cuál es la fortaleza de que disponen. Y finalmente se maneja la pregunta, ¿hasta que punto las formas de representación existentes permiten una profundización de la democracia?

*La simultaneidad de la
instauración de la democracia
en Centroamérica*

De inmediato se plantea la pregunta ¿por qué se introdujeron en El Salvador, Guatemala y Honduras de modo casi simultáneo formas de gobierno democráticas, en la fase más enconada de la guerra en El Salvador, mientras en Guatemala se daban confrontaciones armadas, y EE.UU. estaba convirtiendo a Honduras en base y retaguardia estratégica de los Contras, en un momento en que además los tres países atravesaban por la peor crisis económica de su historia? Existen concepciones muy distintas acerca de las causas. Prevalece la opinión de que los factores externos, en especial la política de los EE.UU., fueron determinantes.

Junto a los autores que creen desentrañar en la política exterior de los EE.UU. un interés genuino prioritario por la

democracia en América Latina (Huntington y otros), los hay quienes presumen que la oleada democratizadora en Centroamérica se encuentra vinculada a los propósitos del gobierno de los Estados Unidos de evitar una segunda Nicaragua.

Si bien, en el caso de El Salvador, no puede haber ninguna duda sobre este último motivo perseguido por el gobierno de Reagan, éso de ningún modo significa que los factores externos fueran los únicos responsables por la introducción de la democracia. En el caso de Guatemala el interés del gobierno de los EE.UU. coincidió con el interés del régimen guatemalteco de recibir de nuevo ayuda económica y militar de los Estados Unidos (Flora y Torres-Rivas 1989: 40). Las bases endógenas para la introducción de la democracia en América del Sur que Lechner cita (integración política de la vida social; 'deseo de comunidad', Lechner 1993: 70; 1994: 34), deben haber jugado también un papel, si bien de diferente amplitud, en Centroamérica. Visto de manera global, pareciera indiscutible que en Centroamérica las causas endógenas jugaron un papel comparativamente menos relevante que el desempeñado en el restablecimiento de las democracias suramericanas. Las democracias centroamericanas más que establecerse fueron impuestas. Por esa razón la introducción de la democracia, a diferencia de lo que sucedió en Suramérica, se hizo en gran medida con exclusión de los movimientos democráticos de oposición de cada uno de los países (Torres-Rivas 1990a, 1990b; Lungo 1993; Samour 1994).

Autoritarismo

Tomando como punto de partida los orígenes autoritarios de las jóvenes democracias, en muchas investigaciones centroamericanas se pregunta por la continua influencia del autoritarismo en las sociedades del área.

"El punto de partida tiene que ser la noción de qué tipo de democracia es posible ir construyendo en una transición

que se origina desde estructuras autoritarias de larga duración, regímenes despóticos que acompañaron constitutivamente el surgimiento de los Estados nacionales y, por añadidura, que se han visto fortalecidos en prácticas, valores e ideologías que las justifican en esta etapa de insurgencia popular, armada y de masas, o en situaciones próximas a ella. (...) La guerra civil se convierte en una de las modalidades de la transición a la democracia" (Torres-Rivas 1990b: 54).

Si es cierto que a diferencia de Suramérica, el autoritarismo en Centroamérica no fue una reacción al fracaso del populismo, que aquí no se dio, de manera que su existencia no se puede explicar como un esfuerzo con el fin de disciplinar a la clase trabajadora, sino que dicho autoritarismo es de naturaleza 'orgánica', como lo sostiene Torres-Rivas, resulta comprensible que su erradicación también tenga que adoptar otras formas diferentes a las de América del Sur.

Según Torres-Rivas debido al tipo de raíces que tiene el autoritarismo centroamericano, su superación requiere algo más que una crisis política: un proceso largo de luchas sociales que debe desembocar en una crisis de la forma de dominación oligárquica. Los fuertes conflictos y enfrentamientos armados de finales de los años 70 y los años 80 en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, deben considerarse como un intento de abolir el autoritarismo político.

Con seguridad, a principios de los años 80, las acciones de la oposición en El Salvador y Guatemala, hicieron que las élites comprendieran la urgente necesidad de la transición hacia la democracia. La oposición determinó así, en cierto modo, el momento en que se erigió la forma democrática de dominación, pero no tuvo ninguna influencia en la configuración interna del nuevo régimen. Las democracias, en los años 80, se erigieron con exclusión no sólo de la oposición armada, sino de la oposición democrática en general. Como consecuencia de ello en todas las nuevas democracias centroamericanas, subsisten vestigios autoritarios con diferentes grados de poder.

Por eso Torres-Rivas afirma que sólo en el caso de Honduras, donde no hubo guerra pero se sufrieron las repercusiones regionales de la misma, se dio una "transición autoritaria hacia la democracia" (Torres-Rivas 1990b). Mientras que en El Salvador y Guatemala los cambios de regímenes en condiciones de guerra han dejado intactas tantas estructuras autoritarias, que no se puede en absoluto hablar de una 'transición', sino que sería más apropiado afirmar que se da una

"coexistencia de componentes democráticos en un contexto social definido por las relaciones de subordinación autoritaria del periodo de la dictadura" (Torres-Rivas 1994b: 56).

Únicamente después de una década de haber sido introducida la democracia, la oposición obtuvo cierta influencia. En el caso salvadoreño dicha influencia se logró hasta después de haber terminado la guerra (1992), en una fase que O'Donnell llama 'segunda transición' (O'Donnell 1994: 13). En las negociaciones sobre el acuerdo de paz, se le otorgó a la oposición armada cierta competencia en la conformación de esta 'segunda transición'. Algo semejante podría suceder en Guatemala.

Estas 'segundas transiciones', de los años 90, son en las negociaciones de paz 'transiciones pactadas' (Karl 1990), en las cuales las antiguas organizaciones opositoras, FMLN (El Salvador) y URNG (Guatemala), tienen un peso mayor que el usual en las transiciones de los años 80, pero el espacio de conformación conquistado (por ejemplo, el Foro de Concertación Económico y Social en El Salvador), no sólo no abarca el ámbito de los cambios económicos estructurales, sino que queda relativamente relegado por el resto de los intereses sociales organizados (para El Salvador: Barba 1994: 106-107, 111; para Guatemala: Asamblea de la Sociedad Civil 1995). En ese sentido, esta conformación en lugar de ensanchar el espacio para el discurso público —que después de todo es en el cual puede surgir una participación política mayor— más bien contribuye a la democratización desde arriba. En las condiciones civiles de las democracias, la superación ulterior de los vestigios autorita-

rios, depende sustancialmente de las dimensiones de ese espacio público y de la fuerza de los intereses colectivos que se articulen en él.

Fue hasta que finalizó el conflicto armado y la represión que pudieron adquirir importancia dos principios esenciales para la democracia: el desarrollo paulatino del Estado de derecho y el surgimiento de un espacio para la opinión pública, en el cual se puedan expresar libremente las ideas políticas. La sociedad promueve de modo activo el Estado de derecho que puede cambiar las relaciones sociales entre los hombres y los grupos. El espacio abierto a la opinión pública es imprescindible para la articulación política de intereses colectivos y posibilita la participación de los ciudadanos. Ambos elementos tienen la propiedad de estar en principio abiertos, o sea, de tender a pasar sobre cualquier límite que se les quiera imponer. De esa manera constituyen un substrato importante para la profundización de la democracia y la superación de los vestigios autoritarios. La amplitud con que efectivamente se puedan aprovechar las oportunidades que se ofrecen, depende de la fuerza de los partidos interesados y ante todo de la envergadura de los intereses sociales organizados más allá de la esfera estatal y política.

Exclusión

La exclusión de las decisiones políticas que las clases subalternas han sufrido históricamente, ha adoptado, a través de las décadas, diferentes formas. V. H. Acuña señala que los regímenes autoritarios de principios del siglo XX tenían todo el propósito de integrar —por supuesto que dentro de un marco determinado— a la emergente población trabajadora urbana al sistema político, mientras la población rural permanecía excluida. Por eso Acuña propone (véase su artículo en este volumen) que en lugar de hablar globalmente de "exclusión", se designe el comportamiento de estos regímenes frente a las

clases bajas urbanas como una "integración segmentada de las clases subalternas al sistema político". Con la radicalización de los movimientos urbanos, en los años 20, esa tendencia declinó, dando lugar a una ola represiva que alcanzó su punto álgido con la matanza de 1932, en El Salvador.

Muchos autores dan cuenta de los cambios sufridos por las formas de dominación en años posteriores. De esa manera se puede hablar hasta finales de la Segunda Guerra Mundial de dictaduras oligárquicas, apareciendo hasta después en escena las dictaduras militares propiamente dichas. Si bien Nicaragua y El Salvador ofrecen formas mixtas de ambas, también en esos dos países las formas represivas de dominación tuvieron importancia considerablemente mayor que los momentos integradores (Figueroa 1994). Con otras palabras: el carácter excluyente de los regímenes políticos se fortaleció, en especial, durante el período desde la postguerra hasta los grandes cambios radicales de 1979. Pero incluso durante ese período los regímenes siempre contaron con base social. Por ejemplo, sólo ORDEN, la organización paramilitar de las dictaduras militares, contaba en los años 70 con unos 80 000 miembros (Bonner 1984: 61).

Hasta la fecha la exclusión se entiende principalmente como un fenómeno de motivación política, tal como aparecía en la época de los regímenes autoritarios. La exclusión política apunta a las organizaciones sociales y políticas de la oposición. Entretanto, con la ampliación de la democracia, esta clase de exclusión ha disminuido. Por contraposición, en los años 90 se coloca cada vez más en primer plano, como la otra cara de la modernización económica, la exclusión estructural. Esta exclusión estructural condicionada económicamente, ya no está limitada a la dimensión política, sino que simultáneamente reduce al ciudadano también en los aspectos sociales y culturales.

"Se entiende por exclusión (...) aquella situación en la cual se limita, a grupos de la población de un determinado país, el ejercicio pleno de la ciudadanía, la participación política y la libre expresión de las ideas, la integración en activida-

des económicas que les permitan ser participe del proceso de acumulación o, al menos, obtener los ingresos para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia familiar y el disfrute de los beneficios producidos por la sociedad (educación, salud, alimentación, recreación)" (Mora 1993: 340 s).

Anteriormente señalamos los dudosos resultados a que habían llegado los ensayos para establecer una correlación mecánica entre desarrollo económico y democracia. El tema de la exclusión nos muestra que a lo sumo se puede establecer una relación por intermedio de factores sociales como la inclusión en los subsistemas de la sociedad. Para terminar, escuchemos una vez más a Mora:

"Cuanto mayor sea la participación política de los ciudadanos, la presencia de medios efectivos de canalización de conflictos sociales y cuanto más fortalecida se encuentre la sociedad civil, mayor será, asimismo, el desarrollo humano y la inclusión de las poblaciones en los sistemas económicos y políticos. (...) Retomando la visión multidimensional del fenómeno excluyente, es importante hacer notar la estrecha relación existente entre las tendencias de desarrollo humano, la estabilidad política, la existencia de procesos redistributivos y la permanencia de regímenes democráticos" (Mora 1993: 344).

Los partidos

En las democracias centroamericanas únicamente los partidos funge como mecanismos de expresión y representación de intereses dentro de las instituciones del Estado. Los regímenes militares ya habían adoptado este principio. Pero con pocas excepciones los partidos en Centroamérica casi nunca son la expresión política de corrientes sociales amplias. Las prolonga-

das prohibiciones a que se vieron sometidos los partidos de oposición bajo los regímenes militares, contribuyeron a mantener siempre estrecho el espectro que representaban. Los fraudes electorales en los pocos casos en que se permitió la participación de dichos partidos, particularmente en El Salvador en los años 70, contribuyeron adicionalmente a distanciar a la ciudadanía del sistema de partidos políticos. Los intereses de la oposición no se pudieron organizar a través de los partidos sino sólo en espacios ilegales o semilegales. Las consecuencias todavía se pueden apreciar en la actualidad en las débiles estructuras de los partidos.

El espectro representado por los partidos es estrecho y la mayoría de ellos tiene poca representatividad. Por eso sólo pueden cumplir de modo deficiente con el papel que se les asigna: la representación política de los diversos sectores sociales ante el Estado (ver Maihold 1994: 212 ss).

Otra causa para la limitada capacidad de representación que tienen los partidos, es de naturaleza estructural. En condiciones de pobreza generalizada se vuelve necesario solucionar de modo urgente problemas sociales de sobrevivencia; los partidos parlamentarios y representativos no resultan ser los más apropiados para organizar los intereses de las clases bajas. Estas buscan formas de representación y articulación más directas, ante todo gremiales. Esto resulta más evidente entre la población rural (cf. Torres-Rivas 1994a: 24-25).

Como consecuencia de la pobreza y la desocupación la representación también se ha hecho más difícil en la ciudad. Se considera casi imposible darle una expresión colectiva a los intereses de las personas que trabajan en el llamado sector informal, en permanente crecimiento.¹⁰ De esa manera se concentra en las ciudades un grupo social enorme, que carece de capacidad para articularse y tener representación colectiva.¹¹

10. En 1989 el promedio centroamericano del sector informal urbano era del 24.5% en la industria, 43% en el comercio y 18.3% en el sector de prestación de servicios (FLACSO 1992: 18).

11. La representación política de los intereses heterogéneos de

La debilidad de los partidos centroamericanos también tiene que ver con las funciones reducidas que tienen en el sistema institucional. Debido a la fuerte estructura presidencialista de estos países, el trabajo parlamentario de los partidos no tiene mayor importancia. Por ese motivo los partidos parlamentarios casi no participan en la conformación de la política del gobierno. Casi no juegan ningún papel en la solución de los problemas nacionales. En lugar de eso concentran con mayor fuerza sus intereses y actividades en el aparato del Estado y sus recursos, con la meta de satisfacer sus intereses particulares. Los fenómenos de la corrupción y el nepotismo se encuentran muy difundidos en el seno de las instituciones estatales, teniendo una de sus raíces en las limitadas funciones que poseen los partidos parlamentarios en las democracias presidencialistas. De modo que la debilidad de los partidos tiene razones tanto históricas como estructurales.

Incluso en la democracia más estable de Centroamérica, en Costa Rica, los partidos tienen dificultades para mantener una continuidad política más allá de los períodos electorales. En lugar de ejercer de modo permanente la intermediación entre los intereses colectivos de la sociedad y el Estado, los partidos se reducen a cumplir periódicamente la función de "instancias para la recolección de votos". Las consecuencias las señala Rojas

"En esas condiciones no es de extrañar el incumplimiento de las promesas de campaña y el 'desencanto democrático' de los electores" (Manuel Rojas en este libro, p. 123).

La imperfección de los partidos es un tema controversial. Así, hay quienes consideran que no existe ninguna crisis de los

esta fracción de la población, que abarcan desde servicios asistenciales en un barrio hasta garantías de propiedad sobre terrenos -la mayoría ocupados en precario- es una tarea difícil. Por esa razón los métodos populistas resultan idóneos para obtener sus votos. El ex-alcaldé de Managua y candidato liberal a la presidencia de Nicaragua, Arnoldo Alemán, se ha servido de ellos con mucho éxito.

partidos (Rovira 1993; Rovira 1994). Otros por el contrario, opinan que la 'ingobernabilidad' de algunos países, como por ejemplo Nicaragua, se debe precisamente a un exceso de 'partidismo' de los partidos políticos. Nicaragua "...es un ejemplo de ingobernabilidad originada por exceso de 'partidismo' de los partidos políticos en un cuadro dominado por el canibalismo y la autofagia partidaria" (Torres-Rivas 1994b: 63).

Independientemente de esta polémica, entre los partidos centroamericanos se debe destacar de modo especial a dos de ellos. Los dos partidos de izquierda surgidos de la guerrilla, el FSLN (Nicaragua) y el FMLN (El Salvador) pretenden representar los intereses de la población empobrecida, que es la mayoría. Disponen de influencia determinante en los sindicatos más grandes de sus países correspondientes y la mayoría de sus miembros provienen de las capas sociales bajas. Ambos partidos intentan, por tanto, que se preste atención a los intereses de aquellos sectores, a los que históricamente se les ha mantenido alejados de las decisiones políticas.

Por contraposición a la mayoría de los demás partidos, tanto el FMLN como en mucha mayor medida el FSLN, disponen de una amplia base social.¹² Ambos partidos nos interesan debido a que hasta la fecha han defendido un concepto de democracia orientado a los intereses particulares de su clientela social. Lo especial de su clientela social radica en el hecho de que teóricamente, constituyen la mayoría de la población. En consecuencia, desde hace largo rato, ambos partidos han identificado esos intereses particulares con el interés nacional en su totalidad.

Ambos partidos se esfuerzan por mantener el involucramiento más amplio posible de la población. La participación del ciudadano en las decisiones políticas no se debe reducir a los partidos, sino que debe abarcar a otras organizaciones sociales. La participación política debe sobrepasar los marcos de la

12. En su campaña de inscripciones llevada a cabo en marzo de 1995, el FSLN alcanzó una membresía de 336.000 personas. Con ello es uno de los partidos más grandes de América Latina.

democracia de partidos liberal y apuntar a la superación de la separación entre sociedad y esfera política.

"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 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 verdadera democracia. Antes, no.

Una vez logrados estos objetivos, de inmediato se extiende a otros terrenos: se amplía el campo de gobierno, cuando el pueblo influye sobre su gobierno, cuando el pueblo determina a su gobierno, le guste a quien le guste.

Sin embargo en una fase más avanzada, democracia significa participación de los trabajadores en la dirección de las fábricas, haciendas, cooperativas y centros culturales. En síntesis, democracia es intervención de las masas en todos los aspectos de la vida social." (Humberto Ortega, *Barricada*, 24 de agosto de 1980).

Un año después de la victoria, el ministro de Defensa sandinista, Humberto Ortega, todavía sostenía esta concepción de la democracia. La Revolución Sandinista puso una vez más en el orden del día una concepción de la democracia, que en América Latina ya no había sido abordada en toda su radicalidad desde el triunfo de la Revolución Cubana. La concepción sandinista marcó el punto culminante del proceso de desarrollo de un modelo de democracia radical practicable, al cual se adherían la mayor parte de los movimientos sociales en América Central en los años 70 y 80.

Entre tanto el modelo ha fracasado en la práctica. Después de las elecciones de 1984 el FSLN viró hacia el modelo representativo-parlamentario, y, a partir de 1992, también el FMLN, en el contexto de su integración, se ha reorientado en dirección al sistema político de El Salvador.

Sin embargo, ambos partidos mantienen la orientación hacia su antigua clientela. En especial el FSLN tiene tras de sí un proceso de transformación lleno de conflictos, en el cual precisamente se ha planteado la pregunta de si se debe o no se debe abandonar la orientación de una clase o capa social específica. En ambos partidos se habían formado corrientes que rechazaban ese vínculo con un sector social particular, y en su lugar patrocinaban una política pluriclasista o plurisectorial. Esas corrientes pronto escindieron y se constituyeron como partidos propios, el Partido Democrático en El Salvador y el Movimiento de Renovación Sandinista en Nicaragua.

Este desenvolvimiento parece repetir el proceso ya sufrido por otros partidos en la segunda mitad de este siglo: la transición de los partidos como expresiones de intereses particulares (de clase o de capas sociales) a partidos que se sienten comprometidos con intereses generales que involucran a todas las clases. Este proceso lo siguió primero en Europa la socialdemocracia, en los años 70 y 80, luego también se dio en los partidos comunistas. Son cambios que representan un paso decisivo en la adaptación al sistema representativo-parlamentario.

En los casos del FSLN y el FMLN, hasta la fecha sólo han dado ese paso las fracciones que se han escindido. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de que el resto de los partidos tenga que someterse también a ese proceso. Si de lo que se trata es de ganar la mayoría en las elecciones, la experiencia indica que los partidos que defienden intereses particulares tienen pocas oportunidades.

"Las fuerzas de izquierda, portadoras de proyectos de cambio, no han ganado nunca, electoralmente, una mayoría relativa" (Torres Rivas 1992: 144).

La orientación, que el FSLN mantiene hacia los intereses particulares de sus votantes, entra en conflicto con el propósito del partido de representar simultáneamente intereses generales (y también los particulares de su élite). En los procesos de negociación parlamentaria no puede imponer o sólo puede hacerlo en pequeña medida, los intereses de su clientela, viéndose obligado a establecer compromisos. Eso tiene como consecuencia que con facilidad se le pueda acusar de 'traicionar' los intereses particulares de sus bases.

Por otra parte, con el fin de asegurar su base social, al partido le queda la posibilidad de hacer énfasis en esos intereses, mediante acciones no-parlamentarias, lo que de hecho ha practicado a partir de 1990.¹³ No obstante ese tipo de actividades tiene doble filo, debido a que se enderezan contra el trabajo parlamentario y en consecuencia, contra decisiones que han sido adoptadas en forma democrática. Con facilidad, esas maniobras van empujando al partido al aislamiento político, cuando no a una especie de populismo antiinstitucional. En síntesis: la representación de intereses particulares contradice a la idea de la democracia representativa-parlamentaria. Un partido como el FSLN no puede estar orientado hacia el parlamento y al mismo tiempo presentarse como defensor de intereses particulares, sin ir perdiendo importancia en el conjunto de la sociedad.

En los años siguientes a la derrota electoral de 1990, el FSLN ha venido perdiendo apoyo electoral, lo cual posiblemente refleja la contradicción señalada. Todo parece indicar que el partido no logra convertir a la mayoría teórica de su clientela social en una mayoría electoral.

A la inversa, la erosión previsible de las orientaciones particulares significa que las clientelas sociales de estos partidos, pierden su representación política. De modo semejante al nivel económico, en el nivel político se da una exclusión estructural de la mayoría de la población, que no puede participar en las decisiones políticas. Si ya antes habíamos establecido que la

13. Véase el trabajo de Ivana Ríos en este libro.

limitación de la representación social a los partidos era el obstáculo principal para el involucramiento de la población, ahora tropezamos con la circunstancia de que los mismos partidos, en la medida en que abandonan su orientación particular, sólo pueden representar una defensa más o menos simbólica de intereses. Es ante todo por esta razón, que resulta urgente reflexionar sobre otras formas más amplias de participación y representación.

NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLITICA

Las democracias centroamericanas no se pueden definir como estables y consolidadas. Todavía se tienen que superar numerosos vestigios: la falta de una tradición democrática, la persistencia de modelos políticos autoritarios, la estrecha representatividad del sistema de partidos, la incompetencia del parlamento. La consolidación se está llevando a cabo bajo condiciones especialmente difíciles, a saber, de cara a las consecuencias sociales destructoras de la exclusión económica.

No se puede decir que en Centroamérica, con excepción de Costa Rica, la población apoye de manera activa al sistema político. Por el camino que sigue hasta el momento, tampoco parece que pueda cambiar de actitud. La opción de la democracia liberal desatisface al ciudadano material y culturalmente, y excluirlo simultáneamente de la esfera de las decisiones, según el modelo de los países industrializados de Occidente, no es viable en América Central. Las contradicciones sociales son tan grandes, que es imposible evitar que por todas partes se hagan presentes demandas de tener influencia y participar en la solución de los problemas. En lugar de eso, la única posibilidad para alcanzar la integración social parece radicar en la inclusión, cada vez mayor, de las representaciones de intereses sociales en los procesos de decisión política.

Para la consolidación democrática son decisivos como presupuestos tres elementos: las condiciones de un Estado de derecho; la existencia de un espacio público en el cual se pueda forjar la opinión política mediante el debate libre de las ideas; y finalmente, la utilización de ese espacio por parte de las representaciones de intereses sociales.

A estos tres factores decisivos para la consolidación democrática, debido a la insuficiente representatividad de las instituciones políticas, debe agregarse la construcción necesaria de formas de representación que sean aceptadas por la población. Cuando una gran parte de la población queda excluida de las relaciones de mercado, la cohesión social, proporcionada por medio de éste, resulta insuficiente. Incluso la pretendida integración política de la vida social que, según Lechner, se da con la introducción de la democracia, también resulta muy difícil de imaginar si ya no funciona la representación de intereses. Una de las causas por la que los intereses particulares se articulan y se defienden con tanta vehemencia en Centroamérica, es que los órganos representativos encargados de equilibrar los intereses, no existen o no funcionan satisfactoriamente. Lo que es necesario es el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y su representación institucional en la esfera política.

Para ello se transitan en Centroamérica diversos caminos. Por ejemplo, Torres-Rivas aboga por el fortalecimiento de los partidos y ve en ello la única solución posible:

"No basta la proclama general: fortalecer la sociedad civil. Hay que fortalecer los partidos políticos, que se originan en modalidades de intereses y organizaciones de la sociedad civil, pero que sólo adquieren influencia en la sociedad política. En referencia al Estado. Sin partidos no hay democracia" (Torres-Rivas 1995: 10).

Pero como ya hemos visto, por distintas razones los partidos sólo están en capacidad de recoger de modo insuficiente el

amplio espectro de los intereses sociales y transformarlos en planteamientos políticos.

A la par de los partidos han surgido numerosas instancias nacionales, en las cuales las organizaciones sociales se pueden articular. Por ejemplo, el Foro de Concertación Económica y Social, que se instauró en El Salvador durante las negociaciones de paz, o en Guatemala la Asamblea de la Sociedad Civil, que surgió asimismo en las conversaciones de paz entre el gobierno y la URNG. Por supuesto que estos órganos no pueden suplir la representatividad deficiente de las instituciones políticas, pero en todo caso han posibilitado la participación de las organizaciones sociales en las reformas del sistema político.

Sin embargo, la debilidad de la sociedad civil permite sospechar, que esos foros dependen de la presión extranjera y que desaparecen en cuanto ésta disminuye. El temprano fracaso del Foro en El Salvador, debido a que el sector empresarial se negó a llegar a acuerdos obligatorios, muestra las limitaciones de un modelo semejante.

Al lado de las instancias tripartitas del Estado, la economía y la sociedad a nivel nacional, en los últimos años han aparecido varias coordinaciones regionales de carácter supranacional. Que tienen en cuenta la creciente globalización de la economía.

Las políticas económicas Centroamericanas, en gran medida determinadas por las instituciones financieras multilaterales, ante todo el FMI y el Banco Mundial, han producido una equiparación de las políticas económicas nacionales y de la situación económica en los distintos países. Debido a esa tendencia, ya no basta que las organizaciones sociales actúen sólo a nivel nacional.

Desde principios de los años 90 los sindicatos, las asociaciones campesinas y otras organizaciones sociales han intentado enfrentarse a la regionalización de la política económica con pliegos de demandas acordadas para toda la región. Han surgido coordinadoras regionales de los diferentes sectores económicos, que desde 1994 se han vinculado entre sí.¹⁴

14 Para el sector campesino, véase: Tangermann y Ríos 1994;

El problema de la representatividad se vuelve especialmente grande en esa clase de instancias regionales. Coordinan la mayor parte de las veces frentes u organismos, que a su vez representan coordinaciones nacionales. El peligro de la independización burocrática es mayor que en las instancias nacionales. Sus posibilidades de influencia dependen del grado de su representatividad. Esta a su vez es mayor o menor de acuerdo con la democracia organizativa interna. A pesar de lo difícil que resulta, desde la base incluir a ese tipo de instancias lejanas en el proceso de legitimación democrática, es necesario hacerlo. Ya que si no se pueden construir formas de representación democrática en todos los niveles organizativos, las capas sociales tradicionalmente marginadas siguen permaneciendo excluidas de la representación de sus propios intereses.

Queda claro que la democratización no sólo es necesaria en la esfera política, sino también en los órganos de representación sociales.

para una visión de conjunto, el texto de Rolando Rivera en este libro

BIBLIOGRAFÍA

LA DEMOCRACIA CENTROAMERICANA EN LA DISCUSIÓN

Klaus-Dieter Tangermann

- Alarcón, Víctor, Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski. *Democracia sustentable*. En: *Espacios*, Núm. 1, julio-septiembre. San José. (FLACSO Costa Rica), págs. 104-107. (1994)
- Asamblea de la Sociedad Civil. *Propuestas para la paz. Documentos*. Guatemala. (FLACSO Guatemala). (1995).
- Barba, Jaime *Probabilidad de la democracia en El Salvador [1992]*. En: Barba, Jaime (comp.), *La democracia hoy*. San Salvador. (Istmo), págs. 103-123. (1994).
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F. (FCE). (1986).
- Bonner, Raymond. *Weakness and Deceit. U. S. Policy and El Salvador*. Nueva York (Times). (1984).
- Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición [1971]*. Madrid. (Tecnos). (1989).
- *La democracia y sus críticos [1989]*. Barcelona. (Paidós). (1992).
- Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset. *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*. Boulder (Lynne Rienner). (1990).
- Figuroa Ibarra, Carlos. *Dictadura militar y transición democrática en Centroamérica*. En: *Realidad*, Núm. 42, nov.-dic., San Salvador (UCA), págs. 871-888. (1994).
- FLACSO. *Perfil estadístico centroamericano*. San José. (1992).
- Flora, Jan L. y Edelberto Torres-Rivas. *Sociology of Developing Countries: Historical Bases of Insurgency in Central Ame-*

rica. En: Jan L. Flora y Edelberto Torres-Rivas (eds.), *Sociology of "Developing Countries". Central America*. Houndmills y Londres (Macmillan), págs. 32-55. (1989)

Gálvez Borrell, Víctor. Estado, participación popular y democratización. En: Víctor Gálvez Borrell, René Poitevin y Carlos Enrique González, *Estado, participación y democratización*. Guatemala (FLACSO), págs. 11-55. (1994).

García Laguardia, Jorge Mario. *Constitutional Framework for Political Parties in Central America: From Exclusion to Participation*. En: Goodman, Louis W., William M. LeoGrande y Johanna Mendelson Forman, *Political Parties and Democracy in Central America*. Boulder (Westview), págs. 77-87. (1992).

Guggenberger, Bernd. *Demokratiethorie*. En: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, vol. 1, parte 1. Munich, Zurich. (1985).

Habermas, Jürgen (1958): *Zum Begriff der politischen Beteiligung*. Reimpresión en: *Kultur und Kritik*. Frankfurt/M. 1977.

— La soberanía popular como procedimiento. En: *Cuadernos políticos*, Núm. 57, mayo-agosto. México D. F. (ERA), págs. 53-69. (1989).

— *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*. En: Herfried Münkler (ed.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. Munich, Zurich (Piper), págs. 11-24. (1992).

Huntington, Samuel P. Will More Countries Become Democratic? En: *Political Science Quarterly*, Núm. 99, Verano. (1984).

Instituto de Estudios Nicaragüenses, I.E.N. *La problemática de la gobernabilidad en Nicaragua. Informe de investigación sobre la opinión pública nacional. Resumen ejecutivo de la investigación*. Managua. 25 de marzo. (1993).

Jonas, Susanne Guatemala. El problema democrático. En: *Nueva Sociedad*, Núm. 130, marzo-abril, Caracas. págs. 15-23. (1994).

Karl, Terry Lynn. *Dilemmas of Democratization in Latin America*. En: *Comparative Politics*, vol. 23, Núm. 1. págs. 1-21. (1990).

Lechner, Norbert. *A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina [1990]*. En: Barba,

- Jaime (comp.). *La democracia hoy*. San Salvador. (Istmo), pags. 33-53. (1994).
- *Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía*. En: Centro de Estudios Sociológicos (ed.), *Modernización económica, democracia política y democracia social*. México D. F. (Colegio de México), págs. 63-75. (1993).
- Lipset, Seymour Martin. *El hombre político. Las bases sociales de la política* [Orig.: *Political Man*. 1959]. México D. F. (Rei). (1993).
- Lipset, Seymour Martin; Kyong-Ryung Seong; John Charles Torres. *Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia* [1993] En: *Condiciones sociales de la democracia*. Cuaderno de ciencias sociales, Núm. 71. San José. (FLACSO Costa Rica). págs. 9-58. (1994)
- Lungo, Mario. *Los obstáculos a la democratización en El Salvador*. En: *El Salvador en construcción*, Núm. 11, agosto. San Salvador. págs. 21-32. (1993).
- Maihold, Günther. *Representación política y sociedad civil en Centroamérica*. En: Maihold, Günther y Manuel Carballo Quintana (comp.), *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José (Friedrich Ebert Stiftung, CEDAL), págs. 203-223. (1994).
- Merkel, Peter H. *Cuáles son las democracias de hoy?* [1993] En: *Condiciones sociales de la democracia*. Cuaderno de ciencias sociales, Núm. 71. San José. (FLACSO Costa Rica), págs. 59-90. (1994)
- Mora Alfaro, Jorge. *Los avatares de la democratización en Centroamérica: participación ciudadana o exclusión política y económica*. En: Steichen, Régine (comp.): *Democracia y participación en Centroamérica*. San José 1993 (Ed. Universidad de Costa Rica). págs. 337-355. (1993).
- O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia delegativa?* [1991]. En: Barba, Jaime (comp.), *La democracia hoy*. San Salvador (Istmo) pags. 11-32. (1994)
- O'Donnell, Guillermo. Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, comp. *Transiciones desde un gobierno autoritario* [1986] 4 vols. Buenos Aires (Paidós). (1988).
- Offe, Claus. *Konkurrenzpartei und kollektive politische Identität*. En: Roth, Roland (ed.), *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*. Frankfurt (Campus), págs. 26-42. (1980)

- Przeworski, Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia [1986]. En: O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, comp. (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario* [1986]. vol.3. Buenos Aires (Paidós), págs. 79-104. (1988).
- Rojas Bolaños, Manuel. Las relaciones partido-gobierno: el caso de Costa Rica. Ponencia IX Congreso centroamericano de Sociología. San Salvador, 18-22.7. mimeo. (1994).
- Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Tegucigalpa (Guaymuras). (1989).
- Rovira Mas, Jorge. Democracias emergentes y partidos políticos en Centroamérica. En: Steichen, Régine (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José (Universidad de Costa Rica), págs. 153-171. (1993).
- El futuro de los partidos políticos en América Central. En: Maihold, Günther y Manuel Carballo Quintana (comp.), *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José (Friedrich Ebert Stiftung; CEDAL), págs. 131-141. (1994).
- Samour, Héctor. Marco teórico para la construcción de un orden democrático en El Salvador. En: *Estudios Centroamericanos*, Núm. 543-544, enero-febrero. San Salvador. (UCA), págs. 33-55. (1994).
- Sartori, Giovanni. La democracia después del comunismo. Madrid (Alianza). (1993).
- Schmitter, Philippe C. La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales [1992]. En: *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, Núm. 3, julio-septiembre. México D.F. (UNAM), págs. 3-30. (1993).
- Schubert, Gunter; Rainer Tetzlaff y Werner Vennewald. *Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen*. Münster, Hamburg. (Lit). (1994).
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia* [1942]. Madrid (Aguilar). (1968)
- Tangermann, Klaus-Dieter e Ivana Ríos, (coord.). *Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica*. Managua (Latino-CRIES). (1994).
- Tetzlaff, Rainer. Die blaue Blume der Demokratie - Thesen zur Übertragbarkeit eines westlichen Modells. En: *Der Überblick*, Núm.3. Hamburg. págs. 11-14. (1992).

- Timossi, Gerardo. Crisis y reestructuración: El balance centroamericano de los años ochenta. En: Vilas, Carlos M., Democracia emergente en Centroamérica. México D.F. 1993 (UNAM), págs. 15-32. (1993).
- Torres-Rivas, Edelberto. Democracias de baja intensidad [1989]. En: Edelberto Torres-Rivas, El sistema político y la transición en Centroamérica. Cuadernos de ciencias sociales, Núm. 36. San José (FLACSO Costa Rica), págs. 35-51. (1990a).
- La transición autoritaria hacia la democracia. En: Edelberto Torres-Rivas, El sistema político y la transición en Centroamérica. Cuadernos de ciencias sociales, Núm.36. San José (FLACSO Costa Rica), págs. 53-75. (1990b).
- Democracias de baja intensidad [1989]. En: Edelberto Torres-Rivas, El sistema político y la transición en Centroamérica. Cuadernos de ciencias sociales, Núm. 36. San José (FLACSO Costa Rica), págs. 35-51. (1990c).
- Imágenes, siluetas, formas en las elecciones centroamericanas: las lecciones de la década. En: Polémica, Núm. 14-15, San José. (FLACSO Costa Rica), págs. 2-21. (1991).
- La democracia latinoamericana en la fragua. En: Edelberto Torres-Rivas, El tamaño de nuestra democracia. San Salvador. (FLACSO El Salvador; Istmo), págs. 131-153. (1992).
- Democracia y participación campesina en Centroamérica. En: Tangermann, Klaus-D.; Ivana Ríos (coord.), Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica. Managua (CRIES), págs. 21-38. (1994a).
- La gobernabilidad centroamericana en los noventa. (Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra). En: Maihold, Günther; Manuel Carballo Quintana (comp.), ¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. San José (Friedrich Ebert Stiftung; CEDAL), págs. 53-69. (1994b).
- Acerca de las infelices relaciones entre la sociedad civil y la democracia. Mimeo. 13 págs. Pavas, 10 de febrero. (1995).
- Vilas, Carlos M. Mercado, Estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990. México D. F. (UNAM). (1994).

Weffort, Francisco. Democracia política e desenvolvimento econômico. En: Weffort, Francisco et alii, A democracia como proposta. Rio de Janeiro (IBASE), págs. 9-33. (En español: Democracia política y desarrollo económico. En: Weffort, Francisco, ¿Cuál democracia? San José 1993. (FLACSO Costa Rica), págs. 95-131). (1991).

— Democracia delegativa versus movimiento democrático. En: Weffort, Francisco, ¿Cuál democracia? San José 1993. (FLACSO Costa Rica), págs. 167-190. (1993).