

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

Klaus D. Tangermann
Compilador

FLACSO - Biblioteca

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA**



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

BIBLIOTECA

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Noviembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

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

INTRODUCCIÓN

El presente libro contiene los resultados de una investigación llevada a cabo a lo largo de varios años, sobre el tema "La democratización en Centroamérica y la participación de los sectores populares". A nosotros nos interesaba la pregunta por el tamaño que las democracias centroamericanas, relativamente nuevas, habían entretanto alcanzado. Y asimismo, nos interesaba la cuestión de cuáles eran los obstáculos que se oponían a la ampliación de la democracia.

Quien le haya dado seguimiento a la discusión política en Centroamérica puede constatar que, en los últimos años, el problema de la gobernabilidad se ha ido colocando cada vez más en el primer plano de dicha discusión, mientras que la cuestión de la profundización de la democracia ha sido menos tratada. El peligro de la ingobernabilidad ya se invoca en relación a varios países, en el caso de que no acontezca esto o lo otro, que pueda evitarlo. De lo anterior podemos concluir, como es evidente, que las nuevas democracias no han llenado las expectativas que en ellas se habían depositado, pues si no el debate giraría en torno a la consolidación de la democracia y no alrededor de la ingobernabilidad. Entonces, ¿qué es lo que caracteriza a las democracias en sus 15 años de existencia? ¿Qué desarrollo han seguido las democracias centroamericanas, de modo que, en la actualidad, la democratización y la gobernabilidad ya no se pueden pensar como causa y efecto,

sino que precisamente, se hace responsable de la ingobernabilidad a la ampliación de la democracia? ¿Cómo es posible que ya no se asocie a la gobernabilidad la ampliación de la democracia, sino su restricción?

La manera autoritaria en que surgieron las democracias centroamericanas en los años 80, ha dejado huellas duraderas.¹ La disolución de los regímenes militares y el paso hacia la democracia se hizo bajo la forma de transiciones pactadas. Es decir, el surgimiento de las nuevas democracias se basó en un compromiso de las élites establecidas, y no en un consenso de intereses sociales, que hubiera incluido a la oposición. La expectativa de la población de participar con mayor fuerza en el proceso de decisión política sufrió una decepción. Sólo se realizó en relación con el acto electoral. A la población no se le permitió que participara más allá de eso. Las esferas sociales y estatales casi no se han acercado nada. Los problemas económicos y sociales más urgentes permanecen sin solución. En la década y media de existencia que tiene la democracia, paulatinamente se ha ido produciendo un desencanto masivo. Esta pérdida de aceptación política, posiblemente pone en mayor peligro a las nuevas democracias que las influencias autoritarias tradicionales ejercidas por los militares y otras corrientes no-democráticas.

Pero la raíz de la amenaza perceptible que corren los regímenes representativos-parlamentarios, no radica sólo en ésto. También se halla en el establecimiento del modelo democrático mismo, a saber, el modelo liberal, en países que carecen de una tradición democrática. Para que este modelo funcione se supone que la población se ha adaptado a una serie de valores. Con la excepción de Costa Rica, hasta la fecha dichos

1. Naturalmente nos referimos a Guatemala, Honduras y El Salvador y no a Costa Rica que cuenta con una tradición democrática prolongada. Nicaragua comparte la "prehistoria" autoritaria de los demás países de América Central. Pero la introducción de la democracia liberal se llevó a cabo en ese país 10 años después, luego de la derrota electoral de los sandinistas, en 1990.

valores sólo tienen una vigencia cuando más rudimentaria, en Centroamérica. Resulta comprensible, que tras décadas de dictaduras militares, la población entienda por democracia la realización directa de sus intereses. Pero es precisamente este elemento participativo el que es ajeno a las democracias representativas-parlamentarias. La asimilación de los valores de la democracia liberal, sólo es posible en un proceso histórico de larga duración que, como es evidente, no se puede saltar. En cualquier caso, hasta el momento, la mayoría de la población centroamericana de ninguna manera ha asimilado el principio de la representatividad, por contraposición al principio de la participación directa, como mecanismo de organización de la democracia.

Si bien la aceptación del principio de la democracia por la población, es la medida decisiva para su consolidación, de ninguna manera es la única. Contrapuesto a ella se halla también el importante autoritarismo tradicional. El futuro de la democracia depende, no en última instancia, del peso de las tradiciones autoritarias heredadas. En la Revolución Sandinista se puso de manifiesto que las tradiciones autoritarias no se hallan sólo en el campo político de la derecha, sino que también la izquierda se encuentra atrapada en ellas. La persistencia del autoritarismo, es una de las causas que provoca tanto la exclusión de la población del proceso político de toma de decisiones, como las rígidas estructuras institucionales y normativas del Estado.

La facilidad o dificultad con que las tendencias autoritarias puedan imponerse, bajo las condiciones de la democracia, depende en buena parte de la fuerza de los intereses organizados en la sociedad. En este punto se ha dado en los últimos años un cambio importante. Las políticas económicas actuales han debilitado considerablemente a las organizaciones sociales. Con ello se ha reducido la posibilidad de articulación de los intereses sociales y el elemento consensual en las decisiones políticas ha disminuido.

Como es evidente, bajo las condiciones económicas actuales, la ampliación de la democracia en Centroamérica es una

empresa difícil. En especial la porción de la población empobrecida, va a juzgar al sistema político, por la capacidad que tenga para mejorar su situación económica. No obstante, la influencia de las políticas nacionales sobre el marco de las condiciones económicas internacionales, es relativamente pequeña. Las democracias centroamericanas no tienen ninguna influencia sobre muchos de los factores de los cuales dependen sus oportunidades de consolidación. Sin embargo, de todas maneras se les hace responsables por esos factores.

Las democracias centroamericanas se caracterizan por tener un nexo institucional débil entre la sociedad y el Estado. Con la finalidad de introducir los intereses colectivos en el proceso de decisión política, en los últimos años han surgido de la sociedad nuevos organismos. Ante todo a un nivel supranacional, se han organizado coordinaciones sindicales, asociaciones campesinas y en los últimos tiempos incluso organizaciones de la sociedad civil. Si bien no pueden compensar la debilidad de la sociedad civil, en cada uno de los países, constituyen cuando menos un instrumento para enfrentarse con concepciones regionalmente acordadas, a la globalización de las condiciones económicas y sociales.

En el presente libro se investigan las dificultades con que se enfrenta la consolidación de las democracias. La perspectiva que se adopta no es la de la gobernabilidad, sino la convicción de que la consolidación de la democracia sólo es posible con medios democráticos y no con medios autoritarios.

Los primeros textos se pueden considerar como un inventario de la democracia en América Central. En ellos se presentan los aspectos regionales diferentes y comunes de los respectivos problemas de la democratización. Lo anterior se hace tanto teniendo en cuenta su dimensión histórica como la perspectiva de su corte actual.

El texto que sigue describe cuáles son las consecuencias prácticas que se pueden extraer de la situación descrita. Se investigan los esfuerzos y el aumento de la influencia de la sociedad en la esfera de las decisiones políticas, tomando como

eje el ejemplo de las nuevas coordinaciones regionales de los movimientos sociales nacionales.

Finalmente se mostrará, tomando como ejemplo a un país, Nicaragua, lo contradictorio que resulta en la práctica, el curso que toma el proceso de la democracia política (instituciones, normas) y democratización social efectiva de la población (movimientos, etc.). Se escogió a Nicaragua, porque en ese país no sólo se pueden apreciar los efectos democratizadores del modelo liberal, sino también los de su alternativa, el sandinismo.

El libro comienza con un texto de *Klaus-D. Tangermann*, sobre la transformación de la concepción de la democracia en la discusión teórico-política actual. Se presentan las teorías sobre las democracias centroamericanas y se investiga la pregunta sobre los intereses que corresponden a cada una de las concepciones de democracia.

A continuación *Victor Hugo Acuña* describe, desde un punto de vista histórico, los elementos estructurales de larga duración sobre los cuales se han apoyado, desde finales del siglo pasado, los regímenes autoritarios de Centroamérica. Acuña ve en la continuidad de las clases dominantes, que no muestran en el transcurso de ese período grandes rupturas, una causa esencial de la cultura política autoritaria que existe en Centroamérica. A ella corresponde la discontinuidad y debilidad de las instituciones políticas, cuya causa radica en la praxis de los regímenes, que se mantienen en el poder más por medio de la fuerza que mediante la legitimación. El texto ilustra la tradición prolongada de algunos de aquellos obstáculos, que todavía frenan, en la actualidad, los procesos de consolidación de las democracias.

En el texto que sigue *Manuel Rojas Bolaños* se vuelca sobre la estructura de las democracias centroamericanas y describe sus similitudes y diferencias. De ese modo se muestran los fundamentos institucionales y normativos sobre los cuales descansan las democracias centroamericanas. Como resultado de lo anterior, se pueden constatar progresos claros, como el hecho de que en toda la región se estén celebrando regularmente elecciones limpias, la construcción de estructuras para el

mantenimiento del Estado de derecho y muchas cosas más. No obstante, el aspecto institucional sólo constituye una parte de la democracia. Ya que en el primero de los casos, tal como lo muestra la abstención electoral, los electores todavía no tienen confianza en los procesos electorales; y en el segundo, como lo muestran las numerosas violaciones a los derechos humanos, todavía no ha terminado la cultura de la violencia. La consolidación de la democracia también depende de que las instituciones democráticas se sigan desarrollando, de la modernización del personal de dirección en los partidos y la creación de una opinión política que sea capaz de discutir abiertamente. Al considerar a ambas partes a la vez, se pueden reconocer los alcances y las limitaciones de la democracia en Centroamérica.

Tal como *Cristina Eguizábal* y *Juany Guzmán* nos muestran, los sistemas políticos en Centroamérica no funcionan neutrales en asuntos de género. Las entrevistas llevadas a cabo con numerosas funcionarias, presentan una imagen de cómo se ven a sí mismas las mujeres que desempeñan cargos públicos, y nos brindan una visión interna específicamente femenina del sistema político. La investigación muestra cómo se constituye la política femenina, en la esfera de la política institucional, tradicionalmente dominada por los hombres. El hecho de que mujeres hayan asumido funciones de dirección ha conducido a que ciertos temas considerados tradicionalmente como privados, hayan sido introducidos por las mujeres en la política, convirtiéndolos de esa manera en temas públicos. Con la participación de las mujeres se refleja de una manera mucho más extensa la sociedad en la política. Al mismo tiempo se ha dado una ampliación de la comprensión de lo político.

Rolando Rivera parte del aspecto de la falta de mecanismos de intermediación entre sociedad y Estado, y describe algunos de los ensayos que se han hecho para superar esa deficiencia. Se han constituido nuevas formas de articulación de los intereses sociales colectivos, ante todo en el nivel supranacional. Las nuevas coordinaciones regionales de sindicatos, asociaciones campesinas y finalmente organizaciones de la sociedad civil, ofrecen la oportunidad de reaccionar de mane-

ra apropiada a la globalización de las políticas económicas y sociales.

La Revolución Sandinista produjo transformaciones fundamentales en los niveles económicos, sociales e institucionales. Sin embargo, ¿hasta qué punto, también introdujo formas de gobierno democráticas? es cosa que *Luis Serra* investiga en su trabajo. Llega a la conclusión de que en el proceso de toma de decisiones políticas, no se debe hablar tanto de la participación autónoma de los ciudadanos, sino de la movilización dirigida como sustituto de la participación. No obstante, después de 12 años de revolución no se debe pasar por alto el hecho de que, en ese período, se han sentado las premisas para una población comparativamente muy autoconsciente, que se diferenciaría, por éso, de las poblaciones de los países vecinos.

En el artículo final *Ivana Ríos* investiga el complicado proceso de la introducción de la democracia liberal en Nicaragua, después de la victoria electoral de Violeta Barrios en 1990. La palanca principal para imponer este sistema es la política económica con sus consecuencias dramáticas. Mediante la política económica se ha modificado la estructura social, y con ello la correlación de fuerzas políticas, que, en resumidas cuentas, son las que hacen posible la imposición. Es seguro que si en la época sandinista se hubiera establecido una democracia amplia, eso habría dificultado la imposición, comparativamente, sin problemas, del actual modelo de democracia restringida.

El proyecto de investigación, cuyo resultado lo constituyen los trabajos aquí presentados, fue financiado por la fundación alemana BUNTSTIFT, cercana a los Verdes. La primera parte de las investigaciones, que trató sobre la modernización de la agricultura centroamericana y la política de las organizaciones campesinas, fue publicada en 1994.² En el transcurso de las investigaciones siempre se sometieron a discusión los resulta-

2. Tangermann, Klaus-D. e Ivana Ríos (coords.): *Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica*. Managua (CRIES-Latino), 1994.

dos parciales, de modo que en cierta forma se puede decir de que este libro surge como un esfuerzo colectivo.

Poco antes de la conclusión de este libro nuestro autor, Rolando Rivera, falleció en un accidente de aviación en El Salvador. Contribuyó de manera sustancial a la elaboración de esta obra. A través de él fluyeron en especial las experiencias políticas prácticas de las organizaciones sindicales y otras organizaciones sociales centroamericanas, en cuyos procesos de reflexión con frecuencia estuvo participando. Con su muerte tuvo un fin abrupto la cooperación que mantuvimos durante tres años. Con él hemos perdido a un buen amigo, que nos será insustituible.

Klaus-Dieter Tangermann
Representante de BUNTSTIFT
para Centroamérica

Agosto 1995

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 no 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 rousso-niana 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 (o sea, 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 (Lungo 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 y se 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-alcalde 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.

Allado 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), págs. 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) págs. 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 Vennwald. *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 posguerra). 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).

AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: LA LARGA DURACIÓN -SIGLOS XIX Y XX-*

Victor Hugo Acuña Ortega

"La relación directa existente entre los propietarios de las condiciones de producción y los productores directos—relación cuya forma corresponde siempre de un modo natural a una determinada fase de desarrollo del tipo de trabajo, por tanto, a su capacidad productiva social— es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de toda la construcción social y también, por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado."¹

Karl Marx.

* Este trabajo ha sido beneficiado con los comentarios y sugerencias de varias personas: Ciska Raventós, Iván Molina, Arturo Taracena, Patricia Alvarenga, Klaus-Dieter Tangermann y las otras personas autores y autoras de este volumen colectivo.

1 Marx, K. *El capital. Crítica de la economía política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1971, Tomo III, Capítulo XLVII "Génesis de la renta capitalista del suelo", p. 733.

En 1929, tras su primera visita a Costa Rica, Víctor Raúl Haya de la Torre intentó describir y razonar, en un artículo que publicó en el *Diario del Salvador*, lo que denominó "una curiosidad aguda e inquieta" que le había dejado el encuentro con ese país. Según Haya de la Torre, en Costa Rica había encontrado una "democracia agrario campesina", cuya existencia le había sido explicada por el General Jorge Volio, polémico y polifacético político costarricense fundador del socializante Partido Reformista, en razón de la ausencia de indígenas. Las eventuales implicaciones racistas de tal interpretación no fueron ajenas al líder peruano. De esta manera, precisó la tesis de Volio indicando que "la ausencia o insignificancia del indio no permite el conflicto que crea la resistencia". Sobre la base de tal personaje ausente, coincidían ambos líderes, se levanta la pequeña propiedad y sobre ésta, la democracia agrario campesina.² Es conocido que la explicación de la particularidad de dicho país en función de supuestas características de su estructura agraria ha llegado a convertirse en una especie de sentido común de legos y expertos, propios y extraños, y es interesante constatar su longevidad y persistencia.³

2. "Opinión sobre Costa Rica", Haya de la Torre, en *Diario del Salvador*, 24 de junio de 1929, p. 3, 7.

3. Existen críticas recientes de esta hipótesis que establece conexiones demasiado unívocas entre sistemas políticos y estructuras agrarias, véase: Samper, M. "El significado social de la caficultura costarricense y salvadoreña: análisis histórico comparado a partir de los censos cafetaleros", en, Pérez Brignoli, H. y Samper, M. (Eds.) *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, San José: FLACSO, 1994, pp. 117-225 y Gudmundson, L. "Señores y campesinos en la formación de la Centroamérica moderna. La tesis de Barrington Moore y la historia centroamericana", en, Taracena, A. y Piel, J. *Identidades nacionales y estado moderno en Centroamérica*, San José: EUCR, 1995, pp. 31-41.

Dos décadas atrás, en 1910, Paul Cherington, Instructor del Posgrado en Administración de Negocios de la Universidad de Harvard, oficiosamente, remitía al Departamento de Estado sus impresiones sobre el régimen del Presidente de Guatemala Manuel Estrada Cabrera. En su opinión, el poder del "Señor Presidente" carecía de limitaciones constitucionales eficaces, de tal modo que por medio de decretos ejecutivos se podía modificar impuestos, contraer préstamos, otorgar o anular concesiones, devaluar la moneda, cerrar carreteras y mandar a cualquier ciudadano a prisión o incluso a la eternidad. Para el profesor de Harvard, este régimen aparentemente constitucional, en realidad era un tipo de absolutismo.⁴

En 1922, desde su exilio en México, el Dr. Julio Bianchi, dirigente del Partido Unionista de Guatemala, artífice de la caída de Estrada Cabrera dos años antes, de nuevo oficiosamente, le suministraba al Departamento de Estado un diagnóstico y un remedio de los males políticos de Centroamérica. La enfermedad del Istmo, según Bianchi, radicaba en que las constituciones inspiraban veneración, pero no conllevaban la obligación de su obediencia. En esta parte del mundo, gobierno significaba poder ejecutivo y poder ejecutivo, Presidente de la República. Así, el Presidente era el gobierno. Para el Dr. Bianchi la base del despotismo en el Istmo era la ignorancia de la mayoría del pueblo y para su erradicación proponía excluir del derecho al sufragio a la población analfabeta y, en consonancia con su ideología, aunque no necesariamente con su diagnóstico, la unión de Centroamérica en una Federación.⁵

Ciertamente que, desde hace más de un siglo, observadores de adentro y de afuera han intentado formular explicaciones y soluciones a los problemas políticos centroamericanos. En tal menester han acudido a la comparación entre Costa Rica y los otros países, en donde las deficiencias políticas del primero han

4. U.S. National Archives, 813.00 6775/747, 29 de julio de 1910.
5. U.S. National Archives, 813.00 Washington/120, 12 de diciembre de 1922 y 813.00 Washington/308, 26 de noviembre de 1922.

sido disimuladas por las taras de los otros, y han apelado a los más diversos factores, desde los climáticos y raciales hasta los que se refieren a cuestiones institucionales o de orden económico y social, para construir sus diagnósticos y curaciones.

En este ensayo vamos a emprender una tarea parecida, aunque cautelosa y modesta en cuanto a los remedios y dubitativa y prudente en cuanto al diagnóstico, orientada a la búsqueda de los condicionantes históricos o, si se prefiere, de los factores de largo plazo, responsables de que en la región los esfuerzos de reforma y democratización hayan sido más bien frágiles y fugaces, mientras que los sistemas autoritarios se han mostrado durables y recurrentes.⁶ Partimos del supuesto de que es necesario intentar buscar la racionalidad o las determinaciones del autoritarismo y de la dictadura que han dominado la historia política de la región desde 1821. En tal sentido, estimamos que se requiere establecer cuáles han sido las bases sociales de esos regímenes políticos y sus formas de legitimación. Por otro lado, postulamos que se debe recordar y, en consecuencia, explicar que ha habido también coyunturas abortadas de democratización y reforma en otras etapas de la historia de la región; fracasos que pueden servir como base empírica para identificar las condiciones que han hecho inviable su desarrollo democrático, con la excepción de Costa Rica. Estos dos postulados intentan poner entre paréntesis ideas comúnmente aceptadas sobre la exclusión política de los sistemas oligárquicos de la región y sugieren que es necesario especificar en qué consiste la dicha exclusión de la que tanto se habla.⁷ De igual manera, el recordatorio de pasados

6. Una interpretación de la historia contemporánea de El Salvador, en términos de ciclos de reforma y democratización que son sucedidos por períodos de represión y reacción, se encuentra en: Montgomery, T.S. *Revolution in El Salvador. Origins and evolution*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1982, p. 55 ss. Un análisis similar hace Gordon, S. *Crisis política y guerra en El Salvador*, México: Siglo XXI Editores S.A., 1989.

7. La noción de "exclusión política" es recurrente en los trabajos más importantes sobre la historia de la región. Véase

procesos democráticos malogrados puede ser útil para el estudio del presente que con frecuencia obnubila por su aparente novedad.⁸

En suma, una mirada crítica sobre el autoritarismo en Centroamérica, que haga de él un objeto de estudio y no un tema de diatriba, y un balance de la democracia, que distinga entre los deseos y las realidades, se postulan como base de las reflexiones que a continuación ofrecemos.⁹ Estas girarán alrededor de tres temas que parecen ser claves en la historia regional, vista en la perspectiva de la larga duración. Entendemos el término según lo elaborara el historiador Fernand Braudel en el sentido de que la larga duración invita a reconocer la fuerza condicionante de fenómenos de permanencia o de cambio lento en las sociedades humanas. Braudel denomina "estructuras" a

entre otros: Torres Rivas, E. *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, San José: EDUCA, 1971, p. 86 ss.; Pérez Brignoli, H. *Breve historia de Centroamérica*, Madrid: Alianza Editorial, 1987, p. 113 ss. y Taracena, A. "Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)", en Acuña Ortega, V. H. (Ed.) *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras* (tomo IV), Madrid: FLACSO-Quinto Centenario, 1993, p. 168 ss.

8. La mayor parte del debate actual sobre las transiciones democráticas padece de esa limitación, por ejemplo: O'Donnell, G. et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 tomos), Buenos Aires: Editorial Paidós, 1989. Un estudio que se aparta de esa norma y centra en la historia la interpretación de la transición democrática es el de Lehoucq, F. *The origins of democracy in Costa Rica in comparative perspective*, (Tesis de doctorado) Duke University, 1992.
9. Los científicos sociales que se concentran en el estudio del presente cometen con frecuencia el pecado de confundir diagnóstico con pronóstico, el análisis del problema con sus supuestas soluciones. Naturalmente, esto es comprensible porque quien analiza el presente siempre tiene algún interés inmediato en él. Lo que es menos aceptable es olvidar el provecho que en toda indagación de lo actual tiene una visión con alguna profundidad temporal. Sobra decir que también, quienes analizan el pasado tienen un interés en el presente.

estas relaciones constantes de carácter secular o plurisecular.¹⁰ Los temas en cuestión son los siguientes: la continuidad de las clases dominantes, la discontinuidad de las instituciones políticas y la integración segmentada de las clases subalternas en el sistema político.

LA CONTINUIDAD DE LAS CLASES DOMINANTES

Según se puede leer en el Acta del 15 de setiembre de 1821, la Independencia de Centroamérica fue proclamada por las élites y notables de la ciudad de Guatemala y algunos de las otras provincias del Reino para "prevenir las consecuencias que serían temibles en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo".¹¹ En esta parte de América la emancipación política no llegó tras una guerra de independencia o tras algún otro tipo de ruptura o discontinuidad colonial y tuvo más bien un carácter preventivo, una especie de autgolpe, frente a cualquier potencial ardor popular. En 1821 ni hubo derrocamientos de viejas autoridades ni desplazamientos en el interior de los grupos dominantes. En ese sentido, el Antiguo Régimen permaneció en pie.

-
10. Braudel, F. "Histoire et sciences sociales. La longue durée", *Annales E. S. C.*, No. 4, (octubre-diciembre 1958), pp. 725-753; Vilar, P. "Histoire marxiste, histoire en construction", en, Le Goff, J. y Nora, P. *Faire de l'histoire*, (Vol. I.), Paris: Editions Gallimard, 1974, pp. 169-209 y Vovelle, M. "L'histoire et la longue durée", en, Le Goff et al. *La nouvelle histoire*, Paris: Retz-C.E.P.L., 1978, pp. 316-343. Por supuesto, que no compartimos las consecuencias ahistóricas y deterministas que de la noción de larga duración sacaron el propio Braudel y otros representantes de la llamada Escuela de los Annales, bien expresadas en el concepto "historia inmóvil"
 11. Meléndez, C. *Documentos fundamentales del siglo XIX*, San José: Editorial Costa Rica, 1978, p. 61.

En aquella coyuntura parece haberse manifestado por primera vez una característica de larga duración de la historia política y social de los países centroamericanos del período republicano: la continuidad política y cultural de sus clases dominantes. Esta afirmación parece no tener mucho sentido pues se sabe que después de la Independencia la región entró en una infinita espiral de guerras civiles y perturbaciones políticas. Empero, precisamente, el problema de Centroamérica es que tuvo muchas asonadas y cuartelazos, pero nunca, al menos hasta la pasada década, verdaderas revoluciones. En este aspecto, no puede ser mayor el contraste de la región con un México que ha tenido al menos dos grandes rupturas revolucionarias, en 1810 y en 1910.¹²

Las querellas localistas, las montoneras, las intrigas y las conspiraciones que dominaron la mayor parte del siglo XIX centroamericano fueron conflictos en los cuales ningún grupo fue derrotado o eliminado de manera definitiva. Las conocidas disputas entre liberales y conservadores presentan típicamente esta característica de pleitos entre clases dominantes, divididas por aparentes motivos ideológicos y realmente por cuestiones de lealtades sociales localmente segmentadas y por intereses materiales particulares. Dicha continuidad, en términos de intereses y valores, es bien sintetizada por Pérez Brignoli cuando afirma que los estados del Istmo "son tan hijos del credo liberal como herederos de la restauración conservadora".¹³

Las investigaciones más recientes sobre la historia del siglo XIX nos han obligado a revisar nuestras ideas sobre las Reformas Liberales de finales del siglo pasado. En efecto, ahora es claro que algunos de los procesos de promoción del modelo agroexportador, asociados a esas Reformas, fueron iniciados por los gobiernos conservadores, de manera tal que la Reforma

12. Knight, A. *The mexican revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, (2v.). Véase también del mismo autor: "Social revolution: a latin american perspective", *Bulletin of Latin American Research*, 9, 2 (1990), pp. 175-202.

13. Pérez Brignoli op. cit. p. 104.

Liberal antes que un *turning point* fue la culminación de un proceso anterior.¹⁴ De igual modo, es claro que los conservadores no fueron excluidos del nuevo proyecto sino que se asociaron a él sin resistencia y con el beneplácito de sus enemigos ideológicos liberales. Así, para Woodward, después de 1850, operó un proceso de fusión de los liberales y los conservadores en Guatemala bajo el manto de la ideología liberal, en su versión positivista, y del proyecto agroexportador.¹⁵

Esta fundamental continuidad es observable también en el caso costarricense, fenómeno que, además, favoreció un inicio cafetalero más temprano.¹⁶ En suma, el despegue del nuevo modelo de crecimiento no requirió una rearticulación en profundidad de las clases dominantes centroamericanas y las Reformas Liberales representaron más un reacomodo que una ruptura en su seno.¹⁷

La referida continuidad tampoco fue alterada por los procesos de industrialización y modernización económica que vivió la región a partir de la década de 1950. De ningún modo hubo un desplazamiento de las viejos grupos sociales que habían

-
14. Lindo Fuentes, H. *Weak foundations. The economy of El Salvador in the nineteenth century*, Berkeley: University of California Press, 1990.
 15. Woodward, R.L. *Rafael Carrera and the emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871*, Athens: University of Georgia Press, 1993, p. 467 ss. Este autor utiliza los datos y las conclusiones del trabajo de Palma, G. *Algunas relaciones entre la iglesia y los grupos particulares durante el periodo de 1860 a 1870. Su incidencia en el movimiento liberal de 1871*, Tesis de Licenciatura en historia, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1977.
 16. Acuña Ortega, V.H. y Molina, I. *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)*, San José: Editorial Porvenir, 1991.
 17. Según Torres Rivas, op. cit. p. 86: "El contenido social de la 'clase política', a la larga, no varió sustancialmente. La burguesía cafetalera admitió en el poder a los viejos latifundistas y a los comerciantes intermediarios, mezclándose o haciéndose compatibles sus intereses en el proceso de desarrollo 'hacia afuera', y excluyendo y dominando a los demás sectores sociales."

florecido con la actividad cafetalera. Es cierto, que sería inadecuado desconocer los procesos de ascenso de las clases medias hacia sectores del empresariado o el fenómeno de Somoza como *parvenu* con tendencias monopólicas dentro de la élite nicaragüense.¹⁸ No obstante, lo que interesa subrayar es que los recién llegados tendían a integrarse al sector dominante y a respetar las normas y valores que éste había establecido en sus relaciones con el Estado y con las clases subalternas. Bulmer-Thomas ha señalado que los nuevos grupos empresariales que aparecieron después de 1960 tenían interés en el éxito del modelo agroexportador y se sentían muy a gusto con las formas de relación que los llamados grupos oligárquicos habían conformado históricamente con el poder estatal y las clases populares. Un criterio similar expresa Vilas cuando afirma que los grupos emergentes tuvieron una capacidad reducida para cambiar el estilo de desarrollo y las reglas del juego previamente impuestos por la llamada oligarquía.¹⁹ Hay dos reglas de oro en la historia de estas élites: los ricos ni pagan impuestos, ni se exceden en concesiones hacia los pobres.

Así, la continuidad de las clases dominantes del Istmo, desde por lo menos los tiempos de la Independencia, ha alimentado la persistencia de una cultura política basada en el despotismo, el militarismo, la alienación y la deferencia. Dicho en otros términos, los grupos ascendentes surgidos en los dos últimos siglos y que se han integrado a las clases dominantes no han tenido la fuerza, el interés o la necesidad de introducir nuevos valores, normas de conducta y principios en la cultura política existente. Por ejemplo, muchos inmigrantes que han

18. Las complejas relaciones de conflicto y cooperación entre este dictador y el sector privado son analizadas por Walter, K. *The regime of Anastasio Somoza, 1936-1956*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1993, 303 p.

19. Bulmer-Thomas, V. *The political economy of Central America since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 278 ss. y Vilas, C. *Mercados, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990*, México: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, p. 84 ss.

venido al Istmo huyendo de regímenes despóticos en sus países de origen, como empresarios han aceptado y aprovechado, sin mucho remordimiento, las formas de coacción extraeconómica que han prevalecido en algunas regiones del campo centroamericano. También los inversionistas extranjeros de los enclaves han sabido rentabilizar al máximo dicho arcaísmo de la cultura política de las élites locales, por medio de la obtención de privilegios en el régimen concesionario y a través de la conjura y de la manipulación de los conflictos entre facciones políticas rivales.²⁰

Posiblemente, la particularidad del desarrollo costarricense radica en que la clase dominante que se formó en el siglo XIX, por su debilidad relativa, tuvo que ir integrando a los actores, los valores y las prácticas de una política más moderna, que impulsaban sectores rurales y urbanos de las clases medias y populares. Este proceso se vio acelerado por el desenlace de la Guerra Civil de 1948 que abrió una fisura en la continuidad y en la unidad de las élites tradicionales, ya que favoreció una disminución del poder de los grupos cafetaleros y el ascenso de nuevos sectores que renovaron el sistema político y las doctrinas económicas y sociales. En suma, después de 1948, hubo en Costa Rica una "mesocratización" de las clases dominantes.²¹

Por otro lado, aún no está claro si la Revolución Sandinista, la experiencia política más radical en toda la historia regional, haya implicado una profunda reconstrucción de la clase dominante nicaragüense, aparte de la liquidación del clan somocista. Tampoco es unívoco su aporte a la modernización de la cultura política de ese país, pues esa revolución, como todas las del siglo XX, fue autoritaria y su término, tras la derrota electoral de 1990, con la irónicamente llamada "piñata", el reparto entre algunos líderes revolucionarios de bienes públi-

20. Dosal, P.J. *Doing bussiness with the dictators. A political history of United Fruit in Guatemala, 1899-1944*, Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 1993, 256 p.

21. Paige, J.M. "Coffee and politics in Central America", en, Tardanico, R. (Ed.) *Crises in the Caribbean Basin*, Newbury Park: Sage Publications, 1987, pp. 141-190.

cos, procedentes de las expropiaciones a los somocistas, recuerda las formas más arcaicas de patrimonialismo estatal.

Además, dentro de la cultura política de los grupos dominantes, siempre ha habido una subestimación de lo político como regla y como práctica ya que ha persistido la idea de que existen principios metasociales, para utilizar la expresión de Alain Touraine, a los cuales se debe subordinar cualquier proclamado ordenamiento constitucional o jurídico.²² Según la época tales criterios metahistóricos han sido el progreso, la industrialización, el desarrollo, la revolución o, para períodos más recientes, la seguridad nacional o el ajuste estructural.

En suma, bajo la apariencia de inestabilidad constante, en la historia política de América Central subyace la permanencia en la larga duración de redes familiares, negocios, formas de interacción política, culturas y mentalidades de sus clases dominantes, continuidad que sería un factor clave en el arraigo y en la longevidad del autoritarismo y en los fracasos de los intentos de democratización.²³

LA DISCONTINUIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Según Macpherson "lo que cree la gente acerca de un sistema político no es ajeno a éste sino que forma parte de él. Esas creencias, cualquiera sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema."²⁴ La circunstancia de que las creencias

22. Touraine, A. *La voix et le regard*, Paris: Éditions du Seuil, 1978, pp. 56 ss.

23. Casaus Arzu, M. E. "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas", en Casaus Arzu, M. E. y Castillo Quintana, R. (Eds.) *Centroamérica. Balance de la década de los 80, una perspectiva regional*, Madrid: Fundación CEDEAL, 1993, pp. 265-322.

24. Macpherson, C.B. *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza Editorial, 1981 p. 15-16. Véase también:

constituyen un factor condicionante del sistema político es clave para entender la historia de América Latina, en general, y la de América Central, en particular. En efecto, diversos autores han señalado que las élites políticas latinoamericanas del siglo pasado, comenzando por sus más destacados próceres como Simón Bolívar, tenían la creencia de que el colonialismo español había dejado una doble herencia de absolutismo en el gobierno y de carencia de virtudes ciudadanas en el conjunto de la población que no posibilitaba la fundación de un régimen republicano democrático y que hacía inevitable la fórmula autoritaria. Se estimaba que el pueblo real, no el ideal de los textos constitucionales, aún no estaba preparado para ser libre.²⁵

La idea de una democracia pospuesta o postergada porque la gente aún no estaba preparada para hacer uso pleno de sus derechos ciudadanos, se complementaba adecuadamente con el supuesto de la existencia de las citadas metas supremas a alcanzar, frente a las cuales todo se debía sacrificar. Tal fue el caso del consenso alcanzado entre liberales y conservadores en Centroamérica alrededor de la consigna de "Orden y Progreso", tan bien simbolizada por el ferrocarril. Al respecto, tomemos una anécdota de la política costarricense: a inicios de su gobierno dictatorial el General Tomás Guardia fue a visitar al cala-

Carens, J.H. (Ed.) *Democracy and possessive individualism. The intellectual legacy of C.B. Macpherson*, Albany: State University of New York Press, 1993, 298 p. En este sentido, el concepto de "cultura política" es útil y pertinente para analizar los sistemas políticos. No obstante, es un poco más discutible la metodología de encuesta utilizada en los estudios clásicos de cultura política: a los actores políticos es preferible juzgarlos más por lo que hacen que por lo que dicen. Véase: Almond, G. y Verba, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963 y de los mismos autores, *The civic culture revisited*, Boston: Little, Brown and Co., 1980.

25. Safford, F. "The problem of political order in early republican Spanish America", *Journal of Latin American Studies*, 24 (Suppl.), 1992, pp. 83-97.

bozo a un tipógrafo y periodista que había encarcelado por haber impreso una proclama sediciosa en su contra. En ese peculiar encuentro, Guardia, en respuesta a las críticas expresadas en la dicha proclama, le espetó al tipógrafo, de manera sintética y brutal, que "la Constitución vendría en la trompa de la locomotora".²⁶ No hay duda que los dictadores liberales centroamericanos fueron duchos en la enunciación de frases lapidarias. Así, en 1898 en los albores de su larga dictadura, Estrada Cabrera le dijo a Francisco Lainfiesta, político y escritor liberal guatemalteco: "Mi propósito es el de gobernar con la ley, a menos que juzgue necesario apartarme de ella".²⁷

Sobre la base de tales principios metasociales, ha parecido normal e irremediable la existencia de "dictaduras transitorias", de constituciones que no fuesen "camisas de fuerza" sino "jaulas con barras de seda" dotadas con "puertas anchas" para suspender las garantías individuales y la práctica que el ensayista costarricense Mario Sancho denominó "torcer gentilmente el brazo de la ley".²⁸

En tales condiciones en que palabra y realidad iban por caminos divergentes, la teatralidad y la dimensión farsesca de las ideologías e instituciones políticas en Centroamérica eran naturales. Se rendía culto a las formas y se pagaba tributo a la retórica, pero lo importante pasaba por otra parte. Nada más representativo del carácter etéreo de las instituciones políticas que los procesos electorales que siempre fueron ficción y representación.

26. Carranza Pinto, R. "Apuntes y memorias del decano del periodismo costarricense", en Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, *Documentos históricos. Edición en ocasión del 50 aniversario*, San José: Imprenta Nacional, 1990, p. 158.

27. Lainfiesta, F. *Mis memorias*, Guatemala: Academia de Geografía e Historia de Guatemala, 1980, p. 490-491.

28. Taracena, op. cit. p. 172: "Las garantías individuales siempre fueron violadas en aras de hacer progresar el modelo económico y afianzar las posiciones de poder de los caudillos, dictadores o presidentes".

Por ejemplo, antes de cada elección, Estrada Cabrera hacía fundar sus famosos clubes liberales para que le rogasen, le hiciese a la nación el favor de reelegirse. La unanimidad que se alcanzaba era tal que en 1898 obtuvo más votos que el número total de electores registrados en Guatemala.²⁹ La dinastía Somoza fue prolija en este tipo de escenificaciones en donde el voto se conseguía no con terror, sino con guaro y otras golosinas. También habría que recordar que los Somoza fueron capaces, en varias oportunidades, de tener presidentes-marionetas mientras conservaban el control de la Guardia Nacional.³⁰

En la misma Costa Rica, hasta 1948, los comicios tenían un importante componente ficticio. Como ha señalado atinadamente Mario Samper, el fraude electoral no era una anomalía ni una violación a las reglas de la competencia política sino, por el contrario, un recurso legítimo y normal aceptado por todos los contendientes, a pesar de su retórica en sentido opuesto.³¹ Aquí otra vez reaparece la suposición de que el pueblo no está maduro para gobernarse, de modo que el fraude es legítimo y necesario. La institucionalidad republicana debe ser dirigida y protegida de un electorado fácil víctima de su ignorancia y de las manipulaciones del clero. Así fue como el liberal Rafael Iglesias, quien gobernó Costa Rica con mano férrea entre 1894 y 1902, acabó con el Partido Unión Católica. En su *Autobiografía*, Iglesias justifica esa lógica despótica-ilustrada de manera elocuente:

"Cuando un pueblo se dementiza al grado de atentar contra el tesoro acumulado de sus instituciones libres, cualquiera que tenga en sus manos los medios de salvar esas institu-

29. Lainfiesta, op. cit., p. 563.

30. Walter, K. "La problemática del estado nacional en Nicaragua", en Taracena y Piel, op. cit., pp. 165-177.

31. Samper, M. "Fuerzas políticas y procesos sociopolíticos en Costa Rica, 1921-1936", *Revista de Historia*, Número Especial (1988), pp. 157-222.

ciones está en el deber de proceder y de imponerse a todos".³²

Esta ideología autoritaria daba fundamento a lo que cabría denominar una lógica continuista partidaria o directamente reeleccionaria. El conservador nicaragüense Pedro Joaquín Cuadra Chamorro, expresó tal perspectiva con claridad e ingenuidad en el prólogo con que publicó, en 1912, un fragmento del *Diario Intimo* de su coterráneo, el periodista, político y escritor Enrique Guzmán:

"El conservatismo nicaragüense... se mostró siempre en su gestión política, celoso guardián de la propia libertad y de la ajena, y llegaron nuestros padres, en su amor a los principios, a la peligrosa exageración de preferir reclamar su aplicación por medio de las armas antes que, obligados por imperiosa necesidad histórica, rendir en apariencias acatamiento a la violación de un principio secundario como es en la república el de la alternabilidad en el poder".³³

De esta manera, las instituciones políticas representativas han servido sólo de manera muy parcial para canalizar los conflictos y para codificar las reglas de conducta entre los actores políticos. Guardia, Barrios y Zelaya fueron los padres de las constituciones liberales de sus respectivos países, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, pero ninguno de ellos se atuvo a su mandato mientras fueron gobernantes. Un destacado historiador francés, tomando prestado del prócer mexicano Lucas Alamán, denomina este fenómeno "regímenes de ficción democrática" y señala que el concepto de representación política en la Hispanoamérica del siglo XIX debe ser entendido también en

32. Iglesias, R. "Autobiografía", en, Rodríguez, E. *El pensamiento liberal. Antología*, San José: Editorial Costa Rica, 1979, p. 373.

33. Guzman, E. *Diario Intimo*, Managua: Tipografía Nacional, 1912, p. xv.

el sentido teatral de representación. El pueblo soberano sólo puede existir como ente simbólico, no como un poder efectivo.³⁴

En complemento con ese carácter evanescente de las instituciones que, como en el mito de Sísifo nunca terminan de consolidarse porque viven en un eterno recommienzo, Lowell Gudmundson ha señalado un fenómeno ideológico interesante: el frecuente cambio de bando o de partido por parte de los líderes políticos y la formación de alianzas que en términos puramente ideológicos parecen contra natura.³⁵ En este caso es como si las ideas políticas constituyeran apenas un referente lejano y meramente indicativo del comportamiento real de los actores en la arena política.

Este cinismo u oportunismo de las élites dirigentes, posiblemente es resultado de que para ellas son más importantes los vínculos de parentesco y las lealtades personales que las afinidades ideológicas. El guatemalteco Lorenzo Montúfar, el más destacado ideólogo liberal centroamericano del siglo pasado, cuenta una anécdota reveladora: en 1848 el gobierno conservador ordenó encarcelarlo y el oficial encargado de esa misión, en lugar de prenderlo le ayudó a esconderse.³⁶ Una anécdota similar acontecida en 1903 es narrada por el caudillo conservador nicaragüense Emiliano Chamorro: un caballeroso y generoso adversario que venía a capturarlo le permitió visitar a su padrastro en su lecho de moribundo y luego lo dejó huir.³⁷

34. Guerra, F.-X. "The Spanish-American tradition of representation and its European roots", *Journal of Latin American Studies*, 26 (febrero 1994), pp. 1-3 y del mismo autor: *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, 406 p.

35. Gudmundson, L. "Sociedad y política", en, Pérez Brignoli, H. (Ed.) *Historia general de Centroamérica. De la ilustración al liberalismo, 1750-1870* (Tomo III), Madrid: FLACSO-Quinto Centenario, 1993, p. 211.

36. Montufar, L. *Memorias autobiográficas*, San José: Libro Libre, 1988, p. 104.

37. Chamorro, E. *El último caudillo. Autobiografía*, Managua:

Tenemos también dos testimonios de presidentes de Costa Rica que resultan muy representativos del significado relativo de las ideologías políticas. Así, en 1921, Julio Acosta (1920-1924), afirmó que en Costa Rica existía de hecho el bolchevismo pues aquí dominaba la pequeña propiedad, mientras que León Cortés (1936-1940) al final de los años 1930, con toda naturalidad dijo en un *Mensaje Presidencial* que los costarricenses vivían "un socialismo sano y confortable".³⁸

Peró la falta de consolidación de las instituciones políticas, si es ética lo es también en términos materiales. Desde los tiempos de la República Federal (1824-1838), los poderes públicos centrales, de los distintos países centroamericanos han estado crónicamente endeudados y carentes de recursos financieros. Hasta mediados del siglo XX las principales rentas de los estados centroamericanos fueron los derechos aduaneros y los ingresos provenientes de monopolios, como el de la destilación de alcohol.³⁹ Comoya dijimos, una regla de oro que ha imperado es que los ricos no pagan impuestos, lo que ha sido agravado por las dadas políticas concesionarias de los estados centroamericanos hacia las empresas de inversión extranjera en las economías de enclave y durante la etapa reciente de industrialización dependiente.

La fragilidad moral y material de las instituciones políticas está vinculada con la circunstancia de que éstas se encuentran

Ediciones del Partido Conservador Demócrata, 1983, p. 84 ss.

38. Acuña Ortega, V.H. "Historia del vocabulario político en Costa Rica. Estado, república, nación y democracia", en, Taracena y Piel, op. cit., pp. 63-74.

39. Roman A.C. *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*, San José: CIHAC-UCR, 1995, 103 p. es el mejor trabajo existente en la región sobre este tema. Véase también: Euraque, D. "Los recursos del estado hondureño 1830-1970", en, Taracena y Piel, op.cit., pp. 135-150; McCreery, D. *Rural Guatemala 1760-1940*, Stanford: Stanford University Press, 1994, p. 177 ss. y U.S. National Archives 813.00 Washington, 28 de noviembre de 1922, documento que contiene un estudio sobre las finanzas públicas de Guatemala.

débilmente separadas de los intereses de los grupos dominantes. El régimen somocista fue un caso extremo de este contubernio, pero incluso en un país, como Costa Rica en donde parece que las instituciones políticas han sido menos endeblas y más autónomas en relación con los otros países de la región, José Figueres Ferrer, tras triunfar en la Guerra Civil de 1948, nacionalizó la banca, en parte por la dependencia y subordinación financiera que el Estado padecía frente a las empresas bancarias privadas.⁴⁰

El crecimiento y multiplicación de las instituciones estatales es un fenómeno relativamente reciente en la historia centroamericana pues data de apenas hace medio siglo. Incluso este desarrollo reciente es relativo y varía según los distintos países. En este sentido, la única institución que puede considerarse antigua dentro del aparato de Estado es, por supuesto, la fuerza armada. En efecto, en el siglo XIX, aparte de las aduanas, la institución más visible y permanente es el ejército, cuya profesionalización fue uno de los aspectos de las Reformas Liberales del último tercio del siglo XIX.

No obstante, debe quedar claro que los modernos ejércitos centroamericanos son una creación del siglo XX, en la que ha estado presente, directa o indirectamente, la mano de los Estados Unidos. En sentido estricto, hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial ejércitos propiamente constituidos existieron solamente en Guatemala y El Salvador y en opinión de los expertos militares estadounidenses el mejor era el salvadoreño.⁴¹ En Nicaragua la ocupación de los Estados Unidos y las disputas armadas entre liberales y conservadores llevaron a la creación de la Guardia Nacional a finales de los años 1920, y en Honduras la política caudillista y la debilidad del Estado atrasó el inicio de la formación de un Ejército moderno, hasta

40. Brenes, L. *La nacionalización de la banca en Costa Rica*, San José: FLACSO, 1990.

41. U.S. National Archives 813.105, 24 de noviembre de 1922 y 813.20/5 14 de febrero de 1934.

la época de la dictadura de Tiburcio Carías Andino (1933-1948).⁴²

Hay que advertir que la peculiar situación de la institución militar en Costa Rica ha variado históricamente. En efecto, en el periodo anterior a las Reformas Liberales, las instituciones militares o las bandas armadas dirigidas por caudillos no tuvieron presencia significativa alguna, una diferencia importante en relación con los otros países centroamericanos y con la norma en el caso latinoamericano.

Con posterioridad, el Estado Liberal tuvo como principal institución al Ejército. Empero, conviene señalar que en comparación con los otros países centroamericanos, Costa Rica mostró en este periodo un patrón más equilibrado entre sus gastos militares, de educación y de fomento.⁴³ Por otro lado, al finalizar la Primera Guerra Mundial, por factores de tipo geopolítico y por la evolución política interna, el Ejército entró en decadencia. En 1922 el Departamento de Estado reconocía que este país había voluntariamente abandonado su ejército el cual estaba siendo sustituido por una guardia civil y en 1931, el agregado militar de los Estados Unidos en San José, informaba que Costa Rica había prácticamente abolido el ejército hacía algunos años. Es en esta óptica que debemos situar la formal abolición de esa institución decretada por Figueres, algunos meses después de la finalización de la Guerra Civil de 1948.⁴⁴

En suma, en la larga duración, en los estados del Istmo han predominado las funciones coercitivas sobre las de legitimación. La máxima del ideario liberal de educar al soberano ha

42. Funes, M. *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*, Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1995. 422 p.

43. Williams, R.G. *States and social evolution. Coffee and the rise of national governments in Central America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994, p. 230 ss.

44. U.S. National Archives 813.20/2, 29 de noviembre de 1922 y 813.00/1257, 24 de setiembre de 1931 y Muñoz, M. *El Estado y la abolición del ejército, 1914-1949*, San José: Editorial Porvenir, 1990.

sido poco practicada, salvo en Costa Rica. En efecto, en dicho país hacia 1930 la tasa de alfabetismo era alrededor del 70% mientras que en el resto de Centroamérica apenas alcanzaba el 30%, en el mejor de los casos.⁴⁵ Si aceptamos la tesis de John Lynch según la cual la era del caudillismo del siglo XIX dejó hasta nuestros días, marcas indelebles dentro de la cultura política de América Latina, podríamos formular la hipótesis de que la ausencia de una etapa similar en la Costa Rica del siglo pasado representaría un factor esencial en la explicación de la particularidad de su desarrollo político.⁴⁶

LA INTEGRACIÓN SEGMENTADA DE LAS CLASES SUBALTERNAS EN EL SISTEMA POLÍTICO

En la perspectiva de la larga duración, una de las claves para la comprensión de la naturaleza de los sistemas políticos centroamericanos es la situación social y política en que se encuentran las clases subalternas del campo. Quizás la diferencia fundamental entre Costa Rica y los otros países centroamericanos radica no en la pequeña propiedad en la producción cafetalera, sino en que desde finales del siglo XVIII los campesinos costarricenses han sido libres, en el sentido de que no han estado sometidos a formas de coacción extraeconómica o a formas de servidumbre. Sus vínculos con los sectores dominantes de su sociedad han sido principalmente de tipo mercantil y sus relaciones con el Estado se han fundamentado en bajos niveles de represión y de explotación.

Un agudo observador extranjero comparaba a El Salvador con Costa Rica a principios del siglo XX y señalaba que en ambos países imperaba el orden, con la diferencia de que en el primero

45. *Base de datos del Censo de 1927, San José*: UCR-CIHAC, 1993.

46. Lynch, J. *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*, Madrid: Editorial MAPFRE, 1993, 569 p.

su fundamento era la violencia, mientras que en el segundo era la paz o si se prefiere el consentimiento: "No puede decirse... que Salvador es, inherentemente, un país pacífico en el mismo sentido en que ésto es verdad para Costa Rica [...] El gobierno no se mantiene ni por respeto popular a la autoridad ni por la voluntad del pueblo, sino por la fuerza..."⁴⁷

Así, en el resto de Centroamérica ha persistido, durante los últimos dos siglos, una cultura de la violencia que tiene por base distintas formas de coacción extraeconómica en las relaciones de producción. De esta forma, las clases dominantes han considerado normal y legítimo un trato de desprecio hacia los indios, peones y campesinos. Una manera de aquilatar este fenómeno sería intentar medir el nivel de represión con que normalmente han sido tratados los movimientos sociales de la población rural. Hay una vieja constante, presente en los genocidios de los tiempos recientes y en la matanza de El Salvador en 1932: en la historia ístmica la masacre es una tragedia que siempre acontece en el campo y ella es la expresión del pavor que padecen las élites, las clases medias y los ladinos frente a los encrespamientos del "mar de indios".

Curiosamente, la altivez con el nativo de las clases dominantes, los ladinos y los sectores medios, ha tenido como contrapartida una gran obsecuencia con el foráneo entre todos esos grupos sociales. Todos esos sectores viven una profunda alienación respecto de su propio entorno natural, histórico, social y cultural. Este llamado síndrome del "homeless mind" parece ser un rasgo característico de tales grupos desde el siglo pasado y es posible que tenga su origen en los códigos de discriminación étnica elaborados en el periodo colonial.⁴⁸

No obstante, sería totalmente inexacto considerar que el único trato que vincula a la población rural subalterna con los sectores dominantes y el Estado sea la represión. En efecto,

47. Munro, D. *The five republics of Central America*, New York: Oxford University Press, 1918, p. 106.

48. Burns, E.B. "The intellectual infrastructure of modernization in El Salvador, 1870-1900" *The Americas*, 41, 3 (enero, 1985), pp. 57-82.

también han existido relaciones de deferencia y paternalismo entre las oligarquías y las clases populares rurales. En este sentido, tal vez lo correcto sea plantear el problema no en términos de "exclusión", en el sentido de que estos grupos se ubicarían fuera del sistema político como la expresión parece sugerirlo, sino en términos de integración vertical bajo formas tradicionales de dominación política tales como el clientelismo, el compadrazgo y la cooptación.⁴⁹

Existiría una consciente postura segregacionista del Estado y las élites según la cual las formas modernas de integración de las clases subalternas al sistema político se usan con los sectores populares y los grupos medios de tipo urbano; mientras que las lealtades políticas tradicionales, tejidas en relaciones con las instituciones de las comunidades rurales, tales como las cofradías, los gobiernos locales y los cabildos de indios, se aplican en el mundo rural. Esto es lo que denominamos integración segmentada de las clases subalternas al sistema político.

Al respecto, las pruebas se pueden multiplicar: los líderes indígenas que participaron en la rebelión de 1932 habían tenido históricamente relaciones muy estrechas con los gobiernos de la dinastía salvadoreña de los Meléndez-Quinonez (1913-1927). Por otra parte, durante la mayor parte de su mandato, entre 1931 y 1944, en opinión de Grieb y de Gleijeses, el dictador Jorge Ubico gozó del apoyo de los indígenas guatemaltecos y también es conocida la estrecha relación que mantenía Estrada Cabrera con los indios momostecos.⁵⁰ Según Woodward, en Guatemala esta política de cooptación y clientelismo, frente a los indios y la población rural, fue inventada por el caudillo Rafael Carrera a finales de los años 1830 y luego fue

49. Eisenstadt, S.N. y Lemarchand, R. (Eds.) *Political clientelism, patronage and development*, London, 1981.

50. Grieb, K. *Guatemalan caudillo. The regime of Jorge Ubico*, Athens: Ohio University Press, 1979, p. 37 ss.; Gleijeses, P. *Shattered hope. The guatemalan revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton: Princeton University Press, 1991, p. 14; Arévalo Martínez, R. *Ecce Pericles*, Guatemala: Tipografía Nacional, p. 97.

seguida por todos los otros dictadores liberales.⁵¹ En síntesis, debe abandonarse la idea de que los dictadores y los regímenes autoritarios carecían de formas de legitimación y que sus únicos recursos políticos eran el simple ejercicio de la violencia y el terror.

Las guerras civiles recurrentes del siglo pasado se hicieron con la participación de sectores campesinos e indígenas que eran algo más que carne de cañón. Esto es cierto en Nicaragua con los indios de Matagalpa que eran temibles combatientes y en El Salvador, en el periodo 1860-1890, con los indios de Cojutepeque encabezados por el caudillo José María Rivas. En este sentido, en la dinámica política de la fase formativa de los Estados nacionales, las clases subalternas, en general, y la población rural, en especial, jugaron un papel fundamental: es imposible entender la existencia de los caudillos sin reconocer la presencia de la movilización armada de estos grupos de indios y campesinos.⁵²

Contrariamente de lo que con frecuencia se piensa, la participación de estos sujetos sociales no puede ser vista en meros términos de manipulación de los de arriba sobre los de abajo, sino que sería más adecuado postular que los grupos subalternos participaban en tales conflictos con su agenda propia. Tal vez el elemento central de esa agenda era la resistencia ante la intromisión del naciente Estado, en la vida de las comunidades rurales, en particular bajo la forma de exacciones fiscales.⁵³ Este aspecto levantisco de las masas rurales, estimulado por las disputas entre las élites, ha sido puesto en relieve para la Nicaragua de la primera mitad del siglo XIX.⁵⁴

51. Woodward op.cit. p. 463.

52. Lauria, A. "Los indígenas de Cojutepeque, la política faccional y el estado nacional en El Salvador, 1830-1890", in, Taracena y Piel op. cit., pp. 237-252. Este excelente estudio brinda amplios elementos y argumentos contra la tesis de la exclusión política de las clases subalternas del campo.

53. Barahona, M. "Honduras. El Estado fragmentado (1839-1876)", en, Taracena y Piel, op.cit., pp. 97-114.

54. Burns, E.B. *Patriarch and the folk. The emergence of Nica-*

Obviamente, hubo un cambio, a partir de 1870, con el inicio de las Reformas Liberales cuando la política caudillista entró en declive y el poder central se consolidó, pero eso no significa que los dictadores liberales, como ya se dijo, no tuviesen políticas paternalistas hacia los indios y campesinos. No en vano los críticos ilustrados del autoritarismo creían que los dictadores tenían por base social dichos sectores rurales. En suma, en cualquiera de sus etapas, no podemos comprender e interpretar la historia política de Centroamérica sin estudiar como eran las relaciones sociales y políticas entre la población rural subalterna y la clase política, los militares y el Estado.⁵⁵

El contraste entre política tradicional en el campo y política moderna en el mundo urbano se expresa claramente en la conducta de los liberales frente a los sectores obreros y artesanales. En efecto, estos grupos sociales fueron convocados por los liberales para que participaran, bajo parámetros bien definidos, en sus "ficciones democráticas" de aparente competencia electoral y ellos fueron también sus primeros interlocutores populares en su proyecto de creación de una identidad nacional. Esta estrategia de seducción de la llamada "clase obrera", con el fin de integrarla de manera segmentada al sistema político, fue típica del periodo liberal y sólo cambió con los procesos de radicalización obrera de los años 1920. En opinión de uno de sus cercanos colaboradores fue bien deliberada en el caso del dictador guatemalteco Justo Rufino Barrios (1873-1885):

"La señora de Barrios había tenido su primer alumbramiento el 23 de junio de 1875. La niña que dio a luz fue bautizada con el nombre de Helena y Barrios quiso que la

ragua, 1798-1858, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.

55. Esta perspectiva teórico-metodológica que rescata el papel de las clases subalternas en la formación de los Estados nacionales latinoamericanos es denominada "historia política desde abajo". Véase: Mallon, F.E. *Peasant and nation. The making of postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley: University of California Press, 1995, 472 p.

apadrinase el honrado artesano, sastre de profesión, don Francisco Quezada y la esposa de este, doña Ambrosia Q. de Quezada ambos de condición humilde y laboriosa.

"Al elegir para sus compadres a los esposos Quezada, don Rufino quiso dar muestra de sus sentimientos democráticos, dejando suponer que en tal elección había estudio, la circunstancia de haber quedado inscritos los dichos esposos como compadres oficiales, pues ellos fueron los llamados sucesivamente a sacar de pila como se dice vulgarmente a Luz, José y María, hermanos que siguieron a Helena..."⁵⁶

La plebeyización de la política moderna y su articulación en un discurso de identidad nacional, penetró a las clases subalternas por la vía del mundo laboral urbano. En algunos casos dicha difusión parece haber tenido muchas dificultades para extenderse hacia el mundo rural, por lo menos durante la mayor parte de la época liberal. La idea de lo que era un ciudadano difería si se trataba de los sectores populares rurales o si se trataba de los sectores populares urbanos. Aquí radica la particularidad costarricense pues en dicho país los grupos de "farmers" cafetaleros adquirieron gran visibilidad social y política desde fines del siglo pasado y fueron claves en el desarrollo de la participación política de las clases subalternas, en los procesos de democratización y reforma y en la construcción de la nación como comunidad imaginada.⁵⁷ En este sentido, una manera de medir el nivel de apertura y modernidad de los sistemas políticos del Istmo es determinar su grado de éxito en la forja de la identidad nacional: no es casual que en Costa Rica se haya formado una fuerte identidad nacional.⁵⁸

56. Lainfiesta, *op. cit.*, p. 172-173.

57. Acuña Ortega, V. H. "La ideología de los pequeños y medianos productores cafetaleros costarricenses (1900-1961), *Revista de Historia*, 16 (julio-diciembre 1987), pp. 137-159.

58. Palmer, S. *A liberal discipline: inventing nations in Guatemala and Costa Rica, 1870-1900*, (Tesis de doctorado) New York: Columbia University, 1990; Acuña Ortega, V. H. "Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamé-

La conceptualización de la política en Centroamérica hasta la década de 1980, en términos de exclusión como sinónimo de marginación de las clases subalternas, muestra su carácter inadecuado si se repasan las complejas y contradictorias relaciones que mantuvo Somoza "El Viejo" con el movimiento obrero-artesanal nicaragüense. Jeffrey Gould ha mostrado de manera convincente, que en la década de 1940, ese dictador tuvo un proyecto típicamente populista de integración subordinada y tutelada de dichos sectores sociales, con el propósito de convertirlos en base social de su régimen, proyecto al que dichos sectores, por supuesto, prestaron oídos.⁵⁹

Ciertamente que la participación política de las clases subalternas ya fuese por vías modernas o mediante formas tradicionales tenía límites precisos. Al final de la década de 1920, los obreros urbanos centroamericanos adoptaron ideologías radicales y trataron de acercarse a los sectores populares rurales para organizarlos y movilizarlos. Desgraciadamente, en ese intento fueron reprimidos y sus agrupaciones fueron liquidadas por parte de los regímenes autoritarios, surgidos después de 1930. Tampoco el renacimiento del movimiento obrero urbano, en el marco de los experimentos reformistas del decenio de 1940, logró consolidarse frente a la poderosa embestida contrarrevolucionaria de los primeros años de la Guerra Fría.

De este modo, se puede afirmar que una constante del desarrollo político centroamericano ha sido que los Estados y

rica (1870-1930)", en, *idem* (Ed.) op. cit. pp. 255-323; y del mismo autor "Nación y clase obrera en Centroamérica durante la época liberal (1870-1930)", en, Molina, I. y Palmer, S. *El paso del cometa. Estado, política social y culturas populares en Costa Rica (1800/1950)*, San José: Editorial Porvenir, 1994, pp. 145-165.

59. Gould, J. *To lead as equals. Rural protest and political consciousness in Chinandega, Nicaragua, 1912-1979*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991, 377 p. y del mismo autor "Nicaragua", en, Bethell, L. y Roxborough, I. (Eds) *Latin America between the Second World War and the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 243-279.

las llamadas oligarquías nunca han consentido en la organización autónoma de las clases subalternas en movimientos sociales o en partidos. La diferencia entre lo urbano y lo rural ha radicado en que en el primer caso la organización gremial tutelada ha sido tolerada, mientras que en el segundo ninguna forma de asociación secular o moderna ha sido considerada legítima.

No obstante, hay que reconocer que cuando empezó a surgir la organización social en el campo, durante las décadas de 1960 y 1970, el Estado y los sectores dominantes, con el fin de modernizar los mecanismos de control social de la población rural, intentaron apoyar formas tuteladas de organización popular, desde el cooperativismo hasta agrupaciones más claramente contrainsurgentes, promovidas y controladas por el Ejército y los militares, como las patrullas de autodefensa civil entre los indígenas de Guatemala y ORDEN en El Salvador.⁶⁰ También fue a partir de los años 1950 que los obreros bananeros pudieron consolidar sus sindicatos en países como Honduras y Costa Rica.

Desde fines de los años 1920, cuando los sectores obrero-artesanales se tornaron menos confiables por culpa del anarquismo y del comunismo, el autoritarismo empezó a ver en las clases medias su potencial sustituto. Las Guardias Cívicas creadas en El Salvador en 1932 para terminar la limpieza del comunismo iniciada con "la matanza", reclutaron muchos de sus miembros fervorosos entre los sectores medios.⁶¹ No obstante, estas capas medias se mostraron libertadoras en la caída de las dictaduras centroamericanas, en la década de 1940. Un aspecto importante de la historia reciente de Centroamérica es que entre estos sectores se reclutan tanto abanderados de la lucha revolucionaria como partidarios del Estado terrorista.

60. Walter, K. y Williams, PH.J. "The military and democratization in El Salvador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35, 1 (1993), pp. 39-88.

61. Alvarenga, P. *Reshaping the ethics of power. A history of violence in western rural El Salvador, 1880-1932*, (Tesis de doctorado) University of Wisconsin, 1994.

Con la excepción de Costa Rica, las clases medias nunca han terminado de expresar su adhesión clara y definitiva a un proyecto democrático y de modernización del sistema político. Como parece mostrarlo la experiencia histórica latinoamericana, la adhesión y la participación de las clases medias en los procesos de reforma y democratización es un factor crítico para que estos resulten exitosos y también duraderos.⁶²

En la perspectiva de la larga duración, una de las claves de la evolución política centroamericana es que ha habido un permanente desencuentro entre los sectores medios y las clases populares. En última instancia, ambas partes se han mirado con mutua desconfianza. Los sectores reformistas de las clases medias, por ejemplo, con frecuencia miran a la población rural y a los propios sectores obreros urbanos como demasiado dóciles y complacientes frente a los sectores oligárquicos.⁶³ De esta manera, las clases medias y sus voceros terminan asumiendo patrones de conducta similares a las actitudes de los sectores dominantes frente a las clases populares. Una creencia extrema, como hemos visto, es aquella que ve en "la indiada" el sirviente natural de la dictadura. Su contrapartida es la idea de que la gente de abajo sólo entiende a palos, prejuicio que da legitimidad a las distintas dimensiones del autoritarismo y del elitismo político.

62. Evelyne Huber Stephens desarrolla con propiedad y profundidad esta tesis sobre el papel estratégico de los sectores medios para la implantación de la democracia. Véase: Stephens, E.H. "Capitalist development and democracy in South America", *Politics and Society*, 17, 3 (1989), pp. 281-352 e idem "Democracy in Latin America: recent developments in comparative historical perspective", *Latin American Research Review*, xxv, 2 (1990), pp. 157-176.

63. Este desencuentro parece haber sido una de las causas de la derrota del proyecto reformista guatemalteco en 1954. Como dijo el ex presidente de México Lázaro Cárdenas, Guatemala hizo una revolución urbana en un país rural: Handy, J. *Revolution in the countryside. Rural conflict and agrarian reform in Guatemala, 1944-1954*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994, 48.

En suma, el problema del desarrollo político en la región radica en que han predominado las formas tradicionales de colección de lealtad política en un marco de cultura de la violencia. Un sistema político democrático no se puede establecer cuando de la mayoría de la población se espera un comportamiento deferente hacia sus superiores y cuando se la trata más como obstáculo que como sujeto principal del funcionamiento de las instituciones políticas. Tanto en la derecha como en la izquierda, siempre ha existido el prejuicio iluminista según el cual la gente común y corriente nunca se encuentra suficientemente preparada para pensar y para decidir por sí misma. A ello se debe agregar que todas las élites políticas, conservadoras, liberales, reformistas, neoliberales o revolucionarias, siempre han estimado, como ya hemos dicho, que existen metas sociales superiores más importantes que cualquier otra consideración como, por ejemplo, la cuestión de lo que la gente común y corriente realmente piensa, quiere o necesita.

CONCLUSIONES: LAS RUPTURAS CONTEMPORÁNEAS

En 1921 el *Diario del Salvador*, publicó un editorial con el título "Los agitadores en Centroamérica". Dicho texto proponía una sugerente periodización de la historia política del Istmo. En efecto, indicaba que en lejanos tiempos, que por fortuna ya no volverán, los "caudillos" militares producían constantes inquietudes y trastornos en los distintos países de la región. Felizmente, tales "caudillos" cayeron en total descrédito ya que los centroamericanos habían optado por el camino del orden y del progreso. No obstante, según el respetable periódico de San Salvador, en tiempos recientes había aparecido una nueva plaga, la de los "agitadores", descritos en el editorial como "unos cuantos a quienes se les han indigestado lecturas bolshevikis-

tas (sic) de libros traducidos a la diablo del ruso."⁶⁴ Ciertamente que el editorialista tenía razón al percibir que con la llegada de la década de 1920 se había iniciado un proceso de agitación social en la región. Tampoco se equivocaba cuando recordaba que tras la Independencia la historia política de Centroamérica estuvo dominada por las disputas entre caudillos liberales y conservadores, querellas que apenas se fueron apagando al finalizar el siglo XIX. Empero, no era exacto al pretender que el caudillismo ya había desaparecido puesto que seguía vigente en ese momento en Nicaragua y en Honduras.

La larga duración denota los fenómenos de cambio histórico lento, pero en el interior de ella se pueden hacer periodizaciones que nos dan cuenta de sus pequeñas mutaciones. Si decidimos viajar hacia atrás en el tiempo debemos reconocer que en 1978-79, con el inicio de las guerras y revoluciones, la región entró en una nueva etapa de su historia. Ahí pareció agotarse un patrón de relaciones sociales y políticas, es decir una estructura, que había sido consolidada en la época de las Reformas Liberales de fines del siglo XIX y que, salvo en Costa Rica, no se había logrado cambiar en los años 1940. Previo a dicho periodo, yacia esa época de los "caudillos" inaugurada en los años de la Independencia y la Federación y enterrada para siempre, según el editorialista del periódico salvadoreño.

En cada una de estas etapas los sectores subalternos rurales y urbanos han estado presentes ejerciendo presiones y procesando determinaciones ya sea como hombres de armas al lado de los caudillos, como leales amigos de los dictadores, prestos a servir en sus farsas electorales o en sus fuerzas represivas y policiales, pero también como resistentes frente a las exacciones de ladinos, burócratas y terratenientes y, a medida que fue avanzando el siglo XX, como abanderados de la reforma social y de los derechos democráticos. De igual manera, a lo largo de estas etapas las clases dominantes, en su conjunto, conservaron su arraigo en la cultura del despotismo, continua-

64. "Día a día. Los agitadores en Centroamérica", *Diario del Salvador*, 20 de abril de 1921 p. 1.

ron atadas a su juego de "ficciones democráticas" y permanecieron fieles en sus adhesiones a principios metasociales suprahumanos.

Entre 1940 y 1970, hubo amplios signos de desgaste de esta estructura, expresados en diversos intentos fracasados de democratización y reforma. Empero, su anclaje en el pasado se mantuvo incólume e incluso pudo resistir las fuerzas del cambio, gracias a una mayor influencia de los factores externos, es decir los intereses estratégicos de los Estados Unidos en la región en el marco de la lucha internacional contra el comunismo.

Conviene aquí aclarar que deliberadamente no hemos incluido los factores externos en nuestro análisis porque creemos que la dialéctica autoritarismo y democracia en el Istmo ha sido resultado principalmente de factores internos. Recordemos que cuando los Estados Unidos establecieron su hegemonía sobre la región, a fines del siglo pasado, ésta ya llevaba un buen trecho perfeccionando sus formas de gobierno despótico. También convendría indicar, para dar un ejemplo, que durante los años 1920 los funcionarios del Departamento de Estado, preocupados por la seguridad del canal de Panamá, diseñaron distintas estrategias para establecer en la región protectorados desmilitarizados, sanos financieramente, y cuyos gobernantes serían escogidos en procesos electorales realmente competitivos. De este modo, la potencia imperial estaba convencida que bajo su tutela era posible conducir a estos países hacia un sistema democrático. Evidentemente, el plan fracasó, pero no sólo por las torpezas y las contradicciones estadounidenses. Para hablar en términos de hipótesis contrafactuales: quizás si no hubiese existido Sandino, Moncada, Chamorro y Somoza, Nicaragua se habría convertido en un protectorado estable con un régimen electoral competitivo y confiable. En otras palabras, los factores externos no son un demiurgo capaz de mover a su antojo estructuras internas enraizadas en la larga duración. Por lo menos ésto ha sido cierto hasta hoy, aunque no sepamos, dadas las características del mundo actual, si lo seguirá siendo en el futuro.

En suma, el despotismo centroamericano ha pasado por tres etapas: la de los caudillos y sus montoneras contra un Estadocasi inexistente;⁶⁵ la del "liberalismo apaleador", como lo denominara el irónico Enrique Guzmán, de los dictadores guiados por el lema "Orden y Progreso";⁶⁶ y, tras el interludio reformista posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, la de las dictaduras militares desarrollistas en las que la "modernización podía ser en lo mecánico pero no forzosamente en las relaciones humanas", para citar la feliz fórmula del político e intelectual guatemalteco Francisco Villagrán Kramer.⁶⁷

Por otro lado, es posible discernir las principales coyunturas de democratización en la historia centroamericana. Posiblemente, ya en el siglo pasado hubo tales intentos que fueron efímeros: por ejemplo, en El Salvador en 1885, con la "revolución" populista del liberal Francisco Menéndez,⁶⁸ y en Costa Rica con las jornadas del 7 de noviembre de 1889, cuando un levantamiento popular obligó al gobierno a respetar la victoria

65. Según Héctor Lindo, a mediados del siglo XIX, el Presidente de El Salvador disponía de "solo dos ministros y una docena de personas en sus oficinas, incluyendo el portero". Véase: Lindo, H. "Los límites del poder en la era de Barrios", en. Taracena y Piel, *op. cit.* p. 90.

66. Guzman, E. *Diario Intimo*, Managua: Separata de la *Revista Conservadora*, 1960-1964, p. 160. Así califica el autor al régimen de Justo Rufino Barrios. La inconsistencia de estos políticos es retratada ácidamente por Guzmán: "Los hombres del círculo dominante, a fuer de cultísimos liberales y de personas delicadas, no van jamás a los toros, y miran con prevención a cuantos asisten a las corridas, diversión que califican de bárbara e indigna de personas civilizadas. ¡Extraña manera de pensar y sentir la de los liberales *chapines!* Les causa horror ver matar un animal de una estocada y no les hace la más leve impresión ver morir a palos a centenares de seres humanos." *idem*, p. 139. Este documento excepcional cubre el periodo que va de 1875 a 1903.

67. Villagrán Kramer, F. *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944 a 1970*, Guatemala: FLACSO, 1994, p. 58

68. Alvarenga, *op cit.* p.56 ss.

electoral de la oposición.⁶⁹ El derrocamiento de Estrada Cabrera en 1920 y el gobierno del Partido Unionista que se extendió hasta diciembre de 1921, fue otra coyuntura similar en el caso de Guatemala.

No obstante, las coyunturas democratizadoras de mayor amplitud se ubican avanzando el siglo XX: la primera oleada importante de apertura que afectó a casi toda el Istmo se ubica en el segundo quinquenio de la década de 1920 y se cerró con el ascenso de las dictaduras, en el contexto de la depresión de los años 1930. Su máxima expresión fue el gobierno de Pio Romero Bosque (1927-1931) en El Salvador, quien sinceramente intentó abrir y hacer más competitivo el sistema político de ese país. La segunda oleada llegó al final de la Segunda Guerra Mundial y su mejor exponente fue la década revolucionaria guatemalteca, abortada en medio de la intervención de los Estados Unidos en 1954. La última etapa es la que se inició después de 1979 en el contexto de revolución, guerra y contrainsurgencia. Desde la perspectiva de la larga duración, la lógica de los procesos de reforma y democratización en América Central se puede sintetizar diciendo, que mientras en Costa Rica los intentos han tenido un carácter acumulativo, en los otros países centroamericanos, hasta la década pasada, siempre fueron espasmódicos y abortivos.

Los decenios de 1980 y 1990 representan una etapa de discontinuidad en la historia centroamericana de los dos últimos siglos. La revolución y la guerra pueden ser consideradas como expresión del agotamiento de algunas de las estructuras que habían persistido secularmente. Dentro de tales rupturas se podrían señalar las siguientes.

En primer lugar, parece haber ocurrido un fenómeno de cambio entre las clases dominantes, como resultado de que los militares se han convertido en un sector poderoso de dicha clase con intereses autónomos y con una base económica propia. Tal

69. Molina, I. *El 89 de Costa Rica: otra interpretación del levantamiento del 7 de noviembre de 1889*. San José: CIB-UCR, Avances de Investigación No. 49, 1989

parece ser el caso en Guatemala y Honduras. Por otro lado, en Nicaragua la tradicional unidad de las clases dominantes parece haber quedado fracturada tras el fin de la Revolución Sandinista. Algunos análisis recientes no admiten tal discontinuidad e insisten en la perennidad de las clases dominantes del Istmo en términos familiares y genealógicos. Empero, reconocen que tales grupos, en la actualidad, muestran tendencias a modernizarse en el plano político.⁷⁰

En el campo de las clases subalternas el cambio más significativo, antes y durante los años de revolución y guerra, ha sido la independización de las clases populares rurales de las redes tradicionales de segregación ciudadana, violencia y cooptación paternalista. Si hay algo nuevo en la historia reciente de Centroamérica es el ingreso del campesinado y los indígenas a las formas de la política moderna, desde las más institucionales hasta las más radicales como la lucha armada.⁷¹ Sin duda, puede afirmarse que las revoluciones de la década de 1980, fueron en primera instancia rebeliones campesinas e indígenas. Esto es válido también para la llamada "contra" nicaragüense.

Finalmente, la tradicional teatralidad del marco institucional se agotó también en los años que precedieron al desencadenamiento revolucionario. Recordemos que una causa de la insurgencia salvadoreña fueron los sucesivos fraudes electorales de los años setenta. Tal vez el nuevo significado que parecen otorgarle los distintos grupos sociales a las instituciones y a las

70. Casaus Arzú, M.E. *Guatemala: linaje y racismo*, San José: FLACSO, 1992, 343 p.

71. Diskin, M. "Campesinos e indios: nuevos sujetos históricos en Centroamérica", en, Vilas, C. *Democracia emergente en Centroamérica*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 65-83. Este autor reconoce que en las dos últimas décadas estos grupos se movilizaron no a través de las élites sino por medio de sus propias acciones directas. En este sentido, coincide con nuestro análisis respecto a su ingreso a la política moderna. Obviamente, no aceptamos la idea de que indios y campesinos no hayan sido sujetos históricos en etapas anteriores de la historia del Istmo.

normas del juego democrático esté representado en el sorprendente resultado de las elecciones nicaragüenses de 1990.

Sin embargo, una vez establecido el marco institucional han surgido problemas de gobernabilidad. La democracia aparece demasiado distante de la vida cotidiana y de la dinámica de la sociedad civil. Es como si el país político y el país social caminaran a velocidades distintas, desfase que se traduce en un ascenso de la apatía política, en particular frente a los procesos electorales, como fue el caso de El Salvador en sus últimos comicios.⁷²

Esta exploración, por los dos últimos siglos de la historia centroamericana, muestra que el problema esencial de la región ha radicado en oponer y posponer rupturas básicas cuando éstas eran necesarias o hacer del cambio algo parcial e incapaz. Al fin y al cabo, un siglo después del ascenso del liberalismo en la región, apenas se comienzan a descubrir las virtudes de la competencia política democrática, descubrimiento que aún es prematuro afirmar se traducirá en instituciones duraderas.

72 Córdova Macías, R. "El Salvador en Transición: el proceso de paz y las elecciones generales de marzo de 1994", *Polémica* (Guatemala) Tercera época, 1 (enero-junio 1994), pp. 19-40.

CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: UNA ARDUA TAREA

Manuel Rojas Bolaños

En Centroamérica se ha venido librando una lucha por la democracia a lo largo de más de siglo y medio. En los años cuarenta, con la caída de las dictaduras en Guatemala, El Salvador y Honduras, así como con la apertura política ocurrida en Costa Rica, esta lucha cobró singular importancia; sin embargo, los intentos de establecer proyectos democratizadores de tono reformista, se estrellaron en casi todos esos países contra la intransigencia de los grupos detentadores del poder político y la riqueza.

La imposibilidad de realizar reformas en la estructura social, que dieran sustento a estos proyectos reformistas, pronto puso fin a los intentos democratizadores, iniciándose un período caracterizado por la coexistencia de regímenes: desde democracias políticas con limitaciones de diverso grado, hasta dictaduras abiertas. Con la excepción de Costa Rica, la mayoría de los regímenes va a evolucionar, en el período comprendido entre 1944 y 1979, hacia situaciones de mayor represión política y desigualdad social.

En ese contexto, poco a poco los antiguos partidos y grupos democratizantes, integrados por intelectuales, políticos y profesionales liberales o socialdemócratas, se fueron debilitando y

su lugar pasó a ser ocupado por los movimientos insurreccionales de inspiración marxista, en sus diversas vertientes. En este proceso de recambio político jugó un papel fundamental el triunfo de la Revolución Cubana en 1959.

Se fue arraigando la idea de que la única manera de establecer la democracia en Centroamérica era a través de la revolución social, y la concepción liberal o reformista de la democracia política fue quedando atrás. La lucha por la democracia política, aislada de la transformación social global, no sólo pasó a un segundo plano para el conjunto del movimiento social, sino que se convirió en un postulado reaccionario para algunos sectores de políticos, intelectuales y dirigentes populares. El avance revolucionario junto con la reacción de las fuerzas conservadoras apoyadas por el gobierno de los Estados Unidos, va a provocar una especie de "parte aguas" entre los movimientos políticos, cuya perspectiva aparecía recortada por lo que marcaba el momento histórico—los democratizantes, sin más— y los que parecían querer ir mucho más allá del horizonte marcado por las condiciones internas y externas de la región, que no era otro que el de las transformaciones limitadas, como lo puso en evidencia el desarrollo posterior de los acontecimientos.

De alguna manera, entonces, en esta división de aguas el centro político se perdió. El triunfo guerrillero en 1979 en Nicaragua, conformó una especie de polo o de modelo para los movimientos armados de El Salvador y Guatemala en alguna medida, para los partidos políticos de izquierda en Honduras y Costa Rica. La consigna "si Nicaragua venció, El Salvador vencerá", resume el espíritu de la época.

Aunque Torres Rivas afirma que en Centroamérica "La voluntad democrática tiene raíces populares...",¹ lo cierto es que la participación de los sectores populares en la política fue difusa durante mucho tiempo, debido a la represión, el pater-

1 Torres Rivas, Edelberto, "Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 74 (octubre-diciembre 1991), 439.

nalismo y la cooptación, y no es sino tardíamente que estos sectores irrumpen en la arena política como actores independientes, con contornos claramente definidos. Esta irrupción de lo popular marca el carácter de las luchas desde fines de los años sesenta en adelante.

Es posible señalar, entonces, tres intentos diferentes de democratización en la historia reciente de Centroamérica. El primero de ellos, como fue indicado, se inició en los años cuarenta en la mayoría de los países de la región, pero no llegó muy lejos: solamente en Costa Rica se ampliaron y lograron adquirir carta de legitimidad las reglas del juego democrático, apuntaladas por un Estado intervencionista y por un conjunto de políticas públicas que favorecieron el desarrollo de una clase media fuerte, ligada a la expansión de las instituciones públicas. En el resto de los países las aperturas políticas fueron limitadas o no ocurrieron del todo, aunque hasta finales de los sesenta, los grupos democráticos que habían nacido al calor de los procesos de los años cuarenta, alentaron la esperanza de alcanzar una sociedad más abierta en lo político y menos desigual en lo social.

Un segundo proceso se inició a principios de los años sesenta, bajo el influjo de la Revolución Cubana. Los antiguos grupos democratizantes comenzaron a ser desplazados por partidos y movimientos que planteaban la guerra revolucionaria como única forma de expulsar del poder a la alianza constituida por militares y oligarcas, asociados con los intereses norteamericanos en la región. Los partidos y grupos que postulaban principios democrático liberales o social demócratas pasaron a un segundo plano, opacados por los movimientos que reivindicaban la revolución social y la democracia popular. Como fue señalado, una de las características destacadas fue la progresiva incorporación de los sectores populares a la lucha, tanto urbanos como rurales.

El tercer intento se inicia en 1979. La triunfante revolución sandinista creó enormes expectativas acerca de la posibilidad de derrocar a los regímenes represivos existentes en la región, erradicando a la vez la desigualdad social y el atraso

económico. La apertura ocurrida en Nicaragua y el fortalecimiento de los movimientos guerrilleros, creó una enorme presión sobre los regímenes autoritarios de El Salvador, Guatemala y Honduras, que se vieron obligados a remozar sus fachadas,² renovando constituciones que dieron paso a gobiernos electos en procesos electorales restringidos, pero con un apoyo popular de cierta magnitud. Sin embargo, hacia mediados de la década de los ochenta el panorama regional se había complicado enormemente. El impulso revolucionario se había debilitado y los movimientos impulsores del cambio parecían incapaces de derrotar la coalición de fuerzas nacionales e internacionales que se había formado; coalición que tampoco estaba en capacidad de derrotar, cuando menos rápidamente, al movimiento revolucionario. Parfraseando a Gramsci,³ ni lo represivo y excluyente de los antiguos regímenes de Guatemala y El Salvador terminaba de desaparecer ni la democracia popular terminaba de nacer; una democracia popular que pusiera fin a la desigualdad social, en un clima de amplias libertades políticas. La extensión de la guerra a toda la región o la "paz" bajo el control extranjero, era lo que se vislumbraba en el horizonte.

En ese sombrío contexto es que se fue plasmando la necesidad del establecimiento pactado de democracias políticas, que condujo a las negociaciones que se realizaron dentro del marco de Esquipulas II. En efecto, la cumbre de agosto de 1987, con las acciones de pacificación y apertura democrática que le siguieron, parece haber introducido cambios fundamentales en la dirección del proceso político regional, convirtiéndose así en el inicio de las transiciones democráticas ocurridas en la mayoría de los países de la región. De democracias restringidas y

2 Mario Solórzano habla de democracias de fachada. Ver *Guatemala: autoritarismo y democracia*. San José: EDUCA-FLACSO. 1987.

3 Gramsci, Antonio, *Pasado y presente*,. México: Juan Pablos Editor. 1977, 52, y *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor. 1975, 75

experimentos populares, estas sociedades parecen encaminarse hacia la consolidación de democracias que sean expresión de un poder político renovado; es decir, de un poder político que sea reflejo de los intereses generales de la colectividad, al modo de las democracias liberales. Posiblemente el cambio se inició mucho antes, pero Esquipulas II es el punto de quiebre de los conflictos de los años ochenta.⁴

La derrota sandinista de febrero de 1990, la debacle del mundo socialista que dejó a los movimientos revolucionarios huérfanos ideológicamente, y los acuerdos de Chapultepec, que dieron fin al movimiento guerrillero salvadoreño, indudablemente fortalecieron el proceso iniciado en Esquipulas II. Las nuevas democracias centroamericanas aparecen entonces como el producto mixto de la acción de movimientos sociales y de acuerdos o pactos entre élites que incluyen, sólo parcialmente las demandas de las masas, tornándose por esas razones en transiciones con un alto componente de inestabilidad. Nicaragua parece ser el caso más claro de esta situación.

Ahora bien, ¿cuáles son las características del modelo de democracia que se deriva de Esquipulas II?; ¿cuáles son los requisitos institucionales, políticos, culturales y económicos para la implantación exitosa del modelo?; y ¿cuáles son las dificultades y los obstáculos para una estabilización democrática de este tipo en la región?

EL MODELO DE ESQUIPULAS II

De la declaración de los presidentes se derivan algunos elementos fundamentales de lo que conformaría un modelo de

4. Un antecedente muy importante, sin duda lo constituyen los esfuerzos realizados por el grupo de países que conformaron la iniciativa de Contadora y el Grupo de Apoyo; sin embargo, todavía no estaban dadas las condiciones nacionales e internacionales para que estos esfuerzos fructificaran

democracia deseable para los países centroamericanos. Como reza en el documento emanado de la cumbre de agosto de 1987,⁵ "Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo [...] y realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos."

Como características destacadas se señalan los siguientes aspectos: en primer lugar, elecciones libres, pluralistas y honestas, lo que implica no sólo el establecimiento de los mecanismos apropiados de control, sino también la total libertad de funcionamiento para las diversas agrupaciones políticas; en segundo lugar, plena vigencia del estado de derecho, lo que conlleva el respeto a las libertades públicas, la eliminación de la censura previa y el libre funcionamiento de los medios de comunicación de todos los signos ideológicos. Finalmente se señala la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social, que permita la consolidación de la democracia. Esta referencia a los aspectos sociales, sin embargo, no alcanza a disminuir el sobredimensionamiento de los aspectos políticos que contiene la declaración, comprensible por las particularidades de la coyuntura de 1987. En reuniones posteriores, los presidentes pusieron mayor atención a los aspectos sociales, sobre todo en lo referente a la solución de problemas inmediatos, como el cuidado de refugiados desplazados y demás problemas derivados de la situación de guerra; pero pronto las preocupaciones sobre las condiciones sociales del modelo democrático que se buscaba implantar, se fueron diluyendo en vagas referencias al desarrollo, que finalmente han sido sustituidas por la ambigüedad conceptual contenida en la expresión "desarrollo sostenible".

5. *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*. San José: Imprenta Nacional, 1987, 14.

En términos generales, el modelo político propuesto se asemeja a lo que Dahl denomina *poliarquía*, porque prefiere reservar el calificativo de *democracia* para designar un sistema político donde el debate público y la participación ciudadana carecen de cualquier tipo de restricción. En ese sentido la democracia es una especie de utopía, mientras que la poliarquía es el régimen político predominante en las llamadas democracias occidentales, pues ninguna de ellas ha pasado a la etapa "superior" de la democracia. Según Dahl, la poliarquía se distingue, en el plano más general, por dos características destacadas: la ciudadanía extendida a una proporción comparativamente alta de adultos y, entre los derechos inherentes a tal condición, el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto.⁶

Siete instituciones, según este autor, deben estar presentes para calificar a un régimen político como poliarquía:⁷ 1. los principales funcionarios responsables de las decisiones de política pública son de elección popular; 2. estas elecciones se llevan a cabo con regularidad y son procesos libres e imparciales; 3. la mayoría de los adultos tiene derecho al voto y ostenta la categoría de ciudadano; 4. todos los ciudadanos tienen derecho a ocupar cargos públicos, aunque se incluyan requisitos adicionales; 5. hay amplia libertad de expresión en cuestiones políticas; 6. existe una variedad de fuentes de información protegidas por la ley; 7. los ciudadanos tienen amplia libertad para formar asociaciones u organizaciones para proteger o demandar derechos, como los partidos políticos y los grupos de interés. Terry Lynn Karl agrega el control civil sobre los militares como un elemento fundamental que debe considerarse, sobre todo en el caso de América Latina.⁸

6 Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1992, 266.

7 *Ibidem*, 266-267.

8 Karl, Terry Lynn. "Dilemas de la democratización en América Latina", en Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Gua-

Instituciones como las señaladas por Dahl no pueden aparecer de la noche a la mañana –cuando menos no en lo que se refiere a su funcionamiento pleno– son el resultado de un proceso simultáneo de mediana o larga duración, de vigencia de las reglas del juego democrático y de interiorización de ellas por parte de los diferentes actores sociales. Es posible, sin embargo, a través de acuerdos o pactos entre fuerzas políticas, crear dichas instituciones e iniciar el proceso democrático. Eso significa que a corto plazo, los actores sociales estratégicos deben realizar esfuerzos para moverse dentro de los límites de las instituciones creadas, aún cuando eso signifique concesiones que difícilmente se harían en otras circunstancias.⁹ Como lo ha señalado Schmitter,¹⁰ "La esencia del dilema de la consolidación reside en el hecho de crear una serie de instituciones que los políticos aprueben y los ciudadanos consientan en apoyar." Por tanto, en la etapa de transición y en las primeras fases de consolidación, la voluntad política de los actores es un elemento fundamental. Sin embargo, a mediano y largo plazo, la consolidación de la democracia necesita también de otros elementos de apoyo, entre los que se cuentan el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y el acceso a los servicios de salud y educación. Parafraseando a Rustow,¹¹ se puede hacer una diferencia entre las condiciones que hacen posible la democracia, y las condiciones que la hacen florecer. Sólo a largo plazo es de esperar el desarrollo del conjunto de instituciones y

dalajara, FLAUCSO-Sede México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, 409.

9. Al respecto ver O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, 4. Buenos Aires: Paidós, 1988.
10. Schmitter, Philippe C., "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, 3/93 (julio-septiembre de 1993), 3.
11. Rustow, Dankwart A., "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, v. 2, n. 3, abril 1970; citado por Karl, Terry Lynn, *op. cit.*, 406.

condiciones señaladas por los teóricos de la democracia, incluyendo una cultura política democrática. A corto y mediano plazo solamente se pueden esperar desarrollos parciales, o, si se quiere, siguiendo a Schmitter,¹² la consolidación de "regímenes parciales".

En ese sentido, una evaluación de las posibilidades de la democratización en Centroamérica, no se puede quedar solamente en el examen de las modificaciones institucionales realizadas en los años ochenta en la región, que han abierto espacios que no existían en el período anterior—sobre todo en sociedades como la salvadoreña y la nicaragüense—sino que debe también examinar las diversas formas de relación entre actores sociales, de cuya voluntad depende en gran parte la sobrevivencia de dichos espacios, así como el contexto socioeconómico dentro del cual se pretende realizar la consolidación de la democracia en la región.

LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES

La reforma y la creación de instituciones que permitan relaciones entre actores acordes con las reglas del juego democrático, es una tarea esencial en un proceso de progresiva apertura política.

Marco constitucional y leyes electorales

Los actuales regímenes políticos centroamericanos surgieron casi todos de constituciones elaboradas en los primeros

12. Al respecto Schmitter ha indicado la posibilidad de conceptualizar la democracia no como un "régimen", "...sino como un conjunto de 'regímenes parciales', cada uno de ellos institucionalizado en torno a diferentes puestos representativos de los grupos sociales...". Schmitter, *op. cit.*, 6

años de la década pasada. En cuatro de los cinco países fueron aprobadas constituciones en los años ochenta: en Honduras el 11 de enero de 1982; en El Salvador el 15 de diciembre de 1983; en Guatemala el 31 de mayo de 1985 y en Nicaragua el 19 de noviembre de 1986.¹³ El establecimiento de asambleas constituyentes y la aprobación de cartas magnas no constituye ninguna novedad en Centroamérica, donde, como es conocido, han abundado las constituciones desde 1821 en adelante; el problema no ha sido entonces la carencia de tales marcos, sino su aplicación. Esta vez, sin embargo, a pesar del conflictivo contexto en que fueron aprobadas, esos textos abrieron senderos para avanzar hacia la modernización política, pues incorporaron principios que, al cambiar la coyuntura, dejaron de ser declaraciones puramente formales y se transformaron en soportes del desarrollo democrático.

Incluso es posible afirmar que dichas constituciones contienen elementos que, en una comparación *vis a vis*, hace verse atrasada a la Constitución costarricense, la de vigencia más prolongada del conjunto, pues data de 1949. Aunque esta Constitución ha sufrido varias reformas, los entendidos son del criterio de que necesita de una revisión integral; sin embargo, no parece existir todavía el clima político apropiado para que tal revisión pueda ocurrir.

Pero no todo es perfección en las nuevas constituciones centroamericanas. Por el mismo hecho de haber sido aprobadas en ausencia de algunos de los actores principales del conflictivo escenario de los años ochenta, contienen una serie de

13. El 1 de febrero de 1995 la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó un conjunto de reformas constitucionales en segunda legislatura. Sin embargo, el gobierno de Violeta Chamorro se opuso a algunas de las enmiendas y se rehusó a promulgarlas. Se inició así un serio conflicto entre poderes de varios meses de duración, que complicó aún más la situación de ingobernabilidad que vive ese país. Finalmente el conflicto se solucionó el 15 de junio, después de un difícil período de negociaciones, en las que intervinieron las Naciones Unidas y los gobiernos de Holanda, Suecia, España, Canadá y México, además del Cardenal Obando y otras personalidades nacionales.

disposiciones que aún reflejan el pasado autoritario, y que es necesario revisar. Como bien lo señala Garretón,¹⁴ las transiciones sin rupturas institucionales tienden a ser incompletas, porque "...dejan enclaves autoritarios o herencias institucionales (ejércitos, por ejemplo), simbólico culturales o actorales del régimen autoritario insertas en el régimen emergente". En los países centroamericanos que recientemente iniciaron su tránsito hacia la democracia, no ocurrieron tales rupturas,¹⁵ razón por la cual las instituciones políticas están plagadas de una mezcla de elementos, que se refleja en los marcos jurídicos, incluyendo por supuesto, las constituciones. La herencia del pasado opera como obstáculo para enfrentar con éxito muchas de las urgencias del presente. Sin embargo, las revisiones no necesariamente van a resolver todos los problemas. Puesto que las constituciones proporcionan marcos generales para la convivencia democrática, no es de esperar que puedan establecer normas para cada caso particular. La apertura de ciertos espacios depende más del juego entre actores sociales y de las culturas institucionales que de las transformaciones constitucionales. Es el caso, por ejemplo, de la democracia interna en los partidos políticos o en los sindicatos.

Paralelamente al ordenamiento constitucional, también en la última década se realizaron esfuerzos, en la mayoría de los países, para modernizar las leyes y los códigos electorales, introduciendo modificaciones en los mecanismos de elección,

14 Garretón M., Manuel Antonio, "Cultura política y sociedad en la construcción democrática", en Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara, FLACSO-Sede México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, 373.

15 El caso nicaragüense es especial, porque ahí sí ocurrió una ruptura, en 1979, que abrió paso a un nuevo régimen y por tanto a un nuevo escenario institucional. Por tanto, la democratización de Nicaragua no es el producto de Esquipulas II, aunque los acuerdos que de ahí se derivaron, permitieron la apertura y la inclusión de actores que habían quedado fuera del sistema político después de la caída del régimen somocista.

inscripción de candidaturas y electores, funcionamiento de los partidos políticos y control del escrutinio. El análisis comparativo permite visualizar las similitudes y diferencias en aspectos que tienen que ver con la elección de presidentes, diputados y autoridades locales; con la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos y con la institucionalización de los organismos encargados de organizar y supervisar las elecciones. Por ejemplo, la duración de los períodos presidenciales es variable: cuatro años en Honduras y Costa Rica;¹⁶ cinco años en Guatemala y El Salvador, y seis en Nicaragua.¹⁷ También es variable la forma de elección: simple mayoría en Honduras y Nicaragua;¹⁸ mayoría absoluta en Guatemala y El Salvador y en Costa Rica, mayoría de votos que exceda el cuarenta por ciento del total de la votación.¹⁹

En la conformación de autoridades electorales con mayores márgenes de autonomía y en la modernización de los sistemas de empadronamiento, votación y escrutinio, se han invertido también muchos esfuerzos, en buena parte debido a la presión de gobiernos fuera del área y de organismos internacionales; pero los resultados todavía no son del todo satisfactorios, como lo muestran la gran cantidad de denuncias que acompañan los procesos electorales, así como las demoras en los flujos de información sobre los resultados.

Aunque en las constituciones vigentes en los cinco países se señala que el gobierno del Estado lo ejercen tres poderes independientes entre sí –legislativo, ejecutivo y judicial– el régimen es presidencialista, dadas las atribuciones que se le otorgan al Presidente del ejecutivo y la creciente influencia que éste ha venido adquiriendo sobre los otros dos poderes. El poder

16. En Costa Rica se está impulsando una reforma constitucional para ampliar el periodo presidencial a cinco años.

17. Las reformas constitucionales aprobadas en febrero de 1995, redujeron el periodo a cinco años.

18. De acuerdo con las reformas de 1995, un candidato necesita el 45% de los votos para ser declarado ganador.

19. Votos válidos, únicamente.

Cuadro 1

**SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL
EN CENTROAMÉRICA**

PAIS	DURACION DEL MANDATO (AÑOS)	FORMA DE ELECCION
Guatemala Constitución de 1985	5	Directa; mayoría absoluta; en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría se realizará una segunda vuelta entre los dos con mayor número de votos.
El Salvador Constitución de 1983	5	Directa; mayoría absoluta; en caso de que ninguno de los candidatos obtengan la mayoría se realizará una segunda vuelta entre los dos con mayor número de votos.
Honduras Constitucion de 1982	4	Directa; mayoría simple
Nicaragua Constitución de 1986*	5	Directa; mayoría no menor del 45% de los votos; en caso de que ninguno de los candidatos obtenga el porcentaje señalado, segunda vuelta entre los dos con mayor número de votos.
Costa Rica Constitucion de 1949	4	Directa mayoría no menor del 40% de los votos; en caso de que ninguno de los candidatos obtenga el porcentaje señalado, segunda vuelta entre los dos con mayor número de votos.

* Con las reformas de 1995

Fuente: Constituciones centroamericanas

del Presidente solamente se ve atenuado por el de los militares, en cuatro de los países, puesto que en Costa Rica no existe el ejército como institución. En este país, aunque los cuerpos policiales, por obra de la influencia externa, han sufrido un proceso de hibridación que les dificulta cumplir adecuadamente sus funciones, el peso de lo "militar" en el plano político es casi inexistente y no tiene comparación con lo que sucede en el resto de la región.

A pesar de los intentos de reducción de efectivos, y de otras medidas destinadas a contrarrestar su peso tradicional en las sociedades centroamericanas, las fuerzas armadas seguirán siendo fuente de inestabilidad política en la región. Sin embargo, la situación es diferente en cada uno de los cuatro países que mantienen ejércitos. En Guatemala y Honduras, la permanencia casi intacta de las fuerzas armadas continúa siendo una amenaza para el establecimiento definitivo de la democracia política. Las promesas del gobierno de Carlos Roberto Reina de eliminar el servicio militar obligatorio en Honduras, han tropezado con la resistencia de las fuerzas armadas, en una clara demostración de las desventajas del poder civil frente a los militares y en Guatemala no se registra ningún cambio en la situación imperante desde hace varios decenios.

En El Salvador, sin embargo, los Acuerdos de Paz llevaron a la eliminación de la Policía Nacional y de la Guardia Nacional, la desmovilización de cinco batallones de infantería de reacción inmediata, la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia y la formación de una comisión *ad hoc* para la depuración de las fuerzas armadas.²⁰ El tamaño del ejército se ajustó a 31.500 efectivos y de alguna manera el poder civil avanzó sobre el poder militar.

En Nicaragua se ha producido una acelerada reducción de los efectivos del Ejército Popular Sandinista, de 134.000 en 1987 a 15.200 en 1993; asimismo el gasto militar se redujo de 182 millones de dólares en 1987 a 36.5 millones en 1993. La

20. Morales, Abelardo, *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*. San José: FLACSO-Costa Rica, 1995.

presencia del ejército sigue siendo políticamente importante, pero su papel parece ser diferente al que juega en los otros países, debido a la complicada situación política de Nicaragua; dentro de la fragilidad de la institucionalidad de ese país, el ejército prácticamente es la única institución estable, que por esa misma razón impide que la anarquía se entronice en el conjunto de la sociedad.

En todo caso, la sujeción del poder militar al civil no es solamente un asunto de falta de voluntad política por parte de los gobiernos de esos países o de imposibilidad de maniobra frente a los militares; también hay que tomar en cuenta, por un lado, que no toda la sociedad civil está de acuerdo en relegar a aquellos a su papel de velar por la seguridad e integridad territorial, y por el otro, que no todas las funciones desempeñadas por las fuerzas armadas "han podido ser trasladadas a otras instituciones capaces de efectuarlas."²¹ En general, la reconversión de los ejércitos enfrenta dificultades en Centroamérica, tanto por presiones provenientes de los mismos sectores castrenses como de sectores de la sociedad que los miran como los garantes de un orden favorable a sus intereses particulares.²²

En lo que se refiere a la integración del poder legislativo hay una enorme variación entre países. En Guatemala y El Salvador, se eligen diputados por el sistema de lista nacional y por distrito electoral, mientras que en los otros tres países solamente se eligen diputados por el sistema de circunscripciones electorales, que generalmente coinciden con las divisiones político-administrativas: provincias, estados o departamentos. En todos los países se utiliza, con variantes, el método de la representación proporcional, como puede ser observado en el cuadro 2.

21. Guido Béjar. Rafael, "El componente militar en la reproducción del consenso social en El Salvador", Bataillon, Giles *et al.*, *Centroamérica entre democracia y desorganización*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, CEMCA, BRCS, 1994, 108.

22. Al respecto ver Aguilera. Gabriel, compilador, *Reconversión militar en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO-Guatemala y CLACSO, 1994.

Cuadro 2

**SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS
EN CENTROAMÉRICA**

-1994-

País	Tipo de circunscripciones	Votación tipo de lista	Procedimiento de adjudicación
Costa Rica	7 plurinominales	Un voto Lista cerrada y bloqueada	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del residuo mayor
El Salvador	14 plurinominales más 1 nacional	Dos votos: uno para la lista nacional y otro para la lista departamental. ambas listas cerradas y bloqueadas	Cociente electoral simple. Resto de escaños método de residuo mayor.

Sigue..

...viene

País	Tipo de circunscripciones	Votación tipo de lista	Procedimiento de adjudicación
Guatemala	23 plurinominales más 1 nacional	Dos votos: uno para la lista nacional y otro para la lista departamental. ambas listas cerradas y bloqueadas	Método d'Hondt
Honduras	18 plurinominales	Un voto. Lista cerrada	Cociente electoral simple Escaños restantes: método del residuo mayor.
Nicaragua	1 nominal. 8 plurinominales	Un voto. Lista cerrada y bloqueada	Cociente electoral simple. Escaños restantes

Sigue..

...viene

País	Tipo de circunscripciones	Votación tipo de lista	Procedimiento de adjudicación
			método de residuo mayor. En las regiones 7, 8 y 9, sistema especial de determinación del cociente electoral.

Fuente: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales de América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, 49-53; códigos y leyes electorales de los países centroamericanos.

Para las elecciones de autoridades municipales, en los cinco países operan sistemas diferentes. Conviene destacar, sin embargo, la posibilidad de inscripción de candidaturas a cargos dentro de los gobiernos locales, al margen de los partidos políticos. Este mecanismo existe en Guatemala, Nicaragua y Honduras; en este último país el mecanismo puede ser empleado también para inscribir candidaturas para Presidente de la República y para diputados. Se trata de una disposición que aparentemente busca facilitar la participación ciudadana en los procesos electorales, en contextos donde los partidos políticos son débiles; sin embargo, también conlleva una intención democratizadora, puesto que no limita la iniciativa ciudadana obligándole a optar por alguno de los partidos existentes, o forzándole a tener que iniciar el incierto camino de formación de una nueva agrupación política, de acuerdo con los términos de la ley electoral.

En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los municipios son verdaderos gobiernos locales, dada la pluralidad de funciones que cumplen. Por ese hecho, la democratización del poder local es tan importante como la apertura de otros espacios mas amplios para la participación ciudadana. En contraste, en Costa Rica, las municipalidades no son espacios interesantes en ese plano, dado el reducido ámbito de sus competencias. Más que gobiernos locales, debido al centralismo existente, las municipalidades en este país son órganos administradores de servicios de segundo orden. En ese sentido hay un desbalance comparativamente con lo que sucede en el resto de la región, entre la democracia en el nivel "macro" y en el nivel "micro".

Sistemas de partidos

Como ha sido señalado, se han hecho grandes esfuerzos por modernizar los sistemas electorales; sin embargo, los instrumentos esenciales de la participación política, los partidos —pues teóricamente corresponde a ellos el papel de intermediario entre el Estado y la sociedad civil— no parecen estar todavía a la altura de las circunstancias, lo cual resulta explicable en un contexto en donde las instituciones democráticas han funcionado solamente por excepción. Como lo señaló hace mucho tiempo Duverger,²³ hay una relación intrínseca entre la aparición de los partidos políticos, el parlamentarismo y el desarrollo de los procedimientos electorales. Puesto que estos elementos recién comienzan a institucionalizarse, no es posible esperar la existencia de grandes organizaciones políticas, de amplitud nacional, con sectores de dirigencia media encargados de establecer la comunicación entre la dirigencia nacional y los grupos de base y de dar unidad al conjunto. Como bien lo indica Bendel,²⁴ muchas de las críticas que se le hacen a los partidos centroamericanos, toman modelos de realidades que poco o nada tienen que ver con el contexto regional.

En los regímenes democráticos liberales, los mecanismos idóneos para la expresión y la representación de intereses dentro de la institucionalidad del Estado, son los partidos políticos; es a través de ellos que se logra la relación entre electores y representantes,²⁵ cuando menos esa ha sido la

23. Duverger, Maurice, *Sociología política*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1972, 307.

24. Bendel, Petra, *Democracia y partidos políticos en América Central*. Heidelberg: Institut Für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, 1993, 3 y ss.

25. Cuando menos ésta ha sido la regla; sin embargo, no puede dejar de mencionarse la existencia de una crisis de la representación política, que pone en entredicho la efectividad de los mecanismos que han sido preponderantes en el juego político dentro de las democracias liberales, entre ellos el partido político.

experiencia de las democracias del norte. De acuerdo con el modelo de democracia liberal, la existencia de elecciones libres y de un respeto extendido para las libertades individuales es fundamental para el asentamiento de un régimen democrático, pero también lo es la existencia de un sistema de partidos políticos funcionando normalmente. Sin embargo, en los procesos de transición democrática no se puede esperar que los partidos políticos jueguen un rol determinante, puesto que su existencia es precaria en los regímenes autoritarios; la experiencia histórica muestra que son otro tipo de organizaciones las que logran movilizar los recursos suficientes para forzar el cambio en el régimen. Supuestamente esta situación tiende a invertirse en la etapa de consolidación, donde la dinámica electoral favorece la emergencia y desarrollo de los partidos políticos; pero este proceso no parece estar aún bien establecido en la región.

A pesar de las difíciles condiciones imperantes, en la mayoría de los países siguió funcionando un buen número de partidos políticos en los años ochenta, varios de ellos integrados o apoyados por los militares. Sin embargo, con las excepciones de Honduras y Costa Rica, no es posible encontrar partidos, y mucho menos sistemas de partidos, que cumplan con todos los requisitos del modelo occidental, salvo que se acepte la definición mínima de un partido ofrecida por Sartori: "Un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos".²⁶ En efecto, lo que se encuentra son organizaciones débiles, tanto los viejos partidos como los de reciente aparición, la mayoría carente de una real implantación nacional. Esa situación es en buena parte el resultado de décadas de represión; pero también es el producto de sociedades conformadas por sectores sociales borrosos y desorganizados, marginalmente interesados en la política.²⁷ En fin, una situación política y

26 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. I Madrid: Alianza Universidad, 1987, 92.

27. El caso guatemalteco es un caso extremo, puesto que se

social que no favorece el fortalecimiento de adecuados mecanismos de representación política.

Quizá por esa razón, como lo señala Bendel,²⁸ una mejor comprensión de lo que pasa en Centroamérica, en cuanto a partidos políticos y sistemas de partidos se refiere, podría lograrse siguiendo, en líneas generales, lo que Sartori denomina "comunidades políticas fluidas de partidos".²⁹ De esa manera, la situación centroamericana, con la excepción de Costa Rica y Honduras, podría describirse como en evolución, de una situación poco estructurada, no competitiva, hacia sistemas de partidos estables y competitivos, que podría ser bipartidistas o multipartidistas, dependiendo de las particularidades nacionales y, por supuesto de la influencia de los sistemas electorales.³⁰

Como puede observarse en el Cuadro 3, el número de partidos que participaron en las últimas elecciones en cada país es elevado; sin embargo, muchos son partidos pequeños, sistemáticamente poco importantes. Cuando menos en cuatro de los países, aparentemente se está evolucionando hacia un agrupamiento de fuerzas, que posiblemente llevará a la conformación de sistemas de dos o tres partidos grandes. Así parece corroborarlo la distribución actual de escaños en los parlamentos. Por ejemplo, en Guatemala, el 70% de los escaños están controlados por dos partidos, de acuerdo con los resultados de las elecciones

trata de una sociedad con una división étnica que segrega a la mayor parte de la población del sistema político. La política es para los ladinos, incluso para un sector de ellos; mientras que los indígenas permanecen en su mayor parte al margen de ese mundo. En ese sentido es importante destacar la experiencia nicaragüense en la zona atlántica, donde el Estatuto de Autonomía ha permitido el establecimiento de gobiernos autónomos en dos regiones.

28. Bendel, Petra, "Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica", en Nohlen, Dieter, editor, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL, 1993, 326 y ss.

29. Sartori, 332 y ss.

30. Por las razones apuntadas, el caso de Guatemala seguiría siendo una excepción.

parlamentarias en agosto de 1994; en El Salvador, el Partido ARENA controla el 46,4% de los escaños, mientras que el FMLN y la Democracia Cristiana, en conjunto, controlan un porcentaje similar; en Honduras el Partido Nacional y el Partido Liberal se distribuyen el 98,4% de los escaños. Situaciones similares ocurren en Nicaragua y Costa Rica, pues dos grandes agrupaciones se reparten más del 90% de los diputados, aunque en Nicaragua la Unión Nacional Opositora (UNO) no es exactamente un bloque monolítico, debido a la diversidad de partidos que la integran y el FLSN se encuentra en medio de un proceso de segmentación.

Cuadro 3

**CENTROAMERICA. PARTIDOS PARTICIPANTES EN
LA ÚLTIMA ELECCIÓN PRESIDENCIAL
POR PAÍS**

País	Año	Partidos participantes
Guatemala	1990	Demócrata Cristiano Guatemalteco Unión del Centro Nacionalista Acción Nacional Movimiento de Acción Solidaria.
El Salvador	1994	Alianza Republicana Nacionalista Coalición integrada por el FMLN, la Convergencia Democrática y el Movimiento Nacionalista Revolu- cionario Demócrata Cristiano Conciliación Nacional Movimiento Auténtico Cristiano Movimiento de Solidaridad Nacional Movimiento de Unidad
Honduras	1994	Nacional Liberal Partido de Innovación y Unidad Demócrata Cristiano de Honduras

Sigue...

...viene

Pais	Año	Partidos participantes
Nicaragua	1990	FSLN Unión Nacional Opositora. integrada por 14 partidos* Movimiento Unido Revolucionario Partido Social Cristiano Partido Unionista Centroa- mericano
Costa Rica	1994	Liberación Nacional Unidad Social Cristiana Fuerza Democrática Alianza Nacional Cristiana Unión Generalaëna Nacional Independiente Independiente

* Partido Nacional Conservador, Alianza Popular Conservadora, Partido Liberal Constitucionalista, Partido Democrático de Confianza Nacional, Partido Acción Nacional, Partido Liberal Independiente, Partido Popular Social Cristiano, Partido Socialista de Nicaragua, Partido Comunista de Nicaragua, Partido Integracionista de América Central, Partido Acción Nacional Conservadora, Movimiento Democrático Nicaragüense, Partido Liberal Auténtico, Partido Social Demócrata.

Fuente: Varias publicaciones.

Por las razones señaladas, la mayoría de los partidos políticos centroamericanos son organizaciones parecidas a los antiguos partidos de notables, donde el personalismo impide el desarrollo de una visión nacional y social de los problemas; partidos cuya acción parece girar excesivamente en torno al control del poder o de cuotas señaladas de éste, dejando en un segundo plano la discusión de los problemas nacionales más relevantes y la generación de planteamientos de solución viables a esos problemas, a corto y mediano plazo. Partidos que enfrentan serias dificultades para mantenerse funcionando activamente más allá de los períodos electorales, concertando y exigiendo el cumplimiento de acuerdos, o influyendo en las

decisiones de política pública de los gobiernos que logran elegir, incluso en Costa Rica, un país con mayores tradiciones en este plano.

Si bien es cierto que las circunstancias políticas de la región, en la segunda mitad de este siglo, han obstaculizado el funcionamiento de los partidos, con las consecuencias señaladas, otros factores derivados de la coyuntura impiden su desarrollo. Las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de los países, así como las necesidades de adaptación de las economías a las nuevas condiciones del mercado mundial, dejan poco espacio para programas de gobierno que difieran substancialmente de lo que señalan los organismos multilaterales. A ello se agrega el hecho de que el ajuste macroeconómico y la apertura comercial, que se derivan de esos planteamientos, complican el panorama, pues a los viejos problemas internos no solucionados se vienen agregar otros nuevos. En esas condiciones no es de extrañar el incumplimiento de las promesas de campaña y el "desencanto democrático" de los electores.³¹

Pero no sólo la debilidad organizadora y programática dificulta la construcción de sistemas de partidos relativamente estables. Factores derivados de la cultura política también juegan un papel. En efecto, en la mayoría de los países de Centroamérica se ha desarrollado una cultura de la intolerancia, que circunscribe demasiado el juego político. La mayoría de las discrepancias políticas traspasan esos estrechos límites y terminan por convertirse en juegos de "suma cero" que finalizan con la eliminación física del adversario político. En cuatro de los cinco países de la región el asesinato político ha sido un procedimiento usado con alguna frecuencia, destacándose el caso de Guatemala, donde la "cosecha de violencias" ha sido extremadamente grande.³² La incapacidad de definir al que está enfrente como adversario y no como enemigo, ha termina-

31. Ver Cerdas, Rodolfo, *El desencanto democrático*. San José: REL, 1993.

32. Al respecto ver, entre otros, Carmarck, Robert M., compilador, *Guatemala: cosecha de violencias*. San José: FLACSO, 1991.

do por incorporarse a la cultura política vigente, que no incluye las prácticas democráticas como denominador común para la resolución de conflictos ni el respeto extendido a la libertad de pensamiento y organización política. Estos factores se reflejan en la ambivalencia que muchos partidos mantienen en sus relaciones con los otros; tienen dificultades para aceptar a los otros como adversarios en una competencia democrática. La oposición se siente sin garantías y la alternancia es vista por unos y otros, aunque por diferentes razones, como una seria amenaza para vidas y haciendas.

El personalismo es otro factor que conspira contra el fortalecimiento de los partidos. En una cultura política donde el caudillismo ha sido un elemento central, difícilmente se pueden encontrar partidos fuertes que no sean personalistas, es decir, cuya actividad no gire alrededor de una o de unas pocas figuras, quienes encarnan al partido y a su ideología. Sin ellos el partido se vuelve una agrupación difusa o minoritaria. Raramente las preferencias partidarias se definen por coincidencias con plataformas programáticas o planteamientos ideológicos; ésta es una característica de la política en general. Pero en Centroamérica el caudillismo ancestral parece agravar la tendencia, sobre todo en esta era del ajuste, donde las presiones del entorno internacional impiden a los partidos presentar programas que se aparten del llamado consenso de Washington. La imposibilidad de diferenciarse programáticamente, entonces, refuerza el personalismo.

El presidencialismo le ha dado continuidad al caudillismo en esta etapa de apertura democrática, impidiendo la conformación de estructuras partidarias que sean algo más que meras plataformas electorales. Una vez pasadas las elecciones estas plataformas prácticamente desaparecen, dejando a los candidatos ganadores libres de cualquier control partidario que les obligue a cumplir políticas definidas por el partido. Además, puesto que la mayoría de los partidos no practica la democracia interna, la selección de los candidatos a diputados depende en gran medida del caudillo de turno, lo que lleva a la conformación de fracciones parlamentarias del partido triunfante en las

elecciones, muy sumisas al presidente. En esas condiciones difícilmente los parlamentos pueden convertirse en los grandes foros de debate de los problemas nacionales. Han perdido la iniciativa, se encuentran semiparalizados y su descrédito es creciente, como lo muestran los sondeos de opinión. Los parlamentos, por antonomasia arenas propias para el juego entre partidos, se debilitan, mientras que el poder ejecutivo encarnado en la figura del presidente, se fortalece. El caso extremo es el de Guatemala, donde el abstencionismo alcanzó casi el 80% en las elecciones parlamentarias de agosto de 1994; pero en mayor o menor grado la situación es similar en todos los países de la región, incluyendo Costa Rica, donde la Asamblea Legislativa ha cedido terreno al Ejecutivo.

Elecciones

En todos los países centroamericanos se han venido realizando regularmente elecciones, desde principios de los años ochenta, como puede verse en el cuadro 4.

Sin embargo, la mayoría de esos procesos electorales, debido al pasado de exclusión política extendida y a los conflictos internos, solamente fueron democráticos en la fachada, o si se quiere, siguiendo la formulación de Guy Hermet,³³ fueron elecciones de "pluripartidismo excluyente". Porque si bien es cierto que, como lo indica Torres Rivas,³⁴ en dichos procesos electorales participó un número relativamente elevado de partidos políticos, y en esencia no han sido procesos fraudulentos —además de que buena parte de los candidatos han sido políticos civiles— también es cierto que estuvieron fuera del juego elec-

33. Hermet, Guy. "Las elecciones en los regimenes autoritarios: bosquejo de un marco de analisis". en Hermet, Guy *et. al.* *¿Para qué sirven las elecciones?* Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1986. 13

34. "Imágenes, siluetas, formas en las elecciones centroamericanas: las lecciones de la década". *Polemica*, Nos. 14-15. Segunda Epoca (mayo-diciembre 1991), 4

Cuadro 4

**ELECCIONES REALIZADAS EN
CENTROAMÉRICA ENTRE
1980 Y 1994**

PAIS	TIPO DE ELECCION Y FECHA
Guatemala	Generales 07/03/1982 Asamblea Constituyente 10/06/1984 Generales (1a. vuelta) 03/11/1985 Presidenciales (2a. vuelta) 08/12/1985 Corporaciones municipales 24/04/1988 Generales (1a. vuelta) 11/11/1990 Presidenciales (2a. vuelta) 06/01/1991 Parlamentarias 14/08/1994
El Salvador	Asamblea Constituyente 28/03/1982 Presidenciales (1a. vuelta) 25/03/1984 Presidenciales (2a. vuelta) 06/05/1984 Parlamentarias y municipales 31/03/1985 Parlamentarias y municipales 20/03/1988 Presidenciales 19/03/1989 Parlamentarias y municipales 10/03/1991 Presidenciales 20/02/1994
Honduras	Asamblea Constituyente 24/04/1980 Generales 29/11/1981 Generales 24/11/1985 Generales 26/11/1989 Generales 28/11/1993
Nicaragua	Generales y Asamblea Constituyente 04/11/1984 Generales 25/02/1990 Regionales Costa Atlántica 27/02/1994
Costa Rica	Generales 07/02/1982 Generales 02/02/1986

Sigue...

Generales 04/02/1990

Generales 06/02/1994

Fuente: FLACSO, *Perfil Estadístico Centroamericano*. San José: FLACSO, 1992 y ss.; Cerdas, R. et al., editores, *Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina, 1988-1991*. San José: IIDH/CAPEL-Friedrich Naumann Stiftung, 1992, 708 y ss.

toral las fuerzas políticas consideradas como peligrosas para la hegemonía de los grupos dominantes tradicionales de sociedades como la salvadoreña y la guatemalteca.³⁵ Esta ausencia en el escenario electoral de ciertas fuerzas políticas se reflejó en los altos índices de abstencionismo, observado en algunos de los procesos electorales de los años ochenta. Por ejemplo, en Guatemala, en las elecciones de 1985 el abstencionismo fue del 35,0%;³⁶ mientras que en El Salvador, según estimaciones, en las elecciones presidenciales de 1989 el abstencionismo fue 44,3%. En otras palabras, que no fueron en esencia elecciones competitivas-pluralistas, característica que según el modelo occidental, define a los regímenes democráticos.³⁷

En los regímenes liberal-democráticos modernos, las elecciones competitivas periódicas, supuestamente garantizan un mínimo de representación política,³⁸ es decir, que los diversos

35. Porque no existían suficientes garantías para la participación o porque habían pasado a la acción armada.

36. FLACSO IICA, *Centroamérica en Cifras 1991*. El abstencionismo se refiere al porcentaje de los electores inscritos.

37. Hermet, 9.

38. Como bien lo ha señalado Alain Ruqué, habría que hacer muchas consideraciones en torno a la definición de elecciones competitivas y no competitivas. Siguiendo a este autor, entenderemos por elecciones no competitivas aquellas "...en

grupos sociales participan en procesos electorales libres, esperando elegir representantes que reflejen de alguna manera sus intereses y preocupaciones. Para que el mecanismo funcione regularmente, sin embargo, es necesario que el régimen goce de un mínimo de legitimidad, lo que supone la inexistencia, cuando menos abierta, de formas de exclusión de los individuos o grupos que potencialmente conforman el cuerpo político. Es decir, que además de la igualdad política formal para todos los ciudadanos, debe existir también la igualdad de oportunidades para competir por el control del poder político o de cuotas señaladas de él; supone también que las desigualdades sociales existentes no conforman barreras para la participación efectiva de los diferentes sectores sociales, ya sea porque la mayoría de la población goza de un mínimo de bienestar social o por la creencia extendida en la igualdad de oportunidades para todos los individuos, creencia que se ve verificada en los hechos por la presencia de algún grado de movilidad social.

Implica también la existencia de un respeto extendido para las libertades individuales (libertad de opinión, de reunión, de asociación, etc.) y un sistema de partidos políticos funcionando normalmente. Finalmente, puesto que el núcleo fundamental de la representación está en la evaluación periódica a que están sujetos los actores políticos en competencia (los partidos), la realización de elecciones libres es también muy importante porque es a través de ellas que los electores evalúan el grado de cumplimiento de la responsabilidad adquirida por los representantes. La alternancia es entonces el resultado de la selección entre opciones políticas diferentes.

Este conjunto de condiciones no estaba, como tal, presente en la mayoría de los países de la región en los años ochenta. Como ha sido señalado extensamente, se trata de un período donde las elecciones se combinaron no sólo con serias restric-

donde los electores (agreguemos, en su mayoría) no están en condiciones de desechar a los dirigentes que le han sido propuestos por el poder establecido". Ver "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias", en Hermet, Guy *et. al.*, 1986, 54 y ss.

ciones para el desarrollo de la vida política, sino también con violencia generalizada y con guerra, cuando menos en tres países. Por tanto, la pregunta que habría que hacerse es la siguiente: ¿para qué sirvieron las elecciones en los años ochenta en la mayoría de los países de Centroamérica?

En el período anterior a los acuerdos de Esquipulas II, el significado de las elecciones en la mayoría de los países de la región no difiere mucho de lo que señala Hermet para las consultas electorales en contextos no competitivos o semicompetitivos.³⁹ Según este autor, dichas consultas cumplen funciones que pueden ser agrupadas en cuatro apartados:

Los tres primeros, cuyas fronteras son arbitrarias, se refieren a la relación que existe entre el poder central y la población—o si se quiere, la relación gobernantes/gobernados—y se vinculan respectivamente con el papel legitimador, el papel educativo o 'anestésiante' de las elecciones y con su papel comunicativo. La cuarta función, al contrario, se relaciona con la esfera interna del poder, y se refiere a los papeles de compromiso de competición larvada o de intimidación que adoptan las elecciones en el nivel de las camarillas dirigentes.

La búsqueda de legitimidad en tales contextos sigue siendo un objetivo importante de los regímenes, aún cuando su amplitud en el plano interno no pueda extenderse, en la mayoría de los casos, más allá de los límites de los sectores sociales que los apoyan.⁴⁰ Pero igual o más importante es la búsqueda de legitimidad en el plano internacional, sobre todo para regíme-

39 Hermet, 44

40 Esto significa el reconocimiento de que los regímenes autoritarios tienen bases sociales de apoyo mucho más extendidas de lo que sus críticos se atreven a admitir. Los resultados de las elecciones salvadoreñas del 20 de marzo de 1994, muestran la existencia de un fuerte sedimento de apoyo a Arena, que de alguna forma representa al "antiguo régimen".

nes, como ha sucedido con algunos en la región, cuya supervivencia depende en gran medida del juego de los factores externos. En todo caso, dado el excesivo peso de lo externo en Centroamérica, todos los procesos electorales de los años ochenta estaban, en primer lugar, enmarcados, de una u otra manera, dentro del conjunto de esfuerzos desplegados por el gobierno de los Estados Unidos —en alianza con militares y grupos dominantes locales— para acabar con los intentos de implantación o estabilización de gobiernos nacionalistas y populares;⁴¹ en segundo lugar, en mayor o menor grado, todas las elecciones, incluyendo las de Costa Rica, se celebraron en un contexto general de confrontación armada; en tercer lugar, la legitimidad de las elecciones y sobre todo de los resultados, provenía fundamentalmente del exterior: es decir, que era otorgada por gobiernos, comisiones y grupos diversos que se encargaban de señalar si unas elecciones determinadas eran limpias o si por el contrario eran fraudulentas. En otras palabras, que dichos procesos fueron realizados bajo la tutela extranjera.

La función educadora-anestésica, según la formulación de Hermet, está directamente relacionada con la función legitimadora, por cuanto además de crear la ficción de una igualdad de oportunidades en el acceso al poder que no existe en la realidad, "la socialización electoral tiende a dar a los individuos la impresión de que tienen parte de responsabilidad en las decisiones que se les imponen..." La función de comunicación de este tipo de elecciones tiene que ver con la posibilidad de que se incrementen los contactos entre gobernantes y gobernados, con el fin de producir una "politización" destinada a fortalecer el orden establecido. Finalmente, dentro de la cúpula del poder o de las élites que controlan el Estado, las elecciones cumplen

41 Rojas Bolanos, Manuel, "Procesos electorales y estabilidad política en Centroamérica", en Vereza, Monica y Barros, José Luis, coordinadores, *La política exterior norteamericana hacia Centroamérica: reflexiones y perspectivas*. México: UNAM-Grupo Editorial Porrúa-FLACSO Sede México, 1991, 408 y ss.

un papel de depuración interna, de resolución de conflictos, de selección de cuadros y de fortalecimiento de la autoimagen.

Refiriéndose a los procesos centroamericanos de los años ochenta, Torres Rivas indica que las elecciones buscaban,⁴²

" *reconstituir, legitimar, normalizar* el poder político, que es el poder del Estado. Es un claro proyecto de autonomización sin desmontar las piezas maestras de la estructura autoritaria."

Sin embargo, no hay que olvidar, como lo indica Linz,⁴³ que las consecuencias de las elecciones sobre el sistema político pueden ser diferentes a las intenciones de los dirigentes o a las motivaciones de los electores. Además, el contexto internacional o las pugnas dentro de la misma camarilla gobernante pueden introducir variantes importantes en la dirección de estos procesos y en sus efectos sobre la sociedad.

Algo de esto ocurrió con la mayoría de las elecciones en la región centroamericana, sobre todo después de los acuerdos de Esquipulas II y, posteriormente, los acuerdos entre el gobierno salvadoreño y el FMLN. Como lo señala el mismo Torres Rivas,⁴⁴ los procesos electorales de los años ochenta en Centroamérica deben verse como:

"un primer paso, en sociedades donde la violencia impone su dinámica, para acortar aquella distancia e inaugurar con todas sus deficiencias una de las tantas formas de participación política, para empezar a restituir a la conciencia ciu-

42 Torres Rivas, 2

43 Linz, Juan J., "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", en Hermet, Guy *et. al.*, *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1986, 92.

44 Torres Rivas, 1991, 3.

dadana la sensación de construir la legitimidad del poder."

El problema entonces es la construcción de la legitimidad del mecanismo electoral para amplios sectores de la sociedad centroamericana. La credibilidad de los resultados de las elecciones y en general de la democratización política, se ha visto afectada por el incumplimiento de la mayoría de las promesas de campaña por parte de los gobernantes electos, incumplimiento que no sólo se refiere al manejo de la economía y al mejoramiento de la situación social de la mayor parte de la población, sino también al mantenimiento de un Estado de derecho al respeto a los derechos humanos.

Como lo reflejan los resultados de las últimas elecciones presidenciales, el poder político no termina de legitimarse: las elecciones realizadas Honduras en noviembre de 1993, revelan un elevado crecimiento del abstencionismo, que alcanzó el 41%; en El Salvador las elecciones presidenciales de 1994, arrojan un porcentaje de abstencionismo de 47,7% en la primera vuelta y 54,5% en la segunda; en las elecciones parlamentarias, recientemente celebradas en Guatemala, dicho porcentaje fue de 78,9% y en Nicaragua, en las de la Costa Atlántica, el abstencionismo fue del 30%. Mientras tanto, en las elecciones de febrero de 1994 en Costa Rica, el abstencionismo se mantuvo dentro de sus límites históricos: 18,2%.

Si bien es cierto que, como lo señala Rodolfo Cerdas,⁴⁵ "Se ha ido produciendo, lentamente y no sin retrocesos, estancamientos y peligros, una recuperación real de espacios sociales, políticos e institucionales por parte de la sociedad civil de manos de los militares...", las tareas por realizar son todavía muy numerosas, antes de que logren perfeccionarse y adquirir carta de legitimidad los mecanismos y los procesos electorales.

45. Cerdas, Rodolfo, "Transición democrática y elecciones en Centroamérica. A modo de síntesis", en Cerdas et. al., editores, *Elecciones y democracia en América Latina, 1988-1991: una tarea inconclusa*. San José: IIDH/CAPEL-Friedrich Naumann Stiftung, 1992, 212-213.

LAS CONDICIONES SOCIALES

Como fue señalado, los procesos de democratización en la mayoría de los países centroamericanos se han desarrollado en un contexto de dificultades económicas, de liberalización, de pobreza extendida y de ajustes macroeconómicos; un contexto donde la situación social y la acción de los gobiernos no parecen favorecer la creación de bases sociales para la estabilización democrática. Aunque el acuerdo entre fuerzas políticas diversas es fundamental en la etapa de transición de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos, la experiencia histórica indica que las perspectivas de éxito de un régimen de ese tipo, a mediano y largo plazo, no son muchas en países de escaso desarrollo económico relativo. Si bien es cierto que no hay una relación causa-efecto entre el desarrollo económico y la vigencia de un régimen democrático,⁴⁶ las dificultades económicas atentan contra su estabilidad, en la medida en que sectores mayoritarios de la sociedad no ven cumplidas sus expectativas de mejoramiento social. En ese aspecto el panorama centroamericano no es tampoco muy alentador.

Las economías

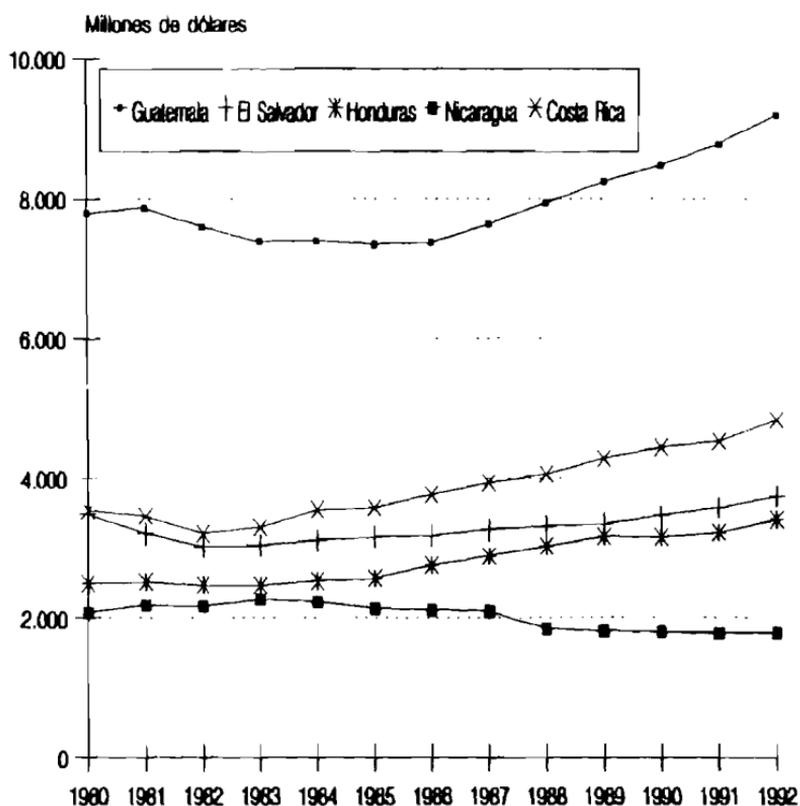
Las economías centroamericanas han alcanzado un mínimo de estabilidad desde el punto de vista macroeconómico, pero se encuentran lejos de lograr un nivel que asegure un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. El PIB ha crecido moderadamente en los primeros años de la década de los noventa, crecimiento que, sin embargo, en conjunto fue menor al que se registró en los años setenta. Los países que mostraron tasas más altas son Guatemala, Costa Rica y El Salvador;

46. Lipset, Seymour M.; Seong, Kyong-Ryung y Torres, John Charles, "Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia", en LIPSET *et al.*, *Condiciones sociales de la democracia*. San José: FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 71, junio de 1994, 39.

mientras que en Honduras el crecimiento fue menor. Nicaragua mostró un comportamiento similar al de la década anterior, es decir, de estancamiento.

Gráfico 1

CENTROAMÉRICA, PIB POR PAÍS 1980-1992
-dólares de 1980-



Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1993.

Esta relativa reactivación de las economías ha estado acompañada de una reducción notoria de la inflación, en 1991 y 1992, de dos dígitos en la mayoría de los países entre 1985 y 1990, y de cinco dígitos en Nicaragua.⁴⁷ Sin embargo, el peso de la deuda interna y externa, así como el déficit en el comercio internacional, han contrarrestado los efectos positivos del crecimiento del PIB y la disminución de la inflación. En Costa Rica, la deuda externa total representaba, en 1992, un 57,7% del PIB; en El Salvador 35,4%; en Guatemala un 19,9%; en Honduras un 98,8% y en Nicaragua un 612,3%.⁴⁸ No obstante, con excepción de éstos dos últimos países, el peso de la deuda es inferior que en 1980.

Las exportaciones continuaron en ascenso, destacándose el caso de Costa Rica, cuyas exportaciones crecieron en 1992 a una tasa de más del 14%. Sin embargo, el déficit en el comercio exterior ha tendido a crecer en todos los países en los años noventa. En 1992 dicho déficit fue de 323,2 millones de dólares en Costa Rica; 1.065 en El Salvador; 955,4 en Guatemala; 169,5 en Honduras y 589,2 en Nicaragua.⁴⁹

En lo que se refiere al PIB per cápita, los datos muestran un comportamiento negativo en todos los casos, durante los años ochenta: en 1992 el PIB por habitante es menor que en 1980. Después de la crisis del primer quinquenio de la década, los países comenzaron a recuperar la pérdida sufrida, pero sin alcanzar los niveles anteriores. El caso más dramático es el de

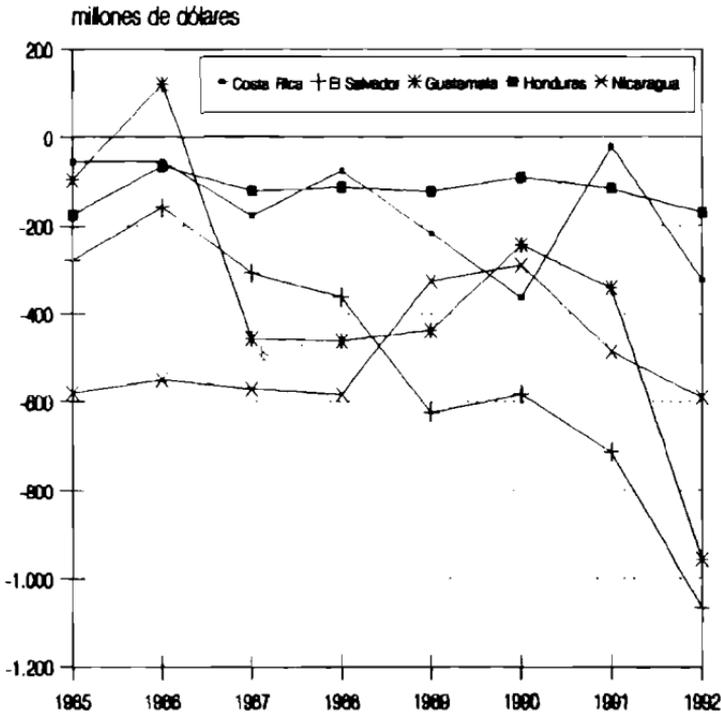
47. Según datos de CEPAL, en 1988 la inflación en Nicaragua (Área Metropolitana de Managua) fue de 14.451,6%; 4.709,3% en 1989; 7.485,2% en 1990; 2.742,2% en 1991 y 20,3% en 1992. Ver *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994, 98-99.

48. Naranjo, Fernando, "Centroamérica: los procesos de ajuste estructural, la situación económica actual y las perspectivas en el corto plazo", en Carballo, Manuel y Maihold, Günther, *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José: Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL, 1994, 179.

49. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994, *passim*.

Gráfico 2

CENTROAMÉRICA, BALANCE COMERCIAL 1985-1992
 -Millones de dólares-

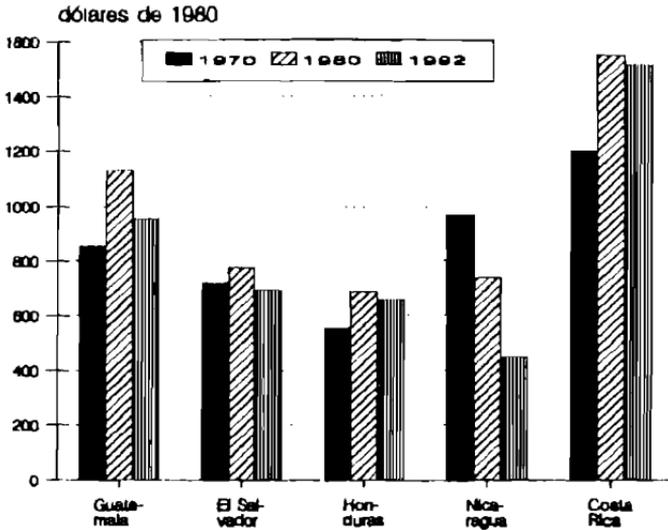


Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993.

Nicaragua, cuyo PIB per capita en 1992, es más de dos veces menor que el que tenía en 1970. En Guatemala, el PIB por habitante aumentó a partir de 1985, pero todavía en 1992 era aproximadamente un 15% inferior al de 1980; en Costa Rica, Honduras y El Salvador, todavía sigue siendo menor al de 1980, pero con diferencias significativas en cuanto al monto, entre el primer país y los otros dos. Costa Rica, con mayor tradición democrática en la región, es el que alcanza un PIB por habitante más elevado: en 1992 superaba en un 37,7% al de Guatemala, duplicaba al de El Salvador y Honduras y triplicaba al de Nicaragua.⁵⁰

Gráfico 3

CENTROAMÉRICA, PIB POR HABITANTE
-1970, 1980, 1992-



Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993.

Una situación similar se observa en el consumo de energía eléctrica, que según Merkl es una forma fiable de medir el desarrollo económico, más adecuada que el PIB per capita.⁵¹ En el caso centroamericano, el consumo de energía por habitante en Costa Rica, en 1991, es cinco veces mayor que el de Guatemala y Honduras, casi cuatro veces mayor que el de Nicaragua y duplica el de El Salvador. En general, los países de Centroamérica con indicadores sociales más bajos (Guatemala y Honduras, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), son los que registran el menor consumo de energía por habitante.

50. *Idem.*

51. Merkl, Peter, "¿Cuáles son las democracias hoy?", en Lipset *et al.*, 74.

Cuadro 5

**CENTROAMÉRICA. INDICADORES DE CONSUMO
DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR HABITANTE, 1970-1991**
-Kilowatt horas-

País	1970	1980	1982	1985	1987	1988	1989	1990	1991
Costa Rica	595	977	1977	1047	1183	1176	1202	1243	1250
El Salvador	190	322	293	374	403	418	415	444	436
Guatemala	144	223	222	220	233	249	260	253	246
Honduras	119	250	274	281	266	258	253	247	240
Nicaragua	342	380	391	381	358	363	357	337	324

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993*.

En Centroamérica, solamente en Costa Rica se ha realizado, a lo largo de décadas, un esfuerzo estatal sostenido en salud y educación. Pese al estancamiento ocurrido en los años de crisis y al deterioro observado en los años ochenta y principios de los noventa, el gasto en educación y salud todavía sigue siendo elevado en este país. Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación desciende en Guatemala y El Salvador entre 1970 y 1990; crece en Honduras y Costa Rica en el mismo período, y se estanca en Nicaragua a mediados de la década de los ochenta, después de un crecimiento importante. Comparando los datos disponibles para el último año, que se muestran en el cuadro 6, podemos visualizar diferencias importantes entre países: en un extremo Costa Rica, con un 6,0% del PIB, en el otro extremo Guatemala (1989); en posiciones intermedias bajas El Salvador y Nicaragua, y Honduras en una posición intermedia alta. Probablemente las diferencias serían mayores si se estimara el gasto por habitante.

La escasa inversión pública se refleja en los índices de analfabetismo adulto (población de 15 y más años de edad). Las estimaciones de la UNESCO para 1990,⁵² indican que un analfabetismo en Costa Rica del 6,0%, mientras que en El Salvador es del 27,0%, en Guatemala del 44,9% y en Honduras 26,9%.⁵³ Es decir, en El Salvador y Honduras un poco más de una cuarta parte de la población es analfabeta, y en Guatemala cerca de la mitad de la población no sabe leer ni escribir.

La cobertura de la educación primaria es de alrededor del 100% en la mayoría de los países, salvo en Guatemala y El Salvador, donde desciende a un 80%, aproximadamente, en el último año disponible (1988).⁵⁴ La cobertura de la educación

52. CEPAL, 54.

53. No hay datos para Nicaragua en ese año, pero los datos de 1985 indican 13,0%, lo que posiblemente refleja el esfuerzo realizado en los primeros años de esa década.

54. CEPAL, 55.

Cuadro 6

**CENTROAMÉRICA. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN,
 COMO PORCENTAJE DEL PIB
 -A precios corrientes-**

País	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Costa Rica	3,4	5,5	6,2	4,1	4,3	4,7	4,4	4,5	6,0
El Salvador	2,9	3,3	3,4	2,7	2,2	2,1	2,2	2,1	2,0
Guatemala	2,0	1,5	1,8	1,2	1,4	2,2	1,4	1,3	...
Honduras	3,3	3,1	3,0	4,7	4,7	4,5	...	...	...
Nicaragua	2,3	2,5	3,5	6,6	5,8	6,1	...	...	...

Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993.*

secundaria es bastante baja en casi todos los países: en El Salvador es de un 24.6% en 1991; en Guatemala un 22.9% en 1988; en Honduras un 35.3% en 1986 y en Nicaragua un 39.4% en 1992. En Costa Rica es de un 35,4% en 1990, aunque las cifras oficiales la situaban, en 1992, en un 44% de la población en la edad correspondiente. Las diferencias son más marcadas en la educación de tercer nivel –universitaria o para universitaria– donde los matriculados, con respecto a la población, de 20 a 24 años, en Costa Rica conforman un 26.5% en 1989; en El Salvador un 16.1% en 1991; en Honduras un 8.6% en 1990 y en Nicaragua un 11.0% en 1991. No existen datos sobre Guatemala.⁵⁵

En lo que respecta al gasto público en salud, se observan tendencias similares al gasto en educación. En Costa Rica alcanzó un 11.3% del PIB, en 1980 y disminuyó a un 8.3% en 1990; en el resto de la región solamente aumentó en Nicaragua a un 6.6% en 1986, para disminuir aceleradamente en los últimos años de la década, al igual que el gasto en educación. En Guatemala el gasto en salud fue de un 1.2%, en 1980 y se mantuvo en una cifra igual en 1990; en El Salvador disminuyó de un 1.5% del PIB en 1980 a un 0.8% en 1990; y en Honduras se mantuvo estable, un 2.2% en 1980 y un 2.2% en 1987.

La inversión en salud ha sido sumamente baja en la mayoría de los países de la región, nuevamente con la excepción de Costa Rica. Los datos muestran un gran crecimiento entre los años 1975 y 1980 en este país; disminuye el gasto como porcentaje del PIB a principios de los años ochenta, pero sigue siendo alto en relación con el resto de los países centroamericanos. Si comparamos los datos del último año disponible, como se muestra en el Cuadro 7, observamos que el gasto público en salud es en Costa Rica ocho veces mayor que en Guatemala y El Salvador, y cuatro veces mayor que en Honduras (1987).

Estas diferencias en el gasto público en salud, se reflejan en un conjunto de indicadores que muestran unas condiciones de vida mucho más favorables en Costa Rica. Por ejemplo, la

55. *Ibíd.*, 57.

Cuadro 7
CENTROAMÉRICA. GASTO PÚBLICO EN SALUD.
COMO PORCENTAJE DEL PIB
-A precios corrientes-

País	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Costa Rica	0.4	1.0	11,3	6,8	6,4	6,3	7.5	8.7	8,3
El Salvador	1.3	1.5	1,5	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Guatemala	...	0.8	1,2	0,5	0,6	0,9	1,2	1,2	...
Honduras	1.5	1,4	2,2	2,0	2,6	2,2	...	...	...
Nicaragua	0.7	1,5	4,4	5,0	6,6	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993.*

esperanza de vida al nacer alcanza los 74,9 años en 1990, aproximadamente diez años más que en el resto de los países; la mortalidad infantil está muy por debajo del promedio regional y la población con acceso a agua potable, que es un indicador de las condiciones sanitarias imperantes—sobre todo en cuanto a posibilidades de adquirir enfermedades infectocontagiosas—, es del 94%. En Guatemala es de un 60%, en El Salvador un 41%, en Nicaragua un 43% y en Honduras un 52%.

Los bajos niveles de inversión en salud y educación están relacionados con una concepción de la acción estatal donde las políticas redistributivas tienen poco peso; una concepción que en el pasado ha estado presente en la mayoría de los países de Centroamérica y que hoy no está reñida con los programas de ajuste macroeconómico que se han ido imponiendo en región. En ese sentido, la situación de Centroamérica difiere radicalmente de lo que ha sido la característica de la democracia en los países occidentales, donde, como lo señala Merkl,⁵⁶ ha estado acompañada por "una economía mixta con una considerable intervención del gobierno" con lo cual el "porcentaje del producto interno bruto absorbido por los impuestos (y redistribuido en parte) ha aumentado en forma prodigiosa desde el decenio de 1950".

Con la excepción de Costa Rica, la región presenta un notorio desequilibrio entre los bajos niveles de inversión social y los elevados gastos militares. En los años 1981-1990, "los datos reportados de gasto militar... indican que Guatemala destinó a ese rubro 1.876 millones de dólares, Honduras 1.723 millones, El Salvador 1.996 millones, Nicaragua 3.701 millones, Costa Rica 228 millones y Panamá 70 millones."⁵⁷

El gasto militar como porcentaje del total de los gastos en salud y educación, representaba en 1990 un 4% en Costa Rica, un 121% en El Salvador, un 318% en Nicaragua, un 87% en

56. Merkl, *op. cit.*, 79.

57. Sojo, Carlos, "Defensa y crisis fiscal: gasto militar en Centroamérica", en Aguilera, Gabriel, coordinador, *Reconversión militar en América Latina*. Guatemala: FLACSO-Guatemala-CLACSO, 1994, 167.

Cuadro 8

**CENTROAMÉRICA: ESPERANZA DE VIDA, MORTALIDAD INFANTIL
Y POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE**

País	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)		Población con acceso a agua potable %	
	1970-1975	1990-1995	1970-1975	1990-1995	1975-1980	1988-1990
Costa Rica	78.1	76.3	52.5	13.7	72	94
El Salvador	58.8	66.6	99.0	45.6	53	41
Guatemala	54.0	64,8	95,1	48.5	46	53
Honduras	54,1	67,7	103,7	43,0	39	60
Nicaragua	55,2	66,6	100,0	52,2	41	52

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993*; PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*.

Guatemala y un 102% en Honduras.⁵⁸ La disminución de efectivos militares en El Salvador y Nicaragua como producto de los procesos de pacificación, es probable que haya atenuado esta relación; sin embargo, en general las jefaturas militares de la región se niegan a disminuir el gasto de las fuerzas armadas.⁵⁹

Los elevados gastos militares y la baja inversión en salud y educación no sólo se traduce en bajos niveles de desarrollo humano y social, sino que también tienen que ver con el desarrollo o la estabilidad democrática de los países. Como lo señala Lipset, los países con mayores gastos militares como porcentaje del PIB, tienden a ser menos democráticos: en el "Tercer Mundo los gastos cuantiosos en la defensa guardan relación con la inestabilidad política y no con el orden civil".⁶⁰

Cuadro 9

**CENTROAMÉRICA: DESEQUILIBRIO ENTRE
EL GASTO MILITAR Y LA UTILIZACIÓN DE
RECURSOS PARA EL DESARROLLO HUMANO**

País e índice de desarrollo humano	Gasto militar como % del PIB		Gasto miliar como % de la suma de gastos en salud y educación	
	1960	1990	1977	1990
Costa Rica	(42)	1,2	0,5	84
El Salvador	(110)	1,1	2,9	37121
Guatemala	(113)	0,9	1,2	4787
Honduras	(116)	1,2	6,9	34102
Nicaragua	(111)	1,9	28,3	57318

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*

58. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, 1993 Madrid: UNDP CIDEAL, 1993, 194.

59. En el II Encuentro de Jefaturas Militares de Centroamérica, patrocinado por el PNUD para analizar el nuevo papel de las estructuras castrenses luego de los procesos de paz, los representantes de los estados mayores rechazaron reducir el gasto militar. Ver *La Nación*, 22 de oct. de 1994, p. 21-A.

60. Lipset; Seong; Torres, *op. cit.*, 25.

Equidad social

La desigualdad económica es otro factor que obstaculiza el desarrollo democrático de la región. La distribución del ingreso, para los países en donde existe información, es más inequitativa en Honduras y Guatemala que en Costa Rica, como puede verse en el gráfico 4. La distribución por quintiles para los tres países muestra diferencias notables, pues mientras en Honduras y Guatemala la suma del segundo, tercero y cuarto quintiles de 23,8% y 34,9% respectivamente, en Costa Rica esa suma alcanza el 45,3%. Sin embargo, en los tres países el porcentaje captado por el quintil más bajo, sigue siendo insuficiente. La situación de inequidad se muestra más claramente con los siguientes datos: en los dos primeros países el 10% de la población de ingreso más alto capta un 47.9% y un 46.6% del total de los ingresos, respectivamente, mientras que en Costa Rica el porcentaje desciende a 34.1%.

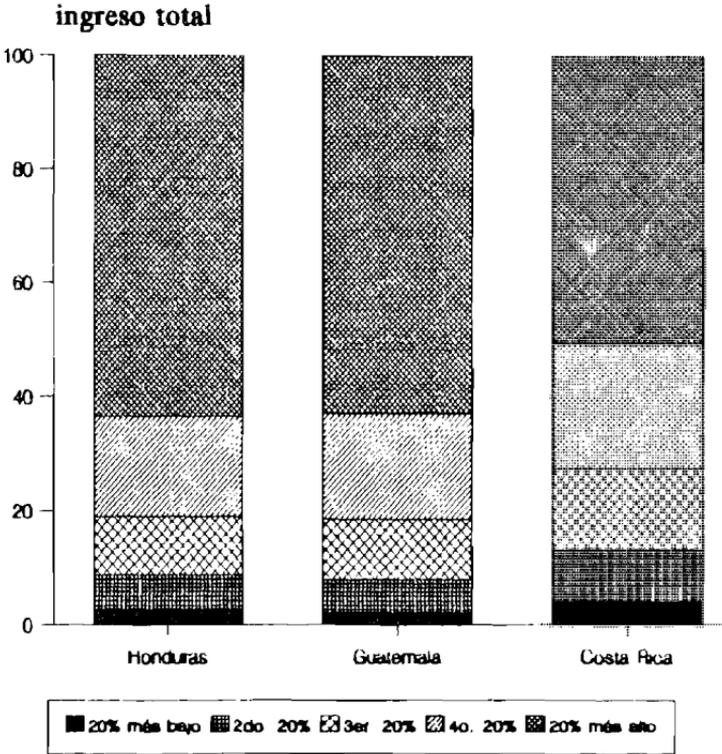
La magnitud de la pobreza alcanza cifras elevadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sólo en Costa Rica es relativamente baja: 20% en 1990. En los cuatro países con índices más elevados, la pobreza en la zona rural oscila entre un 79% y un 85%; sin embargo, la pobreza no es solamente un fenómeno rural, porque el porcentaje de población en las zonas urbanas es en esos cuatro casos mayor al 60%. Este aumento de la pobreza está en buena parte asociado al comportamiento de los salarios reales, que disminuyeron en el período 1980-1990 más del 80% en Nicaragua, del 64% en El Salvador y del 21% en Guatemala; en Costa Rica el descenso fue del 13%, mientras que en Honduras el descenso fue insignificante.⁶¹ El otro fenómeno asociado al aumento de la pobreza es el crecimiento de la economía informal, que ha sido elevado en las principales ciudades centroamericanas.⁶² El

61. CEPAL, *Centroamérica: el camino de los noventa* México: CEPAL, 1993, 40.

62. Al respecto ver Menjívar Larín, Rafael y Pérez Sáinz, Juan

Gráfico 4

**CENTROAMÉRICA, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
EN TRES PAÍSES,
por quintiles, 1989**



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993.

desarraigo y las migraciones dentro y fuera de los países, como producto de la violencia, el desempleo y la pobreza, han sido sumamente elevados: más de un millón de personas en la década de los ochenta.⁶³

Pablo, *Informalidad urbana en Centroamérica; evidencias e interrogantes*. Guatemala: FLACSO-Guatemala/Fundación Friedrich Ebert, 1989.

63. CEPAL, 40.

Cuadro 10

**CENTROAMÉRICA: ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE
LA POBREZA, 1980 Y 1990**

-Porcentajes con respecto a la población total-

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Pobreza	25	20	68	74	63	75	67	76	62	70
Urbana	14	11	58	61	58	62	44	73	46	60
Rural	34	31	76	85	66	85	80	79	80	85
Pobreza extrema	14	11	51	56	31	52	56	63	35	37
Urbana	7	6	45	48	23	31	31	50	22	27
Rural	19	17	55	62	36	68	70	72	50	52

Fuente: CEPAL, *Centro América, el camino de los noventa*. México: CEPAL, 1993, 39.

De todo lo anterior se desprende que los países de la región no solamente deberán hacer un esfuerzo notable para acelerar su crecimiento, sino también para atenuar la inequidad social, a fin de crear las condiciones económicas y sociales necesarias para el mantenimiento y desarrollo de las aperturas democráticas.

CONSTRUIR LA DEMOCRACIA

La mayoría de sociedades centroamericanas apenas está emergiendo de un pasado autoritario y convulso. Con la excepción de Costa Rica, son democracias en construcción o, si se quiere, en vías de consolidación. En esas condiciones, hacia donde miremos, inevitablemente el panorama será de inestabilidad, por no decir, de ingobernabilidad. Centrar el análisis sobre lo que sucede en Centroamérica en esa cuestión, no es útil, además de que puede conducir a exageraciones, como afirmar, por ejemplo, la extrema ingobernabilidad de la región. Parece mucho más productivo concentrar la atención en la evolución del conjunto de variables en juego, dentro del actual proceso sociopolítico regional, con la intención de "medir", hasta donde sea posible, los avances y retrocesos de la democratización.

El conjunto de variables analizado muestra que la consolidación de la democracia en Centroamérica es una ardua tarea. Es indudable que hay avances significativos que pueden ser captados a simple vista por el observador menos experimentado. Por supuesto que esos avances no son similares en todas las sociedades ni en todos los aspectos. La asincronía entre procesos y dentro de ellos, parece ser la tónica de las democratizaciones centroamericanas. Puesto que las evaluaciones globales no logran captar la complejidad de lo que ocurre en la región, sobre todo cuando se hacen con base en evidencia impresionis-

ta, una mirada a la situación de El Salvador, Guatemala o Nicaragua, puede hacernos caer fácilmente en el pesimismo.

La evaluación por sectores, en cambio, permite registrar avances y retrocesos y localizar los nodos problemáticos en los que habría que centrar la atención. Un acercamiento de ese tipo a la realidad social y política centroamericana, nos lleva a las siguientes conclusiones provisionales. En primer lugar, puesto que las democracias centroamericanas, de nuevo cuño, emergen de pactos entre actores políticos estratégicos con la mediación internacional, o también de rupturas institucionales, el peso del pasado es aún muy elevado.⁶⁴ Esta herencia del pasado que se manifiesta en la presencia activa de algunos de los principales actores del orden autoritario—no tan "reciclados" como sería lo deseable— así como en la acción de las instituciones y en la cultura política, constituye un obstáculo para enfrentar con éxito las demandas del presente.

En segundo lugar, en el plano de las instituciones políticas hay avances significativos, que es necesario destacar. Los mecanismos electorales han venido funcionando con regularidad, y aunque la presión externa ha sido determinante en este aspecto, no se puede negar que internamente empiezan a ser aceptados como los instrumentos idóneos para la elección de las más altas autoridades de los países de la región. Persiste, sin embargo, en sectores importantes de la población, la desconfianza en el manejo de los procesos electorales y en la validez de los resultados, como lo muestra los altos porcentajes de abstencionismo alcanzados en las últimas elecciones de Guatemala, El Salvador y Honduras. Décadas de manipulación de estos mecanismos no pueden ser borradas de la conciencia colectiva de la noche a la mañana. Ese es un factor que pesa, pero también hay que aceptar que una parte de los antiguos

64. Garretón M., Manuel Antonio, "Cultura política y sociedad en la construcción democrática", en Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara, FLACSO-Sede México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, 373.

sectores dominantes todavía no muestra mucho entusiasmo con las consultas populares abiertas, el libre juego de los partidos y el respeto a los derechos humanos. La legitimidad de los mecanismos electorales solamente se logrará a través del tiempo, siempre y cuando esos sectores, junto con los militares, dejen de lado tanto las tentaciones golpistas como las de manipulación de procesos y resultados. Por otra parte, todavía hay que hacer muchos esfuerzos, no sólo para depurar los procesos electorales, sino también para perfeccionar las instituciones encargadas de conducir dichos procesos: los tribunales electorales. Sólo la práctica extendida de la "transparencia" en el manejo de los procesos, podrá convencer a las masas centroamericanas de que las elecciones constituyen el sistema apropiado para el recambio de gobernantes y que es posible alcanzar la alternancia política sin el recurso a la violencia.

En tercer lugar, aunque el número de partidos políticos que ha participado en las últimas elecciones es elevado, no se puede afirmar que la mayoría de ellos está a la altura que las circunstancias demandan. Después de décadas de represión, no es posible esperar, de buenas a primeras, el funcionamiento de organizaciones políticas que cumplan con los requisitos de los modelos de partidos que comúnmente se manejan en la ciencia política. Lo que se encuentran son partidos mínimos: débiles e inestables organizaciones, que carecen de una real implantación en el plano nacional y que a duras penas logran mantenerse funcionando más allá de los periodos electorales. Es indudable que se necesitan transformarse, a fin de rebasar los estrechos límites en que hoy se desenvuelven y convertirse en eficaces estructuras de representación de intereses diversos. La voluntad de los dirigentes, su *aggiornamento*, es un requisito indispensable para esta transformación; pero también lo es la apertura del sistema político, puesto que no es posible pensar en un sistema de partidos si no hay espacio para la libre participación de toda la gama de intereses presentes en estas sociedades, incluyendo, por supuesto los populares. La conformación de un sistema de partidos no solamente implica la posibilidad del ejercicio pleno de las libertades políticas, sino

también la existencia de condiciones para la participación igualitaria de los diferentes intereses, más allá de las posibilidades económicas de cada uno de los grupos interesados en participar dentro de los procesos electorales. En este mundo de los "multimedia" se necesita algo más que buena voluntad o interés para intervenir en la política. El Estado debe garantizar las mínimas condiciones de igualdad, pues de lo contrario sólo los poderosos grupos económicos podrán movilizar los recursos necesarios para enfrentar campañas políticas, dejando a las masas el papel de comparsas en el carnaval electoral. Si esas limitaciones persisten, difícilmente los procedimientos electorales lograrán despertar el apoyo mayoritario de los centroamericanos.

Dentro de este juego de innovaciones habría que incluir la búsqueda de mecanismos para la integración políticas de las etnias, sobre todo en el caso guatemalteco. Formas de integración que preserven sus tradicionales mecanismos de autogobierno, que fortalezcan su posición frente a la comunidad nacional, pero que también tengan consecuencias sobre el sistema político en su totalidad. De esa manera no solamente se lograría la integración política de amplios sectores de la sociedad, sino también la transformación de ésta en aspectos como la tolerancia política, cultural y organizativa.

En la búsqueda de estas transformaciones también debe incluirse la situación de las mujeres, cuya especificidad apenas comienza a ser tomada en cuenta dentro del conjunto de negociaciones que se realizan a diverso nivel en la región. Hoy en día, es inconcebible que en las discusiones sobre democratización no se trate específicamente el tema de las mujeres, que han estado sujetas a la una doble opresión en Centroamérica: a la de los regímenes autoritarios y a la del sistema patriarcal imperante en la región. En algunos países como Costa Rica y Nicaragua se han hecho pequeños avances, pero la consolidación de la democracia en Centroamérica incluye también la revisión de la situación de las mujeres y transformaciones en las leyes y en las instituciones políticas y culturales.

En cuarto lugar, aunque hay también avances, la plena vigencia del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, es aún una meta a conseguir. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, persisten con mayor o menor fuerza, procedimientos de ajuste de cuentas entre sectores políticos que constituyen una violación de los derechos humanos. En ese sentido siguen siendo sociedades inseguras desde el punto de vista político. Y esta inseguridad es una seria limitante para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En el caso de El Salvador y Nicaragua, la presencia de cuerpos de las Naciones Unidas ha servido para amortiguar la violencia interna, pero ¿qué pasará cuando se vayan? Solamente el esfuerzo sostenido de los principales actores políticos podrá frenar la reproducción de las prácticas del pasado, fortaleciendo la autonomía de los tribunales de justicia, a fin de que los delitos políticos no queden, como otrora, en la impunidad.

Esta inseguridad aparece ligada a la presencia casi sin modificaciones de los ejércitos, que en el pasado han jugado un papel fundamental en la represión política interna. La reducción del peso político y económico del poder militar, así como su subordinación al poder civil, son metas difíciles de lograr a corto plazo, puesto que se resisten los militares y se resisten ciertos sectores sociales que tradicionalmente han estado ligados a ellos; pero necesariamente se deben alcanzar, si se quiere consolidar la democracia en la región.

En quinto lugar, a pesar de la inseguridad política todavía prevaeciente, en la región hay en la actualidad un espacio amplio en materia de libertad de expresión. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, en contraste con lo que ocurría hace algunos años, es notoria la variedad de fuentes de información. Sin embargo, es todavía una minoría de centroamericanos la que tiene acceso a fuentes diversas de información. Para las grandes masas, esta posibilidad es aún remota, por carecer de recursos para acceder a ellas, por las barreras educacionales y culturales y porque los medios a los que tienen mayores posibilidades de acceso —como la radio, la prensa y la televisión— no son todavía ámbitos suficientemente abiertos a la libre discu-

sión de las ideas. En muchos de ellos persisten los estereotipos del pasado.

En sexto lugar, los avances en el plano de las instituciones democráticas, contrastan con las duras realidades sociales, donde el retroceso es evidente. Como lo muestran los datos, tres cuartas partes de la población en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, están por debajo de la línea de la pobreza y los indicadores de salud y educación son acongojantes. En ese sentido, aunque la voluntad de los actores políticos estratégicos parece ser la de mantener y fortalecer las reglas del juego democrático, si en los próximos años no hay un esfuerzo sostenido para mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías centroamericanas, lo que es lo mismo que decir, las condiciones de ejercicio de la ciudadanía plena, es de esperar, si no grandes estallidos sociales, al estilo de los años setenta y ochenta, cuando menos la prolongación del clima actual de inestabilidad política.

La situación es complicada, porque en estos tiempos del ajuste estructural, no parece haber recursos ni voluntad política para lanzar extendidos programas de bienestar social. Los gobiernos, a través de los convenios internacionales se ven obligados, más allá de sus intenciones —como lo muestran los casos recientes de Honduras y Costa Rica— a reducir el gasto público, despidiendo empleados y recortando programas; a privatizar instituciones y servicios y a llevar casi al extremo la apertura comercial. Casi sin excepciones, la política social se ha reducido en el Istmo a la "focalización" de esfuerzos en la atención a la pobreza extrema. Incluso en Costa Rica, donde todavía siguen existiendo importantes instituciones de bienestar social —aunque no tan fuertes como antaño— la tendencia hacia la "focalización" del gasto social es cada día mayor.

No es de esperar que el mercado suavice la extrema asimetría social centroamericana. Se necesita algo más que apertura comercial y transformación productiva para mejorar las condiciones de vida de las masas centroamericanas. Por tanto, esa asimetría seguirá siendo un obstáculo para la consolidación de la democracia en la región, incluyendo Costa Rica, porque si

bien es cierto que el deterioro social todavía no es comparable al de los otros países, todo parece indicar que se avanza hacia una mayor polarización social, que indudablemente tendrá sus efectos políticos desestabilizadores. En fin, por todos los elementos señalados, difícilmente podremos encontrar a corto plazo, a pesar de los avances logrados, democracias estables en la región.

MUJER Y POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: EL CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Cristina Eguizábal
Juany Guzmán León

INTRODUCCIÓN

La transición hacia la democracia conlleva la reconstrucción de las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Tal como ha sido expresado por dos mujeres:

"...implica el desmantelamiento de prácticas antidemocráticas en el ejercicio del poder. También implica un cambio en las reglas que gobiernan la distribución del poder, el reconocimiento a la vigencia de los derechos y la legitimidad de los actores sociales".¹

Partimos de las ideas de que existen diversas maneras de participar en política y que, de acuerdo con las diferentes formas de participación, se movilizan recursos de poder distintos. De ahí que consideremos que son varias las instancias de participación que es necesario tener en cuenta si nuestro propósito es el análisis del proceso de construcción de una demo-

1. Sylvia Fletcher y María Rosa Renzi. *Democracia, desarrollo e integración centroamericana desde la perspectiva de las mujeres*. Editorial Porvenir. San José, abril de 1994. p.36

cracia genuina a la que sean incorporados los distintos grupos sociales excluidos por la historia.

En el caso específico que nos interesa —el de las mujeres— sabemos que, tradicionalmente, el acceso a las estructuras de poder formal y la posibilidad que hemos tenido de ocupar puestos clave directamente vinculados a la toma de decisiones —en instituciones u organismos, públicos o privados— ha sido muy modesto habida cuenta del porcentaje de población femenina.²

Esta limitación, que las mujeres hemos intentado superar, es un producto directo de la división social del trabajo en la sociedad patriarcal, en virtud de la cual el hombre se vincula a lo público —al campo de la toma de decisiones— y la mujer pertenece a lo privado —a lo doméstico— y aquellas que logran incursionar en el ámbito de lo público, lo hacen en forma subalterna a lo privado, es decir en una doble jornada.³

Como en la mayoría de las sociedades contemporáneas, en Centroamérica, las mujeres hemos ido incorporándonos al mercado laboral en números crecientes. Asimismo, al igual que en otras sociedades del llamado Tercer Mundo, la participación de las mujeres tuvo lugar, fundamentalmente, en los sectores informales de la economía. Es así como en nuestra región del

-
2. A propósito Ana Sojo señala "...Afirmamos la importancia de la democracia y del pluralismo, en cuanto asumen la diversidad, en la lucha contra las relaciones asimétricas de poder porque todas ellas involucran elementos de exclusión". En *Mujer y Política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*. Depto. Ecuménico de Investigación. San José, 1985 p.33.
 3. En relación a la división del trabajo que subyace a este orden de cosas, la misma autora apunta que:
"...las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres tienen actualmente un correlato en una peculiar división del trabajo social, producto de haberse instaurado una separación entre la esfera pública y la esfera privada. La última se refiere a la reproducción de los seres humanos en términos individuales, mientras que en la pública se da la producción y acumulación de plusvalía y se concentra la política en instituciones de la sociedad y en el Estado.".
Veáse: Ana Sojo. *Mujer y política...* 1985. p.54.

mundo, a partir de los años setentas, la participación creciente de la mujer se da en el contexto de la informalidad –por consiguiente de la sobrevivencia: en efecto, la mitad de la PEA femenina (urbana) realiza actividades informales en el sector industria, comercio y servicios. La guerra con sus secuelas de desplazados, refugiados, crecimiento de familias jefeadas por mujeres, vino a acentuar la tendencia. Por el contrario, en el sector formal de la PEA, la participación femenina, a pesar de la apertura educacional y profesional que generó la aprobación de los derechos sociales, continúa siendo reducida.

Según datos recientes de la CEPAL, de las mujeres centroamericanas que viven en condición de pobreza, casi la mitad de ellas se ubica en los sectores comercio y servicios.⁴ Así, según datos todavía más recientes, las mujeres en el sector informal en Guatemala, constituyen un 30%, Honduras 30%, El Salvador 33%, Nicaragua 50%. Costa Rica 23% y Panamá 40%.⁵ Es notable como la informalidad (urbana, principalmente) continúa creciendo y de manera concomitante la fuerza de trabajo sigue su proceso de feminización.

Paradójicamente, en los últimos años, las mujeres terminamos jugando un papel de soporte de la crisis económica: continuamos ingresando en números crecientes al mundo laboral –en condiciones de desventaja y discriminación– tanto más cuanto que, la gran mayoría de nosotras, siguió asumiendo el trabajo doméstico no remunerado.

En la esfera de lo político, nos enfrentamos con una segunda paradoja: las grandes transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas, en cuanto a la definición del ámbito de lo público, de las funciones de lo estatal y de los significados de lo político, han abierto nuevos espacios de par-

4. Laura Pérez y Arlette Pichardo. *La pobreza en el istmo centroamericano vista desde la perspectiva de las mujeres*. San José, abril 1994. p.ix.

5. Isolda Espinosa G. y Yasmine Shamsie. *Ventajas relativas del trabajo remunerado de las mujeres en el sector informal de la ciudad de Managua*. (Informe Final) Mimeo. Managua, enero de 1994.

ticipación. Estos ya no sólo involucran a las estructuras políticas formales, sino también se refieren al mercado laboral y, más recientemente aún, a las diferentes organizaciones sociales de la más diversa índole.⁶ Espacios que las mujeres hemos sabido aprovechar con gran éxito.

El propósito de este trabajo es lograr una primera aproximación al fenómeno de la incorporación de la mujer en los nuevos escenarios de la política —de los espacios de participación que las centroamericanas hemos conquistado; de los recursos de poder que utilizamos; de los objetivos que perseguimos, y de las limitaciones a las que nos enfrentamos.

Ha quedado claro que compartimos el punto de partida de la gran mayoría de los analistas, a saber, el reconocimiento de la desigualdad y la discriminación de que hemos sido objeto las mujeres en el ámbito de la política, de la toma de decisiones y del poder público. Ahora bien, nuestro presupuesto específico, es que la participación política de las mujeres no puede ser explicada exclusivamente desde la perspectiva de las corrientes feministas que adquirieron especial relevancia en Estados Unidos y en Europa, a finales de los años cincuentas y principios de los sesentas, ni tampoco entendida, en toda su complejidad, únicamente a partir de las teorías más recientes vinculadas a la perspectiva del género. Nosotras argumentamos que estas reflexiones—fundamentales en cualquier caso para orientar los planteamientos y propuestas locales—se enriquecen y recrean en la especificidad de la experiencia regional. En otras palabras, en nuestro análisis, la participación política de la mujer centroamericana es concebida como parte integral del proceso global de democratización política, social y económica de la región.

6. Algunos autores ven en las organizaciones sociales como lugares de creación de ciudadanía y lo que es más definen ciudadanía como la participación responsable en los asuntos de la comunidad. Véase Peter F. Drucker, "The Age of Social Transformation" en *The Atlantic Monthly*, Vol 274, N° 5, November 1994. pp.53-90.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Antes de retomar el problema más general de nuestros puntos de partida, en este apartado nos interesa hacer algunas precisiones sobre la metodología de trabajo que hemos empleado.

En primer lugar consideramos necesario aclarar que, si bien nuestro ámbito de investigación es el istmo centroamericano en su conjunto, nuestro objeto se circunscribe al estudio de tres países: Nicaragua, El Salvador y Costa Rica.

Sin duda, la delimitación espacial obedeció a determinantes de tiempo y de recursos, no obstante responde, ante todo, al hecho de que en estos países se hace evidente la heterogénea realidad de la región en el actual contexto de la democratización. En efecto, El Salvador y Nicaragua, constituyen casos en los que la guerra y la revolución resultaron ser los detonantes de una nueva dinámica política, basada en la búsqueda pacífica de resolución de conflictos; mientras que Costa Rica, caracterizada, durante las últimas décadas, por una relativa estabilidad política –gracias al funcionamiento, eficiente y eficaz, de instituciones representativas– la búsqueda de la paz regional, se convirtió en la condición de la sobrevivencia misma de esta estabilidad, permitiendo la emergencia de nuevos actores –las organizaciones no gubernamentales– y la apertura de espacios inéditos de participación: el medio ambiente, la etnia y el género, para citar sólo algunos.

Sin duda alguna el haber excluido a Guatemala y a Honduras constituye una carencia. No dudamos en la especificidad de la dinámica de la participación de las mujeres en cada uno de ellos; sin embargo, consideramos que las observaciones realizadas en los tres países escogidos muestran tendencias de alcance regional.

En cuanto al abordaje del objeto de estudio –la participación política de la mujer en los países mencionados– decidimos plantearnos una serie de preguntas que sirvieran de grandes ejes para la reflexión:

¿Cómo definimos las mujeres a la política?

¿Cuáles son las principales motivaciones que nos inducen a hacer política?

¿Cómo percibimos nuestros recursos de poder?

¿Qué instancias de participación preferimos? y

¿Cuáles son los temas alrededor de los cuales ha girado la actividad política de las mujeres que hacen política?

El segundo problema que se nos planteaba era a quién preguntarle y cómo hacerlo. La participación política es un concepto suficientemente amplio—puede restringirse a la simple emisión del sufragio o ampliarse hasta englobar a las manifestaciones públicas de la más diversa índole—como para propiciar de por sí la ambigüedad.⁷ De ahí que decidiéramos preguntar directamente a las mujeres. ¿A cuáles? Para empezar a las más obvias: a aquellas que ocupan o han ocupado cargos de toma de decisiones en las distintas instancias del sistema político en su acepción más amplia (poderes del Estado, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cooperativas, organizaciones comunales y empresariales).

Las técnicas empleadas fueron por una parte, las que propone el método de *grupos focales*,⁸ y por la otra, las entrevistas individuales a profundidad. Las hipótesis que se proponen en este trabajo son entonces producto de una reflexión conjunta entre una revisión exhaustiva del estado de conoci-

7. Giacomo Sani. "Participación política". En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Tomo II. Siglo XXI. Madrid, 1983. pp. 1180-1183.

8. Richard A. Krueger. *Focus Groups: a Practical Guide for Applied Research*. Sage Publications, Inc. California, USA 1988. —Krishna Kumar "Conducting Group Interviews in Developing Countries". En A.I.D. *Program Design and Evaluation Methodology Report. No.8. U.S.—A.I.D.* April, 1987. —Judi Aibel. *Guide pour des études utilisant les discussions de grupe*. FNUAP. Bureau International du Travail Geneve. Suisse, 1994.

miento teórico e histórico sobre el tema y las respuestas obtenidas por distintas mujeres de los tres países objeto de estudio. Por respeto a la confidencialidad que nos fue solicitada expresamente por algunas de las entrevistadas, omitimos el señalamiento concreto de los nombres de cada una de ellas. Sin embargo, si es preciso aclarar que se realizaron entrevistas individuales a profundidad a 16 mujeres centroamericanas (El Salvador y Nicaragua), ubicadas en los niveles más altos de la toma de decisiones: gobierno central, asamblea legislativa, corte suprema de justicia, partidos políticos y organizaciones de mujeres. También se realizaron las entrevistas grupales (Nicaragua y Costa Rica), en las cuales participaron un total de 38 mujeres, ubicadas principalmente en espacios intermedios de toma de decisiones, vinculadas a partidos políticos, organizaciones locales, comunales sindicales e intelectuales. También se realizó una Mesa Redonda sobre el tema en Costa Rica, con la participación como ponentes de Jossette Altman; Primera Dama de la República; María Lidia Sánchez, Diputada de la Asamblea Legislativa; Ana Virginia Calzada, Magistrada de la Sala Constitucional; y Ligia Martín, titular de la Defensoría de la Mujer. Las ponencias de cada una de ellas se incorporan en este documento.

El principal esfuerzo en los tres países en que realizamos nuestra pesquisa fue el de incorporar las percepciones que tienen las mujeres vinculadas a los diferentes ámbitos de toma de decisiones sobre temáticas diversas: sobre la política como campo de acción; sobre los recursos de poder con los que cuentan; sobre las instancias de participación a las que tiene acceso y sobre los temas articuladores de sus actividades.

Un detalle que no quisiéramos dejar de lado es el hecho que, pese a la escasez del tiempo disponible para discutir sobre estos temas –nuestras invitadas eran todas mujeres muy ocupadas por su misma gestión pública– muchas de ellas hicieron un verdadero sacrificio por acompañarnos. Como mujeres y como investigadoras les debemos, a todas, un reconocimiento no sólo por sus aportes –los cuales constituyen la materia prima de este

trabajo—sino por el interés que manifestaron en profundizar y ampliar el diálogo entre mujeres y los espacios de reflexión.

NUESTRO PUNTO DE PARTIDA:
LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN
EL MARCO DE LA TRANSICIÓN A
LA DEMOCRACIA

A partir de los años ochentas, la región centroamericana se constituye en escenario de "construcción democrática" como opción de salida a una histórica dinámica de conflicto y polarización, que otros autores en este mismo volumen analizan detalladamente. En este capítulo, lo importante es llamar la atención sobre la interrelación entre la participación política de las mujeres y los procesos de transición a la democracia que tienen lugar en la región. No es un secreto para nadie que en El Salvador, Nicaragua y Guatemala un gran número de mujeres se involucró de lleno a la lucha insurreccional; mientras que en Honduras y Costa Rica la especificidad de las mujeres refugiadas fue reconocido, sus necesidades se constituyeron en objeto específico de política y se les reconoció su carácter de interlocutoras fundamentales para el éxito de los procesos de repatriación y reasentamiento. En todos los países el discurso de la democratización incorporó el tema de la mujer —y de la necesidad de su participación pública en las esferas política, económica y social— al debate político más general.

Con la excepción del caso de Guatemala, la etapa de la pacificación —del cese de hostilidades— ha sido dejada atrás. Se ha iniciado un segundo periodo que sin lugar a dudas será de mucho más larga duración, el de la construcción de la paz duradera. La coyuntura actual —la fase de la transición— se caracteriza, en nuestro criterio, por la ocurrencia simultánea no de una, sino de dos transiciones: una transición política (de regímenes militares a regímenes democrático—repre-

sentativos) y una transición económica (de economías cerradas basadas en el monocultivo de exportación y en la sustitución protegida de las importaciones, a economías volcadas sobre los mercados externos).⁹

Las mujeres –como otros tantos nuevos actores que han hecho recientemente su aparición en los escenarios políticos (grupos étnicos, grupos ambientalistas, pobladores urbanos, etc.)– nos enfrentamos con una paradoja de difícil solución: el hecho de que las transiciones, si bien están ocurriendo al mismo tiempo, son contradictorias entre sí. Por una parte nuestras élites se encuentran confrontadas con las demandas –nacionales e internacionales– que exigen mayores niveles de democratización –elecciones no fraudulentas, lucha contra la corrupción, poderes judiciales más eficientes–. Pero, por otra parte, también deben responder a las demandas –internas y externas!– de estabilización financiera y de reformas estructurales signadas por la "privatización" de la vida económica y social.

Varios son los fenómenos que estamos presenciando como consecuencia de la contradicción aludida:

1. Una tendencia hacia la descomposición del tejido social, propiciada por los cambios acelerados, producto del ajuste estructural.
2. Una deliberada voluntad estatal por vaciar el espacio de lo público –en particular lo social– de significación política.
3. El agotamiento de los espacios intermedios de participación (sindicatos o partidos políticos) –cuyas repercusiones se hacen sentir en la apatía de enormes agregados sociales e incluso en la anomia social.
4. Una segmentación de los "mercados políticos" entre los "excluidos" de la posmodernidad y los "integrados" a ella,

9. Rubén Zamora para el caso de El Salvador, da cuenta de tres transiciones: la política, la económica y, la tercera, la transición de la guerra a la paz.

con una marcada preferencia de estos últimos por "lo privado".

5. El afianzamiento concomitante del liderazgo personal con pronunciados rasgos autoritarios.

En resumidas cuentas, estamos en presencia de una tercera paradoja: transitamos hacia la democracia mientras que, por otra parte, intentamos deshacernos ostensiblemente de la "politiquería", cuando no, de manera subrepticia, de la política.¹⁰

De la democracia representativa y pluralista se guardan las elecciones, pero se desconfía de la participación y más aún de la movilización. Los sectores modernizantes del empresariado centroamericano saben jugar con los mecanismos de la oferta y la demanda, son expertos en el manejo de las técnicas de mercadeo y de publicidad. ¿Porque habrían de temerle a los desafíos del mercado electoral? Otra cosa es que acepten la inevitabilidad de los conflictos sociales y la necesidad de que éstos encuentren expresión política legítima. Entre lo uno y lo otro media, precisamente, el proceso de consolidación de la democracia. En él las mujeres podemos desempeñar un papel de primer orden, a condición de que sepamos utilizar, a nuestro provecho, los espacios que ya hemos conquistado.

MÁS ALLA DEL SUFRAGIO:
LA POLÍTICA, UN INSTRUMENTO
DE CAMBIO PARA LAS MUJERES
CENTROAMERICANAS

Invariablemente iniciamos nuestras discusiones sobre la participación de las mujeres, en lo que a menudo se convirtió

10. El tema central del número 121 de la revista *Nueva Sociedad* está dedicado a esta problemática: "América Latina en la era neoliberal" con artículos de Norbert Lechner, Rui Mauro Marini y Sergio Zermeno, entre otros.

en debate sobre la definición misma de política. Al preguntarle a nuestras invitadas qué era la política, tres respuestas prevalecieron. La primera de ellas apunta a una acepción muy general que asocia al concepto *política* prácticamente toda actividad humana que involucra relaciones de jerarquía. Podemos identificar una segunda como el ámbito de la aspiración hacia el llamado "bien común". La tercera, concibe la política como el conjunto de las decisiones que afectan los destinos de la población. Esta última supone una competencia o sea un juego de poder: el llegar a ocupar espacios en las instancias de toma de decisiones con el fin de ubicarse en posición relevante "para poder transformar el mundo". Estas acepciones no apelan únicamente a distintas mujeres, sino que revela también un proceso de construcción del concepto, en la misma persona, a partir de la experiencia misma en la gestión pública. Esto es claro en los casos de mujeres que hoy son diputadas o magistradas o líderes de organizaciones no gubernamentales. En un primer momento la política refería en términos generales a un compromiso de solidaridad con los que consideraban los sectores marginales de la sociedad, para luego identificar la política con la participación desde la óptica concreta de la vida institucional del país: acceder a tomar decisiones públicas o tener la capacidad de influir en ellas.

Es interesante observar como la idea del *cambio* está vinculada a las tres percepciones de la política que hemos mencionado. Ha adquirido un carácter hasta cierto punto genérico: pareciera que la noción del cambio, en las diferentes concepciones de la política, apuntase a las condiciones de desigualdad que han caracterizado el papel de la mujer en la política.

Detengámonos un momento en la esfera formal de la política que aparece en la tercera de nuestras definiciones.

La Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, establece que los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminarla. Deben garantizar a las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones y *referéndums* públicos y el de ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros

sean objeto de elecciones. Asimismo deben garantizar el derecho de participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, de ocupar cargos y de ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. Finalmente, el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país, en igualdad de condiciones que los hombres.

Ello abrió el espacio, en todos los países de la región centroamericana, para que las mujeres obtuviéramos los derechos políticos que hasta entonces nos habían sido denegados. Con la posibilidad de votar, obtuvimos, también, desde el punto de vista formal, la de ser electas para cargos públicos.

Durante los años cincuentas y sesentas, en la mayoría de los países de la región, se reconoció el derecho de la mujer al voto; en El Salvador en 1939, para las mujeres casadas y en 1950 para las solteras; en Guatemala y Panamá fue en 1945; en Costa Rica en 1949; en Nicaragua en 1955 y, finalmente, en Honduras en 1957. Con el reconocimiento del derecho al sufragio se eliminó uno de los obstáculos jurídicos que condicionaban el acceso de la mujer a puestos de toma de decisión, sin embargo la evidencia es que las mujeres hemos ejercido nuestro derecho al sufragio fundamentalmente como *electoras*, no tanto como *elegidas*, lo cual no ha obstado, dicho sea de paso, para que las mujeres, hayamos continuado reivindicando nuestro derecho a gozar de mayores espacios de participación en todos los ámbitos de la vida pública.

En el marco jurídico-legal ya muchos de los "compromisos" pendientes con las mujeres han sido incorporados en las normativas constitucionales.¹¹ Tres países han sido los abanderados en la modificación de las legislaciones discriminatorias, ya sea por medio de una actualización de sus Códigos de Familia, ya sea mediante la emisión de leyes específicas: Costa Rica,

11. Ana Virginia Duarte y Roxana Arroyo. "Los derechos humanos de las mujeres centroamericanas". En *Revista de Ciencias Sociales*. N°65. Universidad de Costa Rica. San José, setiembre de 1994.

Nicaragua y Honduras. El Salvador ha tardado en incorporarse. Por su parte Guatemala ha experimentado un proceso más lento. Para todos los países, sin embargo, va dirigida la crítica de una carencia de divulgación sistemática de los derechos establecidos por la Constitución, los convenios internacionales y las leyes. Este proceso de difusión es vital que se incorpore en la cultura jurídica de nuestros países, para que se constituyan en un soporte real al cual asirse en la exigencia de hacer valer tales derechos. El acceder con conocimiento crítico a las instancias adecuadas o mediante procedimientos jurídicamente aceptados, es garante de incidencia en las decisiones que nos afectan. Eso explica el que nuestras entrevistadas vinculadas a la administración de la justicia, apelan a la tarea de orientar la legislación hacia una facilitación y a una aplicación real de la ley, de acercar la ley a las necesidades de las mujeres y los hombres, como un instrumento de democratización, de liberación y no como camisa de fuerza que los excluye o restringe en sus posibilidades de participación en el ámbito público.

Son muchos los factores que han limitado el acceso de la mujer a lo público. Como hemos ya señalado, están marcados por sesgos culturales y prácticas históricas que por siglos han corroborado las desigualdades económicas, laborales y educacionales de las cuales las mujeres hemos sido víctimas y que no han sido superadas por el marco jurídico, legal e institucional, aunque éste haya tenido, en muchos casos explícitamente, el objetivo de eliminar la discriminación en contra de las mujeres en las relaciones sociales y de poder.¹² Aún más, estas limitaciones y sesgos, a menudo, han permeado la legislación misma, perpetuando las desigualdades que en principio debía ésta

12. Muy probablemente el texto constitucional vigente más avanzado de la región, en lo que a participación política de los diferentes grupos sociales se refiere, es el nicaragüense. El trabajo de Milú Vargas (*Mujer y Constitución*. Centro de Derechos Constitucionales: Carlos Núñez Téllez. Managua, set. de 1990), llama la atención sobre el esfuerzo que, en medio de las contradicciones, la Constitución Política de ese país realiza en relación a la mujer como sujeto de la política nacional.

combatir.¹³ Pero si en el marco legal, aún se presentan dificultades y limitaciones, parece haber consenso en cuanto a que es con respecto a las situaciones "de hecho" que se hace evidente cuán largo es el camino que queda aún por recorrer.

La discusión sobre los alcances—pero también los límites—de la participación política de las mujeres, lleva invariablemente a plantearse la pregunta sobre las motivaciones que impulsan a las mujeres a hacer política y, más concretamente, sobre las actividades que consideran "propriadamente" políticas.

La gran mayoría de las mujeres con quienes conversamos consideraron que su principal motivación para hacer política ha sido la de llegar a reducir las desigualdades sociales, en particular promoviendo la igualdad económica, social y política de las mujeres y los hombres y combatiendo la marginación. El objetivo es que esos deseos de cambio se traduzcan en propuestas concretas, de ahí la valoración positiva en cuanto al interés por ocupar cargos en las diferentes instancias de toma de decisiones. La "posición relevante" que se menciona anteriormente alude a ese juego de poder en el cual los espacios investidos de autoridad, de legitimidad pública, son los que deben ser ocupados para lograr los cambios necesarios. Participar en política es así "rebelarse" ante la situación de miseria, injusticia, opresión y la contradicción que se palpa de opulencia e insensibilidad en sectores minoritarios de nuestros países.

Es interesante llamar la atención sobre el hecho que aún cuando no todas definieron la política en sus términos más amplios—prácticamente "toda actividad"—incluso las mujeres que ocupan cargos de toma de decisiones en el aparato del Estado, al interpe-larlas sobre el tipo de actividades que realizan cuando están "haciendo política", todas se refieren a diversos tipos de acciones conjuntas: tanto aquellas que realizan en el marco de organizaciones de tipo partidista como aquellas que

13. Sobre este punto puede verse el documento del Centro de Mujer y Familia. "Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Costa Rica. 1985-1994". Informe para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. A realizarse en Beijing, China, 1995. San José, setiembre de 1994. pp.39-47.

intervienen en otros espacios, feministas, laborales, comunales, reivindicativas de demandas específicas, etc. Hacer política es abrir espacios de participación, de propuestas, de iniciativas para la resolución de las necesidades y de los conflictos, es implicar a la sociedad en la exigencia del cumplimiento de sus derechos: hacer que se cumplan las leyes y hacer leyes que se cumplan.

Y como lo han expresado Verba y Nie:

*"the more participation there is in decisions, the more democracy there is."*¹⁴

LOS RECURSOS DE PODER

La gama de recursos de poder para el logro de objetivos políticos, es amplia. Los teóricos de la poliarquía, en sus investigaciones sobre política local, descubrieron que la participación en el proceso de decisiones dependía de la capacidad de utilizar de manera creativa un número bastante amplio de recursos que incluían los más tradicionales, como el dinero y el acceso al crédito, la posición social o el control sobre las fuentes de empleo; otros menos convencionales como la popularidad o el carisma, la pertenencia étnica, el conocimiento y la información, la legalidad, la legitimidad; hasta los más inusuales como el tiempo disponible y la energía personal.¹⁵

14. Sydney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row. New York. Citado por Manuel Alcántara. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. Por su parte, Carmen Beretervide de Tricánico y Celina Burmester de Maynard plantean: "para nosotras, participación política es todo comportamiento, experiencia o acción que tenga incidencia en la comunidad. Desde este punto de vista es todo aquello que se realiza desde los partidos políticos, sindicatos, organizaciones barriales, etc." en "Participación política de la mujer en el Uruguay". Ponencia presentada en el Seminario *Participación política de la mujer en el Cono Sur*. CELADU. Montevideo. s.f.

De acuerdo con lo que mencionan las mujeres vinculadas a espacios "privilegiados" de la escena política en sus países respectivos, la gama de recursos de los que disponen también es variada. Sin embargo, cuando se les pregunta específicamente por los recursos de poder con que las mujeres cuentan para el logro de sus objetivos, cómo los perciben y qué peso específico les adjudican, señalan como los más importantes: la capacidad de persuasión y el poder de convicción.

Las mujeres que entrevistamos mencionaron, reiteradamente, como recurso de poder la capacidad de auto-organizarse o la de organizar -productos de las necesidades impuestas por la "doble" y "triple" jornada de trabajo- la disciplina, la colaboración, la iniciativa, la tenacidad y la audacia. En este mismo sentido aludieron orgullosamente a sus destrezas en el aprovechamiento de recursos escasos.¹⁶ Han sabido rescatar las habilidades desarrolladas en los papeles tradicionales (cocina, administración del hogar, cuidado de niños) y potenciarlas como recursos de poder inéditos en el universo masculino de la política. Al respecto, vale la pena hacer notar cómo logran recuperar las mismas condiciones culturales e históricas que nos han sido atribuidas y las convierten en recursos de poder para el desempeño de su papel en la política.

Ello sin embargo, es planteado, a su vez, como una autocrítica de las mujeres en el empleo de sus recursos de poder. Pues a veces no van más allá de los mismos mecanismos que han servido para instrumentalizar la acción política de las mujeres: el vestido y la excesiva importancia al atractivo físico es analizado por las mujeres como un obstáculo para el logro de las metas de participación igualitaria que se busca. Nuestras en-

15. Véase Nelson Polsby *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1963, p. 129.

16. Ello refiere a la "feminización de la pobreza" de la que hablan Laura Pérez y Arlette Pichardo. "La pobreza en el Istmo C.A. vista desde la perspectiva de las Mujeres" Documento de trabajo para la discusión. Consulta Centroamericana preparatoria para la *Conferencia Mundial de la Mujer* de la ONU. Abril, 1994. 81pp.

entrevistadas parecen coincidir en el detalle de que algunas mujeres que incursionan en la política no logran trascender las barreras que la sociedad les ha impuesto. La admiten como una crítica fundada para casos específicos, pero ello desde luego no puede opacar la presencia de las mujeres en el mundo de la política, al contrario revela los límites que éste les impone, los peligros de "caer en la trampa" y la responsabilidad de luchar por una nueva concepción de la política.

La paradoja de que las mujeres en la política tienen las mismas responsabilidades que los hombres, pero el doble de las responsabilidades que los hombres, es una tensión que permea su misma función pública. Esa capacidad de tomar decisiones colectivas, implica también la exigencia de un proceso educativo en su vida familiar. La preocupación personal del "abandono" de sus hijos es una alusión recurrente en nuestras entrevistas. Estas condiciones les imponen limitaciones para continuar estudios o proyectos personales, además de las responsabilidades propiamente políticas. El detalle de que eso signifique un conflicto y una inseguridad sobre hasta ¿dónde debo llegar y en qué medida estoy sacrificando a mis hijos?, parece ser una pregunta por lo menos más determinante en las mujeres que en los hombres. Ello remite nuevamente a la capacidad organizativa del tiempo que reconocen las mujeres, pero desvela los límites que se les imponen y que el camino por recorrer es largo, porque las soluciones no son sencillas. El sostenerse ante la adversidad y la tenacidad para lograr determinados objetivos, parecen ser de los recursos de poder que las mujeres deben no sólo mantener sino potenciar para avanzar en la dirección deseada.

El otro recurso de poder que aparece, como exigencia indispensable para el logro de los objetivos, es el dinero. Este es escaso en la medida en que las mujeres –no obstante nuestra incursión en el mercado laboral y profesional– hemos sido discriminadas en términos de remuneración, condiciones de seguridad social y acceso a créditos, entre otros.¹⁷ La sobrevi-

17. Teresa Valdés y Enrique Gomáriz (coordinadores): *Mujeres*

vencia, se ha sustentado fundamentalmente, sobre la base del sacrificio y la solidaridad.¹⁸

La otra alternativa de acceso a los recursos económicos ha sido el "matrimonio conveniente", mencionado por algunas como un recurso de poder. En este sentido, se subraya que, en general los "contactos" o influencias sociales que han sido utilizadas como mecanismos de exclusión de las mujeres, pueden ser incorporados por éstas, justamente como canales que la misma sociedad ha abierto para la canalización de sus demandas específicas. Así, la lógica de percibir el matrimonio como un recurso negativo y contrario a los intereses de las mujeres para su participación política, puede ser revertido como un espacio de acceso a los ámbitos de toma de decisiones.

Finalmente está la cuestión del prestigio intelectual, el cual fue valorado positivamente por las mujeres que expresaron, correlativamente, una demanda por el acceso en igualdad de condiciones a la educación y a una educación que rompa con los cánones que perpetúan la discriminación de género.¹⁹

LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Como lo señala el libro *Hacer política desde las mujeres*,²⁰ la transición democrática por la que atraviesa la región centroamericana—por frágil que sea— ha dado pie a la construcción de un concepto más amplio de participación política que desborda, en mucho, la participación directa en las instituciones estatales, de carácter nacional y local. Ello no obsta para que

Latinoamericanas en cifras. FLACSO (Chile) e Instituto de la mujer (España). 1993.

18. Laura Perez y Arlette Pichardo. *Ob. Cit.* 1994. pp. 28-31.

19. *Centro de Mujer y Familia*. *Ob. cit.* 1994. pp. 83-104.

20. *Dignas: Mujeres por la dignidad y la vida*. Colección Debate. San Salvador, 1993.

se valore positivamente la participación política de las mujeres en las instancias de toma de decisiones. Más aún, llaman la atención sobre el hecho de que los procesos de democratización que está experimentando la región, no parecen garantizar ningún cambio significativo en los patrones establecidos respecto a la toma de decisiones y en el acceso a las estructuras de poder por parte de las mujeres.²¹ En efecto, algunas de nuestras entrevistadas, mientras valoran la importancia de ocupar puestos titulares en las más altas instancias de toma de decisiones, no omiten denunciar que a su llegada se encuentran con que los estilos de dirección son los tradicionales verticalistas, toman en consideración a un sector de la sociedad y discriminan a amplias mayorías de la población que por falta de recursos de poder (económicos, de influencia familiar o prestigio social) no pueden involucrarse en las decisiones que les afectan. No obstante, con una actitud crítica frente a las limitaciones que presentan las llamadas "estructuras tradicionales", no cabe duda de que la política partidista sigue siendo un espacio de particular importancia para las mujeres que fueron consultadas. Ello no impide la llamada de atención sobre el peligro de verse subsumidas por el partido político en que militan, así como la posibilidad de que su participación en los partidos limite su acción pública por la exigencia de responder a los cánones y preceptos de una determinada agrupación política, ésto es especialmente cierto para quienes ocupan puestos clave en la administración de la justicia, según las mujeres que consultamos. De ahí la valoración positiva de las mujeres organizadas en los partidos a fin de que elaboren propuestas de transformación de sus estructuras y planteamientos. Pero no para que ocupen las secretarías de asuntos femeninos, sino para que sean capaces de influir y decidir también

21. Véase, Alda Facio y otras: "Mujer y Democracia". *Documento preparado para el Foro Regional La mujer en las Américas. Participación y Desarrollo*, BID/ Instituto Latinoamericano de Investigación Feminista. San José, marzo de 1994. p.13.

en las secretarías de asuntos económicos, internacionales e ideológicos.²²

Por años las mujeres hemos intentado incrementar nuestra participación activa en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, sin dejar de lado los intentos de participar políticamente por medio de otras instancias que implican involucrarse en el juego del poder y en la toma de decisiones. Muchas mujeres defienden los intereses de la familia, se involucran en los problemas de educación, salud, pobreza, derechos humanos, sin referirlos a una problemática de género, propiamente dicha; otras organizaciones piden cuotas establecidas de poder, en los centros de toma de decisiones más relevantes (principalmente Asamblea Legislativa y Juntas Directivas). También están aquellas que tienen objetivos más bien de carácter reivindicativo en diversas áreas, por lo que su existencia dura, mientras logran la conquista de sus demandas. Parece no haber dudas que en Centroamérica como en tantos otros lugares del planeta, la participación política y la forma que ella asume aparece fuertemente sesgada por la clase a que pertenecen las mujeres y sus posibilidades y capacidades de organización.²³

En la región podemos identificar tres momentos de la participación de las mujeres en movimientos sociales:²⁴

1. Momento en que las luchas de las mujeres estuvieron permeadas por reivindicaciones relacionadas con una mayor apertura política y la defensa de las garantías individuales.²⁵

22. Marta Lidia Sánchez. Mesa Redonda sobre "Mujer y Política en Costa Rica". Universidad de Costa Rica. San José, 20 de octubre de 1994.

23. Naciones Unidas. *Mujer y política*. Santiago de Chile, set. 1989. p. 13.

24. Tomado de la periodización que proponen Alda Facio y otras. *Ob. cit.* San José, 1994. p.22-23.

25. Ilustrativo de este aspecto es el libro de Macarena Barahona. *Las sufragistas de Costa Rica*. Editorial de la Universi-

2. Momento en que se busca la aprobación de proyectos de desarrollo en el área de la salud, vivienda, tierra, legales, etc.
3. Momento en que las mujeres organizadas promueven la inclusión de la perspectiva de género en los movimientos sociales y las políticas públicas.

Hoy por hoy, la presencia de mujeres en posiciones "jerárquicamente importantes" sigue siendo escasa. La mayoría de nosotras participamos como activistas en los partidos políticos somos la fuerza de trabajo voluntario y gratuita en las campañas electorales y en la implementación de programas gubernamentales de salud, alfabetización, educación, vivienda, etc. Todavía depositamos en los dirigentes, generalmente hombres, la iniciativa, la capacidad de análisis y las decisiones que afectan a toda la ciudadanía.

Pese a todo, la incorporación de mujeres en sindicatos, cooperativas y otras organizaciones sociales ha tenido un desarrollo creciente y la participación de las mujeres como actores en los procesos de decisión ha aumentado. Quizás el trabajo de investigación que expone de una forma más clara tal situación, es el estudio de Ana Isabel García y Enrique Gomáriz, *Mujeres Centroamericanas*.²⁶ En él los autores analizan toda la coyuntura de la crisis, el proceso de industrialización, la modernización y dan cuenta de cómo estos procesos han generado la apertura para la participación independiente de la mujer en la vida política. Los años ochentas marcan, sin duda, un punto de inflexión en la participación de la población femenina. Al referirse a la participación en las organizaciones sociales, hacen énfasis en el aumento de la incorporación de las mujeres en el mundo sindical y profesional (principalmente la mujer del sector urbano) y en el auge de la participación de la mujer en cooperativas, sindicatos agrícolas y otras organizaciones sociales de desarrollo que al final logran filtrar los intereses e incluso

dad de Costa Rica. San José, 1994.

26. *Ob. cit.* 1989. Cap. II, III, IV y V. Tomo II.

llegan a convertirse en redes de sindicatos de mujeres con demandas específicas de género.

Ello significa que la mujer ha ido "ganando terreno" con carácter minoritario, pero creciente, aunque la incorporación en los altos puestos de representación nacional deje todavía mucho que desear. Los partidos con un nivel alto de representación no han elegido a una mujer como candidato a la Presidencia de la República excepto en el caso de Nicaragua.²⁷

Respecto al acceso de las mujeres a los parlamentos en la región, notamos una diferencia entre el año de reconocimiento de derecho al voto y el año en que la primera mujer tiene acceso a una curul en el Parlamento. En el caso de Panamá, que fue el primer país Centroamericano en elegir a su primera parlamentaria, en 1946, a un año de reconocimiento del voto en 1945. Nicaragua con tres años de diferencia elige a su primera parlamentaria, en 1958; Costa Rica lo hace en 1953 con cuatro años de diferencia; Guatemala, en 1954, con nueve años de diferencia; Honduras, en 1967, con diez de diferencia; y, por último, El Salvador, en 1978, con una diferencia de treinta y nueve años.

En la actualidad los porcentajes de mujeres en el Congreso siguen siendo considerablemente menores que los de los hombres. Como ejemplo, para 1993 Costa Rica, de un total de 57 parlamentarios el 12.2%, o sea 7 miembros eran mujeres, de las que un 72% (alrededor de 5 miembros) eran parlamentarias de provincia y un 28% (2 miembros) eran de la capital. El Salvador, en donde de 84 parlamentarias 7 eran mujeres (8.3%) y a su vez un 58% de éstas eran de provincia (4 miembros) y un 42% (3 miembros) eran de la capital. En Guatemala de 116 legisladores 6 eran mujeres (5.1%), en Nicaragua de 92 diputadas 15 eran mujeres (16.3%) y en Panamá, de 67 diputados 5 eran mujeres (7.5%).²⁸ Por último el caso de Honduras, de 128

27. Ana Isabel García y Enrique Gomáriz. *Mujeres Centroamericanas ante la crisis, la guerra y el proceso de paz*. San José, 1989). p.196.

28. Para el caso de Guatemala, Nicaragua y Panamá no tenemos datos de la procedencia de las mujeres parlamentarias.

parlamentarios únicamente 12 eran mujeres (9.3%) y el 100% de provincia. Es claro que la circunscripción electoral de origen también influye. La actividad política de la mujer es aún más competitiva para aquellas que pretenden representar las ciudades—capitales en donde confluyen los mayores centros de poder. Según estudios recientes del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de Chile, ha llegado a determinarse que a las mujeres les es más fácil destacar en zonas alejadas de la capital, en donde la competencia partidista no es tan intensa.²⁹

Esta problemática del acceso de la mujer al poder ha hecho que durante los últimos años hayan surgido diferentes movimientos feministas u otros movimientos sociales que han buscado por otros medios lograr imponer mecanismos para facilitar su acceso a los puestos de elección popular. Por ejemplo, la búsqueda de la aprobación de cuotas porcentuales tanto en los puestos directivos de los partidos políticos como en la lista de candidatos tanto del poder legislativo como del ejecutivo. Sin embargo el tema de las "cuotas" parece ser todavía demasiado vulnerable. El caso del Proyecto de *Ley de Promoción Social de la Mujer* en Costa Rica, es particularmente ilustrativo: para ser aprobado, las cuotas que se proponían tuvieron que ser excluidas.

Los puestos de poder público que ocupan las mujeres no llegan a compararse con los de los hombres, no representan ni el 20% de los cargos ocupados por éstos.

La participación política de la mujer en los poderes públicos es desigual según los diferentes países de la región, aunque en todos persisten las dificultades de acceso de las mujeres a las instancias de toma de decisiones. Si en los parlamentos ha habido una reducida participación, en el poder ejecutivo ha sido aún menor. Las mujeres cubren, generalmente, carteras asistenciales, cargos administrativos desde viceministras a directoras generales y pocas jefaturas ministeriales. En este sentido, si bien se produce a partir de los años 80 un incremento

29. Tirza Rivera-Cira y otras. *Las mujeres en los Parlamentos Latinoamericanos*. Santiago de Chile, 1993. p.48.

cualitativo y cuantitativo de las mujeres en los ministerios e instituciones autónomas, en el ámbito estatal se produce una situación que corresponde perfectamente a lo que sucede en el sector privado, donde las mujeres tienen una alta participación como técnicas y profesionales y una baja presencia como directoras y gerentes.³⁰

En cualquier caso, en el período 1985–1994, la participación de las mujeres creció significativamente en los niveles medios y bajos de la administración pública, en las Gobernaciones y Municipalidades. El caso costarricense es particularmente revelador de este hecho, sobre todo a partir de 1990, cuando las mujeres ocupan 5 de las 7 gobernaciones provinciales, denotando un aumento de casi un 90% con relación al período anterior. Un fenómeno similar se observa con relación a los puestos de regidoras y síndicas.³¹

En la administración de justicia la participación de las mujeres centroamericanas también avanza rápidamente, aunque los niveles de representación develan las desigualdades persistentes. Como ejemplo, para 1991 en Costa Rica de un total de 22 magistrados de la Corte Plena sólo una era mujer (en 1994, dos son mujeres). En El Salvador hay un total de 14 magistrados de la Corte Plena sin representación femenina. En Guatemala, en Nicaragua y en Panamá, de 9 magistrados una es mujer; mientras que en Honduras es el mismo número de integrantes y ninguna es mujer. Significa que de un total de 72 magistrados en la región, las mujeres representan el 5.5 % en

30. Alda Facio y otras. *Ob. cit.* 1994. p. 14.

31. Centro de Mujer y Familia. *Ob. cit.* 1994 p. 17. Ello sin embargo no está exento de contradicciones, como indicábamos anteriormente. En efecto, sin desestimar la participación de las mujeres en estas instancias, hay que señalar también que ello se produce en el contexto de una crisis del poder local, en particular de las municipalidades. En Costa Rica, las municipalidades han visto reducidos sustancialmente sus márgenes de maniobra, simultáneamente a sus presupuestos y a su cada vez más evidente dependencia del gobierno central y de las contiendas de los partidos nacionales.

las Cortes Supremas de Justicia. Pero en el Poder Judicial, como en el Ejecutivo, en las instancias medias y bajas, las mujeres tienen una amplia representación política. Como lo señala el estudio del Centro de Mujer y Familia,³² en el sistema judicial, las mujeres laboran en su mayoría en servicios de oficina, con horarios definidos, lo que les permite ejercer la doble jornada; en detrimento de la práctica liberal, particularmente penal y civil. Estos criterios de preferencia develan una vez más los límites de la participación política de las mujeres centroamericanas.

Pero las mismas dificultades impiden menospreciar las conquistas y logros alcanzados. Al respecto pueden nombrarse algunas de las mujeres que recientemente han incursionado en los altos cargos del aparato estatal y nos permiten reconocer que la mujer ha logrado, aunque en forma reducida, abrirse espacios en las posiciones clave de la gestión pública: Violeta Barrios, actual presidenta de Nicaragua, Victoria Garrón, segunda vicepresidenta de Costa Rica para el período 1986–1990 y Rebeca Grynspan, segunda vicepresidenta para 1994–1998. Rose Mary Karspinsky (1986) en Costa Rica, Miriam Argüello (1984) en Nicaragua y Gloria Salguero Gross (1994) en El Salvador, han presidido o presiden el Congreso en sus países. Marisol Reyes en Panamá (1984) fue presidenta de la Corte Suprema, Ana Virginia Calzada en Costa Rica, magistrada de la Sala Constitucional, entre otras.

La discusión sobre la participación política de las mujeres no se agota en las instituciones estatales. Al contrario, se extiende a las organizaciones sociales del más diverso tipo. De ahí que las organizaciones de mujeres llamen la atención sobre las condiciones históricas, culturales que perpetúan y expanden en las diferentes estructuras sociales, económicas y políticas, esas condiciones de desigualdad. Al respecto es sugerente la denuncia de las mujeres y su participación en los partidos políticos en los que generalmente, su participación se reduce a votar el día de las elecciones y a organizar actividades de

32. *Ibid.* p.17.

segundo grado en el interior de su colectividad, como militante que coopera en el sostenimiento-administración-del proceso, pero que no tiene injerencia en la toma de decisiones de su partido.³³ Más aún, casos en que las mujeres reconocen que han organizado y dirigido la práctica cotidiana de campañas políticas presidenciales, sin que ello se traduzca ni en espacios de decisión del partido al que son afiliadas, ni en compromiso de cargos públicos, al finalizar la contienda electoral. Los directorios de los partidos políticos, si bien han avanzado cualitativamente en el reconocimiento del papel fundamental desempeñado por la mujeres, principalmente a nivel de las bases partidarias; carecen todavía del compromiso y el cumplimiento de los compromisos que tal reconocimiento implica.

Las organizaciones sindicales tampoco parecen capaces de representar los intereses y demandas específicas de las mujeres, particularmente en la incorporación real de las demandas que intentan reducir las discriminaciones de género en el marco de las relaciones de trabajo. Mientras que la participación de las mujeres en las instancias de decisión del sindicalismo está muy por debajo de su presencia efectiva en las bases del movimiento sindical.³⁴ Nuevamente, sin embargo, hay un reconocimiento de que los procesos de democratización de los años 80 permitieron la identificación de tales contradicciones en el sindicalismo, lo cual es de vital importancia pero insuficiente, más bien pone de relieve la urgencia de una revisión mucho más amplia para que se manifiesten cambios cualitativos en la relación entre hombres y mujeres, en el seno del movimiento sindical. Las organizaciones cooperativas y en menor medida las comunales también arrastran problemas similares, pero

33. Patricia Vargas y otras. *Mujer y partidos políticos*. Talleres de capacitación, Secretaría AMNLAE. En CONAPRO "Héroes y Mártires". Managua, 1989.

34. Puede verse:—Cecilia López M., Molly Pollack y Marcela Villarreal. *Género y mercado de trabajo en América Latina: procesos y dilemas*. PREALC-OIT. Santiago de Chile, 1992.
—Margaret Hosmer Martens and Swasti Mitter (ed.). *Women in trade unions: organizing the unorganized*. International Labour Office. Geneva, 1994.

tampoco está ausente un cuestionamiento de tales condiciones de discriminación y desigualdades de género, como lo muestran las publicaciones de APROMUJER.³⁵ En este contexto, se desarrollan las *organizaciones de mujeres* que a partir de la década de 1980, adquieren una particular presencia en la escena política centroamericana, estas organizaciones traen un conjunto de "temas", de demandas que enriquecen el debate público sobre la democratización de nuestras sociedades.

LOS TEMAS DE LAS MUJERES
EN LA POLÍTICA

FLACSU - Biblioteca

La inestabilidad político-militar en la región en las últimas décadas, llevó a las mujeres a abrirse espacios de participación por medio de iniciativas de grupos autónomos impulsados por las primeras organizaciones no gubernamentales feministas. Las mujeres empiezan a perfilarse como sujeto político, cuando deciden asumir de manera autónoma la defensa de sus derechos, la conceptualización de sus necesidades, por medio de su propio modelo de organización política. Sin embargo no ha sido fácil, dadas las limitaciones que tienen estas organizaciones sociales, no tradicionales, para incursionar en los ámbitos de la toma de decisiones, en la medida en que:

"la sociedad sólo valora las actividades que se realizan en los espacios formalmente reconocidos como políticos, como son los partidos y las organizaciones formales."³⁶

35. "Reflexiones sobre las ventajas de la participación de la mujer en el movimiento cooperativo" San José, octubre de 1994 - "Diagnóstico: participación de la mujer en el movimiento cooperativo costarricense" San José, 1991.

36. Adilia Caravaca. *Violencia de género, derechos humanos y democratización*. San José, abril de 1994. p.27

En general, estas organizaciones que buscan reivindicar los derechos de las mujeres no aparecen reconocidas como organizaciones políticas. Como anteriormente citábamos:

"la política entendida como acciones para cambios sociales en las que predominantemente intervienen las mujeres, es ... invisibilizada, se destaca como político lo relacionado con elecciones, procesos en los que como elegibles, por relaciones de poder han figurado tradicionalmente como protagonistas activos sobre todo los hombres."³⁷

Es en esta perspectiva, que se ha llegado a afirmar que:

"la mayor participación de la mujer en América Latina no parece haber contribuido a aumentar su participación política a niveles iguales que el hombre."³⁸

Al finalizar la década de los 70, ante el crecimiento de la pobreza y la agudización de los conflictos, el proceso político centroamericano amplió los espacios de participación de las mujeres. Con la crisis de los años 80, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las mujeres se han incorporado y participado en el conflicto armado, aunque siguen sobrellevando las funciones reproductivas (crianza de sus hijos, su mantención, etc.). Es notable, por otra parte, el crecimiento y la incorporación de mujeres a las organizaciones de derechos humanos, gubernamentales y no gubernamentales. La violencia política dio cabida a que emergieran organizaciones de mujeres afectadas en todos los países de la región; tal vez los ejemplos más conocidos sean el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y CONAVIGUA en Guatemala.

37. *Ibid.* p. 44.

38 Tirza Rivera-Cira y otras. *Op cit.* Santiago de Chile, 1993. p.33.

Hoy en día, la participación política no es sólo el derecho a ejercer el voto, sino más que ésto es el involucramiento en el cambio social y en el desarrollo de la región, en la lucha por la profundización de las bases fundamentales de la democracia: la libertad y la igualdad.

En esta perspectiva, las condiciones de inestabilidad de la región han sido determinantes en los intereses canalizados por las organizaciones sociales en que participan las mujeres; al parecer éstas han vinculado más demandas de las instancias económica y social, que la participación política, pero sí marcan un crecimiento de la participación femenina en el ámbito sindical y profesional. La participación en los sindicatos se da mayoritariamente en relación directa con la cantidad de mujeres vinculadas a una determinada actividad productiva, en relación con los hombres. Respecto a las organizaciones de profesionales es mayor la participación de mujeres en donde hay una mayor representación y dirección por mujeres. Igualmente, las mujeres han aumentado su participación en movimientos sociales de muy diversa índole, como comités de vivienda y salud, patronatos escolares, el cooperativismo, comedores populares y tomas de tierra.

Por otra parte, la participación de las mujeres en ciertas luchas desde su posición como "ser para otros", ha contribuido al vigoroso movimiento masivo de mujeres en la región, a pesar de que las agendas de estas organizaciones no han priorizado los problemas desde una perspectiva de género. Ilustrativas han sido las experiencias de Las Comadres, de El Salvador, y Apoyo Mutuo, en Guatemala, organizaciones que han exigido cuentas a gobiernos militares sobre familiares desaparecidos.

En los últimos años (finales de la década de los 80, principios de los 90) han surgido una gran cantidad de agrupaciones de mujeres y organizaciones no gubernamentales que promueven reivindicaciones específicamente de género.

Es recientemente cuando estas organizaciones y movimientos sociales empiezan a tener reconocimiento como canales de efectiva participación política. En la Constitución Política de Nicaragua, de 1987, por ejemplo, el artículo 49 declara el

derecho que tiene el pueblo de organizarse políticamente no sólo a través del concepto tradicional de los partidos políticos, sino que reconoce las organizaciones sociales como políticas.³⁹

"...hacer política es además, la lucha contra la opresión, sea ésta de clase, sexual, o racial; es querer transformar las relaciones de dominio o subordinación que se expresan en forma de opresión específica, tanto en el ámbito privado como en el público; es todo intento de transformar las relaciones de desigualdad."⁴⁰

Por último, están aquellas organizaciones, públicas y privadas, que atienden problemas de diferente índole. Se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Defensa de los Derechos Humanos.
2. Promoción de cambios en las políticas que mantienen y promueven la subordinación y discriminación de género.
3. Educación en los derechos de la mujer: ya sean procesos formales e informales.
4. Capacitación con el objeto de desarrollar habilidades y destrezas en defensa propia.
5. Investigación de la realidad social.
6. Asistencia técnica y asesoría en la búsqueda de la incorporación de la perspectiva de género a los proyectos y servicios, en la redacción de leyes y en el desarrollo de políticas o programas.

39. Hace referencia a la concepción tradicional de política, entendida ésta como la lucha solamente por el poder del Estado, que la ubica como una práctica especializada, cuyo protagonista se focaliza en los partidos políticos como las organizaciones privilegiadas para conseguirlo.

40. Milú Vargas Escobar. *Mujer y Constitución*. Managua, septiembre de 1993. p.51.

7. Coordinación, creación y fortalecimiento de redes de comunicación.

En esta misma perspectiva se ubica la legislación que busca eliminar los mecanismos de discriminación hacia la mujer en torno al trabajo, la familia, el sexo y la sociedad en general. Es muy común ver cómo aquellas mujeres que acceden a los puestos de dirección, generalmente llevan en sus manos proyectos sociales relacionados con la familia, la vivienda, derechos humanos, educación y ecología.

La coyuntura histórica de Centroamérica explica los temas que articulan el quehacer político de las mujeres. Esta es la lectura de dichos procesos que hacen "Las Panchas":

"...qué difícil es para las mujeres centroamericanas encontrarse a sí mismas y tener la posibilidad de unir sus reivindicaciones generales con las reivindicaciones feministas en un contexto que demanda la solución de problemas inmediatos y urgentes, en ambientes que hablan de miseria, injusticia y violencia, de miles de mujeres enzarzadas en la lucha diaria por la sobrevivencia. Es precisamente este conjunto de condiciones el que ha modelado la falta de posibilidad para entender los problemas específicos de las mujeres, la falta de una perspectiva de género en las organizaciones de mujeres y la confusión acerca de retos y prioridades..."⁴¹

El caso de las mujeres nicaragüenses es un claro ejemplo de éste. Su acceso a los distintos espacios de toma de decisiones durante el sandinismo —más importante que en cualquier otro país centroamericano—, fue aprovechado como instrumento en la lucha por la construcción democrática más general, aunque a simple vista ello podría verse como una concesión en detri-

41. Colectivo de Mujeres Pancha Carrasco. "Compartiendo nuestro Ideario Feminista". San José, 1989-1990. Citado por Ana Cecilia Escalante. *Art. cit.* 1994. p. 96.

mento de las reivindicaciones específicas de género. No es sino hasta finales de los años ochenta, en el marco de la transición democrática, que las diversas organizaciones de mujeres retoman con mayor beligerancia la defensa de sus intereses particulares.

Se observa entonces una disyuntiva entre la multiplicidad y la especificidad de las demandas. Centroamérica es escenario de una exigencia de participación, de democratización que no proviene sólo de las mujeres, la reclaman también los estudiantes, los trabajadores, los productores, las amas de casa, los grupos ecologistas, todos queremos participar y en consecuencia, tanto los partidos políticos, como los gremios, las organizaciones sociales, han incorporado a su discurso el "término" participación.

"No en todos los casos ha sido incorporado el concepto, es decir no en todos los casos la participación ha sido incorporada como objetivo a alcanzar, con todo lo que ello implica de responsabilidad, de diálogo, de igualdad, de respeto, de verdadera democracia, de compromiso al fin, con el verdadero protagonista de las decisiones que directamente le atañen: el pueblo todo, tú y yo, el pueblo de hombres y mujeres que hoy reclama más que nunca que su participación sea canalizada y legitimada, reclama en definitiva que su participación sea realmente libre, plena y efectiva".⁴²

La cuestión entonces respecto a los temas por los que se interesan las mujeres centroamericanas que incursionan en la actividad política, desbordan las demandas específicas de género y están permeadas por ideales de democratización y mejores condiciones de vida para los hombres y mujeres que se esfuerzan por reconstruir sus instituciones económicas, políticas, jurídicas, sociales y de protección ambiental y de derechos

42. Carmen Beretervide y Celina Burmester *Op. cit.* p. 22

humanos, a través de una opción por la vía pacífica de resolución de los conflictos.

MUJERES Y POLITICA:
¿UNA SIMBIOSIS NOVEDOSA?

La cuestión de si las mujeres le imprimen alguna novedad a la política centroamericana continúa siendo, como muchos de los temas sobre participación femenina, un tema espinoso. Hay que recordar que el trabajo supone rescatar las percepciones que las mismas mujeres que han incursionado en la actividad política tienen de todos estos aspectos. Pero además, como también la mayoría de los temas sobre participación de mujeres, es una reflexión inacabada, más bien podríamos decir que es una reflexión que se está construyendo. Las mujeres a través de las múltiples formas de incursionar en la política, estamos tratando de descubrir qué es lo específico que aportamos a la política y si ello le imprime alguna novedad a la misma. Es en este sentido, válido para todos los aspectos señalados, pero particularmente para este último, que se anotan las observaciones siguientes.

Una de las formas de observar si las mujeres le imprimen alguna novedad a la política, es retomando la cuestión de si hay algo en la política que incomoda a las mujeres. Y sí, por supuesto que hay algo, es lo que algunas mujeres señalan como la no democracia en que se traduce la política hasta ahora liderada por los hombres. "No democracia", que tiene que ver con mecanismos deliberados de exclusión del debate político y/o con la incapacidad para incorporar las demandas específicas de los distintos grupos sociales, como es el caso de las mujeres. Pero existe también situación de "incomodidad" frente a su incursión en la política con referentes mucho más específicos. Ello tiene que ver con la agresión verbal que algunas mujeres políticas

denuncian por parte de sus colegas hombres y que es empleada con objeto de difamación, de poner en entredicho su dignidad como personas, juzgando actividades de su vida privada o comportamiento sexual. Es ilustrativo el hecho de que la política diseñada por los hombres parece, en efecto, ser excluyente en relación a las actividades domésticas, tarea cultural por excelencia "asignada" a las mujeres. De ahí la necesidad de romper con las críticas de que parecen ser objeto los esposos de las políticas –por parte de los mismos hombres– en el sentido de que son víctimas de las mujeres políticas; para trascender a valorar la importancia de que sea una lucha común y un apoyarse para la plena eficiencia y eficacia del trabajo político de las mujeres. Y ello también depende del apoyo que nos demos las mujeres unas a otras. Es sintomático que uno de los detalles que identifican a las mujeres como obstáculo para su misma acción en la esfera pública, apunta a la falta de apoyo que a veces perciben de las demás mujeres. La solidaridad entre las mujeres, como se ha indicado, parece ser la gran fuerza en la lucha por la igualdad, como la falta de solidaridad un gran obstáculo para alcanzarla.

La "incomodidad" en fin, es evidente para nuestras entrevistadas cuando perciben que al ubicarse en una instancia de toma de decisiones deben justificarse mediante mucha documentación e información –se refieren a un grado mayor que sus colegas hombres– con el objeto de demostrar que merecen ese puesto. Son formas sutiles de discriminación que denuncian mujeres que ocupan o han ocupado cargos de diputadas, magistradas o carteras ministeriales.

Estos aspectos, sin embargo, no oscurecen la novedad que las mujeres le imprimimos a la política. En esta perspectiva, quienes ocupan o han ocupado cargos en las diversas instancias de toma de decisiones, llaman la atención sobre los aportes de las mujeres a la política regional.

La primera novedad, obvia pero no por ello menos importante, es el aumento cualitativo y cuantitativo de las mujeres en los espacios de decisión política. La representación, todavía desigual de hombres y mujeres en las carteras titulares de los

poderes del Estado, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ha puesto de relieve que las mujeres tienen algo que decir en la construcción democrática de la región, en primera instancia por constituir al menos la mitad de la población centroamericana. Ello ha traído como consecuencia otro elemento de importancia crucial y es que las mujeres han traído al debate político, la discusión sobre las mujeres en la política. Las mujeres defienden, por sí mismas, un conjunto de planteamientos que les competen sencillamente por ser mujeres. Pero han puesto de relieve otra serie de problemas, tradicionalmente reducidos al ámbito de lo privado, para ser constituidos como problemas públicos.⁴³ Algunos de ellos son la denuncia y legislación en relación a la agresión física y psicológica a las mujeres y a los niños, las responsabilidades respecto a la paternidad, el acceso en igualdad de oportunidades a seguros, créditos y otros beneficios sociales. El área de 'lo social' es cada vez más relacionada con la actividad política de las mujeres. Es evidente que esto no es 'propiedad' de las mujeres en la política, pero sí es claro que muchas de las mujeres que incursionan en espacios de decisión sobre estos temas, los asumen como 'propios'.

Otro de los puntos que se discutieron como novedad tiene que ver con que las mujeres que ocupan puestos políticos no son vinculadas con aspectos como la corrupción, el chantaje o la competencia desleal, que están permeando las democracias occidentales. Las mismas limitaciones que hemos tenido las mujeres para incursionar en los espacios de lo público, es un factor que explica esto. No obstante, entre las mujeres con que conversamos, percibimos opiniones encontradas sobre el tema. Algunas se inclinan a pensar que el ámbito político es un 'campo de batalla', no definido por el sexo y que es indistinto en

43. En el sentido al que se refieren Ives Meny y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, 1992. Los problemas públicos son considerados tales cuando un grupo o varios grupos sociales los toman como suyos y les abren un espacio en la toma de decisiones sobre ellos, ante instancias investidas de autoridad y legitimidad públicas.

hombres y en mujeres el dilema de la ética y la política. Otras apuntan más bien a aprovechar esa no vinculación con la corrupción, por ejemplo, para abrir espacios nuevos de mayor democratización, incorporando elementos de carácter más colaborativo e integrador de los distintos grupos sociales. De cualquier manera, al ser consultadas es sugerente el hecho de las diversas características que atribuyen a las mujeres que ejercen o han ejercido la gestión pública desde diferentes sectores. Quizás la más llamativa refiere a la alusión de que la mujer en la vida política es más creativa que el hombre, para hacer alianzas, para puntualizar sus luchas concretas y para acercarse al pueblo, para establecer un contacto más cercano con los distintos sectores sociales. Los ejemplos que se citan para ilustrarlo tienen que ver principalmente con las mujeres en la Asamblea Legislativa y en la Corte Suprema de Justicia, su política de alianzas, la seriedad de sus propuestas y el ser percibidas como más accesibles que los hombres para consultas específicas.

A su vez la capacidad de relacionarse con los demás y de articular intereses, evidencia un replanteamiento del liderazgo. La novedad que las mujeres incorporamos a la política parece estar vinculada también con una crítica al liderazgo tradicional más cercano al caudillismo, que refería al individuo, a su 'carisma'. El liderazgo que exigen los tiempos actuales, estimula la participación. Según nuestras entrevistadas, la capacidad de convocatoria que hoy se espera de las mujeres y hombres líderes, remite precisamente a la posibilidad de consulta popular sobre las decisiones que les afectan, para luego articular intereses y generar síntesis. Por eso relacionan el papel del liderazgo con el proceso educativo. Ello implica retos mayores, pero apunta a la humanización de la política, como la denominaron.

Siendo así que hay una sola manera de saber si las mujeres y la política constituyen una simbiosis novedosa: participando activamente en las diversas instancias políticas y accediendo a los espacios de decisión colectiva.

Como señalamos al inicio, los dos instrumentos fundamentales de nuestra investigación han sido la dinámica de grupos focales y las entrevistas en profundidad. Ello nos ha permitido incorporar algunos casos en forma de "historias de vida", de mujeres que participan activamente en la escena política en Centroamérica. Las historias, las experiencias concretas pueden ser mucho más esclarecedoras que cualquier interpretación agregada que se quiera hacer de la suma o el promedio de ellas. Por lo demás, ello responde también a nuestro objetivo inicial: escuchar a las mujeres, sus percepciones y sus aspiraciones, su forma de construir la participación política en las diversas instancias, en favor de la democratización de la región centroamericana.

La elección de las historias de vida no es gratuita. Pretende evidenciar el proceso de construcción y reconstrucción democrática que experimentan los países centroamericanos. La transición de la guerra a la paz; de la violación sistemática de los derechos humanos, a una denuncia y defensa de la dignidad de las personas; del carácter incuestionable de las instituciones políticas tradicionales, a la exigencia de mecanismos que incluyan los intereses de todos los grupos y sectores sociales, es un debate en el que las mujeres nos hemos constituido en actor central en esta porción del mundo. La incorporación plena de las mujeres al espacio público, a la toma de decisiones que afectan la colectividad, es un requisito indispensable para pensar la democratización, como continuar su exclusión revela los límites de esa aspiración y el retorno del escenario del miedo y la incertidumbre. En este momento, las mujeres que ocupan espacios de decisión pública, expresan esos temores y esperanzas. En Nicaragua, el temor a la regresión, a la incapacidad de generar consensos que permitan avanzar en la construcción de una institucionalidad democrática. En El Salvador, la urgencia de recuperar las instancias de poder local como espacios de educación y fortalecimiento de la consulta popular como garan-

te de eficiencia y eficacia de las políticas municipales y nacionales. En Costa Rica, la infraestructura política manchada por las acusaciones de corrupción, de democracia de élites, exige la presencia de las mujeres en la dinámica del desarrollo político, social y económico, de manera mucho más agresiva y proporcional al aporte que brindan a la sociedad. Que si la política "es el arte de lo posible", esas posibilidades sean realmente para todo, y no para unos pocos cada vez más pocos. Hoy por hoy, la democracia que han liderado los hombres, ya no se defiende por sí misma, hay que llenarla de contenidos, para que nos diga algo a los centroamericanos, y sea realmente una esperanza y no sólo un temor más. En la perspectiva de estas observaciones es que se retoma ese carácter testimonial, vivencial. Aunque en principio ellas expresan inquietudes de sus países de origen, está claro que algunas de sus inquietudes pueden ser ubicadas en cualquiera de los países de la región. Centroamérica está unida no sólo geográfica e históricamente, la unen también hoy sus temores y sus esperanzas.

De guerrillera a parlamentaria

"...Yo nací en el 56, en el seno de una familia sencilla. De clase media baja. Y desde niña escuché hablar de política en casa. Bueno, cuando digo que hablaban de política, es porque hablaban del gobierno, nacional y local; del ejército y de la guardia nacional: lo que debían hacer y no hacían, o lo que hacían y no debían hacer. Y por eso siempre supe que para orientar al país en un sentido o en otro hay que estar en el gobierno, o en el ejército. Son diferentes espacios de la política y cada uno tiene su momento y su explicación. Participé, cuando las circunstancias lo demandaron, en la guerra por la liberación de mi pueblo. Por eso digo que desde entonces estoy en política. He traído problemas a mi familia por mi participación política, no sólo porque vi caer

a personas afectivamente muy cerca de mí, sino porque a veces fueron perseguidas por mí.

Hoy que las cosas han cambiado -y la lucha es porque no tengan un efecto regresivo- ellos comprenden un poco y yo también les comprendo otro poco. Yo digo que la política no tiene sexo. Eso es especialmente cierto en la guerra. Ahí estábamos hombres y mujeres, luchando contra hombres y mujeres. Todos hablando de libertad y de democracia, llenando de contenidos distintos esos términos. Yo creo que es una cuestión de cantidad: para cuántos la libertad, para cuántos la democracia. Y se acabó la guerra con las armas. Costó que acabara, a veces creía que la guerra acabaría con nosotros, en vez de nosotros con ella. Pero en la lucha insurreccional yo tuve varios cargos de dirigencia, y por eso siempre he tenido la obligación de mostrarme optimista y dar ánimo a los demás. No se luchó en la guerra por las reivindicaciones específicamente de las mujeres. El hambre y la muerte no hacían distinción de género. Pero la guerra dejó secuelas negativas y positivas. Yo creo que una de las cosas más positivas es la conciencia de la gente de organizarse y demandar ante las instituciones del Estado el reconocimiento de los derechos respectivos. Los trabajadores, los campesinos, los desmovilizados, y por supuesto, también nosotras las mujeres hemos enfatizado en las demandas específicas de nuestra condición de mujeres, con la doble discriminación social y de género. Ahora estoy en la Asamblea Nacional y como mujer en la política, sé que tengo que velar por los intereses de las mujeres y los hombres de mi país, especialmente los más pobres y marginados de la sociedad. Ahora que he ocupado cargos de alto nivel en el ejército y el gobierno civil, me he dado cuenta que desde aquí es poco lo que se puede hacer, pero también sé que si algo se puede hacer es desde aquí, y por eso creo que tiene sentido mi papel como parlamentaria en este momento. Hay que luchar por una participación menos desigual -en primer lugar de número- entre mujeres y hombres en la política, pero en mi país a ello se suma la

necesidad de consolidar las instituciones civiles del gobierno, para que la transición democrática que vivimos no sea abortada...".

La apuesta por el trabajo comunal

"...Ya voy a ajustar los 73 años y siempre he sabido que yo nací para la política. Para mí la política es la posibilidad de reducir la ignorancia, la pobreza y todo tipo de discriminación. Mi compromiso ha sido decidido en favor de la promoción de la mujer. Desde hace como cincuenta años me dedico a dar talleres de formación a las mujeres. Yo lo tengo claro, si las mujeres no nos independizamos del marido o del hombre con el que vivimos, no podemos superar esa discriminación de que hemos sido objeto. El camino es la educación, en todo sentido: técnica, universitaria y por supuesto, educación política.

Yo sé que las mujeres debemos meternos cada vez más en los espacios donde se toman las decisiones. Tenemos que llegar a tener el mismo acceso y oportunidades que los hombres. Pero eso no es para mí. Yo apuesto por el trabajo comunal. Es en las comunidades, en los barrios urbanos y suburbanos donde yo realizo mi actividad política. Yo nací en un barrio de provincia, me casé y me vine a un barrio de la capital, y me di cuenta que la situación para las mujeres es parecida. Mi marido no quería que yo militara activamente en un partido político, pero no me lo dijo expresamente. Me dijo que a él no le gustaba participar. Yo le dije que no había problema, que él se quedara en casa mientras yo asistía a las reuniones. No le gustó, pero yo no pensaba ceder. Desde entonces trabajamos juntos en favor de las mujeres. Me han ofrecido varias veces luchar por el gobierno local. Yo propongo otra compañera y la apoyo. Yo sé que mi lugar está en las asociaciones y grupos comunales. Para mí la política está vinculada al partido político, pero no se

reduce a eso. La estructura del partido no puede abarcar nunca la dinámica política de las bases de esos mismos partidos.

Yo siento un compromiso con la educación. Para mí todo pasa por un proceso educativo. Y creo que las mujeres y los niños deben ser, en primera instancia, informados de sus derechos. Hoy por hoy que luchamos por la pacificación de nuestros conflictos, tenemos que hacerles ver a las mujeres que si durante la mayor parte de su vida han sido discriminadas, mancilladas, eso es violación de derechos humanos. Yo sé que suena redundante, pero es que si así las han tratado toda una vida, la gente se cree que eso es lo que merece. Que si su marido no las deja hablar, pues su deber es estar calladas, que si les arrebatan a sus hijos, tienen que resignarse. Eso es tremendo. Pero eso tiene que cambiar. El tema de la mujer está ligado completamente al desarrollo social y la paz. Ese es mi compromiso. Yo creo en los valores de honestidad, sinceridad y de lucha por mejorar las condiciones de vida, como verdaderos seres humanos. Yo trabajo en las bases. Trabajo como mujer y con las mujeres de base, por su superación y por su independencia económica. Esa es mi actividad política y mi lucha política de todos los días es también buscar financiamiento en el partido en el que milito para la consecución de esos fines...".

*Ocupando espacios
"tradicionalmente" masculinos*

"...Yo creo que esto de ocupar puestos clave en la toma de decisiones, ya es una ruptura y un logro fundamental de las mujeres en general y en particular, de nosotras las mujeres centroamericanas. Es una cuestión complicada. Porque nos enfrentamos a una especie de prueba de fuego, no solamente en relación a la actividad política propiamente tal, sino en nuestra misma condición de mujeres. Una

prueba de fuego a la que nos someten los hombres y las mujeres y lo que es peor, nosotras mismas: 'a ver si doy la talla'. Hay en todo ello unas implicaciones culturales, históricas, que mucha razón tienen las feministas cuando apelan a los distintos niveles en que la discriminación de género ha hecho mella en uno. Pero yo creo que los espacios están para ser ocupados, sean tradicionalmente masculinos o no. Creo que las mujeres hemos iniciado un proceso educativo, que pasa por valorar adecuadamente la importancia de participar en la política 'formal' (partidos, instituciones, ministerios, asambleas legislativas, juntas directivas nacionales, etc.), a la vez que imbuir a la política de una gran novedad: la política no se reduce a ésto, o por lo menos, las instancias de nuestros sistemas, son cada vez menos democráticas, hay que repensarlas y reestructurarlas para participar dignamente en ellas. Ahora, ocupando un cargo de relevancia en el Poder Judicial, todas estas cosas me dan vuelta.

Con mis cuarenta y dos años y tantas campañas políticas en que he trabajado fuertemente y mano a mano con tantas mujeres, me planteo cómo es posible que le seguimos teniendo miedo al establecimiento de cuotas. No digamos proporcionales a la población, muchas veces no somos ni siquiera capaces de exigir compromisos a los políticos a quienes apoyamos. Más aún a quienes prácticamente organizamos la campaña y en la que trabajamos como hormiguitas. Sigue siendo absolutamente insuficiente nuestra capacidad organizativa autónoma, sigue estando muy plegada a la dirigencia masculina. Y caemos en la trampa de evadir los compromisos de cuotas, por el de méritos. Claro, porque méritos supone partir de una condición de participación equitativa, pero esa es precisamente la trampa: partimos de una participación caracterizada precisamente por la desigualdad. Y esa debe ser nuestra base. Yo creo en la solidaridad entre las mujeres. Yo creo en la necesidad de una educación por la solidaridad entre las mujeres. La participación política, la capacidad de tomar decisiones que

rejuvenezcan la actividad política y a los políticos, pasa por nosotras las mujeres, por más mujeres en la política, por más mujeres políticas que construyan la democracia en Centroamérica...".

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.
- Aubel, Judi. *Guide pour des études utilisant les discussions de groupe*. FNUAP. Boureau International du Travail Geneve. Suisse, 1994.
- Barahona Riera, Macarena. *Las sufragistas de Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 1994.
- Marqués-Pereira, Bérenguère. "Estado y Estado benefactor: metodologías feministas". En *Revista Mexicana de Sociología*. No. 3. Año XV. México, D.F. Julio-Septiembre de 1993.
- Beretervide De Tricanico, Carmen y Celina Burmester de Maynard. "Participación política de la mujer en el Uruguay". Ponencia presentada en el Seminario *Participación política de la mujer en el Cono Sur*. CELADU. Montevideo. s.f.
- Birgin, Haydée (comp.). *Acción pública y sociedad: las mujeres en el cambio estructural*. C.E.A.D.E.L. Feminaria Editora. Buenos Aires, 1995.
- Blandon, María Teresa, Lillían Leví y Sofía Montenegro. "La situación nacional desde la perspectiva feminista". Memoria del *I Encuentro Nacional Feminista*. Managua, 1993.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Tomo II. Siglo XXI. Madrid, 1983.

- Borges De Tapia, Elia. "La mujer en las organizaciones políticas". Ponencia presentada en el *Seminario Latinoamericano: El rol de la mujer en las organizaciones políticas y sociales*. CEDAL. Heredia, 1984.
- Burmester De Maynard, Celina: "Participación Política de la Mujer en el Uruguay". Conferencia Internacional *Participación Política de la Mujer en el Cono Sur*. CELADU, Montevideo Uruguay.
- Campos Méndez, Marta. *Reflexiones sobre las ventajas de la participación de la mujer en el movimiento cooperativo*. Publicación del Programa Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer Cooperativista. APROMUJER. San José, octubre de 1994.
- Campos Méndez, Marta y Denis Mora Morales. *Diagnóstico: participación de la mujer en el movimiento cooperativo costarricense*. Publicación del Programa Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer Cooperativista. APROMUJER. San José, 1991.
- Caravaca, Adilia: "Violencia de género, Derechos Humanos y Democratización". *Documento de trabajo para la discusión*. Managua. Abril de 1994.
- Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. "Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Costa Rica. 1985-1994". Informe para la *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. A realizarse en Beijing. China, 1995. San José, setiembre de 1994.
- Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. "Igualdad real: para un mundo mejor". *Resumen Noticioso*. CMF-Ministerio de Cultura. San José, julio de 1988.
- CIOSL/ORIT. "Democracia y desarrollo con equidad social y participación sindical". Documento de Discusión -RESUMEN-. *Congreso Continental de Organizaciones Sindicales*. Toronto, Canadá, 21-23 de abril de 1993.

- ___ "Democratización y fortalecimiento sindical... tendrá que ser con las mujeres". En *Compañeras*. Depto. de la Mujer Trabajadora. México, D.F. Abr.-jul., 1993.
- ___ "Las mujeres trabajadoras del sector informal y la organización sindical: cartilla pedagógica" En:... México, D.F. Abril de 1993.
- CIOSL/ORIT/CEE. "Integración y estrategias de desarrollo en Centroamérica y Panamá". En *Cuaderno*. N°4. San José, feb. 1993
- CIOSL/ORIT/CEE. "La seguridad social en Centroamérica y Panamá". En *Cuaderno*. N°6. San José, febrero de 1993.
- Cordero, Margarita. *Las mujeres frente al proceso electoral*. Ediciones Populares Feministas. Managua, 1985.
- ___ "La mujer política y el feminismo". *Seminario Latinoamericano: El rol de la mujer en las organizaciones políticas y sociales*. CEDAL. Heredia, 1984
- De Barbieri, Teresita. "Sobre la Categoría Género. Una introducción teórico-metodológica". En *Revista ISIS Internacional*. Ediciones de las Mujeres #17. 1992.
- De Barbieri, Teresita y otras. "Presencia política de las mujeres". En *Cuadernos de Ciencias Sociales*. N°40. FLACSO. San José, abril de 1991.
- De Chavarría, Alfonsina: *Mujer y Democracia*. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. Litografía e Imprenta LIL, S.A. San José.
- DIGNAS: Mujeres por la dignidad y la vida. "Hacer política desde las mujeres". I y II Parte. *Colección Debate*. San Salvador, 1993.
- ___ DIGNAS: Mujeres por la dignidad y la vida. "*Cambios para todas: Demandas de las mujeres de los Municipios de Berlín, Nombre de Jesús y Victoria*". Tres folletos. San Salvador, 1992.

- Duarte, Ana Virginia y Roxana Arroyo. "Los derechos humanos de las mujeres centroamericanas". En *Revista de Ciencias Sociales*. N°65. Universidad de Costa Rica. San José, setiembre de 1994.
- Drucker, Peter F. "The Age of Social Transformation". In *The Atlantic Monthly*, Vol 274, N°5. s.l. November 1994.
- Escalante Herrera, Ana Cecilia. "Mujeres y Paz en Centroamérica". En *Revista de Ciencias Sociales*. N°65. Universidad de Costa Rica. San José, setiembre de 1994.
- Espinoza G., Isolday Yasmine Shamsie. "Ventajas relativas del trabajo remunerado de las mujeres en el sector informal de la ciudad de Managua". (Informe Final) Mimeo. CRIES. Managua, enero de 1994.
- Facio, Alda y otras: "Mujer y Democracia". Documento preparado para el *Foro Regional: La mujer en las Américas. Participación y Desarrollo*, auspiciado por el BID. Instituto Latinoamericano de Investigación Feminista. San José, marzo de 1994.
- Fernández Poncela, Anna María: "Las mujeres y el poder. El peso de la historia y la tradición cultural". En *Revista d'estudis feministes*. DUODA. #5, 1993.
- FLACSO. *Perfil estadístico centroamericano*. San José, 1992.
- Fletcher D, Sylvia y María Renzi. "Democracia, Desarrollo e Integración C. A. desde la perspectiva de las mujeres". Documento de trabajo para la discusión. Consulta C. A. preparatoria para la *Conferencia Mundial de la Mujer*, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas. Abril, 1994.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *Un paso más hacia la Igualdad Real*. Fundación Arias. San José, 1992.

- García, Ana Isabel y Enrique Gomáriz: *Mujeres Centroamericanas ante la crisis, la guerra y el proceso de paz*. Tomo I y II. FLACSO, San José, 1989.
- Gastil, Raymond: "¿Qué tipo de democracia?" y Jane Mansbridge: "Mujeres, gobierno y el bien común". En *Revista FACTAS*. Oficina Editorial USA. Enero 1991.
- Godinho Delgado, María Berenice. "Sindicalismo, cosa de varones". En *Política exterior*. México, s.f.
- Hernández Chávez, Carmen Nora y otras. "Mujer y participación política. El vínculo entre lo público y lo privado: una experiencia cubana". Mimeo. s. ed. La Habana, s. f.
- Hola, Eugenia y Gabriela Pischedda. *Mujeres, poder y política: nuevas tensiones para viejas estructuras*. Ediciones CEM (Centro de Estudios de la Mujer). Santiago de Chile, 1994.
- Hosmer Martens, Margaret and Swasti Mitter (ed.). *Women in trade unions: organizing the unorganized*. International Labour Office. Geneva, 1994.
- ICAL: Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral. "El impacto del ajuste: qué es el ajuste estructural y cuál es su impacto en las mujeres centroamericanas?" En *Cuaderno*. N° 1. ICAL. San José, marzo de 1993.
- Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral. "Los costos sociales del ajuste: cuáles son los costos sociales de los programas de ajuste y qué significan para las mujeres centroamericanas?" En *Cuaderno*. N°2. ICAL. San José, marzo de 1993.
- Kumar, Krishna. "Conducting Group Interviews in Developing Countries". In A.I.D. *Program Design and Evaluation Methodology Report*. No. 8. U.S.-A.I.D. April, 1987.
- Krueger, Richard A. *Focus Groups: a Practical Guide for Applied Research*. Sage Publications, Inc. California. USA, 1988.

- Lagarde, Marcela. "La democracia, las mujeres y los derechos políticos". Mimeo. Academia Mexicana de Derechos Humanos. s. f.
- "Poder y liderazgo entre mujeres". Mimeo. Memoria del Curso impartido por la autora. Managua, setiembre de 1991.
- López M., Cecilia, Molly Pollack y Marcela Villarreal. *Género y mercado de trabajo en América Latina: procesos y dilemas*. PREALC-OIT. Santiago de Chile, 1992.
- Martner, Gonzalo y Edelberto Torres-Rivas (relatores). *América Central hacia el 2000: desafíos y opciones*. FLACSO/UNITAR. Guatemala, 1990.
- Mejía Alas, Concepción. "Participación política de la mujer". s. ed. Mimeo. Honduras, 1987.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, 1992.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "Participación de la mujer en el mercado de trabajo, 1993". Documento: 20-94. San José, setiembre de 1994.
- Mondragón, Rafael y Carlos Decker Molina. *Participación popular en Nicaragua*. ALAI. Managua, 1986.
- Naciones Unidas: *Mujer y Política: América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, set. 1989.
- Olivera, Mercedes y otras. "Mujeres y Participación Política". En *Mujeres: panorama de su participación en Nicaragua*. Cenzontle, Managua, junio 1990.
- Partido Liberación Nacional: Delegadas del Movimiento Femenino. "Participación de la mujer en la política nacional y local". *Seminario Latinoamericano: El rol de la mujer en las organizaciones políticas y sociales*. CEDAL. Heredia, 1984.

- Pérez, Laura y Arlette Pichardo: "La pobreza en el Istmo C. A. vista desde la perspectiva de las Mujeres". Documento de trabajo para la discusión. Consulta C.A. preparatoria para la *Conferencia Mundial de la Mujer de la ONU*. Abril, 1994.
- Polsby, Nelson. *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1963.
- Portugal, Ana María. "Entre la democracia y la utopía". En *Revista ISIS Internacional*. Ediciones de las Mujeres No. 13, 1990.
- Rivera-Cira, Tirza y otras. *Las mujeres en los Parlamentos Latinoamericanos*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso. Chile, 1993.
- Rodríguez, Combertty (comp.). "Acuerdos de los Ministros de Trabajo". En *Cuaderno*. N°2. CIOSL/ORIT/CEE. San José, setiembre de 1992.
- "La posición sindical" En *Cuaderno*. N°3. CIOSL/ORIT/CEE. San José, setiembre de 1992.
- Saa D., María Antonieta. "Algunas reflexiones sobre la participación de las mujeres en las organizaciones políticas y sociales (la experiencia chilena)". *Seminario Latinoamericano: El rol de la mujer en las organizaciones políticas y sociales*. CEDAL. Heredia, 1984.
- Schmitter, Philippe C. "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales". En *Revista Mexicana de Sociología*. No.3. Año XV. México, D.F. Julio-Septiembre de 1993.
- SECPLAN: Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto. "Conclusiones y Recomendaciones". *Seminario-Taller: Mujeres y Políticas Nacionales de Desarrollo*. s.l. Set. 1989.

- Sharrat, Sara: "Feminismo y ciencia una relación problemática". En *Cuadernos de Ciencias Sociales* #65. FLACSO. San José, set. 1993.
- Sojo, Ana. *Mujer y Política. Ensayo sobre feminismo y sujeto popular*. Depto. Ecuménico de Investigaciones. San José, 1985.
- Steichen, Régine. *Democracia y Democratización en Centroamérica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 1993.
- Sui Bermúdez, Ivonne. *Perfil del movimiento de Mujeres Nicaragüenses*. Managua, julio de 1993.
- Torres Rivas, Edelberto: *América Central hacia el 2000. Desafíos y opciones*. FLACSO. San José, 1989.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coordinadores): *Mujeres Latinoamericanas en cifras*. FLACSO (Chile) e Instituto de la Mujer (España), 1993.
- Vargas Escobar, Milú: *Mujer y Constitución*. Centro de Derechos Constitucionales: Carlos Núñez Tellez. Managua, set. de 1990.
- Vargas Fernández, Patricia, Milú Vargas Escobar y Josefina Ramos Mendoza. *Mujer y partidos políticos*. Talleres de capacitación, Secretaría AMNLAE. En CONAPRO "Héroes y Mártires". Managua, 1989.
- Vargas Valente, Virginia. *¡Vota por ti mujer!: reflexiones en torno a una campaña electoral feminista*. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Lima, 1986.

CONCERTACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿UNA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL?

Rolando Rivera

"Una sociedad integrada a través de asociaciones y no a través de mercados sería a la vez un orden político y un orden sin dominación"¹

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones sociales mediante sus expresiones regionales, han impulsado una serie de iniciativas que pretenden aumentar su nivel de injerencia en el desarrollo de las sociedades centroamericanas.

Paradójicamente, estos planteamientos han encontrado eco en esferas gubernamentales y empresariales que han salido al encuentro de sectores sociales para promover iniciativas de concertación y declaraciones, más o menos consensuadas, sobre la integración regional.

La noción de concertación está asociada a la búsqueda de un acuerdo o pacto entre posiciones diferentes, inicialmente

-
1. Habermas, Jürgen. 1989. "La Soberanía Popular como Procedimiento". En *Cuadernos Políticos No.57*. Mayo-Agosto. México D.F., México. Página 63.

expresada a nivel de empresa, como la realización de un convenio entre trabajadores y empleadores, que regule las condiciones de prestación del trabajo; puede también referirse a aspectos más genéricos asociados con las variables macroeconómicas, la estrategia de desarrollo o bien un acuerdo sobre el tratamiento de las limitaciones sociales.

La concertación social ha estado asociada a la idea de resolver el disenso, a la solución política de los conflictos que presentaba Centroamérica en la década pasada, como sugiere Menjívar: es un resultado del proceso de Esquipulas II (1987), que, paulatinamente, lleva de la concertación política a la concertación económica y social.²

En efecto, la concertación en Centroamérica ha sido el resultado del relativo empate político de fuerzas en disputa, como sucede claramente en el caso de El Salvador, donde el foro de concertación deriva de los acuerdos de paz o en el caso de Nicaragua, donde resulta del compromiso entre gobierno y oposición.

Pero también, expresa la necesidad de sectores gubernamentales y empresariales de plasmar acuerdos que permitan enfrentar los retos de la competitividad, de la globalización y la integración.

A nivel regional, se observa el tránsito de una concertación política a una económica; sin embargo el peso de lo político sobre lo económico es relativo, toda vez que las tendencias de la globalización exigen la resolución de conflictos políticos para garantizar el libre desplazamiento de los factores de la producción.

Es importante destacar que las modalidades de concertación ensayadas en la región son esfuerzos incipientes y limitados, una de las principales limitaciones de estos acuerdos corresponde al problema de la representatividad. Las disposi-

2. Menjívar Larín, Rafael. 1992. La concertación en la estrategia de desarrollo de Centroamérica. En *Democracia sin Pobreza: Alternativas de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. DEI-CADESCA. San José, Costa Rica. Página 307.

ciones de las cúpulas dirigentes no necesariamente se aplican en los niveles intermedios y de base.

En este trabajo, nos acercamos a estas iniciativas, analizando cuáles son los contenidos, cómo se expresan, qué mecanismos e instrumentos utilizan y qué impacto tienen; cuestionándonos si el sistema político acoge estas propuestas o si por el contrario las neutraliza y mediatiza.

Además queremos evaluar la práctica de la democracia en el interior de las organizaciones y su relación con la noción de democracia que, externamente, estas organizaciones reivindican.

Sobre esta base, reflexionamos acerca de cómo esta participación aporta a los procesos de democratización de la región.

Hemos considerado pertinente la incorporación de este capítulo al trabajo por varias razones: a. se realiza desde una perspectiva regional, b. se acerca a un área de penumbra de la democracia, la que se refiere a los actores sociales y populares y c. permite la integración de lo político con lo civil.

Como referencia, consideramos cuatro expresiones organizativas regionales: La Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) por el movimiento cooperativo; la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA) y la Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) por el movimiento sindical y la Asociación Centroamericana de Pequeños y Medianos Productores para la cooperación y el Desarrollo (ASOCODE) por el movimiento campesino, debido a su proyección regional y al papel de conducción de lo que se ha denominado la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC).³

El período en estudio incluye los últimos ocho años, esto es, desde 1986 hasta 1994 por las siguientes razones: a. se trata de

3. La ICIC incluye además la Confederación Centroamericana de la Pequeña Empresa (CONCAPE), La Unión de Productores de Café (UPROCAFE), el Frente Continental de Organizaciones Comunales (FECOC-capítulo Centroamérica) y la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CONCERTACION).

un periodo de tránsito (la Centroamérica de antes y después no es la misma), en el que paulatinamente se promueve la apertura económica, b. a partir de Esquipulas (1987), los presidentes centroamericanos inician un proceso de diálogo regional que incluye modalidades de concertación social a nivel nacional y c. ocurre una regionalización de las organizaciones que concluye en la constitución de la ICIC.

Con el propósito de analizar el comportamiento de las organizaciones sociales se han planteado dos temas ejes, un tema de expresión nacional pero con criterio regional: la concertación económica y social y un tema de relevancia centroamericana con repercusiones nacionales: la integración regional.

Para la realización de este trabajo, hemos recurrido a las siguientes fuentes de información: a. análisis documental, tanto de las cumbres presidenciales y reuniones ministeriales, como de los documentos y planteamientos de las organizaciones; b. entrevistas a los dirigentes de los distintos movimientos sobre las propuestas y la relación con los gobiernos y c. observación participante, en asambleas y eventos de las organizaciones.

El documento ha sido organizado de la siguiente forma, en un primer capítulo se presenta a grosso modo los antecedentes de las organizaciones sociales, en el segundo capítulo se analiza la participación civil en el tema de la concertación social, en un tercer capítulo se revisa el tema de la integración regional. El cuarto capítulo aborda el tema de los medios y de los instrumentos para la participación y la democracia interna es analizada en el quinto capítulo. En el sexto capítulo recogemos las conclusiones de este trabajo.

ANTECEDENTES

Entre 1986 y 1994 se profundizan los cambios en la región centroamericana: toman fuerza la aplicación de los

planes de ajuste estructural y los conflictos bélicos dan paso a la distensión.

Derivado de un proceso de incipiente organización interna y sobre todo como reacción a los efectos de la crisis económica primero y de la aplicación de los programas de ajuste estructural después, distintos sectores sociales se ven en la necesidad de potenciar sus niveles de organización.

En efecto, sectores campesinos, laborales y comunales fortalecen, durante este período, sus expresiones organizativas locales y promueven la constitución de instancias nacionales que les permitan defender y canalizar demandas.

El proceso fue lento y difícil. No es este el espacio para hacer un recuento del mismo, vaste con señalar que es durante la segunda mitad de la década del ochenta cuando se constituyen estructuras nacionales medianamente representativas de estos grupos específicos. Pese a ello, algunos de estos organismos no han fortalecido su presencia nacional, como sucede con el sector comunal.

La experiencia más consolidada en este aspecto, por el carácter claramente institucional que posee, es la del sector cooperativo que ya operaba, en los ochenta, no sólo con estructuras nacionales articuladas sino con expresiones regionales.

Va a ser durante esta primera parte de la década de los noventa que, obligados por las circunstancias, los líderes de estos grupos se lanzan a la tarea de crear, consolidar o reorganizar instancias regionales.⁴

En este período se fortalece COCENTRA, se reanima CTCA y se constituyen CONCAPE, FECOC, CONCERTACION y ASOCODE, ya hemos anotado la particularidad de la CCC-CA. Como se observa se trata de estructuras con un fuerte componente gremial que poseen dificultades en la articulación de intereses a lo interno.

4. Como es el caso de las organizaciones sindicales, instancias de carácter regional existen desde la década del ochenta, pero con un perfil inadvertido. Es en los noventa cuando se logran acuerdos explícitos para reactivar y efectivamente operativizar las estructuras regionales.

Precisamente esta situación, es una de las más importantes dificultades que pretenden resolver sectores sociales incorporados en estructuras organizativas de carácter gremialista pero débilmente integradas en su interior y como componentes activos de la sociedad civil.

Una inesperada oportunidad contribuye a la articulación regional de las organizaciones de estos grupos: la disposición de sectores gubernamentales y empresariales de propiciar espacios de consulta hacia la sociedad. Esta perspectiva retoma el carácter funcional de la participación de la sociedad como estrategia legitimadora de lo establecido.⁵

Se trata de la promoción, impulso y suscripción de una concertación económica y social entre el sector laboral, gubernamental y empresarial que pretende obtener acuerdos mínimos sobre problemas socio-económicos.

Por otra parte y de manera paralela, se inicia la negociación de una propuesta de integración regional sobre la base de acuerdos comerciales que, al cuestionar la producción nacional, la legislación laboral y el carácter del Estado, obligan a una toma de posición de las organizaciones sociales regionales articuladas alrededor de COCENTRA, CTCA y ASOCODE.

Las estructuras organizativas mencionadas tienen injerencia en el plano nacional, aunque —claro está— no es una relación directa. De esta forma se empiezan a desarrollar propuestas unitarias entre organizaciones gremiales, como sucede en El Salvador con el surgimiento de "La intergremial" o bien del Movimiento Popular en su conjunto, como sucede con "la Plataforma de Lucha" en Honduras.

Estas iniciativas permitieron el encuentro de organizaciones laborales que representan a distintas corrientes sindicales y de éstas con otras organizaciones sociales.

Finalmente y en el marco del proceso de integración centroamericana, se constituye, en Mayo de 1994, la Iniciativa Civil para la Integración Centroamérica (ICIC), como parte de

5. Habermas. Op. cit.

la estrategia de las organizaciones sociales para lograr un mayor nivel de injerencia a nivel regional.

Asimismo, en Centroamérica han surgido distintas modalidades de concertación social (regional y nacional), iniciándose en forma de pactos sociales promovidos por los gobiernos como en el caso de Costa Rica o producto del encuentro de organizaciones laborales y empresariales como en el caso de Panamá.

De esta forma, el diálogo regional ha dado paso a la concertación nacional y viceversa, abriendo potencialidades y limitaciones para la realización de los intereses de los sectores populares y de las sociedades centroamericanas.

LA CONCERTACIÓN SOCIAL

¿Por qué y para qué concertar?

Las modalidades de concertación en la región centroamericana han sido variadas en su forma y en sus interlocutores, en el proceso de negociación y en los acuerdos tácitos o formales obtenidos en ella.

La concertación se ha promovido entre distintas organizaciones populares, como expresión de acuerdos bilaterales (sectores empresariales y laborales), como acuerdos tripartitos o en el contexto de negociaciones de conflictos bélicos.

En Honduras, se ha promovido una modalidad de concertación orientada por agrupaciones de los sectores populares. Estos grupos elevan una propuesta conjunta al gobierno, después de una articulación de sus intereses. Este planteamiento suscrito desde Octubre de 1989, representa el más importante acuerdo político frente al gobierno de Callejas, conocido como la "Plataforma de Lucha del Movimiento Obrero, Campesino, Cooperativo y Profesional para la Democratización de Honduras".

Hacia fines de la administración Callejas (de orientación social cristiana), la plataforma de lucha enfrentó una serie de limitaciones impuestas por las determinantes formales del gobierno (anulación de estructuras jurídicas, cooptación de dirigentes, constitución de organizaciones paralelas) o bien por la diversidad de las organizaciones que se aglutinan en su seno y dispersión de planteamientos que limitaron su continuidad.

En el marco del gobierno de Carlos Roberto Reina (de orientación socialdemócrata), se promueve una recomposición del movimiento popular Hondureño alrededor de la constitución de una "Coordinadora de Organizaciones populares". Sin embargo, el debilitamiento interno de algunas organizaciones, así como la recomposición de otras cercanas al partido en el gobierno, le han impedido aprovechar el período de inestabilidad que expresa esta administración.

En Nicaragua, luego de la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ocurrida en 1990, se definen una serie de sesiones de trabajo entre el gobierno, la empresa privada y las organizaciones campesinas y laborales que llevan a la suscripción de los acuerdos de la CONCERTACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (Agosto de 1990). Los dos primeros años de la década abrieron una serie de posibilidades, facilitadas por la aparente fortaleza del movimiento popular y del FSLN que posteriormente se derrumbó.⁶

En la discusión actual (1994/1995), las posibilidades efectivas de lograr el cumplimiento de los acuerdos suscritos es trasladada al marco de una crisis política y de gobernabilidad. El reacomodo actual de los partidos políticos incide en la relativa pasividad de las fuerzas sociales aglutinadas en el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) y en el Consejo Permanente de Trabajadores (CPT).

En Panamá, el 26 de Setiembre de 1991 se inicia la era de la concertación con un inédito proceso que vincula a la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP) y el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), la organización

6. Ríos, Ivana. 1995. En este mismo volumen.

laboral y empresarial presentaron a la opinión pública, a través de los medios de prensa, una propuesta conjunta denominada: "Bases para un programa concertado de desarrollo económico" durante el Primer Encuentro de las Fuerzas Productivas de la República de Panamá.

Esta inusual alianza permitió que el gobierno planteara la necesidad de una concertación mayor con éstos y otras organizaciones presentes en la vida política y económica del país canalero.

En efecto, limitado a una concertación socio-laboral, el gobierno de Endara (1989-1994) promovió una serie de diálogos que rápidamente fueron superados por una propuesta laboral y empresarial denominada la Fundación del Trabajo.

De hecho parte de los componentes de esta iniciativa han sido asumidos por varios de los partidos políticos que se disputaron el acceso al gobierno panameño y en particular por el presidente Pérez Valladares, a través de los denominados "diálogos de Bambito". El tiempo evaluará las posibilidades de incidencia de esta propuesta de concertación.

En el Salvador, el 25 de Setiembre de 1991, dentro de los acuerdos de Nueva York a que llegaba el gobierno de Alfredo Cristiani (1990-1994) y los comandantes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional plantean la cláusula de: "Crear un foro para la concertación económica y social, con la participación de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de continuar resolviendo la problemática económico-social".

La representación laboral recae en la Intergremial, instancia que aglutina en su seno a los dos más importantes frentes organizadores y de reivindicación popular: la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS)⁷ y la Unión Nacional Obrero Campesina (UNOC),⁸ organizaciones que aglutinan a un

7. La Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños es una organización independiente, en donde se expresan los partidos que componen el FMLN, particularmente las FPL, la RN y el PRTC.

8. La Unión Nacional Obrero Campesina, es una organización

amplio número de federaciones y entidades menores, pero que en la actualidad se encuentran debilitadas y afectadas por el reacomodo político-partidario por el que atraviesa el país.

Esta participación va a redoblar su importancia, cuando se define como parte de los acuerdos políticos la posibilidad de crear las condiciones que garanticen la incorporación del FMLN a la vida "civil, institucional y política del país".

Para el caso de El Salvador, estos acuerdos (1991-1992) toman sentido en la negociación de aspectos político-militares, que consideran la creación de la Comisión Nacional para la consolidación de la Paz (COPAZ) y que incluye la reducción de las Fuerzas Armadas y el proceso de reestructuración de la Policía Nacional Civil (PNC), con la supervisión de la Organización de las Naciones Unidas.

Posteriormente (1992), el sector empresarial quiso excluirse de este proceso de diálogo nacional, lo que originó una fuerte campaña y movilización de la sociedad civil salvadoreña, en aras de profundizar el cese al fuego y la construcción de la anhelada paz.

Como indicábamos, el diálogo dio paso al debate político frente al proceso electoral y a los problemas técnicos de las pasadas elecciones, así como a la continuidad de los acuerdos. En efecto, las ideas del "proyecto nación" y la "agenda de concertación" de la Intergremial que estaban en base de esta propuesta, parecen descontinuarse como resultado de la recomposición política⁹ que sufre el país.

Una debilidad mayúscula para las organizaciones sociales salvadoreñas es el carácter político-partidario de sus dirigentes.

inspirada y apoyada por el Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre. La Confederación de Trabajadores Democráticos (CTD) miembro de la UNOC, se vincula a nivel internacional con la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT).

9. Incorporación del FMLN a la vida civil y al proceso electoral, continuidad de un gobierno de ARENA que muestra una disminución aparente en el tono confrontativo.

En efecto, la división de tendencias en el interior del FMLN repercuten en la expresión de las organizaciones sociales, esta situación ha llevado al movimiento social salvadoreño a una discusión sobre su identidad y a la necesaria autonomía frente a los partidos políticos.

Es oportuno señalar cómo, en el caso de Nicaragua y El Salvador, la pérdida electoral origina un fuerte reacomodo de los partidos políticos surgidos al calor de la guerra civil, el impacto sobre las organizaciones civiles parece no ser tan importante en el caso nicaragüense como en el salvadoreño. En Nicaragua los líderes populares han plantado la bandera de la autonomía organizativa frente a los cambios partidarios, en El Salvador por lo contrario los líderes civiles establecen una directa dependencia de la discusión partidaria que afecta la organización.

En Guatemala y Costa Rica se han realizado intentos de procesos concertados que, aunque no han tenido los ribetes de los otros países centroamericanos, si han planteado en la agenda de discusión temas similares. La forma en cómo se asume la concertación, es parte de las características nacionales que es importante captar para ubicar en su adecuada dimensión estos procesos.

En el primero de estos países se trató de reuniones esporádicas con el Gobierno de Serrano (1991-1993), pero se han sostenido reuniones periódicas entre las corrientes sindicales mayoritarias de distinto signo ideológico que han dado origen a dudosas alianzas. Al igual que en Nicaragua, el movimiento popular guatemalteco se ha rearticulado alrededor de dos instancias: la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) y el Consejo Nacional Unitario de los Trabajadores (CNUT).

La mayor beligerancia civil la encontramos en la UASP, en donde las reivindicaciones puntuales, por la ausencia de un sistema político consolidado, se convierten en demandas que cuestionan el "desorden" establecido y la legitimidad del mismo.

El debate sindical y popular, lejano de propuestas de concertación nacional, excepto las generadas por el plano regional,

incluye—necesariamente—los temas de legitimidad e institucionalidad nacional.

El autogolpe de Serrano Elías (25 Mayo de 1993), la llegada al gobierno de Ramiro De León Carpio y el papel y significación de la sociedad civil guatemalteca condicionan la acción civil y legalista de las organizaciones por la falta de claridad de sus referentes.

Contrario a la situación de otros países de la región en donde los referentes sindical-popular aparecen desdibujados, mientras que los sectores gubernamental y empresarial están claramente definidos; en Guatemala, producto de la impunidad, la presión militar y la diversidad de fuerzas políticas, es difícil precisar quién es el referente de quién. En consecuencia, el proceso democratizador guatemalteco tiene muchas preguntas y pocas respuestas.

En el caso costarricense, el gobierno inició conversaciones con las organizaciones sindicales articuladas en el Consejo Permanente de Trabajadores, en la primer ronda de discusión se analizaron temas recurrentes en la región centroamericana como sucede con la privatización y con los planes de movilidad laboral, así como en términos generales los efectos del ajuste estructural.

No obstante, no se definieron acuerdos importantes entre las partes, a la postre esto se convierte en una modalidad de concertación unilateral.

Posteriormente, el gobierno constituye el Consejo Superior de Trabajo (1992), instancia de carácter tripartito en la que participan el Consejo Permanente de Trabajadores (CPT), la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP) y el gobierno. En su seno se ha planteado un agenda de discusión que avanza desde el tema de las libertades sindicales hasta la aplicación de los programas de ajuste estructural.

La discusión incluyó la demanda que por violación de las libertades sindicales presentó la AFL-CIO¹⁰ contra Costa Rica

10. Organización sindical estadounidense afiliada a la ORIT (Organización Regional Interamericana de los Trabajadores),

el gobierno estadounidense. Este elemento motivó una estrategia conjunta entre la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN),¹¹ la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)¹² y la Federación de Trabajadores Limonenses (FETRAL).¹³ El tema es ventilado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el gobierno del presidente José María Figueres (de tendencia social demócrata), las organizaciones sindicales y empresariales han optado por alternativas de diálogo directo, sin la participación gubernamental, facilitadas por su incorporación en lo que se denomina "sociedad civil"¹⁴ y que se ofrece

instancia a la que también pertenece la CTRN. La AFL-CIO acusó al gobierno de Costa Rica, ante el gobierno de Estados Unidos, de violación de las libertades sindicales. El gobierno de Costa Rica recibe los beneficios de disminución de aranceles a los productos costarricenses con el denominado Sistema Generalizado de Preferencias; como condición, el gobierno de Costa Rica se compromete a respetar los derechos sindicales

11. Organización nacional de tendencia Social-demócrata, vinculada a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores.
12. Organización nacional de los empleados públicos, asociada durante varios años a la izquierda independiente, vinculada a la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA).
13. La FETRAL aglutina a una serie de organizaciones laborales, que controlan actividades estratégicas como la refinadora de petróleo, empresas estibadoras y muelles, localizadas en la Región Atlántica de Centroamérica. La mayoría de sus miembros están vinculados a la OIT, pero también cuentan con organizaciones independientes y vinculadas a la izquierda independiente.
14. En el discurso de los actores sociales centroamericanos se considera "Sociedad civil" al sector privado: empresarios, sindicatos, cooperativas, campesinos; en términos generales a lo que no es Estado. Es posible que esta derivación esté asociada a la definición de Sociedad civil como "aquellas formas de vida social de los hombres que están más allá de las formas de vida reguladas por las funciones del Estado, es decir, que tienen carácter privado". Kebir, Sabine. 1991. "Gramsci y la Sociedad Civil. Génesis y contenido concep-

en el plano internacional como un subproducto del diálogo regional de la integración. A nivel nacional, se promueven encuentros bilaterales entre la Cámara de Industrias y varias organizaciones sindicales sobre los temas de cesantía, empleo público, libertades sindicales y reforma del Estado.

Como se observa, concertar ha sido el resultado de un esfuerzo paulatino por generalizar los planteamientos y las demandas, por nacionalizar sus contenidos.

Se trata de una búsqueda de acuerdo sobre la base de la presentación de las propuestas que cada sector plantea, que una vez acordada dista mucho de los planteamientos concretos que las bases organizativas han expresado y que, por supuesto, una eventual resolución del acuerdo no va a poder garantizar.

Ilustrativo, en relación a este punto, es la modificación en las relaciones laborales. En este campo se ha pasado de negociar en el ámbito de la empresa, como acuerdo directo sindicato-empresa, a negociar en el ámbito de la nación, como acuerdos indirectos entre varios sectores. Pasando por escenarios tripartitos que tienden a la complejización de las demandas.

En todos los países se ha tenido, como lenguaje común, la necesidad de la concertación económica y social. No obstante, en cada uno de ellos se practica de distinta manera, siguiendo un patrón general marcado por la crisis económica y la aplicación de los programas de ajuste estructural. Aunque también se consideran características nacionales y la presencia o ausencia de conflictos bélicos.

La concertación ha sido el resultado de un proceso interno en el que las organizaciones han logrado consolidar sus expresiones nacionales y dar un carácter nacional a sus demandas, luego de observar las dificultades para proponer y consolidar organizaciones y acuerdos locales.

La acción civil ha sido orientada a resolver la preocupación que Castells plantea de "relacionar lo que hacemos con lo que está ocurriendo a nivel mundial" y superar de esta forma el

tual". En *Revista Nueva Sociedad* No.115. Setiembre-Octubre de 1991. Caracas, Venezuela. Página 127).

peligro que representa "el confinamiento de lo local al ámbito de lo local".¹⁵

Pero también, la concertación ha sido consecuencia de un proceso externo forzado por la globalización económica que obliga a la homogenización interna para agilizar su comportamiento como bloque económico.

Esta expresión es resultado de un determinado comportamiento del Estado y una actitud compulsiva del mercado, como señala Habermas "los esfuerzos serios por alcanzar una organización autónoma fracasan frente a determinadas resistencias que se originan en el capricho sistemático del mercado y del poder administrativo".¹⁶

La paradoja estriba en que mientras se logra o facilita el establecimiento de acuerdos nacionales y la consolidación de instancias nacionales, el sistema político excede el territorio de la nación y la política se vuelve una cosa de mercado.¹⁷

La concertación limitada e incipiente a que nos referimos es posible por un proceso de reestructuración interna de las organizaciones sociales que obliga a cierto nivel de coordinación y también por la aparente "apertura" del sistema político que busca concertar en el plano nacional.

Qué y cómo concertar

Si se observa con detenimiento las propuestas y los resultados de algunos de estos acuerdos de concertación (Recuadro 1) se descubre que el ejercicio es limitado.

15. Castells, Manuel. 1994. "Lo local y Lo global: El papel de los nuevos movimientos vecinales en el nuevo orden mundial". En *Revista El Salvador en Construcción*. San Salvador. El Salvador. Página 14.

16. Habermas. Op. cit. página 57.

17. Lechner, Norbert. 1994. "Los Nuevos Perfiles de la Política: Un bosquejo". En *Revista Nueva Sociedad*. No. 130. Marzo-Abril de 1994. Caracas, Venezuela. Página 36.

Recuadro 1

**PLANTEAMIENTOS INCLUIDOS EN LAS
PROPUESTAS DE CONCERTACIÓN**

HONDURAS: PROPUESTA PROGRAMÁTICA DE LA PLATAFORMA
 DE LUCHA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE
 HONDURAS:

PUNTOS DE PARTIDA.

- Lograr un mayor fortalecimiento organizativo,
- Defensa y profundización de la reforma agraria,
- Asegurar la vigencia de las garantías constitucionales referidas al derecho de libre organización.

PROPUESTAS EN EL CAMPO ECONOMICO:

- El desarrollo del Sector Social de la Economía,
 - La aplicación de un sistema de reforma agroforestal integral,
 - El efectivo fomento y protección de la pequeña y mediana empresa,
 - La transformación del sistema monetario-financiero y
 - La reestructuración del sistema tributario. Propuestas en el campo social: - Una redistribución del ingreso y una retribución justa al trabajador,
 - Garantías de obtener un ingreso mínimo con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de salud, educación, alimentación y vivienda digna.
-

Sigue...

...viene

NICARAGUA: ACUERDOS DE CONCERTACIÓN
FASE No.1 y No.2

ACUERDOS FASE I:

- Una política económica que se pronuncia por la estabilización,
- Una política monetaria que tienda a la reducción de la inflación y a la promoción de las exportaciones,
- Financiamiento oportuno para los sectores productivos y
- Reducción paulatina del déficit público.
- Se establece la prioridad de los presupuestos de Salud y Educación.
- Analizar la reestructuración de las empresas públicas denominadas Areas de Propiedad del Pueblo (APP) con opciones de devolución, privatización y participación obrera.

ACUERDOS FASE II.

- Discusión centrada en el tema de la propiedad,
 - Creación de la Solvencia de Ordenamiento Territorial (SOT):
 - Criterios de regulación de propiedades urbanas:
Derecho a "una vivienda digna que garantice la privacidad familiar",
Impedir el enriquecimiento.
Favorecer los terrenos distribuidos durante la revolución con lotes urbanos de cien metros cuadrados.
 - Criterios de regulación de las propiedades rurales:
Garantizar los títulos de uso o dominio extendidos por la reforma agraria (tierra a los productores individuales o cooperados).
-

Sigue...

...viene

ACUERDOS FASE II

- **Criterios para la privatización o devolución de empresas públicas:**

Privatización mediante licitación pública o negociación directa de las empresas o activos de propiedad parcial o total del estado.

Garantizar un 25% de participación de los trabajadores en la propiedad de sus activos totales en las empresas estatales.

PANAMA CONTENIDOS DEL ACUERDO DE
CONCERTACION ENTRE CTRP Y SIP.

IDEA OBJETIVO:

- La concertación entre los trabajadores y los industriales "...de cara a dotar al país de una estructura económica que asegure la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas del pueblo panameño".
- Necesidad de una estrategia de desarrollo nacional. Balance de Problemas:
- El desempleo,
- La insuficiencia de la inversión,
- Las migraciones hacia la ciudad y
- El aumento de la pobreza crítica.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO:

- Garantizar las condiciones mínimas de vida de la población afectadas por la situación de crisis política y por las consecuencias de la invasión norteamericana:

Acceso de la población a los servicios básicos de salud, educación y seguridad social.

Sigue...

...viene

PROPUESTAS A CORTO PLAZO.

◦ PLAN DE ACCIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA:

La atención de las inversiones públicas,

La oferta de bienes y servicios sociales básicos y

El financiamiento de la micro y pequeña empresa.

La defensa de los ingresos reales de los trabajadores mediante la orientación de los consumidores y

La aplicación equitativa de la legislación laboral.

PROPUESTAS A MEDIANO PLAZO:

◦ La generación de empleos y el ataque de la pobreza,

◦ La construcción de infraestructura,

◦ El estímulo a la demanda interna,

◦ La promoción de exportaciones,

◦ El desarrollo y asimilación de la tecnología,

◦ La explotación de los recursos canaleros,

◦ El fomento del ahorro y la inversión y

◦ La generación de políticas que permitan la modernización y transformación de la estructura productiva:

la transformación agraria,

el desarrollo y modernización industrial y

la diversificación de servicios.

En efecto, antes que encontrar las típicas demandas sociales y de apertura política, se encuentran las tradicionales propuestas de política económica. Los acuerdos son mínimos y no son vinculantes.

Las propuestas de mediano plazo pretenden un virtual acercamiento de tirios y troyanos en aras de poder enfrentar la competencia y las consecuencias de la liberalización económica, en esto se establece un puente con las propuestas de integración económica.

El ejercicio del poder y la lucha por la democracia desde las organizaciones sociales, adquiere un nuevo sentido cuando se entroniza la racionalidad económica en la política y que claramente el mercado se extiende en los ámbitos no económicos.¹⁸

A manera de ilustración destaca el carácter orgánico que se le ha dado a foros de participación empresarial y laboral que funcionan autónomamente, tales como la Fundación del Trabajo en Panamá y el Foro Obrero-Empresarial en El Salvador; o bien que son el resultado de iniciativas gubernamentales, como el Consejo Superior de Trabajo para los casos de Costa Rica y El Salvador.

En estos ámbitos lo que se concerta son las estrategias y mecanismos para la competencia, la productividad y la eficiencia que desde el espacio nacional deben realizarse para participar con buen suceso en el espacio regional e internacional.

Destaquemos, también que sobre este mismo eje se buscan ámbitos más amplios de concertación, casi siempre expresados como sociedad civil y gobierno, orientados en lo fundamental a discutir la operatividad necesaria para el gobierno de la globalización y la integración.

Los avances de la organización social en lo nacional

La existencia misma de organizaciones y movimientos sociales constituyen un aspecto de trascendental importancia en la realización de los intereses populares y en la construcción misma de la democracia.

18. Lechner. op.cit. pág. 37.

En efecto, la existencia de las organizaciones permite la constitución de una premisa fundamental en todo proceso democrático: la participación. De esta forma se generan alternativas de participación que desembocan en proyectos de gestión para las organizaciones sociales.

Aún cuando sean los líderes, a través de las juntas directivas, quienes dirigen el proceso, las estructuras organizativas contribuyen sin duda a fomentar la participación y elevar el potencial de actor social de los sectores populares.

Además no se trata de cualquier tipo de participación, sino de una membresía estructurada (organizada), dado que se articula en esquemas organizativos, lo suficientemente amplios como para expresar los diferentes intereses de estos sectores.

La presencia de estas agrupaciones contribuye a la "repolitización democrática de las masas" en la medida en que refuerza la "capacidad de auto organizarse, auto desarrollarse y autodefenderse".¹⁹

Por otra parte, la manifestación de estas organizaciones y sus planteamientos obligan a desarrollar medidas de presión, reivindicación, proposición y negociación que los va convirtiendo paulatinamente en un actor social.

La existencia misma de las organizaciones actúa como una conciencia crítica frente a las actuaciones de las estructuras empresariales y estatales, de esta forma constituyen un contrapeso en todo ejercicio democrático, por más incipiente que éste sea.

Es evidente, que las expresiones sociales denotan un carácter voluntarista en sus acciones, que prefiere recurrir a la institucionalidad establecida para la canalización de las demandas, antes que ensayar modalidades alternativas de gestión e incidencia.

19. Amin, Samir. 1991. "El problema de la democracia en el Tercer Mundo Contemporáneo". En *Revista Nueva Sociedad* No. 112. Marzo-Abril. Caracas, Venezuela. Página 35.

En el reformismo, la emancipación social es establecida por una normativa que permite la cooptación y canalización de las demandas, lo que el discurso partidista en Centroamérica denomina "estado de derecho", que las organizaciones sociales respetan para actuar con racionalidad y en razón de ese respeto a veces violentan.

En Centroamérica, estas agrupaciones se han ganado un espacio en el debate nacional, por acción u omisión, para legitimar o resolver conflictos, los Estados nacionales y las expresiones empresariales buscan la negociación y el acercamiento con estas expresiones populares.

El esfuerzo sería pírrico si no se considera que la "generación de opinión informal surgida a su vez de vidas públicas autónomas"²⁰ no incidiera o filtrara los mecanismos de opinión formal para acceder estos planteamientos y responder medianamente a estas respuestas.

Un elemento adicional es que, a pesar de sus límites, las organizaciones representan un interlocutor válido como expresiones nacionales y regionales, que paulatinamente empiezan a ganar espacios en los foros nacionales y en las instancias regionales, la concertación social y la integración regional, son ejemplos de estas iniciativas.

Los límites de la concertación

Con estructuras organizativas limitadas y poco representativas, con un alto nivel de atomización y dispersión, junto a las debilidades ideológicas y partidarias para una coordinación sobre la base de los sectores que dicen representar; es obvio que el nivel de injerencia se vea reducido.

En efecto, muchos son los límites que podemos detectar, para los intereses de los sectores populares, en los procesos de concertación que se han suscrito.

20. Habermas. Op. cit. página 67.

Uno de estos límites es la poca injerencia demostrada por las organizaciones sociales para influir o pretender la suscripción de algunos de sus planteamientos en estas iniciativas, por el contrario las agendas y muchos de los acuerdos, favorecen a los sectores estatales y empresariales.

Regularmente estos procesos han sido motivados por las expresiones gubernamentales o también empresariales que promueven la participación de las organizaciones sociales para garantizar la legitimación de estas iniciativas.

Las estructuras organizativas y los canales de presión de las organizaciones sociales, generalmente son de menor repercusión que las posibilidades de las organizaciones con las que concertan.

Lo concertado expresa marcos delimitados y por lo general áreas de consenso cuyo nivel de generalidad, reducen las posibilidades de aplicación y de monitoreo.

Lo pactado, por lo general, no es vinculante, lo que impide definir acciones que reglamenten y sancionen la ejecución de lo suscrito o su eventual violación.

Además, estos acuerdos resultan de iniciativas de las cúpulas que dirigen organizaciones con expresiones en un macronivel, lo que facilita la falta de compromiso de las bases sociales con respecto a lo acordado.

Pese a estas limitaciones, las propuestas de concertación social que se desarrollan en la región permiten un espacio para el diálogo y para el intercambio de iniciativas en sectores sociales que antes de la crisis política y económica no tenían posibilidades de acercamiento.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Es este otro espacio de la acción organizativa y un nuevo contexto en donde se expresa la tensión entre estos movimientos sociales con el mercado y el poder administrativo.

La regionalización de la política y de la economía han obligado a los sectores populares organizados a la regionalización de sus planteamientos y de sus estructuras organizativas.

Este proceso se ha consolidado sobre todo en lo que va de la década de los noventa. La tendencia ha ido en dos sentidos hacia dentro y de forma horizontal.

A lo interno, orientada hacia los sectores sociales mismos, con el surgimiento de expresiones organizativas nacionales y regionales de los trabajadores, los campesinos, los pobladores, los cooperativistas, los pequeños y medianos empresarios, los intelectuales.

De manera horizontal sobre la base de la conjunción de intereses de las agrupaciones resultantes de la primer tendencia, en términos orgánicos, la constitución de la ICIC.

Frente al mercado, las organizaciones recuperan la necesidad de efectuar los cambios gradualmente, considerando en estos cambios medidas compensatorias para los sectores más afectados. Frente al poder administrativo prevalece la idea de un "buen gobierno", en su nueva territorialidad regional.

No piden la revolución sino la reforma, puede que en efecto como suele señalarse, esta proposición sea una expresión de "realismo mágico" antes que de pragmatismo. Lo cierto es que los referentes ideológicos han cambiado y como señala Lechner "el desvanecimiento de estas coordenadas (ideológicas) amplía el rango de lo posible, pero al precio de debilitar el horizonte de lo deseable".²¹

Los planteamientos regionales

Para ubicar los planteamientos regionales, es necesario iniciar con una reseña de la evolución de la participación de las organizaciones populares en el marco de la integración y de las propuestas de estos grupos.

21. Lechner. Op. cit. página 41.

Desde la declaración de Antigua Guatemala (1990), en el marco de la firma del Programa de acción económica para Centroamérica (PAECA), los presidentes centroamericanos sugieren la necesidad de instruir a los ministros responsables del proceso de integración con el propósito de:

"...propiciar amplios procesos de consulta y de participación entre los gobiernos y los distintos sectores sociales relacionados con el desarrollo para que su participación sea protagónica en la toma de decisiones de la región, conducentes al logro de los fines que en la presente "cumbre económica" se persiguen". (punto IV PAECA).

Las organizaciones sociales populares, durante los tres primeros años (1991-1993), buscaron participar en la integración, a partir de sus propios medios y fuerzas.

ASOCODE, en la reunión de San Salvador en Junio de 1991, busca una participación de cara a su estrategia en el campo de la producción agrícola que incorpora propuestas en cuatro ejes básicos:

1. la transformación agraria, acceso a la tierra y productores campesinos,
2. la comercialización, adecuación e industrialización de la producción agrícola,
3. el crédito, instrumento estratégico para el desarrollo campesino y
4. el medio ambiente.²²

Es importante tener presente que alrededor de la propuesta agraria de ASOCODE, se encuentran otras importantes organizaciones regionales tal es el caso de la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) y de la Unión

22. ASOCODE. 1991. Estrategia Productiva de los Pequeños y Medianos Productores del Istmo Centroamericano. Honduras, Julio de 1991. Mimeo. San José, Costa Rica.

de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe (UPROCAFE).

Por otra parte, la organización recibe una especie de aval a sus propuestas en la cumbre de presidentes de San Salvador, cuando se reconoce "Recibir con especial interés los planteamientos de la Comisión Regional de Pequeños y Medianos productores para la Seguridad Alimentaria Centroamericana, e instruir a las instancias correspondientes a efecto de que se proceda a su pronta consideración y análisis, a fin de buscar una respuesta adecuada a la problemática considerada en los mismos". (numeral 35, declaración de San Salvador).

Con este aval gubernamental, ASOCODE inicia un proceso de consultas y de presentación de propuestas con los ministros de agricultura de la región centroamericana.

Mientras tanto, en el caso de los sectores sindicales se da una presencia significativa en la reunión de presidentes, celebrada en Diciembre de 1991 en Tegucigalpa, acontecimiento que coincide con la primer cumbre sindical. En este evento, organizaciones de CTCA, COCENTRA y de la CLAT suscriben un acta de compromiso que se presenta a los presidentes centroamericanos.

En este planteamiento, las organizaciones sindicales sugieren:

- La atención de los más apremiantes problemas derivados del ajuste estructural y la búsqueda conjunta de alternativas a estos planes mediante un tratamiento equitativo, solidario y participativo de la crisis actual.
- Una auténtica concertación nacional-popular y la necesidad de definir "un proyecto nacional popular que oriente un nuevo proceso de desarrollo integral e integrado, en la perspectiva de la construcción de la Comunidad Centroamericana".
- La necesidad de definir un perfil de modelo de integración que no reproduzca los errores del Mercado Común Centroamericano, denunciando que los actuales procesos de

integración se aplican en el contexto de políticas neoliberales que no consideran los intereses de los trabajadores.²³

En suma las organizaciones reclaman el estilo de la integración que se lleva a cabo y sugiere la plena incorporación de las organizaciones sindicales en las diferentes instancias y áreas de discusión a la Integración Centroamericana y la creación y fortalecimiento de organismos Tripartitos de concertación nacional y regional.²⁴

Las organizaciones sindicales miembros de COCENTRA y CTCAs se encuentran nuevamente en Junio de 1992, en el marco de la XII cumbre de presidentes celebrada en Nicaragua y suscriben un planteamiento que propone los principales aspectos de "una nueva agenda de desarrollo":

- la necesidad de construir nuevas estructuras económicas y sociales.
- la necesidad de impulsar un verdadero proceso de integración económica y social en la región.
- la formulación de un Convenio Multinacional de Seguridad Social para Centroamérica,
- la constitución de un Consejo Económico y Social Centroamericano de naturaleza tripartita y
- la elaboración de un capítulo socio-laboral o carta social en el marco de la integración.²⁵

En setiembre de 1992 en Tegucigalpa, COCENTRA y CTCAs revisan su estrategia de seguimiento a las cumbres presidenciales y la búsqueda de un espacio en el marco de la integración regional.²⁶ Como parte de las estrategias, que deben seguirse

23. CIOSL/ORIT/CEE. 1992c/. "La Integración Centroamericana. La posición sindical". *Cuaderno No.3*. Setiembre de 1992. San José, Costa Rica. Página 41.

24. CIOSL/ORIT/CEE. Op. cit. página 43.

25. Ibidem. paginas 58 y 59.

26. ORIT COCENTRA. 1992a/. *Memoria de la Reunión de Coordi-*

establecen contacto con el Consejo Coordinador Campesino de Honduras (COCOCH) organización miembro de ASOCODE y se procede a la programación de una reunión conjunta entre COCENTRA y ASOCODE.

En octubre de 1992 en San Salvador, ASOCODE, COCENTRA y la CTCA definen un compromiso de colaboración ante la XIII cumbre de presidentes que consiste en el apoyo de parte de ASOCODE a la propuesta laboral definida por CTCA/COCENTRA (ORIT/COCENTRA: 1992b) y el apoyo de los últimos a la propuesta del sector agropecuario elaborada por ASOCODE.²⁷

En diciembre de 1992, en el marco de el "Foro Campesino Centroamericano; Integración y Libre Comercio" se genera un proceso de consulta entre ASOCODE, UPROCAFE, CCC-CA, COCENTRA y CTCA y un intenso "lobby" frente a los presidentes centroamericanos, a los cuales se presenta la propuesta agraria y la propuesta laboral y se plantea que las organizaciones que componen este foro, representan un espacio más de la sociedad civil, razón por la cual es necesario considerar las expresiones del movimiento popular centroamericano y sus aportes frente al proceso de integración.

Los presidentes centroamericanos establecen un tibio reconocimiento a estas recomendaciones, en el numeral 62 de la declaración de Panamá, se establece el "reconocimiento a los sectores empresariales y laborales que se han reunido con nosotros durante esta cumbre, por el apoyo que están dando al proceso de integración centroamericana. Al reconocer este aporte, instruimos al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que establezca un procedimiento que les permita una mayor participación en dicho proceso de integración".

La iniciativa desarrollada en diciembre de 1992, deja abierta la posibilidad para que las organizaciones populares centroamericanas establezcan distintos canales de comunicación y

nacion. Tegucigalpa. Setiembre de 1992. Mimeo. San José, Costa Rica.

27 ASOCODE COCENTRA ORIT. 1992. Ayuda memoria de la reunión de coordinación. San Salvador, Octubre de 1992. Mimeo.

apoyo de propuestas conjuntas, al definirse espacios de encuentro y cooperación y al constituirse el foro Campesino Centroamericano, con la participación de todas las organizaciones presentes en la cumbre de presidentes de Panamá.

Pese a que, en los ámbitos de participación conjunta, la intensidad del debate disminuyó en 1993; es importante destacar que ASOCODE continuó con la ejecución de propuestas y el planteamiento de negociaciones con los ministros de agricultura, en tanto que COCENTRA ensayó relaciones con organismos tales como el Parlamento Centroamericano y la CTCA sostiene reuniones con el Secretario Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), quien adquirió el compromiso de considerar a las distintas organizaciones regionales populares en la Comisión Consultiva y de elevar a los presidentes centroamericanos la demanda del consejo tripartito para la consideración de los asuntos laborales.²⁸

Por otra parte, es necesario destacar que las relaciones bilaterales se mantienen entre estas organizaciones; existe comunicación permanente entre COCENTRA - ASOCODE y COCENTRA - CTCA.

Asimismo se han acercado posiciones entre CTCA y CCC-CA. Estas organizaciones retomaron el encuentro conjunto celebrado en Abril de 1991,²⁹ en el cual se sentaban las bases para una plataforma común y realizaron un seminario-taller sobre el proceso de integración centroamericana en Julio de 1993.

En 1993, se realiza un conjunto de seminarios sectoriales que reavivan la inquietud de promover una mayor participa-

28. ORIT. 1993. Ayuda Memoria de la Reunión entre Organizaciones Sindicales miembros de la ORIT de Centroamerica y el Dr. Roberto Herrera Cáceres, Secretario Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana. San José, Julio de 1993.

29. CLOSL/ORIT/CCC-CA/FES/UID. 1991. Cooperativismo y Sindicatismo: Protagonista del Cambio Social. Memoria del Primer Encuentro Centroamericano y del Caribe del Movimiento sindical y Cooperativo. Setiembre de 1991. San José, Costa Rica.

ción de las organizaciones, en el marco de la integración, sobre la base de propuestas de concertación entre las mismas.

En octubre de 1993, estas organizaciones junto con la Confederación Centroamericana de la Pequeña Empresa (CON-CAPE), la Federación de Organizaciones Comunales Centroamericanas (FECOG) y la Concertación de Organismos No gubernamentales inician la constitución de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). A partir del trabajo previo a la constitución de la ICIC, se reivindica un espacio en el consejo consultivo del SICA, que se logra en febrero de 1994.

Finalmente, con la constitución formal de la ICIC en marzo de 1994, se consolida el proceso de coordinación de las organizaciones que la conforman. Pese a los problemas que implica una coordinación tan amplia como la ICIC, han sido fundamentales sus planteamientos en torno a la institucionalidad del SICA y de su consejo consultivo, a la reglamentación de este consejo y al carácter que debe asumir la integración social regional.

Como se observa estos planteamientos tienen un mayor nivel de concreción en el ámbito sectorial, no son tan claros –todavía– como expresión de la articulación de sus intereses a nivel de la ICIC.³⁰

En el plano sectorial, los planteamientos son directos, incluye las condiciones en que se realiza la producción para los sectores productivos (cooperativos, campesinos, cafetaleros y pequeños empresarios) y las condiciones en que se realiza el trabajo para los sectores laborales, frente a los retos que plantea la integración comercial.

En el plano multisectorial, la propuesta es aparentemente tibia, si se tuviera un reconocimiento a la capacidad reivindicativa y organizativa por parte del sector administrativo.

En este segundo nivel, la estrategia se orienta a posibilitar y facilitar la participación en las discusiones y a garantizarse

30. Es importante tener en cuenta que la ICIC es un espacio de reciente constitución y que incluye una diversidad de sectores sociales, la articulación de dirigentes, entre estas distintas experiencias a nivel regional y en el plano nacional, es todavía incipiente.

un espacio en los foros regionales creados a efectos de la integración.

Esta labor es una tarea ganada, el templo ha sido abierto para que estos grupos puedan dar su predica. En la actualidad las opciones son básicamente las que permita la capacidad de filtrar críticamente estos espacios, con nuevas posiciones y diferentes puntos de vista, la influencia en el plano decisivo es todavía nula.

Las vicisitudes de la participación regional

Como se ha indicado, los actores civiles han buscado por sus propios medios convertirse en interlocutores del proceso de integración regional, diferenciados de las posiciones gubernamentales y de los organismos y comisiones técnicas.

En este campo, los grandes empresarios han aprovechado su tradicional y consustancial relación con los gobiernos de turno, en los países de la región, o bien han agudizado la efectividad de sus mecanismos de presión para lograr una participación directa en la estructura del SICA y en la generación de propuestas.

De hecho, el punto de vista empresarial ha estado presente en la mayoría de los documentos elaborados en este marco y sus representantes son candidatos a participar en las distintas comisiones que sean requeridas.

En efecto, una de las entidades que más se ha visto favorecida por el proceso de integración regional es el organismo empresarial denominado FEDEPRICAP, sus fuertes relaciones con distintos gobiernos de la región, le han permitido participar en las comisiones técnicas así como en los grupos preparatorios de las cumbres presidenciales.

Pese a estos obstáculos, en la cumbre de Octubre de 1993, los presidentes avalaron la constitución de un Comité Consultivo del SICA, este comité se convirtió en el marco para dos

enfrentamientos entre sectores de la sociedad civil, uno vinculado a los empresarios de FEDEPRICAP y otro compuesto por los miembros de la ICIC.

El primero de ellos debido a que el espacio de FEDEPRICAP y compañía se establecía como el foro de la sociedad civil en el cual los demás sectores deberían de participar.

La ICIC reivindica su derecho de actuar con identidad propia en el comité consultivo y que el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI),³¹ en donde participa FEDEPRICAP, se identifique como un ente más y no como el único.

El segundo, cuando se promueve la participación del sector privado (léase grandes empresarios) en el consejo consultivo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la intención de los miembros de la ICIC es la de que el Consejo Consultivo del SICA³² actúe para todo el sistema de la integración.³³

Por otra parte, la ICIC y el CACI enfrentaron problemas con la secretaria general del SICA, cuando en la propuesta de reglamento se promovía la creación de un comité consultivo del secretario general del SICA, para las organizaciones civiles. Su

31. El Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI) está compuesto, entre otras organizaciones, por FEDEPRICAP, El Movimiento Solidarista Centroamericano, la expresión regional de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) de tendencia social cristiana, la Asociación de Universidades de la Empresa Privada (AUPRICA).

32. La estructura mayor de la integración centroamericana es el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), formalmente el SICA está compuesto de Secretarías específicas, de las cuales funciona de manera activa la secretaria económica, el SIECA. Existe una intención de algunos funcionarios gubernamentales y organizaciones empresariales para que el consejo consultivo del SIECA esté compuesto solamente por los empresarios y que sea distinto del Comité Consultivo del SICA. La intención de la ICIC es que este último sea el consejo de cualquiera de las secretarías específicas existentes o que se llegaren a crear.

33. ICIC. 19 de Agosto de 1994b. Carta a los Presidentes de Centroamérica. San José, Costa Rica.

participación en este comité tiene sentido, en la medida en que se refiere a toda la institucionalidad del sistema.

La propuesta de la ICIC es que todo el SICA y en particular las cumbres presidenciales se conviertan en un espacio para el debate político y la definición de estrategias regionales.

El objetivo es que el SICA y su máximo organismo, las reuniones presidenciales, se conviertan en un foro público con la participación de los gobiernos, de la sociedad civil y de los organismos de cooperación, tal y como en una ocasión lo sugirió el actual presidente hondureño.³⁴

Los límites de la integración regional

La presión por un espacio mayor de la sociedad civil, en el contexto de la integración, es todavía una demanda con limitada incidencia.

Sin embargo, el carácter de la ICIC y su composición de organizaciones sociales de una amplia membrecía les ha traído una serie de limitaciones que le restan posibilidades para poder avanzar al mismo ritmo del SICA o de su contraparte empresarial.

La primera de ellas, es que se trata de una iniciativa de reciente constitución, excepto por las expresiones sindicales y cooperativas, la consolidación de las instancias nacionales es el resultado de un largo proceso que concluye a fines de la década pasada. Por otra parte la constitución de las expresiones regionales sectoriales es un fenómeno de inicios de la presente década. Finalmente, la consolidación del espacio de acción intersectorial tiene escasos meses.

La segunda limitación es que se trata de expresiones regionales sumamente heterogéneas, con ambivalencias y conflictos

34. Ibidem.

internos que reducen su capacidad de maniobra como entidades en sí mismas.

De lo anterior resulta una tercera limitación: el ejercicio mismo de la intersectorialidad, se trata de estructuras organizativas disímiles que tienen que conciliar intereses entre sí para lograr una plataforma reivindicativa y propositiva de consenso.

Siguiendo este orden de ideas, una cuarta limitación estriba en la búsqueda de identidad que el espacio de la ICIC representa, como señalan algunos de sus miembros, la iniciativa es un espacio de articulación ideológica y eso obliga a la toma de posición, aludiendo a la participación de la CCC-CA en el marco del CACI y algunas ambivalencias en los planteamientos de las ONG's.

Una quinta y no menos importante limitación, es lo extendido de su base social, que obliga a procesos relativamente largos y complejos de consulta a las bases, si se considera el ritmo que sigue la integración.

La salvedad planteada a este extremo, por parte de los miembros de la ICIC, es su argumento para pretender una integración con sentido estratégico (política, económica y social) y no coyunturalista (comercial) como la promueven los gobiernos centroamericanos.

Otra limitación se sustenta en la ausencia de estructuras técnicas consolidadas que aporten elementos importantes en la generación de propuestas, a lo que se agrega la desconfianza de las organizaciones sociales a los organismos técnicos de apoyo.

Esta limitación se magnifica si se compara con la capacidad de los grandes empresarios para sostener y financiar, pagando los mejores recursos materiales y humanos, una estructura institucional-operativa de apoyo para la generación de sus propuestas.

Los miembros de la ICIC dependen de los limitados fondos alternativos de la cooperación externa, en tanto que otros sectores productivos, empresariales, se sustentan en su propia capacidad productiva, los constantes traslados de recursos financieros que reciben de sus gobiernos y la presencia de

una estructura de apoyo en los fondos oficiales de los países desarrollados.

Se trata –claro está– de una competencia en condiciones desiguales.

MEDIOS, MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Por otra parte, las organizaciones buscan distintos medios para expresar sus demandas y planteamientos y buscar su realización.

Una de estas modalidades ha sido la participación directa en procesos revolucionarios. Extensión de la acción política a la acción organizativa sectorial, como sucediera en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

Otro mecanismo de expresión de demandas, es a través de la integración a propuestas nacionales de reivindicación desde la sociedad civil, por ejemplo en Guatemala (Instancia Nacional de Consejo, Asamblea de Sectores Civiles) y Honduras (plataforma de Lucha, Coordinadora de Organizaciones Populares).

También, se ha utilizado como mecanismo la participación en partidos políticos tradicionales con opción de elección de representantes populares, los casos de Costa Rica y Panamá. Obien la participación en partidos no tradicionales con opción al gobierno como sucede en Nicaragua y El Salvador.

Otro recurso organizativo han sido las manifestaciones públicas como medidas de presión, siempre es un componente importante, tiende a ser más utilizado en unos países que en otros, sobre todo en aquellos que expresan crisis evidentes de gobernabilidad, como sucede en Nicaragua, Guatemala y Honduras.

Dentro de las modalidades, que organizaciones pro gubernamentales o insertas en el sistema político han utilizado, está

la institucionalización de las demandas y de sus organizaciones, como sucede en Costa Rica con la creación de una serie de instituciones que tienden a la canalización de reivindicaciones, o bien como ocurre en Honduras con la creación de estructuras paralelas, pro gubernamentales, a las organizaciones sociales. Dentro de este aspecto se agrega el acercamiento y cooptación parcial de dirigentes en los procesos institucionales.

Otro mecanismo es la canalización de demandas sociales, a través de una institucionalidad sumergida que incluye modalidades de padrinazgo, pago de compromisos adquiridos durante las campañas electorales e infinidad de otros mecanismos.

Así también se plantea la utilización de una serie de instrumentos, diferenciados según los sectores (propuestas de legislación e iniciativas de proyectos en el caso de las cooperativas, relaciones bilaterales con gobiernos y la firma de convenios en el caso de las organizaciones campesinas, foros tripartitos y la negociación colectiva en el caso de las organizaciones sindicales).

Es importante destacar, que por lo general las organizaciones sociales recurren a los mecanismos institucionalizados por el sistema político para la canalización de sus demandas, es plausible expresar que incluso los movimientos de presión (marchas, paros, huelgas, bloqueos, toma de instalaciones) sean parte de la institucionalidad y de las pocas opciones al disenso que el "poder administrativo" permita.

Como plantea Habermas y consideramos pertinente para el caso de Costa Rica, existe la "voluntad pública", para el ejercicio pleno de la dominación, de tratar estos planteamientos disidentes para incorporarlos a la institucionalidad y como el mismo autor plantea siempre existe la posibilidad de filtrar críticamente el sistema.³⁵

Por otro lado, tampoco les preocupa a las organizaciones sociales desestabilizar el sistema, cuando éste ocurre ha sido la expresión del partido utilizando el frente de masas, aunque

35. Habermas. Op. cit.

tampoco podemos negar que en El Salvador y en Guatemala, la sola reivindicación es ya de por sí revolucionaria.³⁶

Ahora bien, producto de lo que Maihold denomina el "adelgazamiento e informalización de la política"³⁷ que se suma a la debilidad institucional, la cultura política tradicional y la crisis económica, el espacio de negociación de los movimientos sociales tradicionales se ve constreñido.

En efecto, la canalización de las demandas no encuentra un referente político adecuado, así también el sustituto del Estado como organizador social: el mercado, tampoco ofrece o permite la cohesión social ni la elaboración del consenso, por el contrario, lo restringe.

La estrategia de los movimientos sociales centroamericanos, nuevos y viejos, ha sido la creación de instancias de coordinación regional, así como la articulación de diversos intereses sociales.

Esta yuxtaposición de demandas tiene el propósito de lograr una mayor injerencia en los espacios regionales. El ejercicio de encuentro y articulación de intereses, así como el ámbito de realización obligan al ensayo de nuevos métodos y formas de lucha, reivindicación y proposición.

36. Samour, Héctor. 1994. "Marco Teórico político para la construcción de un orden democrático en El Salvador". En *Estudios Centroamericanos* 543-544. San Salvador, El Salvador.

37. "Adelgazamiento comprendería aquellas experiencias en que se han perdido los referentes sociales de las políticas tradicionales y la informalización de la política incluye el surgimiento de nuevos esquemas de presencia política (...) que marginan los aspectos tradicionalmente institucionalizados de fenómenos políticos". En Maihold, Günther. 1994. "Representación Política y Sociedad Civil". En Carballo y Maihold (Comp). *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, Legitimidad electoral y Sociedad Civil*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung y CEDAL. San José, Costa Rica. Página 211.

Representación y delegación

Del lado de las organizaciones sociales y en particular de los sectores populares, quienes concertan y participan en el proceso de integración, son dirigentes que han asumido por delegación el liderazgo, es común observar a cuadros técnicos de las organizaciones asumiendo tareas de representación.

Los miembros de base de las organizaciones delegan la representación aduciendo razones de tiempo, de conocimiento del tema y de lenguaje; buscan a los cuadros mejor formados dentro de sus bases y si éstos no existen optan por ser representados por cuadros calificados o técnicos cercanos a la organización. A mi modo de ver, más que un problema de sustitución, se busca resolver el problema técnico, aunque no faltan los dirigentes que asumen la delegación en una clara actitud sustitutiva.

El asunto es más complejo si se considera que la membresía es siempre dudosa y por lo general de difícil reconocimiento, por cuanto el factor cuantitativo es considerado de peso para reclamar participación y exigir atención a los intereses particulares.

A manera de ilustración, el movimiento sindical se encuentra articulado por lo menos por tres centrales, como sucede en Honduras y hasta por doce confederaciones, como sucede en Nicaragua.

Este asunto se agrava si se considera que un 60% de los sindicalizados pertenece a sindicatos independientes. Agréguele a esta situación, que el porcentaje de sindicalización oscila entre el 8% y el 14% del total de la población económicamente activa.

Obviamente se trata de organizaciones que expresan déficit de representación, no obstante, el surgimiento de instancias como la ICIC que aglutina en su seno a organizaciones regiona-

les de distintos sectores garantiza una participación más amplia y un mayor nivel de representación.

Además, el problema no es exclusivo del movimiento popular; generalmente los gobiernos, los partidos políticos y las entidades empresariales tienen problemas de representatividad.

El sistema político es delegable y los mecanismos de participación son inexistentes en el ámbito oficial y poco funcionales o inadecuados en el ámbito civil.

La representación y la participación atraviesan por diversas disyuntivas, como sostiene Günter Maihold, la primera de ellas referida al inconcluso paso de la legitimación de la transición a la legitimidad del rendimiento³⁸, la segunda se refiere a la tensión entre democratización y modernización³⁹ y la tercera tensión se establece entre la representación política y las necesidades de la gobernabilidad.⁴⁰

38. Para Maihold "la legitimidad de rendimiento de los gobiernos de segundo y tercer turno democrático en América Central está influenciada (...) del fracaso de los gobiernos de la transición en sus tentativas por asegurar la continuidad de su política y la contradicción estructural de una creciente democracia política, que encuentra al mismo tiempo cerrados los caminos hacia una solución de la crisis económica del crecimiento a consecuencia de la desigualdad social". Maihold. Op. cit. página 209.

39. El autor señala que: "los procesos de globalización e integración parcial en los mercados internacionales han desarticulado los esquemas tradicionales de integración social y nacional". (Maihold. Op. cit. página 209). El surgimiento de sociedades segmentadas como producto de este proceso dificulta las posibilidades de organización social y política de estos sectores. (En Lechner, Norbert. 1993. "Modernización y Modernidad: La búsqueda de ciudadanía". En *Centro de Estudios Sociológicos (ed.) Modernización Económica, democracia política y democracia social*. México D.F. página 65).

40. En el sentido de que "el patrón estatal de la representación se expresaba a través del procesamiento administrativo burocrático de las demandas y menos por la expresión plural y partidista de aquellas, dejando las organizaciones sociales al amparo de los intereses del estado y los partidos políticos

Estas disyuntivas demuestran la falta de mecanismos eficientes de intermediación entre sociedad y estado, que obligan a que, en no pocas ocasiones, el gobierno, fuera de la esfera estatal, busque el "contacto directo con los actores de la sociedad de espaldas a los partidos políticos", por lo general mediante procesos de concertación social.⁴¹

El carácter de las estructuras

La mayoría de las organizaciones sociales y populares está formalmente constituida por una asamblea, una junta o consejo directivo que se encarga de definir y ejecutar las políticas de la asamblea y para ello se subdivide en secretarías o puestos que atienden áreas específicas que a su vez dan origen a equipos y comisiones de trabajo.

En muchos casos estas comisiones se expresan a través de funcionarios que le dan cuerpo y seguimiento cotidiano a sus propuestas. En la práctica estas estructuras intermedias, donde por lo general opera el funcionario, constituyen el mecanismo que permite una participación directa. De esta forma, el ejercicio organizativo cotidiano obliga a recurrir a los cuadros técnicos. Si bien podemos señalar que no existen mecanismos para una adecuada participación, cuando ésta se reclama en el interior de las estructuras organizativas es posible su canalización.

Una revisión de la estructura de funcionamiento de las organizaciones, plantea fuertes críticas a la estructura central (centralismo, verticalismo, vanguardismo, distancia base-dirigencia); sin embargo, estos vicios tienen su origen en un fuerte componente delegatorio, que traslada los problemas y la reso-

sin enraizamiento y referentes claros de carácter social".
Maihold. Op. cit. 210.

41. Maihold. Op. cit. pag 211.

lución de los mismos a los otros que están en Junta Directiva, situación común que contribuye a generar los problemas de apatía, conformismo, economicismo y coyunturalismo en las bases de las organizaciones. La consecuencia lógica es una distancia abismal entre la base y la dirigencia.

Por otra parte conforme estas estructuras se expresan a nivel nacional y regional, la participación es cada vez más escasa y la representación tiende a ideologizarse. Esto repercute en que se perpetúen los líderes en puestos de dirección; la burocratización de las dirigencias es un vicio común que se reproduce en estas agrupaciones.

En muchos casos, esto puede ser el resultado de una actitud deliberada del dirigente, que a través de limitados programas de formación lesiona el surgimiento de una población de relevo. También es el resultado de un proceso de especialización y de tecnificación de liderazgo que convierte en necesarios a los dirigentes con experiencia.

Cuando la sucesión se da, es más el resultado de procesos conflictivos internos, el cual se expresa con cambios en dirigencias, que de una estrategia definida y articulada de renovación de cuadros, sobre la base de un crecimiento sostenido en la calidad de los miembros de la organización.

Esta dependencia le permite a las estructuras de poder, partidos y gobiernos, e incluso a los mismos empresarios identificar los líderes y cooptarlos limitando la actividad de la organización.

La influencia de los partidos

La relación partido-organización es quizás el más importante escollo que tienen las estructuras organizativas para una efectiva democratización interna.

En los países de la región el vínculo es claro y directo, las variaciones están en la línea de pensamiento político que suscriben los dirigentes.

No obstante, el fenómeno es común en los llamados movimientos sociales tradicionales, tiende a disminuir su expresión en las organizaciones de masa de reciente constitución.

Los movimientos sociales han encontrado un espacio reducido para utilizar los partidos políticos como cajas de resonancia, de todas formas muchas de estas agrupaciones políticas que nacieron con un fuerte vínculo de clase, se convierten cada vez más en experimentos policlasistas que al acercarse al interés general se alejan inexorablemente del interés particular de las organizaciones sociales.

El tema, a mi modo de ver, es el resultado del decantamiento del clientelismo político y en ese sentido una consideración de pragmatismo organizativo. Toda vez que vínculos, claramente dibujados, con las estructuras partidarias facilitan el reconocimiento y la canalización de las demandas.

En efecto, una práctica común en algunas organizaciones de masa es la de la modificación de sus líderes a partir de las variaciones gubernamentales, como sucede en Guatemala, Costa Rica y Panamá. A veces la modificación se expresa en los métodos y formas de lucha más que en los métodos y formas de organización.

El tema puede estar asociado al acuerdo tácito sobre el modelo de desarrollo que muchas organizaciones sociales, particularmente las tradicionales (sindicatos, cooperativas, asociaciones comunales), parecen sustentar y en ocasiones invocar en su relación con los partidos políticos.

En Centroamérica, existen dos extremos interesantes en donde la politización de los dirigentes actúa: Costa Rica y El Salvador.

Costa Rica es un caso típico de clientelismo político, lo que expresa —a mi modo de ver— la fuerte integración de su sistema político; se trata de una relación conservadora, practicada fundamentalmente por cuadros dirigentes pertenecientes a los dos partidos mayoritarios, pero también el desarrollo de la organización popular respondió a los intereses de los partidos de izquierda, el debilitamiento de la organización sindical bananera es una lamentable expresión de este aspecto.

Sin embargo es importante anotar, un creciente desencanto civil respecto de los partidos políticos y la búsqueda de otras identidades, esta "desafección" (Paramio: 1993, 264) se explica por la burla permanente que los gobernantes hacen de las promesas de campaña y por la separación, establecida en el ejercicio del poder administrativo, entre gobierno y partido.

El Salvador, expresa la tendencia contraria, a pesar de los cambios, casi todas las organizaciones populares son expresión de los diferentes partidos que componen el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La coyuntura política anterior obligó a que los partidos impulsaran a muchos de sus cuadros políticos como dirigentes sociales y garantizar de esta forma un frente de masa asociado a la labor insurreccional.

El resultado es por un lado la debilidad para considerar a líderes naturales de los movimientos sociales como población de relevo y por otro lado las dificultades para mantener la unidad en lo interno de las organizaciones si se da un rompimiento de la alianza que soporta el frente.

CONCLUSIONES

1. Las experiencias de concertación económico y social desarrolladas en los distintos países centroamericanos, confirman el debilitamiento de las estructuras tradicionales que servían de mediación entre la sociedad y el estado (los partidos políticos) y expresan la imperiosa necesidad de lograr acuerdos (no necesariamente para el consenso pero sí para disminuir las tensiones del disenso) en espacios de acción que van más allá del poder administrativo.
2. La integración regional, básicamente comercial, que se ensaya en Centroamérica expresa la paradoja de asumir la exclusión social en lo económico y de promover la cohesión social en lo político. Esta integración ha permitido, por

acción u omisión, la expresión de los actores sociales en ámbitos también regionales.

3. En efecto, una conclusión que nos permite el trabajo, es comprobar que ha habido una ampliación de las razones o causas de movilización y de organización (no exactamente una variación como se había expresado hipotéticamente) ya no se realiza exclusivamente con criterios clasistas, sino también por identidades mucho más amplias.
4. Las organizaciones se ven obligadas a articular sus problemas específicos con las situaciones globales en que tiene que presentarse. No se trata de atender la reivindicación específica como parte del proceso de globalización sino de entender que la demanda concreta debe realizarse en ese contexto y esto plantea variaciones, lo que les obliga a asumir, entre otros, el tema de la integración regional.
5. La experiencia organizativa demuestra que se ha dado una paulatina regionalización de las organizaciones y de sus demandas o planteamientos. Esto es resultado de las tendencias generales de la economía, así como producto de un proceso interno de fortalecimiento de las organizaciones.
6. La tendencia regional lleva a la necesidad de establecer alianzas políticas y pactos de cooperación entre distintas expresiones organizativas desde lo popular, así como con otras instancias de actores sociales, no necesariamente populares. Hemos destacado en el trabajo los ejemplos de articulación de sectores populares con sectores empresariales y alianzas horizontales entre las organizaciones sociales mucho más amplias.
7. En relación con las conclusiones anteriores, la democracia adquiere sentido regional para las organizaciones sociales y se manifiesta no sólo con la ausencia de guerra y sistemas políticos electos popularmente, sino también con la participación en la discusión y en la toma de decisiones acerca del desarrollo regional.

La tensión del movimiento social, mercado y poder administrativo, ha cambiado su correlato espacial, esta tensión se realiza en espacios territoriales mucho más amplios.

8. Inicialmente, habíamos sugerido como hipótesis que en las organizaciones sociales existe una división tajante entre la democracia "externa" y la democracia "interna".

Es decir la reivindicación de la democracia por parte de las organizaciones es una participación abierta y autónoma de los distintos actores sociales en las decisiones nacionales y en la producción y distribución de la riqueza, así como en el ejercicio de las funciones públicas. En tanto que la práctica de la democracia es cerrada y conducida, con niveles de organización que muestran estructuras jerárquicas y criterios de mando.

En efecto se da este fenómeno, pero esta visión a lo interno está mediada por la irresuelta relación partido-organización y por las dificultades organizativas para superar problemas de información y conocimiento que les obliga a seleccionar cuadros que les representen con cierto criterio técnico y por tanto a ejercer cierto liderazgo vertical.

9. Reconocemos el esfuerzo organizativo y reivindicativo de las organizaciones sociales para plantearse una visión regional y para contextualizar sus demandas, no obstante, se enfrentan una serie de límites:
 - a. La minimización del Estado y la "conformación de Estados Transnacionales", junto con la transnacionalización de las empresas, lo que plantea el problema de a quién se demanda, ante quién se presentan los planteamientos.
 - b. La elaboración de una complejo tejido institucional y jurídico, en el cual se enmarcan las propuestas y que limitan las posibilidades reales de incidencia.
 - c. La integración de demandas y planteamientos sectoriales en marcos nacionales y supranacionales que debilitan el nivel de incidencia.

- d. La crisis del pensamiento progresista. El ocaso de las utopías incide en la limitación de las expresiones organizativas y en la elaboración de planteamientos.
 - e. Por otro lado la acción organizativa y popular actúa, por lo general, como una acción reflejo ante los cambios suscitados, lo que limita su visión estratégica y los planteamientos prospectivos de estas organizaciones.
10. El proceso de modernización por el que atraviesan las economías centroamericanas provoca una segmentación de la sociedad y exagera la exclusión social. La "marginación social" es justificada en su aparente transitoriedad o bien en el resultado espúreo de "las nuevas condiciones del mercado". Este contexto fragmenta la sociedad y obliga a realizar un esfuerzo organizativo para fortalecer la cohesión. La reedificación del sentido de comunidad y la promoción del "asociacionismo ciudadano" representa, para las organizaciones sociales, su aporte más cristalino a la construcción de la democracia en Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir. "El problema de la democracia en el Tercer Mundo Contemporáneo". En *Revista Nueva Sociedad* No. 112. Caracas, Venezuela. Marzo-abril 1994.
- Arriola Palomares, Joaquín. *La Integración Centroamericana: Alcances y Perspectivas*. Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA). San Salvador, El Salvador. 1994.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Fundación Konrad Adenauer. Memoria del Seminario Internacional *Integración en América Central: Un Nuevo Enfoque*. Ciudad de Guatemala. Guatemala. 1993.

ASOCODE. "Estrategia Productiva de los Pequeños y Medianos Productores del Istmo Centroamericano". Honduras. Mimeo. San José, Costa Rica. Julio de 1991.

_____. "Propuesta del Sector de los Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios del Istmo Centroamericano a la cumbre presidencial agrícola". Managua. Mimeo. San José, Costa Rica. Setiembre de 1992.

Documento Resumen: Estrategia Global de ASOCODE. Mimeo. San José, Costa Rica. Mayo de 1993.

ASOCODE-COCENTRA-ORIT: "Ayuda memoria de la reunión de coordinación". San Salvador. Mimeo. Octubre de 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*. New York, EEUU. Enero de 1993.

Castells, Manuel. "Lo local y Lo global: El papel de los nuevos movimientos vecinales en el nuevo orden mundial". En *Revista El Salvador en Construcción*. San Salvador. El Salvador. 1994.

CCC-CA. *Por la Integración y el Desarrollo*. I Congreso Cooperativo del Caribe y Centroamérica. Panamá. San José, Costa Rica. Junio de 1992.

CIOSL/ORIT/CCC-CA/FES/UID: "Cooperativismo y Sindicalismo: Protagonista del Cambio Social". *Memoria del Primer Encuentro Centroamericano y del Caribe del Movimiento sindical y Cooperativo*. San José, Costa Rica. Setiembre de 1991.

CIOSL/ORIT/CEE. "La Integración Centroamericana. Las cumbres Presidenciales". *Cuaderno No. 1*. San José, Costa Rica. Setiembre de 1992.

- ___ "La Integración Centroamericana. Los Acuerdos de los Ministros de Trabajo". *Cuaderno No.2*. San José, Costa Rica. Setiembre de 1992.
- ___ "La Integración Centroamericana. La posición sindical". *Cuaderno No.3*. San José, Costa Rica. Setiembre de 1992.
- ___ "La Integración Centroamericana. Integración y estrategias de desarrollo en Centroamérica y Panamá". *Cuaderno No.4*. San José, Costa Rica. Febrero de 1993.
- ___ "La Integración Centroamericana. Las centrales sindicales ante la Integración". *Cuaderno No. 5*. San José, Costa Rica. Febrero de 1993.
- ___ "La Integración Centroamericana. La Seguridad Social en Centroamérica y Panamá". *Cuaderno No. 6*. San Salvador, El Salvador. Febrero de 1993.
- COCENTRA. Memoria de la Asamblea General de COCENTRA. San Salvador. Mimeo. Enero de 1992.
- ___ Memoria de la reunión de Consejo Directivo de COCENTRA. San José. Mimeo. Mayo de 1992.
- ___ Memoria de la reunión de Consejo Directivo de COCENTRA. Managua. Mimeo. Junio de 1992.
- ___ Memoria de la reunión de Consejo Directivo de COCENTRA. Tegucigalpa. Mimeo. Setiembre de 1992.
- ___ Memoria de la Asamblea General de COCENTRA. Panamá. Mimeo. Diciembre de 1992.
- ___ Memoria de la Reunión de Consejo Directivo de COCENTRA. Guatemala. Mimeo. Julio de 1993.
- COINDE. El aporte de las ONG de COINDE al proceso de democratización. Guatemala. Mimeo. Marzo de 1993.
- Comisión Ad hoc de los Gabinetes Económicos. Anteproyecto de Protocolo al Tratado de General de Integración Económica Centroamericana. Guatemala. Mimeo. Mayo de 1993.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Reestructuración del Sistema Centroamericano de Integración: bases y propuestas*. México. 1991.
- Comisión Preparatoria. "El sistema de Integración Centroamericana". XIII Reunión de Presidentes Centroamericanos. Ciudad de Panamá, Panamá 9 – 11 de diciembre de 1992.
- Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI). II Foro del CACI. San José, mayo de 1993.
- CONCERTACION de ONG's. *Acción Concertada. Organo de la Concertación de Organismos de Desarrollo*. Año II. No. 9. Managua, Nicaragua. Octubre de 1991.
- ___ *Acción Concertada. Organo de la Concertación de Organismos de Desarrollo*. Año III. No. 15. Managua, Nicaragua. Junio de 1993.
- ___ Boletín No. 3-4. Managua, Nicaragua. Marzo-abril 1993.
- ___ Boletín No. 5-6. Managua, Nicaragua. Mayo-Junio 1993.
- ___ "Concertando". Boletín No. 7. Managua, Nicaragua. Julio 1993.
- ___ *Cooperación Externa y Desarrollo en Centroamérica*. Documentos de la II Consulta Internacional de Cooperación Externa para Centroamérica. Managua, Julio de 1990.
- ___ *III Consulta Internacional sobre Cooperación Externa para Centroamérica*. Guatemala. Ciudad Guatemala. Junio de 1991.
- ___ *Programa de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo*. Managua, Nicaragua. Junio 1991-junio 1993.
- ___ *Sociedad Civil y Reconstrucción en Centroamérica*. Una visión de las ONG's sobre los retos de la Cooperación Externa hacia Centroamérica. Managua, Nicaragua, s. f.

Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCCCA), Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y Fundación Fiedrich Ebert (FES). 1993. "Memoria del Seminario Internacional" "Sindicalismo y Cooperativismo ante el Proceso de Integración Centroamericana". San José. Mimeo. Julio de 1993.

CTRP (Confederación de Trabajadores de la República de Panamá). Fundamentos de un compromiso de los partidos políticos con el movimiento sindical y la sociedad panameña. Ciudad de Panamá, Panamá. Enero de 1994.

FEDEPRICAP. Primer Congreso de la Libre Empresa para la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. Tegucigalpa, Junio de 1991.

— *Revista Integración en Marcha No. 1*. San José, Costa Rica. Setiembre de 1991.

— II Congreso Centroamericano de la Libre Empresa: "Globalización de la Economía: Un reto para Centroamérica". En *Revista Integración en Marcha No 6*. San José, Costa Rica. Julio-agosto de 1992.

— "Breve descripción del Esquema del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". Separata de la *Revista Integración en Marcha Alcance No. 8 y 9*. San José, Costa Rica. Noviembre-diciembre de 1992. Enero-febrero de 1993b.

Se instala Comité de Coordinación Intersectorial (CACI). *Revista Integración en Marcha Alcance No. 8 y 9*. San José, Costa Rica. Noviembre-diciembre 1992, Enero-Febrero de 1993a.

— Estado de la ejecución de la Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica Centroamericana. Separata de la *Revista Integración en Marcha No 10*. San José, Costa Rica. Marzo-Abril de 1993.

- Resumen Ejecutivo. Carta a los Presidentes de las Repúblicas de Centroamérica. San José, Costa Rica. 18 de agosto de 1994.
- Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua. Democracia y Desarrollo Participativo. Documento Final del III Encuentro Internacional de ONG's. Nicaragua. 1991.
- Fundación del Trabajo. Bases para una estrategia concertada para el Desarrollo nacional. Ciudad Panamá, Panamá. Enero de 1994.
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fundación Centroamericana por la Integración (FCI). AIDE MEMOIRE del Seminario Internacional: "Balance, Perspectivas y Alternativas a la Integración Centroamericana". San José. Mimeo. Abril de 1993.
- Guerra Borges, Alfredo. La Reestructuración del Mercado Común Centroamericano: Notas para una evaluación crítica. En *La Integración Centroamericana: Reestructuración y Nuevos Esquemas*. Fundación Fiedrich Ebert. San José, Costa Rica. 1993.
- Habermas, Jürgen. "La Soberanía Popular como Procedimiento". En *Cuadernos Políticos No.57*. México D.F., México. Mayo-agosto 1989.
- ICIC. Memoria del Evento Constitutivo de la ICIC. Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral (ICAL). San José, Costa Rica. Mayo de 1994.
- Carta a los Presidentes de Centroamérica. San José, Costa Rica. 19 de agosto de 1994b.
- Kebir, Sabine. "Gramsci y la Sociedad Civil. Génesis y contenido conceptual". En *Revista Nueva Sociedad No. 115*. Caracas, Venezuela. Setiembre-Octubre de 1991.

Lechner, Norbert. Modernización y Modernidad: La búsqueda de ciudadanía. En Centro de Estudios Sociológicos (ed.) Modernización Económica, democracia política y democracia social. México D.F. 1993.

"Los Nuevos Perfiles de la Política: Un bosquejo". En *Revista Nueva Sociedad*. No. 130. Caracas, Venezuela. Marzo-abril 1994.

Maihold, Günter. "Representación Política y Sociedad Civil". En Carballo y Maihold (Comp). *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, Legitimidad electoral y Sociedad Civil*. Fundación Fiedrich Ebert Stiftung y CEDAL. San José, Costa Rica. 1994.

— "El Sindicalismo: ¿Institución del trabajo o actor socio-político?". Fundación Fiedrich Ebert. Ponencia presentada al Seminario Sindicalismo y Globalización. Mimeo. San José, Costa Rica. Marzo de 1995.

Marín Zamora, Carlos. Paz, Democracia y Desarrollo para los noventa. Centroamérica y los actores externos. México. 1992.

Menjívar Larín, Rafael. "La concertación en la estrategia de desarrollo de Centroamérica". En *Democracia sin Pobreza: Alternativas de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. DEI-CADESCA. San José, Costa Rica. 1992.

Moneta, Carlos J. "Alternativas de la integración en el contexto de la globalización". *Revista Nueva Sociedad*. No. 125. Caracas, Venezuela. Mayo-junio de 1993.

ORIT. Ayuda Memoria de la Reunión entre Organizaciones Sindicales miembros de la ORIT de Centroamérica y el Dr. Roberto Herrera Cáceres, Secretario Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana. San José, Julio de 1993.

ORIT-COCENTRA. Memoria de la Reunión de Coordinación. Tegucigalpa. Mimeo. San José, Costa Rica. Setiembre de 1992.

- ___ Propuesta de Integración del Consejo Tripartito de Apoyo al Sistema de Integración Centroamericana. San José, Costa Rica. Diciembre de 1992b.
- Pacheco, Gilda y Sarti, Carlos. Las Migraciones Forzadas en Centroamérica: Una visión regional. Asociación Regional de Coordinaciones Nacionales de Organismos No Gubernamentales que trabajan con Refugiados, Desplazados y Retornados. San José, Costa Rica. 1991.
- Paramio, Ludolfo. "Consolidación Democrática, Desafección política y neoliberalismo". En Steichen, Regine (Comp). *Democracia y Democratización en Centroamérica*. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 1993.
- RMALC (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio). Memoria de ZACATECAS. La Opinión Pública y las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio: Alternativas Ciudadanas. México, Febrero de 1992.
- Ríos, Ivana. En este mismo volumen. 1995.
- Rivera, Rolando. "Las ONG's de la Región frente a la Integración Centroamericana". Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral (ICAL). Heredia, Costa Rica. 1993.
- ___ "Integración Centroamericana: Actores y procesos". Oficina de Consultoría Regional. San José, Costa Rica. 1994.
- Rojas Aravena, Francisco. "América Latina: El difícil camino de la concertación y la integración". *Revista Nueva Sociedad*. No. 125. Caracas, Venezuela. Mayo-Junio 1993.
- Samour, Héctor. "Marco Teórico político para la construcción de un orden democrático en El Salvador". En *Estudios Centroamericanos* 543-544. San Salvador, El Salvador. 1994.
- Schmitter, Phillippe C. "La Consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales". En *Revista Mexicana-*

na de Sociología, año LV, No. 3. México D.F. Julio-setiembre 1993.

Secretaría General (SG-SICA). *El Sistema de Integración Centroamericana*. San Salvador, El Salvador. 1993.

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). *Segunda Reunión Extraordinaria de los gabinetes económicos de los países del Istmo Centroamericano*. Mimeo. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Mayo de 1993.

Tangerman, Klaus. *Democracia y participación*. En este mismo volumen. 1995.

Thoumi, Francisco E. "Estrategias de Desarrollo, Convergencias de Políticas e Integración Económica". *Revista Nueva Sociedad*. No. 125. Caracas, Venezuela. Mayo-junio de 1993.

Vuskovic Céspedes, Pedro. *Integración Centroamericana. Situación, Posibles Impactos y alternativas de Política*. Concertación Centroamericana de ONG de desarrollo. Mimeo. Managua, Nicaragua. Enero de 1992.

SIGLAS UTILIZADAS

ASOCODE	Asociación Centroamericana de Pequeños y Medianos Productores para la cooperación y el Desarrollo.
CACI	Consejo Centroamericano de Coordinación Intersectorial.
CCC-CA	Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica.
COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores.
CONCAPE	Confederación Centroamericana de la Pequeña Empresa.
CONCERTACION	Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo.
CTCA	Confederación de Trabajadores de Centroamérica.
FECOC	Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (capítulo Costa Rica).
FEDEPRICAP	Federación de Entidades de la Empresa Privada de Centroamérica y Panamá. ICIC Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana.
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SIECA	Sistema Económico de Integración Centroamericana.
UPROCAFE	Unión de Productores de Café.

UNA DEMOCRATIZACIÓN PECULIAR: NICARAGUA EN LOS 80

Luis H. Serra Vázquez

FLACSO - Biblioteca

ANTECEDENTES

La dictadura somocista surgida de un golpe de estado (1936) se fundamentó en el control de la Guardia Nacional (GN) el apoyo del gobierno y del capital norteamericano,¹ además de la alianza con la fracción liberal de la burguesía y con la jerarquía Católica, todos ellos se unieron a principios de los 30 frente a la amenaza de cambio estructural que representaba el movimiento popular armado que dirigía A. C. Sandino.² También hay que señalar el apoyo brindado a los Somoza por un sector del movimiento obrero y campesino hegemónico gracias a la cooptación de sus dirigentes y la respuesta de algunas demandas.³

-
1. Además de la intervención de W. Walker (1857-8), los EEUU invadieron Nicaragua repetidas veces entre 1912-33 obteniendo la concesión exclusiva para un canal y formaron la Guardia Nacional.
 2. Selser Gregorio, *Sandino, general de hombres libres*, Educa, San José, 1974. Ortega H., *50 años de lucha sandinista*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1980.
 3. Chamorro Amalia, "Algunos rasgos hegemónicos del somocismo y la revolución sandinista", *Cuadernos de Pensa-*

Tras la fachada jurídica de una constitución que establecía un régimen político republicano democrático, se realizaban elecciones fraudulentas donde siempre triunfaba el Partido Liberal Nacional, así los Somoza se sucedieron en el gobierno al mismo tiempo que utilizaban el Estado para acrecentar su patrimonio personal. El Partido Conservador dirigido por la oligarquía granadina, jugó un tímido papel opositor, cuestionando los fraudes electorales e incluso promoviendo algunas revueltas armadas, pero siempre arribó a acuerdos con la dictadura a cambio de una cuota del poder político y económico.⁴

Las debilidades del sistema de partidos políticos se debía al atraso de la cultura política, las intervenciones del gobierno de EEUU, el predominio del caudillismo y localismo político y finalmente la carencia de libertades civiles y políticas durante 44 años de dictadura.⁵ La estrategia de los Somoza fue combinar la cooptación de líderes opositores y la represión de los insobornables. Los repetidos fraudes electorales, los pactos de cúpulas libero-conservadoras y las restricciones a la libre expresión y organización, convencieron a varios jóvenes que la

miento Propio, INIES, Managua, 1983. Gould J.L., *To lead as equals: rural protest and political consciousness in Chinandega, Nicaragua 1912-1979*, Univ. N. Carolina Press, 1990.

4. Barahona Amaru, "Estudio sobre la Historia Contemporánea de Nicaragua", *Rev. del Pensamiento Conservador*, No. 157, Oct-Dic. 1977.
5. El Partido Liberal Independiente (PLI) nació en 1944 contra la reelección de A.Somoza que controlaba el Partido Liberal. El mismo año surgió el Partido Socialista (PSN) como expresión del incipiente movimiento obrero. El Partido Social Cristiano nació en 1957, con sectores medios afines al enfoque preconizado por el Vaticano a nivel mundial. En los 70 se aparecen nuevos partidos por divisiones internas de los anteriores: del PSN surge el P. Comunista, del FSLN surge el Movimiento de Acción Popular (MAP) y el Partido Revolucionario Troskista (PRT), del PSC surge el Partido Popular Social-Cristiano.

vía armada era la única opción política, surgiendo así en 1961 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Históricamente, eran comunes las relaciones de "patronazgo" o "clientelismo" entre pobres y ricos, mediante las cuales se establecían obligaciones recíprocas: a cambio de empleo, alquiler de tierras, o préstamos, los trabajadores ofrecían su mano de obra y su fidelidad política. El control político se ejercía a través de una red de colaboradores somocistas vinculados a la GN, en las zonas rurales había un Capitán de Cañada, el terrateniente más fuerte de la zona, y los Jueces de Mesta con varios colaboradores armados en cada comarca. Los hacendados más importantes se constituían en "caciques" ⁶ que actuaban de mediadores respecto al gobierno municipal o departamental tratando de obtener beneficios (caminos, escuelas, luz) para su base social y que eran capaces de movilizar una masa campesina en tiempo de elecciones o de luchas faccionales contra otros caciques. Al igual que en otras sociedades rurales latinoamericanas, "el compadrazgo perpetúa y consolida la estructura de desigualdad, mientras que individualmente mitiga sus efectos". ⁷

En el aparato estatal habían unos 20,000 empleados públicos a fines de los 70. Existía cierta coordinación en la política económica a través de Banco Central, la Presidencia delegaba en cada Ministerio gran parte de las decisiones. La mayoría de los cargos eran otorgados por lealtad política y personal, por lo tanto la calificación profesional era escasa salvo en algunas instituciones como el Banco Central y la compañía eléctrica. La Guardia Nacional (GN) controlaba distintos servicios como radio, telégrafo, servicio postal, inmigración, impuestos.

La Iglesia Católica mantuvo hasta los 70 un "régimen de cristiandad" con el gobierno somocista, caracterizado por una mutua legitimación entre ambos, al igual que las Iglesias Pro-

6. Bartra R. y otros, *Caciquismo y poder político en México rural*, Siglo XXI, México, 1986.

7. Van den Berghe P., Primov G., *Inequality in the Peruvian Andes*, Univ. Miss., Columbia, 1977.

testantes.⁸ Las representaciones religiosas tradicionales planteaban una relación vertical entre un Dios todopoderoso y un hombre/siervo impotente, la vida terrenal cobraba sentido en el Reino de Dios luego de la muerte y la realidad social era explicada en función de lo sobrenatural. Esta situación cambia en los 70 al crecer una pastoral acorde con la "teología de la liberación", mientras la dictadura se desprestigiaba con la apropiación de donaciones humanitarias por el terremoto (1972) y con la agudización de la represión.

La situación política cambió a partir de 1974, cuando el FSLN intensificó sus acciones armadas y los partidos opositores se nuclearon en la Unión Democrática de Liberación (UDEL) bajo el liderazgo carismático de P. J. Chamorro, director de *La Prensa*, cuyo asesinato en 1978 encendió la insurrección popular. El Frente Amplio de Oposición (FAO) sucedió a UDEL, pero ocupando un rol secundario en medio de la efervescencia anti-somocista que dirigía la tendencia "tercerista" del FSLN, basado en una amplia alianza popular, con distintas organizaciones populares aglutinadas en el Movimiento Pueblo Unido y con un Grupo de Doce personalidades.

Los principales factores conducentes a la caída del somocismo fueron: el deterioro de la situación económica a partir de la crisis mundial del 73, el agudizamiento de las contradicciones interburguesas en el bloque de poder, la cruenta represión desatada contra el campesinado en zonas de operación guerrillera, el ascenso del movimiento popular urbano y de la capacidad político-militar del FSLN, sumado al aislamiento internacional de la dictadura.

En resumen, la participación política ciudadana dentro de ese sistema oligárquico conformado por débiles organizaciones populares y minúsculos partidos, se limitaba a la emisión de un voto condicionado en elecciones espúreas, a servir de carne de cañón en las luchas entre las élites liberales y conservadoras, además de protestas legales o violentas, pero efímeras y locales,

8. Dussel Enrique, *Historia general de la Iglesia en América-Latina*, Tomo I/1, Sígueme, Salamanca, 1983.

así como expresiones recurrentes de "bandidismo social" y guerrilla rural.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ESTADO

Luego del triunfo revolucionario (Julio 1979) se planteaba la doble y ardua tarea de construir una sociedad civil capaz de organizarse y enfrentar los retos del desarrollo, al mismo tiempo que construir un Estado nacional y democrático.⁹ Por otro lado, el FSLN tuvo que organizarse como partido, ampliar su reducida membrecía y cohesionar su militancia dividida, hasta 1979, en tres tendencias.

Junto con A. Somoza, se fueron los altos funcionarios de gobierno, siendo reemplazados por la coalición victoriosa liderada por el FSLN. Gran parte de los empleados menores cambiaron su lealtad al nuevo régimen aprovechando su generosa oferta de "reconversión", mientras que la mayoría del personal técnico calificado que tenía oportunidades de trabajo en el exterior, salió del país. Luego del 79 surgieron conflictos entre empleados activistas de la revolución y otros que criticaban la politización de los cargos y la subestimación de sus aspectos técnicos. El nuevo gobierno trató de promover una nueva actitud en la administración pública: honestidad, servicio y productividad.¹⁰

La fuga de técnicos agudizó la escasez de recursos humanos en el nuevo Estado, que se expandió rápidamente por cuatro razones:

9. Coraggio José L., "La hegemonía popular en la Revolución Sandinista", *Revista Encuentro* No. 23, UCA, Managua, 1986.

10. Por ej. en Set. 79 se emitió un decreto sobre la integridad moral de los funcionarios.

- Al asumir un rol productivo directo a través de las empresas nacionalizadas a Somoza y allegados (400);
- para atender la expansión de servicios básicos a la población;
- con su función de promover y planificar el desarrollo socioeconómico del país;
- luego del 83 incidió la expansión del aparato militar de defensa que llegó a absorber 50% del presupuesto nacional en 1986.

Las prioridades del naciente Estado en 1979, eran establecer el orden interno, asegurar el abastecimiento de bienes y servicios esenciales a la población, reconstruir y reactivar la economía destruida por la guerra, buscar el reconocimiento y cooperación internacional. Para lograrlo se contaba en los puestos de mando estatal a jóvenes guerrilleros sin experiencia ni formación técnica, conduciendo instituciones desarticuladas y plagadas de vicios burocráticos. Como señaló M. Bernales:

"Las prácticas administrativas deficientes, la falta de costumbre de trabajar con y para el pueblo y sus organizaciones, la ausencia de una voluntad de servicio, las distintas modalidades de corrupción, oportunismo, arribismo y burocratismo, no podían erradicarse por decreto o por la fuerza".¹¹

Los principios rectores del nuevo Estado fueron la economía mixta, el pluralismo político y el no alineamiento internacional. En la práctica, a nivel económico predominaba la propiedad privada de los medios de producción y circulación pero bajo control estatal;¹² el pluralismo político fue limitado

11. Bernales Alvarado M., "La transformación del estado: problemas y perspectivas", en R.Harris y C.Vilas, *La revolución en Nicaragua*, Era, México, 1985, p.145.

por la guerra y el vanguardismo del FSLN; el no alineamiento fue sesgado hacia el bloque socialista por el boicot norteamericano, la oferta generosa de URSS y la afinidad ideológica sandinista.¹³

La unidad nacional fue una bandera enarbolada en la lucha antidictatorial, y luego del 79 con el fin de contribuir a la reconstrucción económica¹⁴ y posteriormente para enfrentar la agresión externa. La base de esta unidad para el FSLN era la "alianza obrero-campesina", en la cual se aceptaron "empresarios patrióticos" que mantuvieran su actividad económica y no se aliaran con grupos de la oposición armada, en una situación de subordinación política que gran parte de la burguesía no estaba dispuesta a aceptar. El carácter heterogéneo de esta unidad nacional planteó un difícil reto para el nuevo gobierno, ya que era difícil contentar a sectores que tenían intereses opuestos entre sí. El gobierno debía arbitrar entre las contradicciones surgidas entre distintos grupos, tarea que pudo realizar el FSLN mientras gozó de recursos externos y de una hegemonía indiscutida hasta mediados de los 80, pero que se tornó difícil al disminuir ambos elementos. Por otro lado, el lema de unidad nacional fue usado frecuentemente para contrarrestar las críticas de los opositores de izquierda o derecha y para postergar las demandas específicas de los distintos grupos sociales.

La concepción sobre la democracia que planteó el FSLN en 1980 enfatizaba la participación del pueblo en todos los aspectos de su vida social, económica, cultural y política: "la demo-

12. Por ej. en el agro el Estado tenía 21% de las tierras (1981).
13. Aunque hay que reconocer la diversidad de relaciones internacionales logradas por el gobierno sandinista, a pesar de la política norteamericana de aislamiento. La URSS suplió equipos, maquinarias, vehículos, petróleo, crédito, armas, becas de estudio y asistencia técnica en condiciones favorables o donadas, además del apoyo en foros internacionales.
14. Se estima 35,000 muertos en 1978-79, 100,000 heridos, U\$500 millones de pérdidas materiales, además del saqueo de millones de dólares del tesoro nacional por funcionarios somocistas.

cracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones...significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁵

Ante la demanda opositora para realizar elecciones inmediatas, luego del 79, el FSLN señaló como condiciones necesarias para la participación democrática del pueblo: superar el analfabetismo, reconstruir la economía a fin de que el pueblo tenga ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar la experiencia participativa a través de sus organizaciones populares. En 1980, se estableció el calendario electoral para 1985. Sin duda, que los dirigentes del FSLN desconfiaban de los sistemas políticos liberales por el riesgo de la manipulación propagandística que pudieran realizar los partidos burgueses tal como históricamente lo habían hecho y sentían mayor atracción por un sistema monopartidista en el cual la participación ocurría a través de organizaciones sectoriales que confluían en un "partido de vanguardia". También se denota una concepción de la democratización como una etapa posterior al desarrollo socioeconómico, argumento que servía para limitar las expresiones participativas a los planes de desarrollo, decididos por los líderes sandinistas.

El sistema político orquestado por el FSLN basado en una concepción leninista de vanguardia, presentaba al inicio claros rasgos "corporativistas" al conformar organizaciones de las distintas categorías sociales que eran los únicos representantes reconocidos por el gobierno, el cual les ofrecía bienes materiales y simbólicos a cambio del control de sus dirigentes y la lealtad de sus miembros.¹⁶ La masiva participación antisomocista a fines de los 70 y el entusiasmo popular a inicios de los 80 fue gradualmente "encuadrada" por el FSLN dentro de canales institucionales que privilegiaban la verticalidad de mando.

15. DN-FSLN, "Declaración sobre la democracia", Managua, 23-8 1980.

16. Schmitter P.C., "Corporatism in the Peruvian Andes", in Pike F. and Strich T., *The new corporatism*, Univ.N.Dame, Notre Dame, 1974.

Luego, con el proceso electoral de 1984 y la nueva Constitución de 1987, resurgieron los débiles partidos políticos existentes, pasando a ocupar un primer plano en el escenario político legal, relegando a un segundo plano a las organizaciones populares: el modelo de democracia liberal tomó la delantera sobre la democracia participativa.

El marco jurídico del nuevo Estado fue establecido en el Estatuto de Derechos y Garantías promulgado por el Gobierno (agosto 79) que deroga la anterior Constitución. Esta ley reconoce las libertades de pensamiento, expresión de culto, organización política y sindical. Sin embargo, estos derechos fueron limitados al decretarse el Estado de Emergencia a partir de mayo 1981. Por otro lado, el Estatuto establece los tres poderes del Estado: el ejecutivo a cargo de una Junta de Gobierno, el legislativo con el Consejo de Estado y el judicial con la Corte Suprema y Tribunales.

El principal órgano estatal, hasta 1985, era la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) que conjugaba funciones ejecutivas y legislativas. La potestad legislativa sobre aspectos presupuestarios y administrativos residía en la JGRN, la cual podía vetar leyes aprobadas por el Consejo de Estado. Este no poseía dicho poder de veto sobre la JGRN. Hasta mayo de 1980 la JGRN gobernó a través de decretos. Durante los primeros 10 meses la JGRN emitió más de 700 decretos estableciendo las normas básicas del nuevo Estado.¹⁷

La JGRN estaba compuesta al inicio por 5 miembros, 3 del FSLN y 2 de otros partidos; posteriormente se redujeron a 3 miembros siendo 2 del FSLN. En la práctica la JGRN estaba subordinada a la Dirección Nacional (DN) del FSLN, máximo órgano partidario,¹⁸ la cual creó una Comisión especial para velar por la unidad y coherencia política de las distintas instan-

17 Booth John, "The national governmental system", en T. Walker (editor), *Nicaragua: the first five years*, Praeger, N.Y., 1985.

18 Compuesta por nueve comandantes representando las tres tendencias que se separaron en 1975 para unificarse en 1979.

cias estatales. Como órganos auxiliares de la JGRN se encontraban la Secretaría, la Dirección de Información, el Ministerio de Planificación (luego fue Secretaría) y el Consejo Económico integrado por los principales Ministerios. Luego del 85 la JGRN fue reemplazada por el Presidente.

La rápida expansión del aparato estatal se observa en el primer año al crearse 16 nuevos ministerios y ampliarse los existentes, cuadruplicando el personal hasta llegar a unos 80,000. Los miembros de la DN-FSLN asumieron la conducción de los principales ministerios: Defensa, Interior, Planificación, Desarrollo Agropecuario, además de la presidencia del Consejo de Estado. Una atención prioritaria en recursos humanos y materiales, se dio a la conformación de las nuevas fuerzas armadas a partir de los guerrilleros antisomocistas, que crecieron de unos 13,000 en 1980 a 75,000 en 1986, incluyendo Ejército y Ministerio del Interior,¹⁹ además de los reclutas del servicio militar y las milicias voluntarias que llegaron sumar unos 100,000 hombres. Así con el avance de la guerra se fue militarizando la sociedad en estructuras verticales y disciplinarias que asfixiaban el debate crítico y la iniciativa de las bases, distorsionando de esta manera el proyecto democratizador inicial.

El Consejo de Estado (CE) era el órgano co-legislativo y estaba compuesto por 47 representantes de 8 partidos políticos, 3 organizaciones populares, 7 centrales sindicales, 7 organizaciones gremiales y sociales, 5 organizaciones empresariales. En abril de 1980 la JGRN decidió expandir el CE de 33 a 47 miembros dando una mayoría a los representantes de sectores populares afines al FSLN, para 1981 se amplió a 51 concejales.²⁰

Es decir que el Consejo de Estado expresaba una representación directa de distintos grupos y organizaciones sociales,

19. Walker Thomas, "The Armed Forces", p.86, in *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua*, Westview, Colorado, 1991.

20. La ampliación de los representantes del FSLN en mayo 1980 causó la ruptura con un sector de la burguesía integrado al gobierno.

relegando a segundo plano a los partidos políticos como intermediarios de los intereses ciudadanos. Este modelo político "sui-generis" que combinaba aspectos corporatistas y partidistas, fue sustituido posteriormente por el modelo tradicional de las democracias occidentales, debido a las presiones internacionales y a la necesidad de reconocimiento externo del gobierno sandinista, sumado a la demanda de partidos opositores. Es decir que el Consejo es reemplazado, en 1985, por una Asamblea compuesta por 90 representantes de 7 partidos políticos, según los votos recibidos en las elecciones.

En cuanto al poder judicial, luego del 79, la Corte Suprema y Tribunales subordinados fueron integrados por magistrados de trayectoria antisomocista. Independiente de la Corte, se crearon tribunales especiales para juzgar a guardias somocistas, tribunales agrarios para decidir sobre litigios de tierras y tribunales del trabajo con jurisdicción sobre conflictos laborales, lo cual fue una fuente de contradicciones con la Corte Suprema. Además se constituyó un Ministerio de Justicia dependiente de la JGRN, disminuyendo más aún la autonomía del poder judicial, que debía trabajar con un presupuesto mínimo.²¹ Numerosas modificaciones de los códigos civil, penal y laboral fueron hechas durante esta década, sin embargo permanecieron los antiguos códigos surgiendo así diversas contradicciones y vacíos.

También existían comisiones inter-institucionales con carácter consultivo, compuestas por delegados de distintos ministerios y organizaciones populares, tanto a nivel central como regional. Estas comisiones permitían coordinar esfuerzos y recoger las opiniones de los sectores populares organizados. Entre ellas se destacan la Comisión de Reforma Agraria, las Comisiones de Producción por rubro agropecuario, el Comité de Crédito (rural).²²

21. Molero María, *Nicaragua Sandinista: del sueño a la realidad* (1979-88), Cries-Iepala-Bofil, Madrid, 1988.

22. CIERA, *La democracia participativa*, Managua, 1984.

ESTRUCTURA DEL ESTADO (1984)



PLANIFICACION Y POLITICA ECONÓMICA

El gobierno sandinista consideraba que a través de las fuerzas del mercado no se lograba una distribución equitativa de los recursos, sea a nivel social, geográfico o sectorial. Por el contrario, se suponía que la planificación permitía una aloca- ción más racional, eficiente y justa de los recursos, en función de ciertos fines y estrategias de desarrollo.

Ciertas condiciones facilitaron la planificación económica del nuevo gobierno: la nacionalización del sistema financiero y del comercio exterior, la constitución del área empresarial estatal, la creación de un Ministerio de Planificación (MIPLAN). Entre las condiciones adversas podemos mencionar la falta de información estadística confiable, la descoordinación entre mi- nisterios, la falta de personal calificado, el peso del sector privado, la dependencia externa de la economía.

Se distinguen tres etapas de la política económica:

- a. Un primer período (1979-84) se caracteriza por el papel central del Estado en la planificación económica, en inver- siones intensivas de capital con alta tecnología en grandes empresas y en el control del comercio y banca. Además se promueve la colectivización del campesinado y el crédito rural, se reduce el desempleo, se eleva el consumo urbano, todo ello gracias al financiamiento externo.
- b. En un segundo período (1985-88) se liberan algunos con- troles estatales, se reducen subsidios, se acelera la distri- bución de tierras y títulos a campesinos, mejorando el abastecimiento rural, dentro del contexto de guerra y crisis económica con hiperinflación.
- c. El tercer período (1988-89) se lanza una política de ajuste y estabilización, priorizando la agroexportación, se restrin-

gen los créditos, los salarios y el gasto estatal, en un contexto de recesión económica y disminución de la guerra.

El proceso de planificación era de doble vía entre el gobierno central y las instancias locales: la Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP, antes MIPLAN) elaboraba una propuesta conforme a los objetivos del gobierno, la cual era desagregada territorial y sectorialmente hasta llegar a las empresas (estatales) y municipios. Ahí se revisaban las metas productivas y las líneas de trabajo conforme las capacidades reales, siendo luego consolidadas a niveles superiores hasta regresar al gobierno central para su aprobación final por decreto, cuyo seguimiento correspondía a la SPP a través de su equipo nacional y delegados regionales.

Sin embargo, era frecuente observar planes y proyectos de distintos ministerios que fueron elaborados por sus equipos centrales sin consultar las comisiones inter-institucionales regionales, ni las organizaciones populares del área de ejecución. Esto era grave si consideramos que los ministerios planificaban y ejecutaban gran parte de las inversiones públicas realizadas en las regiones. Por ejemplo en 1986, solo 15% de las inversiones públicas correspondía a proyectos elaborados por los municipios, mientras que el 85% eran proyectos ministeriales.²³ Diversos analistas señalaron el "feudalismo institucional" que obstaculizaba la articulación y coherencia de las políticas estatales, basado en el poder político de los ministros-comandantes y en los recursos económicos manejados sectorialmente. Otra carencia era la falta de un sistema de planificación territorial integrada, salvo el ejercicio teórico hecho en dos instituciones, Ministerio de Vivienda e Instituto de Estudios Territoriales, y en zonas de guerra donde se elaboraron "Planes Generales Unicos" que incluían aspectos socio-económicos.

23. Wilson Patricia, "A Comparative Evaluation of Regionalization and Decentralization", en M.E. Conroy (editor), *Nicaragua: Profiles of the Revolutionary Public Sector*, Westview, Colorado, 1987.

Por otro lado, la elaboración de proyectos por los gobiernos municipales era generalmente resultado de un proceso participativo con las organizaciones populares sandinistas. Estos proyectos respondían a necesidades inmediatas, más que a una estrategia de desarrollo local. La escasez de recursos locales limitaba la capacidad de los gobiernos municipales y zonales. Para superar esta carestía algunos municipios establecieron empresas propias de distinto tipo, también se buscó la cooperación internacional.

La priorización del sector estatal, bajo una opción de desarrollo con tecnologías intensivas en grandes unidades de producción, excluyó al pequeño productor rural y urbano como una fuerza económica relevante en el esquema de economía mixta, quedando como contraparte privada los grandes empresarios "patrióticos". En esta estrategia desarrollista confluyeron los profesionales liberales formados en centros de estudio norteamericanos con aquellos marxistas ortodoxos provenientes de países del "socialismo real", de donde provino gran parte del financiamiento y asesoría para los grandes proyectos agroindustriales.

La revolución sandinista realizó una redistribución de los ingresos en favor de los sectores populares, que facilitó su participación política. Esta distribución ocurrió a través del subsidio de servicios básicos (agua, luz, educación, salud, transporte, alimentos), la ampliación del empleo en el ámbito estatal, la entrega de tierras y lotes urbanos, el crédito masivo. Pero la emisión inorgánica de moneda para paliar el déficit fiscal, condujo a mediados de los 80 a una hiperinflación que diluyó aquellos beneficios económicos.

En ocasiones las políticas económicas fueron objeto de fuertes críticas, tal como el caso agrario donde el movimiento campesino obligó, en 1984-85, a modificar el rumbo de la reforma agraria a través de presiones de sus organizaciones gremiales, invasiones de tierras, caída de la producción, boicot comercial a la red estatal, votación contra el FSLN en el 84 y también apoyo a la contrarrevolución armada. Así mismo, el plan de ajuste y conversión monetaria decretado sorpresiva-

mente en 1988, sin consultar a las organizaciones populares, despertó un rechazo de la población afectada por las medidas, que finalmente desembocó en la elaboración de contrapropuestas económicas, por parte de los distintos grupos y organizaciones, lo cual hubiera sido el punto de partida de las políticas económicas de haber predominado un enfoque participativo.

PARTIDOS POLÍTICOS

A principios de los 80 se formaron dos coaliciones de partidos políticos: el Frente Patriótico Nacional que apoyaba al gobierno, integrado por el FSLN, el Partido Popular Social Cristiano (PPSC), el Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Socialista (PSN). Los partidos aliados al FSLN apoyaron al gobierno contra la intervención extranjera y lo proveyeron de personal para cargos estatales. Sin embargo, fueron escasamente consultados por el FSLN que asumió posiciones sectarias y auto-suficientes, disolviéndose el Frente Patriótico ante las elecciones de 1984.

En la oposición se conformó, en 1983, la Coordinadora Democrática (CD) incluyendo los Partidos Social Cristiano (PSC), el Social Demócrata (PSD), el Movimiento Democrático (MDN), el Liberal Constitucionalista (PLC), cinco grupos empresariales y dos sindicatos. La CD se abstuvo de participar en las elecciones de 1984, y años más tarde se conformó la Unión Nacional Opositora ante las elecciones de 1990, con la integración de los antiguos miembros de la CD y del Frente Patriótico. Es decir que a lo largo de los 80 el FSLN perdió las alianzas que tuvo al inicio, quedando aislado en la escena política, lo que facilitó su derrota electoral en el 90, demostrando que una coalición de pequeños partidos (UNO) puede derrotar a un partido mayor, tal como lo había diseñado el gobierno de EEUU.

Desde el 79, se manifestaron tres posiciones entre los partidos:

- unos de extrema derecha se opusieron frontalmente al nuevo gobierno y buscaron apoyo externo para aislarlo internacionalmente y derrocarlo por las armas, por ej. la CD;
- otros partidos de centro apoyaron algunos cambios y se opusieron a otros, por ej. el modelo de democracia participativa, la concentración de poderes en el ejecutivo, reclamando mayor participación y moderación de algunas medidas, tal como los partidos PLI, PSN, PPSC, PCD;
- pequeños partidos de izquierda reclamaron una radicalización del proceso revolucionario, denunciando la alianza con sectores de la burguesía y acusando al FSLN de "pequeño burgués", por ej. MAP, PRT, PCN.²⁴

Ampliaremos sobre el FSLN dado su rol político en esta década. El FSLN experimentó un cambio fundamental, pasando de ser una minúscula organización guerrillera que llegó al poder por las armas, para convertirse en un partido gobernante que condujo la construcción de un nuevo Estado, que se sometió a elecciones libres en dos ocasiones y finalmente, traspasó pacíficamente el poder al aceptar su derrota en 1990, rompiendo así la tradición política de continuidad y consolidando la nueva institucionalidad democrática.

Recordemos que las fuentes inspiradoras del FSLN fueron el pensamiento y práctica de A.C. Sandino, la revolución cubana, el marxismo y la teología de la liberación. Fundado en 1961 por jóvenes desafectos de los partidos existentes, el FSLN adoptó la estrategia armada del "foco rural" siguiendo el modelo guevarista común en la América Latina de los 60 que terminó fracasando. En 1975, el FSLN se dividió en tres tendencias, una mantuvo la opción rural, otra se inclinó por captar al proletariado, y una tercera planteó una alianza amplia con distintas clases y grupos antisomocistas, tal como sucedió exitosamente

24. Weaver Eric y Barnes William, "Opposition parties", en Walker 1991, op.cit., p.123.

en el derrocamiento de Somoza. Reunificados en Marzo del 79, se conformó la Dirección Nacional (DN) con tres miembros por tendencia, como autoridad máxima del FSLN manteniéndose inalterada durante toda la década. Recién en 1985, se creó una Asamblea de 105 miembros de distintos sectores sociales, nombrados por la DN, con carácter meramente consultivo.

La jerarquía organizativa del partido debajo de la DN se componía de 7 departamentos auxiliares²⁵ con unos 600 empleados, luego los comités regionales, los zonales y los comités de base ubicados en centros de trabajo, estudio o vivienda.²⁶ Los comités tenían un carácter colegiado, pero una cuota principal de poder estaba concentrada en los secretarios del partido.

La membrecía fue creciendo gradualmente. Se estima que en 1979 el FSLN no pasaban de 500 miembros, en 1981 eran 2000, en 1984 eran 12,000 y en 1987 unos 20,000. Acorde con el modelo leninista de cuadros, existía un procedimiento riguroso para que los aspirantes ingresaran como militantes del FSLN, debiendo cumplir distintas tareas con disciplina y obediencia. El partido pretendía ejercer un control sobre la vida de sus militantes, incluyendo aspectos privados, a fin de que cumplieran con los ideales del sandinista. Esto sumado a la subestimación de la vida familiar, religiosa y privada de los miembros, provocó no pocas deserciones y conflictos, resultando así un proceso de selección que excluyó del FSLN a quienes demostraban una postura crítica o independiente.

La concentración de funciones partidarias y estatales fue considerado por el FSLN como un requisito para controlar el aparato estatal, darle coherencia a su gestión y asegurar los principios revolucionarios. Además de considerarlo el FSLN como un legítimo derecho ganado por liderar la caída de la dictadura y por representar los intereses populares. La autocrítica del FSLN en su relación con el Estado, se concentraba en

25. Desde 1985 fueron: Secretaría, Educación Política, Organización, Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales, Finanzas, Instituto de Estudios de Sandinismo.

26. Prevost Gary, "The FSLN as a ruling party", in Walker T. 1991, *op.cit.*, Chapter 5.

denunciar el burocratismo entendido como exceso de funcionarios, lentitud de trámites, mala atención y sustitución de la iniciativa popular. Pero pocos plantearon entonces que el burocratismo constituía, en esencia, la conformación de un nuevo sector social dominante gracias al control de puestos estatales de poder. Se estima que "un 76% de los profesionales y técnicos trabajando en 1986 lo hacían en oficinas gubernamentales," portando un enfoque "desarrollista" que priorizaba inversiones intensivas de capital bajo el mando gerencial de empresas estatales.²⁷

Luego del 79, se estableció un sistema político con un partido dominante, ya que el FSLN abarcaba gran parte del electorado frente a una miríada de pequeños partidos. Sistema que ha permitido en muchos países periféricos la consecución de la integración nacional y la modernización socio-económica, en un marco de estabilidad y cohesión gubernamental. Sin embargo, esta situación de predominio de un partido ha conducido, en muchos países, a menoscabar el juego político institucional, por ej. el predominio partidario en el parlamento torna superfluo el debate y la búsqueda de consenso con otras fuerzas políticas. Por otro lado, esto ha significado que el partido dominante pretenda identificarse con la nación, constituyéndose en su único representante y guía.

ROL POLÍTICO DE LAS IGLESIAS

Es conocida la participación de cristianos imbuidos de la "teología de la liberación" en el derrocamiento de la dictadura y en la revolución. Sin embargo, la jerarquía católica tomó distancia desde 1980, criticando al gobierno por la ampliación de representantes sandinistas en el Consejo de Estado, la participación de sacerdotes en altos cargos gubernamentales, el control de la TV y la presencia de "ideologías ateas y materia-

27. Baumeister Eduardo, *La reforma agraria en Nicaragua (1979-1989)*, Tesis Doctoral, 1994. pp 139-148.

listas", a pesar de la declaración del FSLN sobre el respeto a la libertad de cultos. La visita del Papa Juan Pablo en 1983, agudizó el conflicto con los sectores de la "iglesia popular" integrada al proceso de cambio social, que era percibida con un reto a la unidad eclesial bajo su mando jerárquico y como una pérdida de su convocatoria popular.

Otros puntos críticos fueron el traslado de la población miskita, el servicio militar, los planes de educación y el estado de emergencia. Ascendido a Cardenal en 1985, Mons. Obando y Bravo devino en el líder principal de la oposición, sus declaraciones periódicas hacían eco de los reclamos anti-sandinistas y desató una persecución contra los organismos católicos pro-sandinistas acelerando así su separación del ámbito institucional. En realidad, muchos cristianos progresistas se habían integrado al FSLN o al gobierno, abandonando los espacios religiosos que fueron ocupados por los sectores contrarios a la revolución, quienes encontraron en la iglesia un resguardo seguro para su expresión política, igual como los sandinistas lo habían hecho antes del 79.²⁸ La política norteamericana contribuyó a reforzar el rol opositor de la jerarquía católica a través de financiamiento, propaganda y apoyo institucional.²⁹

Las relaciones empeoraron con la mutua expulsión de religiosos del país: Obando retiró a los pro-revolucionarios y el gobierno a los pro-opositores, incluyendo al Obispo Vega (1986) luego de que compareció ante el congreso de EEUU solicitando apoyo a la "contra". La Radio Católica fue cerrada y una publicación fue confiscada. Para calmar el conflicto, el Vaticano envió un delegado y se inició un dialogo entre ambas partes. Con el proceso pacificador iniciado en Esquipulas (1987) las relaciones mejoraron, así Mons. Obando es nombrado ese año por el gobierno como coordinador de la Comisión de Reconcili-

28. Serra Luis, "Ideología, religión y lucha de clases en la revolución", en Harris y Vilas, 1985, op.cit. pp 258-286.

29. Ezcurra Ana M., *Agresión ideológica contra la revolución sandinista*, Nuevomar, México, 1983.

liación y en 1989 se permitió el retorno de los sacerdotes expulsados.

Las iglesias evangélicas representadas en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CEPAD) mantuvieron una participación crítica del nuevo gobierno, colaborando en distintos programas de desarrollo. El sector pentecostal creció espectacularmente en los 80 entre los sectores más pobres, por ej. las Asambleas de Dios pasaron de 8,500 fieles en 1980 a 60,000 en 1987. Basado en una flexibilidad organizativa y una efectiva campaña propagandística, estas "sectas" predicaban una concepción omnipresente de Dios, un rechazo a la guerra y una moral puritana que parecía brindar una respuesta a la crisis que vivían los habitantes pobres. El carácter excluyente de estas sectas limitaba la participación de sus miembros en organizaciones populares y en actividades comunales. Se estima que en esta década los evangélicos crecieron de un 5% a un 15% de la población total.³⁰

PROCESOS ELECTORALES

En preparación para las elecciones de noviembre 1984 se aprobó la ley de partidos políticos en 1983, que establecía el derecho de formar partidos que gozaran de libertad de reunión, proselitismo y de constituir alianzas a fin de conquistar el poder político mediante elecciones. También se constituyó una Asamblea y un Consejo de Partidos como órganos rectores de dicha ley. El estado de emergencia significó la restricción de reuniones públicas y la censura de prensa, sin embargo las críticas de la oposición eran publicadas a través de *La Prensa* y otros medios.

30. Dodson Michael, "Religion and Revolution", in Walker 1991, op.cit., p.181.

En 1984 se aprobó la ley electoral que estableció al Consejo Supremo Electoral como cuarto poder del Estado, la elección directa del Presidente y de la Asamblea, el derecho de voto a los 16 años, el acceso igual a todos los partidos a los medios de comunicación, el financiamiento estatal a los partidos para las campañas electorales. Esta ley establecía la representación proporcional en la Asamblea, según los votos recibidos, a fin de garantizar el carácter pluralista del órgano legislativo.

Los partidos opositores aglutinados en la Coordinadora Democrática (CD) participaban ocasionalmente en las discusiones de estas leyes, en el Consejo de Estado. Otros sectores opositores optaron por la vía armada con apoyo norteamericano, conformando diversas agrupaciones militares como el Frente Democrático (FDN) y la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE). Previo a las elecciones del 84, hubo propuestas de diálogo a través del Arzobispo Obando y de algunos gobiernos latinoamericanos. Las condiciones de los distintos grupos de oposición para participar en las elecciones eran: suspensión del estado de emergencia y pleno ejercicio de libertades y amparo, separación entre FSLN y Estado, autonomía del Poder Judicial y amnistía amplia.

En esa coyuntura electoral a fines de 1984, el gobierno acordó con los partidos opositores de levantar el estado de emergencia, a fin de poner en vigencia las libertades fundamentales, se incorporó a delegados del PPSC y PCD en el Consejo Electoral, se reafirmó el pluralismo político, e inclusive se prorrogó el plazo de inscripción de partidos para darle oportunidad a la Coordinadora Democrática (CD). Por su parte, los partidos opositores acordaron participar en las elecciones y defender la soberanía nacional.³¹ Sin embargo la CD no participó y el candidato presidencial del PLI se retiró en el último momento, siguiendo la política del gobierno de Reagan de boicotear las elecciones, quedando siete partidos en disputa. En 1984, se registraron 1,560,580 personas, un estimado 94% de

31. Instituto Histórico Centroamericano, "Update", Nov. 1, Dec. 12, Managua, UCA, 1984.

la población mayor de 16 años. El procedimiento electoral diseñado con asesoría sueca aseguraba el carácter secreto del voto y la fiscalización del recuento. Se eligió simultáneamente a Presidente, Vice y 90 diputados por un período de 6 años. La asamblea tenía poder para elaborar una nueva constitución, además de la potestad legislativa.

La abstención fue del 24.6% del total inscrito. Los resultados fueron: el FSLN con 67% de votos válidos, el Partido Conservador (PCN) con 14%, el Partido Liberal Independiente (PLI) 9.6%, el Partido Popular Social-Cristiano (PPSC) con 5,6%, el Socialista (PSN) 1,5%, el Comunista (PCN) 1,5% y el Movimiento de Acción Popular 1% (MAP). Todos estos partidos tuvieron una representación proporcional en la Asamblea Nacional, que mantuvo el pluralismo en la conformación de su Junta Directiva y en la conformación de las Comisiones de trabajo.³² Los resultados indicaron aspectos interesantes: un descontento campesino con el FSLN, una continuidad de afiliación a partidos tradicionales (PCN, PLI, PSC), una mínima atracción por la izquierda no sandinista.

Observadores internacionales coincidieron en señalar la limpieza de las elecciones, tal como lo expresó la delegación de Latin American Studies Asoc.:

"El voto fue verdaderamente secreto. Nosotros no observamos ninguna evidencia de irregularidades en la votación o en el conteo de votos ... Los únicos partidos que no aparecieron en la votación estuvieron ausentes por su propia opción, no debido a la exclusión del gobierno... Aunque los partidos de oposición plantearon algunos reclamos válidos sobre el manejo de la campaña electoral por el gobierno, ningún partido fue impedido de desarrollar una campaña activa."³³

32. La distribución de los 96 diputados en la asamblea: FSLN 61 asientos, PLI 9, PCD 14, PPSC 6, PSN 2, PC 2, MAP 2.

33. LASA, "The Electoral Process in Nicaragua: Domestic and International Influences", Texas, LASA, 1984.

Dentro del contexto del proceso regional de paz, abierto en 1987 bajo el "Plan Arias,"³⁴ el gobierno nicaragüense acordó con los presidentes centroamericanos (Feb. 89) reformar la ley electoral, avanzar las elecciones de Noviembre a Febrero de 1990, invitar observadores internacionales y liberar a prisioneros de guerra, todo ello a cambio de la desmovilización de la "contra".³⁵ A pesar de que no se cumplió esta condición debido a la voluntad del gobierno norteamericano, en Nicaragua se hicieron reformas electorales para garantizar igual acceso en los medios para los partidos, se permitieron fondos externos para la campaña, pero a través del Consejo Supremo Electoral. Esto fue incumplido por el gobierno de EEUU, cuyo Congreso distribuyó US\$ 7,5 millones entre la oposición además de la CIA US\$5 millones.³⁶ También se aprobó la ley de emergencia³⁷ (Oct. 1988) estableciendo controles parlamentarios y judiciales a esta potestad del presidente, a fin de salvaguardar los derechos individuales. En igual sentido se decretó la ley de amparo y habeas corpus (Nov. 1988) que establecía el derecho a recurrir ante los tribunales por violaciones de derechos constitucionales.

Un acuerdo para asegurar las elecciones fue firmado por el gobierno con 17 partidos políticos, que se comprometieron a participar en las votaciones y apoyar la desmovilización de la

34. Continuando los esfuerzos negociadores del "Grupo Contadora", el presidente costarricense Arias impulsó un plan de paz que fue firmado en 1987 por los presidentes centroamericanos, comprometiéndose a establecer un cese al fuego, amnistiar prisioneros, promover una democracia pluralista, cesar ayuda externa a grupos armados, no permitir el uso del territorio para grupos armados opuestos a otros gobiernos.

35. Para dicha desmovilización se creó una Comisión Internacional de Asistencia y Verificación (CIAV) con delegados de ONU y OEA, que logró su propósito meses después de las elecciones.

36. Reading A. A., "The evolution of Governmental Institutions", en Walker T., op.cit. 1991, p.40.

37. El estado de emergencia fue derogado en Feb. 1988.

"contra", mientras que el gobierno acordaba suspender el servicio militar durante las elecciones, liberar a prisioneros y avanzar el traspaso al nuevo gobierno. El Consejo Supremo Electoral, nombrado en 1989, por la Asamblea estaba compuesto por dos sandinistas, dos opositores y uno no alineado y desarrolló una labor profesional e independiente durante el proceso electoral, pero fue boicoteado por la "contra" en muchas zonas rurales. En las elecciones participaron 23 partidos, 14 de ellos integrados en la Unión Nacional Opositora, apadrinada por USA. Estas elecciones fueron súper-vigiladas por cientos de observadores, 240 de la ONU, 450 de la OEA y decenas de otros organismos invitados. Se registraron un estimado de 88% de los votantes y del total de votos válidos un 55% votaron por la UNO y 41 por el FSLN. Dos razones básicas del rechazo al FSLN fueron la crisis económica y el servicio militar.

UNANUEVA CONSTITUCIÓN

La Asamblea inició, en 1985, la elaboración de una constitución a través de una comisión especial conformada por representantes de cinco partidos. El borrador fue publicado y discutido ampliamente en 73 foros abiertos en todas las regiones del país, de donde surgieron propuestas que fueron incorporadas, por ej. la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; el control presupuestario por la asamblea; el respeto a la cultura indígena, a sus formas de propiedad y al aprovechamiento de sus recursos naturales.

La Constitución, aprobada en 1987 con el voto favorable del 70% de los diputados opositores, además de los votos sandinistas, establece una "república democrática, participativa y representativa" (art. 7) basada en los principios de pluralismo político, economía mixta y no alineamiento (art. 5). Se mantiene la separación de cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, con predominio del ejecutivo conforme al modelo presidencialista aceptado en Hispanoamérica. Las elecciones de Presidente, Vice-Presidente, Diputados (90) y Con-

sejos Municipales se realizarán mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, por un período de seis años.

Se establece un Contralor General de la República con carácter independiente y con el fin de vigilar el uso del presupuesto y recursos estatales. La Corte Suprema de Justicia puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y puede intervenir a petición de cualquier ciudadano, (Amparo) para garantizar los derechos individuales. El capítulo sobre derechos, deberes y garantías retoma las normas del Estatuto de 1979, e incorpora los tratados internacionales en la materia, siendo de los más avanzados del mundo, en cuanto a derechos sociales, laborales, familiares y étnicos. Se reconoce la autonomía de las regiones atlánticas considerando su peculiaridad etno-cultural. También se establece la autonomía del municipio, que "es la unidad base de la división político-administrativa del país" (art. 176).

Es clara la concentración de poderes en el Ejecutivo –por ej. la decisión sobre el presupuesto, el nombramiento de la Corte Suprema, la promulgación de leyes cuando la Asamblea está en receso. Este fenómeno recoge la tradición centralista y autoritaria del país bajo el ropaje republicano de un presidente fuerte. Así fue durante su vigencia a fines de la década, ya que la Asamblea se caracterizó por la ratificación de decisiones superiores del partido dominante más que por la discusión de propuestas de la ciudadanía.

Por otro lado, la aprobación de una serie de derechos sociales y políticos que fundamentan el componente democrático participativo –por ej. el art. 111 que establece el derecho de los campesinos de participar en la definición de las políticas agropecuarias por medio de sus organizaciones– se contradice en realidad con el poder del ejecutivo de nombrar los ministros y altos funcionarios, así como "dirigir la economía del país", sin establecer normas legales que aseguren la vigencia de aquellos derechos.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Los primeros meses luego del triunfo sandinista, se crearon Juntas de Gobierno Municipal (JGM) que asumieron múltiples funciones como máxima autoridad local, compartida con las nacientes organizaciones populares. A nivel central se creó la Secretaría de Asuntos Municipales para coordinar y apoyar a las JGM. Este poder fue disminuyendo gradualmente al consolidarse los aparatos centrales del Estado y del FSLN.³⁸

La división política del país, en 16 Departamentos y 136 Municipalidades, fue reordenada a partir de 1982 con la creación de 9 regiones³⁹ con dos fines básicos: mejorar la eficiencia del creciente aparato estatal y desarrollar los gobiernos locales.

El gobierno planteó un proceso gradual de transferencia de funciones estatales, recursos y poder de decisión a las regiones, zonas y municipios. El gobierno regional estaba dirigido por un Delegado del Presidente, siendo al mismo tiempo la máxima autoridad del FSLN en la región. Las funciones principales del gobierno regional eran coordinar las delegaciones ministeriales y apoyar a los municipios/zonas⁴⁰ en sus planes de inversión. Las dos instancias principales del gobierno regional eran:

- a. el Consejo de Planificación donde participaban los delegados de instituciones estatales centrales y organizaciones populares locales a través de dos comisiones básicas:

38. Gutiérrez Mayorga A., *Municipalidades y Revolución*, Managua, Cinase, 1988.

39. En la demarcación se tuvo en cuenta la homogeneidad económica y geográfica, criterios militares de defensa, además de las fronteras tradicionales y la opinión popular a través de "Cabildos Abiertos".

40. Generalmente, las zonas comprendían dos o más municipios que le estaban subordinados. La relación entre ambos variaba en cada región. Luego de aprobarse la Ley de Municipios en 1988, se empezó a revalorizar el rol de esta tradicional unidad político-administrativa.

una para abordar la situación de producción y otra de abastecimiento;

- b. la Secretaría de Asuntos Municipales a cargo de la asesoría a los gobiernos locales en la elaboración, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo.

A nivel zonal el gobierno estaba encabezado por un representante nombrado por el Delegado Regional, quien a su vez detentaba la dirección partidaria del FSLN. Igualmente existían comités de coordinación inter-institucional, tal como los de producción, abastecimiento, crédito, defensa. La autoridad militar era un elemento clave en la estructura de poder local. En cuanto a los recursos económicos, ocurrió una caída de los ingresos reales de los municipios, a la par que el gobierno central se apropiaba del superávit de las alcaldías más ricas como Managua. En este contexto, el papel de las autoridades municipales quedaba reducido a la administración de algunos servicios, tal como lo señala un diagnóstico del propio gobierno:

"Las limitaciones de recursos humanos y financieros, y fundamentalmente la falta de definición política acerca del papel de las alcaldías erosionaron sus posibilidades políticas como espacios de participación y poder local"⁴¹

La dificultad principal ha sido la subordinación de las delegaciones ministeriales a las políticas y directrices "bajados" por las autoridades centrales quienes manejaban el presupuesto de las filiales regionales. Esta situación variable en cada ministerio e instituto, limitaba la "planificación concertada" a nivel regional o zonal. Algunos ministerios asumieron funciones de los municipios sin consultar con sus autoridades, por ej. el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDINRA) decidía sobre tierras ejidales, el Ministerio de Vivienda (MINVAH) cons-

41. Ministerio de la Presidencia, "Diagnóstico Municipal", Managua, Mimeog., Marzo 1986.

truía proyectos habitacionales, el Instituto de Acueductos (INAA) instalaba redes de agua. Otros obstáculos comunes con otros procesos de descentralización han sido:

"la crisis económica, la guerra, la necesidad de consolidar el poder político, y el rechazo de todo gobierno a perder el control que poseen sus autoridades centrales."⁴²

Esta situación empezó a cambiar con la aprobación de la Constitución (1987) y la Ley de Municipios (1988). Esta última estableció la elección directa (período 6 años) del Consejo Municipal, máxima autoridad local de carácter pluralista, cuyos miembros eligen al Alcalde de su seno y pueden removerlo. Cada Alcaldía puede dotarse de la forma de organización interna más adecuada a su situación. La ley define un amplio campo de competencias del gobierno municipal, mucho mayor de lo que permiten sus magras finanzas y recursos humanos. En la realidad hay competencias propias tradicionales, por ej. limpieza, higiene, parques, cementerios, rastros, calles y otras funciones compartidas con instancias del gobierno central, por ej. registro civil, impuestos, protección del medio ambiente. La participación popular se reconoce a través de "Cabildos Abiertos", de carácter informativo, que debe convocar el Alcalde al menos dos veces al año. Los ingresos municipales y el presupuesto anual de gastos son fijados por el Consejo, pero deben ser ratificados y controlados por el gobierno central. La aplicación de esta ley ocurrió luego de las elecciones de 1990.

Las sugerencias hechas para mejorar esta ley han sido: descentralizar ciertos impuestos para su recaudación y uso municipal, constituir un fondo de compensación para ayudar a los municipios más pobres, reducir el período de 6 años de los concejales, prohibir el empleo remunerado de concejales en las alcaldías, establecer la competencia municipal de planificación del desarrollo urbano.⁴³

42. Wilson Patricia, "A comparative evaluation of regionalization and decentralization", en Conroy M. E., op.cit., 1987.

Un caso especial de autonomía regional han conseguido las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, luego de una ardua lucha que hizo cambiar las políticas etnocéntricas y economicistas de los primeros años de revolución. Paralelamente a la discusión constitucional, los costeños desarrollaron (1985-87) un proceso participativo de elaboración de un Estatuto de Autonomía que fue aprobado por la Asamblea Nacional. Se crearon dos regiones autónomas, Atlántico Norte y Sur, con sus propias autoridades: un Consejo Regional de 45 miembros electo por 4 años, como órgano legislativo capaz de regular el uso de sus recursos, levantar impuestos, hacer presupuestos e inversiones. El Consejo elige una Junta Directiva (7) con representantes de las distintas etnias, que es el órgano ejecutivo de gobierno dirigido por un Coordinador. Los avances jurídicos de la autonomía fueron obstaculizados en la práctica por la falta de traslado de recursos por el gobierno central y por la actitud contraria de funcionarios del Pacífico.

Desde una perspectiva comparativa, P. Wilson hace un balance positivo del proceso descentralizador del gobierno Nicaragüense en los 80: "Comparado con esfuerzos similares en América Latina, el programa de regionalización iniciado en 1982 en Nicaragua ha realizado grandes avances, especialmente en 1. desarrollo y finanzas municipales, 2. participación popular, y en menor medida, 3. coordinación sectorial".⁴⁴

En definitiva, hubo un serio intento de descentralizar el aparato estatal en la segunda mitad de los 80 que se expresó en varias leyes, pero en la realidad fue limitado por diversas circunstancias, especialmente por la situación de guerra que demandaba la unidad jerárquica de mando y por la concentración del poder ministerial en Managua. Tal como los estudios comparativos han demostrado, la centralización estatal resultaba económicamente ineficiente, agudizaba las desigualdades

43. Ortega Hegg Manuel, "La ley de Municipios: estudio y propuesta de reforma", Managua, Popol-Na, 1992.

44. P. Wilson, op. cit., 1987, p.53.

sociales y fortalecía un modelo político autoritario, centrado en el poder de la burocracia.⁴⁵

GUERRA Y DEMOCRATIZACIÓN

Es conocida la situación bélica que atravesó Nicaragua en los 80, así como sus daños materiales y humanos. Esta guerra fue posible gracias al apoyo del gobierno norteamericano y la complicidad de los gobiernos vecinos. Pero las razones de la integración de campesinos e indígenas a la "contra" tienen su base en la cultura local y en las políticas del gobierno sandinista.

Desde la perspectiva campesina, luego de 1979, la reproducción de las viejas estructuras corrió paralelamente a la producción de una nueva sociedad: se desmanteló el aparato represivo, floreció la libre expresión, llegó el crédito y los alfabetizadores, pero el campesinado pobre siguió clamando por la tierra y los recursos que concentraban las haciendas estatales o privadas, y por mejores salarios cuando los contrataban temporalmente, además de precios justos por sus cosechas, frente a la red de intermediación estatal que priorizaba al consumidor urbano.

Paradójicamente la participación de campesinos en ambos bandos de la guerra presentaba motivaciones similares: ambos luchaban por la tierra (unos por defender la adquirida con la reforma agraria, otros por temor a perder la que ya poseían), por un ideal de justicia y libertad teñido de connotaciones religiosas, por la influencia de fuertes relaciones familiares y clientelistas con líderes carismáticos y por imposición (Servicio Militar unos, secuestros otros).

Recordemos que en las zonas de frontera agrícola del interior de Nicaragua se observaba a fines de los 70 una

45. Borja J., *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local*, Santiago, FLACSO, 1986.

economía agropecuaria floreciente con una movilidad social ascendente, dado el fácil acceso a tierras vírgenes y la baja proporción tierra/hombre, dentro de un sistema político bastante cohesionado y sin contradicciones clasistas explícitas. Ahí la revolución sandinista penetró como una fuerza exterior con escasas medidas favorables (alfabetización, créditos) que no compensaban ante los ojos del campesinado parcelario, los perjuicios económicos (crisis ganadera, controles comerciales, desabastecimiento). Esto se sumaba a la percepción amenazante que las clases dominantes, sus ideólogos religiosos y la "contra" difundían en esa sociedad, respecto a la revolución. Muchos campesinos ricos habían sido obreros agrícolas o colonos hace veinte años y ese constituía el proyecto social fundamental que perseguía el campesinado pobre. En esta estrategia de largo plazo, la buena relación con el patrón era la clave del éxito ya que le permitía el uso de tierras y de ganado, mediante los cuales el campesino pobre podía formar un capital de trabajo que le permitiera convertirse en propietario independiente o campesino medio. Entonces, el deterioro de la situación económica del patrón que provocaron las primeras políticas del gobierno sandinista, especialmente la expropiación de sus fincas o la simple amenaza de hacerlo, fue percibido por estas clases subordinadas, como una frustración de su estrategia de ascenso social, como una afrenta a sus relaciones sociales y a su cultura.⁴⁶

El involucramiento de las organizaciones populares en la guerra implicó la priorización de las tareas bélicas sobre las actividades de promoción de los intereses de sus afiliados. La absorción de recursos para la defensa limitó la capacidad de satisfacer adecuadamente las necesidades materiales de la población. La polarización política se agudizó a tal punto que toda crítica era interpretada como una apología del enemigo, lo cual limitaba la libre expresión. En la comunicación el análisis fue desplazado por la emotividad, la crítica al adversario y

46. Escuela de Sociología UCA, "Estudio sobre la contrarrevolución en la Región V", Mimeo, Managua, 1987.

la auto-glorificación. También los métodos organizativos fueron permeados por la lógica militar de la conducción vertical y la disciplina estricta. Esta situación ha sido reconocida autocriticamente por el FSLN luego de la derrota electoral, al destacar:

"El autoritarismo. La falta de sensibilidad ante los planteamientos de las bases. El amordazamiento de la crítica. Los estilos burocráticos de dirección y la imposición de dirigentes y esquemas organizativos".⁴⁷

Por otro lado, el proceso democratizador fue afectado por el enfoque adoptado por el FSLN para enfrentar la guerra tal como señala Carlos Vilas:

"La atención preferencial que el gobierno asignó a la concertación con los grupos empresariales y la comunidad internacional, y la distribución desigual de beneficios y sacrificios entre las élites y las masas, contribuyeron a diluir muchas de las dimensiones del proyecto democrático popular que había orientado los pasos iniciales del régimen revolucionario".⁴⁸

LAS ORGANIZACIONES POPULARES SANDINISTAS

Las principales organizaciones populares surgieron en Nicaragua durante la última fase de la lucha contra la dictadura somocista (1976-79) dirigida por el FSLN y se consolidaron luego del triunfo al amparo del nuevo Estado, aunque hay que reconocer la rica experiencia del movimiento sindical obrero y campesino, promovida en las décadas anteriores por el Partido Socialista.

47 FSLN. "Resoluciones de la asamblea nacional de militantes del FSLN", El Crucero, Junio 1990.

48 Vilas Carlos M., *Mercado, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990.*, UNAM (CIIH), México D.F., 1994., p.246.

En este capítulo estudiamos las organizaciones populares sandinistas (OPS) dada su masiva membresía y su rol protagónico en las transformaciones sociales durante los 80.⁴⁹ Nos referimos a los Comités de Defensa Sandinista (CDS) organización territorial de pobladores; la Asociación de Trabajadores del Campo (ACT) que organizaba a obreros agrícolas y campesinos; de la cual surgió, en 1981, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) abocada a los pequeños y medianos productores; la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa A. Espinoza (AMNLAE) y la Central Sandinista de Trabajadores (CST) que fusionaba a los obreros industriales y empleados.

Representatividad y participación

En términos cuantitativos la afiliación formal de estas organizaciones populares sandinistas (OPS) era elevada, estimándose entre un 40% al 60% de la población total en cada sector social. Los datos brindados por ellas, en 1989, señalan unos 125,000 afiliados de UNAG para un total de 280,000 campesinos, 120,000 afiliados a la CST en un total de 214,000 obreros industriales y agro-industriales, 50,000 la ATC para 70,000 obreros agropecuarios.

Sin embargo, la afiliación real era considerablemente menor, es decir la participación activa en las tareas de la OPS con una conciencia de identidad gremial. La afiliación se daba de forma automática en muchos casos, por ejemplo los obreros de empresas estatales eran incluidos como miembros de la CST o ATC y la cotización sindical se descontaba del salario, igual sucedía con los miembros de una Cooperativa organizada por

49. Fue reducido en los 80 el ámbito de acción de otras organizaciones populares no sandinistas, debido por un lado, porque parte de sus miembros se incorporaron en las OTS, y por otro lado, por la represión sandinista.

UNAG, o el hecho de habitar en una cuadra o reparto donde existía un CDS.

El ingreso estaba abierto a todos los individuos pertenecientes al sector social que correspondían a cada organización, sin distingos de sexo, religión, ideología política. Esta norma contenida en los estatutos de las OPS era restringida, en la realidad, al excluirse a quienes externaban críticas al gobierno, o por pertenecer a otros partidos políticos, o simplemente por enemistades personales con los dirigentes locales de una determinada OPS. Una encuesta realizada a fines de los 80 indica que la motivación primordial de la gente para afiliarse a una OPS ha sido de carácter económico, es decir para mejorar sus condiciones de vida y defender mejor sus intereses. Así los obreros trataban de asegurar su empleo y elevar su nivel salarial, los campesinos el acceso a la tierra, crédito, insumos, herramientas y precios justos, los pobladores para obtener el abastecimiento básico y los servicios públicos. En menor medida se ha mencionado la motivación política, es decir la identificación con el sandinismo como ideología nacional y popular, o con el proyecto revolucionario.⁵⁰

La participación activa de las bases se expresaba generalmente con la asistencia a asambleas y movilizaciones, los trabajos voluntarios no remunerados y de beneficio colectivo, las campañas de salud preventivas y las tareas de vigilancia, defensa y educación. El grado de participación dependía básicamente de tres factores: los beneficios directos o indirectos que se obtenían, la popularidad y la capacidad de persuasión de los dirigentes de base, la oportunidad y el grado de organización de las tareas planteadas.

Los niveles de participación variaban entre las distintas OPS, por ejemplo en los últimos años era notorio el descenso en los CDS y en AMNLAE. También había diferencias según los territorios, siendo mayor en la región norte del país (Departamentos de Jinotega, Matagalpa, Segovias, Estelí) debido al

50. Serra Luis, "Democratización política y participación popular", Ponencia al 6° Congreso ACAS, Guatemala, 1988.

desarrollo histórico del sandinismo y a la situación de guerra. Además la participación era desigual en lo interno de cada OPS, por ejemplo era mayor en los sindicatos de ATC y CST ubicados en las empresas estatales que en las privadas. Si nos referimos a UNAG, era mayor en las cooperativas de producción beneficiadas por la reforma agraria que entre productores individuales.

Hay que destacar la situación especial de las mujeres que tenían un peso demográfico considerable en los sectores obreros, campesinos y pobladores, pero su afiliación formal a las OPS era reducida y más aún su participación real debido a la doble jornada laboral y a su discriminación en una sociedad profundamente machista. Por ejemplo para fines de los 80 en UNAG eran un 13%, en la ATC sumaban un 30% de los afiliados, siendo menor su participación en cargos de dirección. Sin duda que los cambios en la esfera privada estaban desfasados respecto a las transformaciones públicas y al discurso revolucionario. Frente a la discriminación machista y a su aislamiento en el ámbito doméstico, la mayoría de las mujeres continuaban, en 1990, ajenas a puestos de poder y a un acceso real a la participación política.

Las relaciones entre Dirigentes y Bases

Es preciso distinguir los dirigentes de base de aquellos ubicados en cargos de dirección superior en las instancias regionales y nacionales de las OPS. Generalmente, los dirigentes de base eran elegidos o revocados de forma directa por los miembros de la OPS en *asamblea*, de forma pública votando con el brazo alzado. Estos dirigentes eran miembros que gozaban de la confianza del colectivo de base por ciertas cualidades personales (honestidad, compañerismo, laboriosidad) como por su experiencia en defender los intereses del sector.

Ellos asumían de forma voluntaria y gratuita su cargo, manteniendo sus ocupaciones laborales normales, lo cual les dejaba escaso tiempo y fuerza disponibles para el trabajo, de la

OPS. El sacrificio que implicaba ser dirigente de base hacía que pocos afiliados quisieran asumir esa responsabilidad, por esta razón y por otras que luego mencionaremos, había una alta rotación.

Por otro lado los dirigentes intermedios y superiores eran generalmente nombrados por la Junta Directiva Nacional de la OPS o por los dirigentes del FSLN. Estos dirigentes eran contratados recibiendo un sueldo por su trabajo, a tiempo completo como promotores. Esto significaba que respondían en primer lugar a sus superiores, antes que a sus bases. La relación con las bases se establecía a través de asambleas y reuniones, en las cuales los dirigentes transmitían información sobre las tareas realizadas, trazaban las líneas futuras y analizaban la coyuntura política, al mismo tiempo que recogían las inquietudes que planteaban los dirigentes de base y los afiliados. Muy pocas veces los dirigentes superiores rendían cuentas ante las bases del uso de fondos de la OPS o hacían una auto-evaluación crítica del desempeño propio de su cargo.

En cuanto a los mecanismos y estilos de dirección, se observó observado una concentración elevada del poder de decisión en los dirigentes superiores, no obstante la existencia legal de órganos colectivos y de procedimientos democráticos. Esta centralización de las decisiones no implicaba necesariamente una utilización personal del poder, ya que en muchos casos se trataba de resolver problemas colectivos e impulsar tareas de la OPS, pero la falta de control de base daba pie a abusos de poder. Es interesante notar que eran escasas las quejas contra el centralismo de algún dirigente y cuando ocurrían era a causa de decisiones erróneas.

Los trabajos de las OPS se planificaban regularmente con base en las líneas anuales o planes de lucha de cada organismo, las cuales se desglosaban en períodos menores. A principios del año se desarrollaban asambleas a fin de evaluar el plan pasado y elaborar el próximo. Estos planes de trabajo trataban de recoger las reivindicaciones más sentidas de las bases y de conjugarlas con las orientaciones generales trazadas por el FSLN para todos los sectores sociales. En la práctica la lista de

demandas de los miembros eran relegadas por los líneas de trabajo "bajados" por las directivas nacionales de las OPS, a su vez subordinadas a la Dirección del FSLN.

Este mecanismo vertical de transmisión de tareas, ha mantenido una situación de dependencia que ha castrado la capacidad de las instancias de base para diagnosticar, elaborar y ejecutar proyectos adecuados a su realidad específica. Además el verticalismo colocaba a los dirigentes de base en la difícil tarea de movilizar a las bases en acciones que no surgieron de ellos, postergando sus demandas específicas por otras actividades. Así los planes quedaban engavetados ante tareas coyunturales, por ej. efemérides y celebraciones, que significaban un activismo y una movilización que desgastaba a las OPS. Además del FSLN, diversas instituciones estatales bajaban orientaciones a las OPS, acumulándose multitud de tareas que eran difíciles de cumplir a cabalidad. Esto contribuyó a la deserción de muchos dirigentes de base.

Al encuestar a los miembros de OPS sobre las alternativas para mejorar su participación, plantearon la necesidad de una mayor vinculación de los dirigentes con ellos, la discusión y la toma de decisiones sobre las cuestiones que los afectaban, la búsqueda de solución a sus problemas más sentidos, y el desarrollo de la conciencia en el sector, sobre la importancia de la organización.

Las relaciones con el Estado

Las OPS fueron capaces de expresar las reivindicaciones del sector social que representaban, así como de sugerir soluciones a sus problemas y participar activamente en algunas de ellas. Muchas reivindicaciones recibieron una respuesta satisfactoria, debido a una correlación de fuerzas favorable a los sectores populares, particularmente los primeros años cuando había abundantes fondos de cooperación y la guerra no había aumentado. La capacidad de una OPS en satisfacer los intereses de su sector social dependía de factores internos por un lado, tales

como la participación de las bases en la definición del plan de trabajo, la eficiencia organizativa, los recursos disponibles y la articulación de una estrategia coherente en cada organización, y por otro lado, dependía de factores externos tales como la correlación de fuerzas sociales, la capacidad de influir en las decisiones de Estado y del FSLN, las condiciones económicas y políticas nacionales.

Las OPS han cumplido un papel fundamental en la vinculación directa entre las bases y las máximas autoridades gubernamentales, a través de diversos canales de comunicación directa, tales como los Cara al Pueblo, los Cabildos Abiertos y Línea Directa. Estas experiencias desarrollaron la capacidad de expresión y crítica de los sectores populares y la conciencia de su derecho a ser oído, aunque a veces sus demandas no recibieran la debida respuesta.

En realidad la relación entre las OPS y el aparato estatal era ambigua, ya que por un lado las OPS defendían al gobierno revolucionario frente a la oposición, pero por otro lado criticaban su burocracia, reclamaban voz y voto en las políticas y planes de desarrollo y demandaban recursos materiales para poder ejecutar sus propios planes. Se crearon múltiples instancias estatales donde las OPS participaban en la discusión de políticas destinadas a su sector social, sin embargo dicha participación era generalmente de carácter consultivo o con voto minoritario, en relación a los delegados gubernamentales.

Sobre la participación obrera en la gestión empresarial, un estudio comparativo entre dos ingenios, uno estatal y otro privado, mostró que los obstáculos principales en ambos eran la falta de capacidad técnica, de experiencia y acceso, a información para los obreros, muchos de ellos no sentían o reclamaban ese derecho, tampoco lo admitían los administradores y técnicos acostumbrados a un orden jerárquico incuestionado. La caída de salarios reales, la prohibición de huelgas y la falta de autonomía de los sindicatos, eran otros factores adversos a la gestión obrera.⁵¹

51. Whiteford Scott and Hoops Terry, "Labor organization and

Además de la limitada formación técnica-profesional de muchos dirigentes de OPS, las múltiples comisiones inter-institucionales sumado a la carencia de sistemas de información y de investigación propios de la OPS, contribuyeron a disminuir la capacidad real de discusión y elaboración de propuestas por parte de las OPS. Es así que muchos planes gubernamentales eran elaborados por los técnicos estatales, reservando a las OPS la contribución en fuerza de trabajo voluntario para su ejecución práctica. El control de recursos materiales y humanos calificados, por parte de las instituciones estatales, les permitía actuar con independencia respecto de las OPS o simplemente subordinarlas a sus instituciones. Esta situación ha llevado a ciertos analistas a calificar a las OPS como organismos "paraestatales", por ej. las cooperativas agropecuarias estrechamente ligadas al Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDINRA) o al Ejército en zonas de guerra, en desmedro de su carácter de organización de base de la UNAG. En general, las OPS recibían del Estado una atención preferencial respecto a otras organizaciones civiles, algunas de las cuales fueron discriminadas o reprimidas por no plegarse a las políticas gubernamentales, por ej. los sindicatos no sandinistas que recurrían a la huelga o que planteaban demandas inaceptables para el gobierno.

Otra limitante a la participación política de las OPS ha sido la subordinación de las demandas específicas de las bases a las líneas generales planteadas por el FSLN y el gobierno: la unidad nacional, la defensa, la producción. Esta contradicción perjudicó la legitimidad de las OPS, especialmente cuando las tareas asumidas contradecían el interés inmediato de sus miembros, por ejemplo el reclutamiento al servicio militar, la entrega de la producción campesina a bajos precios a la empresa estatal de comercialización ENABAS, el aumento de la productividad y las jornadas voluntarias sin incrementos salariales, como planteaban la CST y la ACT.

participation in the mixed economy: the case of sugar production", en Conroy, 1987, op.cit., chapter 7.

En realidad, el carácter de la economía mixta con un peso económico considerable de la burguesía y con su correlato político de unidad nacional y pluralismo político, marcó un límite muy claro a las demandas de los sectores populares por una redistribución más justa de los ingresos y recursos. Así, por un lado, el gobierno prohibió a los trabajadores las huelgas y las tomas de tierras, pero por otro lado se permitió la confiscación a empresarios en caso de descapitalización o de apoyo a la "contra". La experiencia nicaragüense muestra que la estrategia de la tendencia "tercerista" del FSLN --una amplia unidad antisomocista-- fue exitosa para derrocar al tirano, pero no para mantener la hegemonía popular en un contexto de crisis económica, dentro de un país pobre donde resulta difícil contentar a todos los sectores sociales.

En una primera etapa (1980-85) las OPS participaban directamente con sus representantes en el poder legislativo nacional (Consejo de Estado) impulsando diversas leyes que respondían a sus intereses gremiales. Luego de las elecciones de 1984 los diputados (Asamblea Nacional) fueron representantes de partidos, lo cual trajo una mayor subordinación de sus intereses específicos a la dinámica partidaria del FSLN, relegando demandas sectoriales sentidas, como la demanda obrera de reformar el Código Laboral, o la solicitud de los productores del campo de penalizar severamente el abigeato, o la demanda del movimiento femenino de incrementar las sanciones por violación y el maltrato contra las mujeres, o la ley de inquilinato propuesta por el movimiento comunal para dar seguridad a los arrendatarios, o la autonomía universitaria pedida por el movimiento estudiantil. Demandas incumplidas durante el gobierno sandinista.

Las relaciones con el FSLN

Respecto a las relaciones con el FSLN, hay que señalar que las OPS lo reconocían y respetaban como su partido dirigente,

debido a su exitosa conducción en la lucha contra la dictadura y por haber sido el fundador y promotor de ellas. El FSLN ha impulsado las OPS con un triple objetivo: promover la participación popular en la resolución de los problemas que aquejan a cada sector social, desarrollar un semillero de cuadros revolucionarios que puedan consolidar el partido y en tercer lugar movilizar al pueblo en el cumplimiento de planes del gobierno y en la defensa del proyecto revolucionario. Considero que los dos últimos objetivos adquirieron prioridad sobre el primero, al agudizarse el enfrentamiento bélico y la crisis económica, por lo cual el tipo de participación popular que predominó en los 80 puede calificarse de una "movilización dirigida."

En cuanto a los aspectos problemáticos de esta relación podemos señalar que gran parte de los dirigentes de las OPS eran miembros o aspirantes al partido, existiendo así una doble función que inducía a múltiples confusiones, por ej. el respeto al pluralismo estatutario de las OPS, la priorización de tareas, la subordinación a las autoridades.

El centralismo y el verticalismo reconocidos por el FSLN, como organización político-militar basada en una concepción leninista de vanguardia, se trasladó a las OPS limitando el carácter democrático en ambos organismos. Los Comités partidarios que existían en las OPS asumían en muchos casos el papel de dirección que le competía legalmente a los órganos propios de las OPS, disminuyendo así sus posibilidades de desarrollo. Por otro lado, se observaba un frecuente traslado de cuadros partidarios ubicados en las OPS a desempeñar otras tareas, sin tener en cuenta la opinión de las bases ni el debilitamiento provocado en la OPS. Existía un flujo de los mejores dirigentes de base a instancias partidarias o estatales, ubicadas generalmente en las ciudades, lo que debilitó la comunicación con las bases y la centralización institucional en Managua y en las cabeceras regionales.

Hay que remarcar las consecuencias prácticas, contrarias al ideal democrático, que han acarreado esta concepción: la perpetuación en el poder de una élite partidaria como supuesto garante del rumbo de la revolución, la subordinación de los

intereses de los distintos grupos sociales al proyecto revolucionario, diseñado por la vanguardia, la diferenciación socio-económica entre la tecnoburocracia y las clases populares.⁵²

REFLEXIONES FINALES

La revolución sandinista planteó un modelo político original expresado en la Constitución de 1987, "una república democrática, participativa y representativa" (art. 7) que trataba de combinar elementos de los modelos liberal y socialista: por un lado, un pluralismo político con elecciones periódicas; un conjunto de derechos individuales, políticos, sociales, familiares y laborales; una separación de poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral; una economía mixta con amplio predominio de la propiedad privada.

Por otro lado, había un partido dominante (FSLN) estructurado como partido de vanguardia con un proyecto de liberación nacional y de transición al socialismo, sobrepuesto al aparato estatal y a las organizaciones populares; un Estado que "dirige y planifica la economía nacional" (art. 99) preocupado por el desarrollo de las fuerzas productivas y de las condiciones materiales necesarias para la participación ciudadana, pero permeado por una lógica burocrática ajena al control popular.

Sin embargo, el carácter representativo ha predominado sobre el participativo directo, el modelo liberal ha sido finalmente el rasgo determinante del nuevo sistema político, al establecerse elecciones periódicas abiertas a la competencia de partidos, lo que implica permitir el acceso al gobierno a fuerzas políticas adversas a la participación directa de los sectores populares, tal como sucedió en 1990. Pero el modelo liberal establecido a fin de los 80 en Nicaragua, tenía pies de barro

52. Mandel E., *Teoría leninista de la organización*, 4a. edición, ERA, México, 1984.

porque se basaba en el juego de partidos carentes de democracia interna, debilitados por pugnas personales de poder, contrapuestos por razones ideológicas que pesan más que los intereses nacionales, acostumbrados a usar el Estado en beneficio partidario y a perpetuar a sus líderes y tradicionalmente alérgicos a la tolerancia, al diálogo y a la búsqueda de acuerdos consensuados. Además, el carácter centralizado del aparato estatal que deja escasa autonomía a las regiones y municipios, constituye un límite claro a la participación directa de los ciudadanos en las cuestiones de interés colectivo, tal como vimos al analizar la problemática del poder local.

Hay que señalar que el énfasis democratizador de la revolución sandinista ha estado en los ámbitos públicos, relegando a un tercer plano el ámbito privado. Las mujeres se incorporaron en los centros de trabajo y estudio, en los barrios y en las instituciones públicas, defendiendo su derecho a iguales oportunidades que los hombres. Pero al no modificarse las relaciones en el ámbito familiar, la participación pública de la mujer significó un recargo de su trabajo doméstico y una crisis de sus relaciones familiares. Hacia fines de los 80 el movimiento de mujeres logró plantear con fuerza sus demandas específicas, en función de construir unas relaciones de género justas en todos los ámbitos sociales, a través de diversas formas y organizaciones que lograron superar la camisa de fuerza que el FSLN trataba de imponerles por intermedio de AMNLAE, en un claro avance del proceso de democratización que vivía entonces el país.

Una limitante clave del proceso de democratización política, iniciado en 1979, lo constituyó el fenómeno de la guerra que significó el encuadramiento de gran parte de la población en una estructura militar que se caracteriza universalmente por su carácter jerárquico, como hemos visto antes. Otro factor explicativo de las limitaciones encontradas en la participación política de los sectores populares, consiste en la reproducción de relaciones sociales de subordinación generadas en el sistema anterior calificadas como "clientelismo" o "patronazgo". En estas relaciones, propias de sociedades rurales, la

dominación aparece oculta tras una vinculación personal y afectiva, por ej. compadrazgo. Estas relaciones cumplen una doble función: para los grupos subordinados sirve para sobrevivir en un contexto de miseria y competencia por escasos recursos y para los grupos dominantes de legitimar su dominación y evitar la acumulación explosiva de las demandas de los grupos oprimidos.

Las relaciones paternalistas o clientelistas continúan en tanto existe un distinto acceso a los recursos materiales, educativos y políticos. Es el caso de la revolución sandinista, donde los técnicos y profesionales concentraban una capacidad de investigación y planificación sumada, en muchos casos, al poder y recursos materiales de un cargo estatal o partidario que no poseían los sectores populares. Esta relación de subordinación que no fue simple producto de las "ansias de poder" de la dirigencia, sino de la reproducción de roles ya establecidos en el "sistema de acción"⁵³ vigente en el aparato estatal y en otros ámbitos sociales: sin duda que el "habitus" de subordinación de las bases era tan fuerte como el "habitus" de conducción de la vanguardia.

La reproducción de estas relaciones no es simplemente una acción planificada por los grupos dominantes, ya que constituye un proceso estructural en el cual los sectores dominados contribuyen igualmente a su continuación. Hábitos y concepciones enraizados en los sectores populares, como por ej. el yo que pierdismo, la pasividad, el menosprecio de las propias capacidades, las concepciones fatalistas y mágicas de la realidad social, contribuyen a la reproducción de estas relaciones de subordinación contrarias a una cultura política democrática.

Las revoluciones son procesos violentos y rápidos de transformaciones profundas, en el sistema político y en las estructuras socio-económicas vigentes.⁵⁴ En Nicaragua, al igual que

53. Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective.*, Seuil, Paris, 1977

54. Dunn J., *Modern revolutions*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1972.

otras revoluciones contemporáneas ocurridas en países periféricos, la democracia, la independencia nacional y la justicia social han sido las demandas fundamentales de distintos sectores sociales aglutinados en los movimientos de liberación que optaron por una vía armada ante regímenes autoritarios, subordinados a otras potencias, que cerraron las alternativas institucionales de cambio.⁵⁵

Sin embargo, muchos movimientos triunfantes relegaron a un segundo plano la cuestión democrática centrando sus esfuerzos en la superación del atraso económico y en la consolidación de su identidad nacional. Este fenómeno se ha debido a varios factores, además de la ausencia de tradiciones democráticas y de la situación bélica ya analizada, entre los cuales se destacan las falencias de los modelos políticos existentes y la subestimación de esta problemática dentro del marxismo, teoría que inspira a gran parte de los dirigentes de estos movimientos.

Nacida en la última etapa de la confrontación EEUU vs URSS, la revolución sandinista no tuvo mayor opción que aceptar la cooperación del bloque soviético en su lucha por la autodeterminación nacional "vis a vis" la potencia norteamericana. Esta ayuda generosa significó para muchos cuadros del FSLN, formados en esos países, la importación de un modelo societal que pocos años más tarde era subvertido por traicionar los ideales del socialismo y de la democracia. Muchas concepciones "socialistas" dificultaban la comprensión y transformación de la realidad Nicaragüense: así los manuales identificaban socialismo con estatización en un país donde predominaba la pequeña producción mercantil simple, contraponían el marxismo como "ideología revolucionaria" vs la religión como "ideología burguesa" en una Nicaragua pionera en la confluencia de cristianos y marxistas, planteaban que la dirección científica en la transición al socialismo debe estar a cargo del partido y del Estado siendo, la sociedad el "objeto dirigido", lo que con-

55 Vilas C., *Transición desde el subdesarrollo. Revolución y reforma en la periferia*. Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

trastaba con un proyecto pluralista de democracia representativa y participativa.⁵⁶ Como señaló Mattelard, respecto a las comunicaciones, se observaba por un lado, "el aparato bien lubricado de la agitación y propaganda de los países del socialismo real, y por el otro, una serie de experiencias novedosas pero dispersas de comunicación participativa".⁵⁷

Partiendo de una conceptualización, la participación política como "praxis", es decir una actividad práctica y reflexiva, de transformación de la realidad social y de desarrollo de la capacidad e identidad colectiva del sujeto, observamos que en el movimiento popular existía una serie de tensiones entre ambos aspectos de su praxis política. Así vemos un cierto desdoblamiento entre el sujeto que realizaba la actividad reflexiva y quien hacía la actividad práctica, la primera aparecía fuertemente concentrada en los cuadros dirigentes superiores del FSLN, de las organizaciones populares y del Estado, mientras que las tareas prácticas de transformación social eran ejecutadas por las bases. La dirigencia sandinista impulsaba una vorágine de actividades coyunturales, producto de la multiplicidad de instituciones que incidían sobre el movimiento popular y también de la concepción voluntarista y agitativo del FSLN. El carácter predominante de la participación popular ha sido de una "movilización dirigida" por las autoridades sandinistas ubicadas en cargos estatales o de OPS.

Es así que la concentración de la reflexión en la dirigencia, sumada al activismo permanente del movimiento, impedía un desarrollo dialéctico de los dos componentes de la praxis política: su actividad práctica iba muy por delante de la consciencia. Además al reservarse la alta dirigencia la reflexión política y la

56. En la vieja dirigencia del FSLN predominaba el pragmatismo y realismo, mientras que el dogmatismo era acentuado en muchos cuadros intermedios formados durante esta década en los países socialistas.

57. Mattelard Armando. "Nicaragua: contribuciones prácticas a una teoría de la transformación de los medios de comunicación", en Fagen R. y otros, *La transición difícil*, Vanguardia, Managua, 1987, p.338.

elaboración de la estrategia, sólo restaba a los dirigentes inferiores seguir las líneas y "resolver clavos", así la obediencia disciplinada y la utilidad inmediata se tornó en el principal criterio de eficacia política.

Las tradicionales relaciones clientelistas se reproducían bajo nuevos ropajes sandinistas, dibujando así el círculo pernicioso del paternalismo: quienes castran el desarrollo de las bases son reiteradamente delegados por éstas para representarlas. Una opción que pocos en el FSLN planteaban era un partido que asumiera la función de articulación de los movimientos sociales autónomos en un proyecto democrático construido consensualmente desde las bases, respetando los intereses, la cultura y las creencias de los distintos sectores populares. En pugna contra una burguesía y un gobierno imperial que negaba su posibilidad de existir y contra una tecnoburocracia⁵⁸ que le ofrecía un desarrollo subordinado y modernizante, se fue abriendo paso el movimiento popular.

Desde la perspectiva actual, la revolución sandinista puede visualizarse como un interludio popular y nacional entre la dominación de dos fracciones de la burguesía, la somocista antes del 79 y la neoliberal aliada con la sandinista luego del 89, dentro de un bloque de poder donde se ha reproducido una fuerte burocracia estatal conjugada con una "clase" política profesional.

A pesar de las limitantes señaladas, el avance democratizador logrado en los 80 por los sectores populares, ha sido gigantesco en comparación con la etapa prerevolucionaria. A nivel centroamericano, el legado revolucionario se observa luego de 1990, en la capacidad de los nicaragüenses de defender sus derechos básicos, en su sentido de dignidad personal y sentido nacional, y en su expresión franca y crítica sobre

58 Entendida como una categoría social compuesta por técnicos/profesionales que usan su competencia científica y su cargo público para ejercer un poder político que enfatiza los valores de racionalidad y eficacia. Paillet M. *Marx contre Marx. La société technoburacratique*, Daniel Gontier. Paris, 1973.

cuestiones políticas y sobre funcionarios de gobierno. Sin dudas que las experiencias realizadas al calor del proceso revolucionario desarrollaron la capacidad de expresión y crítica de los sectores populares, una conciencia firme de sus derechos y una notable capacidad organizativa para ejecutar acciones de beneficio comunal y para reclamar colectivamente por sus intereses.

PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES EN NICARAGUA: CAMBIOS ACTUALES -1990-1994-

Ivana Ríos Valdés

INTRODUCCION

La revolución sandinista planteó un modelo político original, que como señala Luis Serra en su análisis de la década de los 80, "trataba de combinar elementos de los modelos liberal y socialista",¹ paradigma que permitió la incorporación de elementos participativos que los sectores populares nunca habían alcanzado en la historia de Nicaragua.

Sin embargo, lo incipiente de este modelo, sumado a los problemas estructurales del país, no trajo mayores avances en materia política y social. Por el contrario, la sociedad nicaragüense en el periodo que a continuación analizaremos se sumió en una profunda y seria crisis económica y política que debilitó aún más los logros que durante los 80 se habían obtenido.

Los cambios en la participación de los sectores y organizaciones populares, serán, a partir de los 90, el eje conductor de nuestro estudio.

Es por ello que iniciamos este trabajo con el análisis del periodo de transición. La transferencia de poderes significó el

1. Serra, Luis: *Una democratización peculiar: Nicaragua en los 80*. Publicado en este libro.

preámbulo para el inicio del nuevo gobierno y para los futuros cambios que se operaron en el país. En una coyuntura particularmente convulsionada, el Protocolo de Transición sentó las pautas para una transición pacífica.

El capítulo continúa con tres secciones en las que se resumen los principales cambios económicos y políticos que se operan en la sociedad nicaragüense. Sigue una sección donde se analizan las implicaciones sociales de las políticas para los sectores populares y el impacto de ellas en la estabilización para las organizaciones populares. Después se examinan los cambios que en términos políticos experimentan las organizaciones populares. El capítulo finaliza con una breve conclusión sobre el análisis.

LA TRANSICIÓN

En las elecciones efectuadas el 25 de febrero de 1990, se produjo el triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO)—alianza de catorce partidos— y la derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).²

Después de estas elecciones, se realizó un proceso de negociaciones que culminó el 27 de marzo de 1990 con la firma del llamado "Protocolo de Procedimiento de la Transferencia del Poder Ejecutivo de la República de Nicaragua", mejor conocido como "Protocolo de Transición".³ Fue el comienzo de una peculiar fórmula de consenso entre el nuevo poder ejecutivo y el Frente Sandinista, firmado por el futuro Ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo, y por los comandantes Humberto Ortega —Jefe del Ejército Popular Sandinista— y Jaime Wheelock, en representación del FSLN.

2. Véase Cortés Domínguez, Guillermo: *La lucha por el poder*, Managua: Vanguardia, 1990.

3. *Barricada*, 23 de abril de 1990, Managua, Nicaragua.

Las negociaciones se iniciaron tres días después de concluido el proceso electoral, duraron dos meses y finalizaron con la toma de posesión de la Presidenta Chamorro.

En el acápite del Protocolo titulado "Bases para la Transferencia", fueron considerados y aprobados cuatro aspectos fundamentales: seguridad, conciliación, estado de derecho y gestión económica internacional; aspectos con los cuales se aseguraría el traspaso de uno a otro gobierno, y que se resumen en los siguientes elementos:

1. Subordinación de la fuerzas de defensa y de orden público al poder civil de la Presidencia y el no desempeño de sus miembros en cargos directivos de ningún partido político.
2. Integridad e independencia de los poderes del Estado, respetando la Constitución y las leyes.
3. Necesidad de proporcionar tranquilidad y seguridad jurídica a las familias nicaragüenses que habían sido beneficiadas con propiedades urbanas y rurales —en virtud de asignaciones del Estado antes del 25 de febrero de 1990— armonizándolas con los legítimos derechos que pudieran tener los nicaragüenses afectados en sus bienes, para lo cual se procedería conforme a la ley. Se establecerían formas de compensación adecuada para quienes pudieran resultar perjudicados.
4. Garantía de estabilidad laboral para funcionarios y empleados de gobierno sobre la base de su eficiencia, honestidad administrativa y años de servicio.
5. Acuerdo para aunar esfuerzos en pro de la obtención de recursos internacionales durante la etapa de transición, para beneficiar la estabilidad y el crecimiento de la economía.

En la práctica el Protocolo sentó las bases para una transición pacífica del país, aún con fuerte presencia militar de los irregulares en el campo. En el transcurso de su ejecución, se

evidenciaron contradictorias interpretaciones que llevaron al país a grandes tensiones políticas y económicas.

En el seno de la UNO se evidenciaron tempranamente fuertes contradicciones, pese a que había alcanzado el 54.8% del electorado. Su frágil unidad multipartidista se manifestó a la hora del reparto de las cuotas de poder. En esta lucha por el control del gobierno,⁴ las más evidentes y frontales contradicciones se dieron entre la Presidenta Chamorro y el Vicepresidente Virgilio Godoy, cuando éste no pudo ubicar en el gabinete a miembros de algunos partidos de la coalición que le eran afines. Esto causó tensiones desde sus comienzos en los cambios políticos y económicos que, dentro de la alianza electoral, diferentes partidos venían proponiendo.

Los que tomaron el control del poder, es decir, la Presidenta Chamorro y el Ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo, se ubicaron en el ala más moderada de la UNO. Impulsaron una política económica conservadora, determinada en gran medida por las instituciones financieras internacionales. Sus políticas resultaron en una drástica reducción del gasto público, contracción en el empleo estatal, redefinición de las funciones del Estado y un profundo programa de privatización. Para lograr todo eso hacía falta conseguir el respaldo del mayor partido, los sandinistas, lo cual, en términos políticos, significó el entendimiento con el FSLN, lo que garantizó estabilidad en razón del respaldo social que este partido ostentaba.

Para el impulso de su programa, el nuevo gobierno contaba con tecnócratas vinculados al sector más dinámico de la empresa privada, que, en su mayoría, no habían tenido participación política anteriormente. Actualmente, siguen ubicados en los centros de decisión político-administrativo, ministerios,

4. La evidente pugna e inconformidad se denota cuando el Vice-presidente de la República, Virgilio Godoy señalaba: "solo he recibido hasta ahora un vehículo y un tanque lleno de combustible. En estos meses mi vehículo ha hecho más de seis mil kilómetros... creo que con una ración de combustible hubiese podido llegar muy lejos". *El Semanario*, No1, 6 de Septiembre de 1990, p.12

empresas estatales y organismos donde se deciden las políticas económicas del Estado.

Por su parte, el FSLN, como segunda fuerza demostrada en la contienda electoral, al obtener el 40.8 por ciento de los votos, continuó siendo el partido más fuerte del país. En el momento de la pérdida electoral también era el partido mejor organizado, pero débil desde el punto de vista económico.⁵ Contaba con un fuerte arraigo en la población y con hegemonía indiscutible entre la mayoría de las organizaciones populares movilizables.

En el Protocolo de Transición el FSLN cedió respecto a:

1. los cargos de dirección en el partido de los militantes ubicados en las fuerzas armadas, así como en la estructura de los mandos del ejército y policía;
2. la revisión de los casos de quienes habían sido afectados por confiscaciones improcedentes en los años anteriores.

Lo obtenido con los Acuerdos de Transición se vio seriamente amenazado por las contradicciones surgidas en el interior de la UNO. Esto obligó al FSLN a redefinir su estrategia frente al gobierno y el resto de los partidos; al mismo tiempo, obligó a la Presidenta Chamorro a redefinir la suya respecto a sus ex-aliados, lo cual generó un nuevo escenario de negociación política.

En definitiva, la solución que encontraron ambas fuerzas - la que perdió su posición dominante y la que buscaba construir y afianzar la suya- fue instaurar un proceso de transacción política y pacífica. Para el gobierno, ésta era la forma de dar viabilidad política a su política económica, el eje fundamental de su proyecto. Para la dirección del FSLN, era la forma de preservar posiciones y cuotas de poder en lo económico y lo político.

5. Antes de la transferencia de poder, la Asamblea Nacional, con mayoría sandinista, promulgó diferentes leyes que otorgaban a los miembros y militantes del FSLN propiedades no solo de inmuebles que hasta ese momento se suponían estatales

A las organizaciones populares y a los sindicatos sandinistas, la situación no se les planteó precisamente en este marco de transacciones, y éstos se constituyeron en los principales opositores de las políticas económicas del nuevo gobierno.

Por otra parte, los sindicatos no sandinistas apoyaron al gobierno en sus primeros conflictos con los sindicatos sandinistas, posición que más tarde fue modificada cuando el gobierno comenzó a impulsar y profundizar las políticas de ajuste económico. Este proceso generó dos momentos importantes, surgidos de las confrontaciones entre las organizaciones populares y el gobierno.

Su primera expresión fueron las dos huelgas nacionales realizadas en 1990. La primera de estas huelgas, realizada entre el 11 y 16 de mayo, fue iniciada por los empleados del sector público, agrupados en la Unión Nacional de Empleados (UNE) con demandas de ajuste salarial y contra la suspensión de la Ley de Servicio Civil.⁶ Concluyó con un acuerdo entre el gobierno y el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) y fue valorado como un triunfo importante por los sindicatos.

La segunda huelga se realizó del 27 de junio al 12 de julio y fue impulsada por dos sectores laborales: por un lado, los trabajadores de la industria textil-vestuario y de la construcción—fue una huelga escalonada en demanda de financiamiento para su respectiva reactivación—; por otro lado, los trabajadores agrícolas que se manifestaron en contra de la propuesta de arrendar tierras algodoneras de las empresas estatales a sus viejos dueños.

Este movimiento huelguístico fue en aumento, incorporando a diferentes sectores laborales del área productiva. También lo apoyaron los trabajadores del sector público, aprovechando el incumplimiento del gobierno de los acuerdos firmados durante la huelga de mayo. La capital nicaragüense, como en los días insurreccionales del 79, quedó paralizada por las barricadas. El gobierno llegó a un acuerdo en el que reconoció once de

6. Ley que garantizaba la estabilidad laboral de los trabajadores.

las dieciocho demandas del movimiento, que aglutinó a los diferentes sectores del FNT.

En términos políticos, el acuerdo fue considerado por los líderes como el reconocimiento a los derechos de los sindicatos, obviamente en peligro por la naturaleza social del nuevo gobierno. Así lo reconocieron sus principales dirigentes: "Lo más importante es que, conocida la fuerza y madurez del movimiento sindical, debe establecerse un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los trabajadores."

Posterior a este primer momento de huelgas y confrontaciones, se pasó a una fase de negociación, la cual se conoció, desde entonces, como la Concertación Económica y Social. Esta Concertación se planteó en dos etapas. La primera se realizó entre septiembre y octubre de 1990. Entre los acuerdos más importantes estuvieron: reconocer la necesidad de reducir el déficit fiscal, vía la racionalización de los gastos y el mejoramiento en la recaudación de los ingresos.

La segunda etapa se efectuó entre julio y agosto de 1991. Aquí se consideró como eje principal el tema de la propiedad. Los sindicatos aceptaron la privatización de las empresas estatales, en tanto el gobierno se comprometió a garantizar el 25% de participación de los trabajadores, en modalidades que se acordarían posteriormente.⁷

A partir de la Concertación, se empezó a gestar una especie de "co-gobierno" entre el FSLN y el gobierno, que no se expresa en responsabilidades compartidas, sino en coincidencias a las que se llegó a través de transacciones. En éstas, el gobierno garantizó la implementación del plan económico y de las reformas institucionales.

El FSLN enfatizó en el respeto a la redistribución de la propiedad que se produjo a través de leyes promulgadas por el gobierno sandinista durante el proceso de transición; en la

7. Véase Acuerdos de la II Fase de la Concertación Económica y Social, 13 de Agosto de 1991, en el Area Propiedad de los Trabajadores: Una Nueva Forma de Propiedad Social en Nicaragua, Cuadernos de CIPRES, número 10, Diciembre de 1991, anexo número 3, Managua, Nicaragua.

garantía para los trabajadores durante la privatización de los activos estatales y en la no devolución de bienes a los antiguos somocistas confiscados vía decretos promulgados a inicios de la revolución por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Todo, a cambio de la mediatización de las luchas populares, para garantizar supuestamente la estabilidad nacional.

LAS NUEVAS POLÍTICAS

Las políticas del gobierno de Violeta Chamorro, giran alrededor de tres ejes centrales: a. paz y reconciliación nacional; b. estabilización y ajuste estructural; c. democratización: actuaciones de los partidos.

En la primera (paz y reconciliación) se ha avanzado notablemente, mientras que en la segunda y tercera (estabilización y democratización) aún están por verse los resultados.

a. Paz y reconciliación nacional

En junio del 90, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) —encargados de la supervisión del proceso de paz y reconciliación— informaron de la desmovilización de alrededor de veinte mil armados.

El nuevo gobierno se comprometió a proporcionar a estos desmovilizados, programas de ayuda para su rehabilitación y reinserción en la sociedad, lo que formó parte de los acuerdos de desmovilización. Sin embargo, la desmovilización no fue tan regular por la falta de cumplimiento del gobierno.

En 1991, muchos de los desmovilizados contras se armaron nuevamente y fueron conocidos después como *recontras*. También, otro grupo de ex miembros del ejército y de la policía

sandinista, desmovilizados, se rearmaron por su cuenta y pasaron a ser conocidos como *recompas*. A finales de ese año apareció un grupo de ex-militantes sandinistas, autodenominados Fuerzas Punitivas de Izquierda (FPI).

A comienzos del 92, el gobierno logró los primeros acuerdos con los *recontras* y *recompas* a través de una comisión tripartita con representantes de la OEA, de la Iglesia Católica y del gobierno. Los acuerdos tampoco fueron cumplidos. Desde entonces, y a pesar del proceso de desmovilización oficial, persisten pequeños grupos armados como expresión de inconformidad por el incumplimiento gubernamental.

El problema de la guerra continúa bajo otras expresiones: el aumento de la delincuencia y violencia, atracos, secuestros, asesinatos contra dirigentes de organizaciones sandinistas y no sandinistas. La vinculación de este tipo de acciones con motivos políticos, es también notoria. Como es tradicional, estas acciones se manifiestan con mayor fuerza en el campo.

b. Estabilización y ajuste

Al asumir el poder, la Presidenta Chamorro impulsó dos programas de estabilización, acompañados de un programa de políticas de ajuste estructural.

El primer programa de estabilización se planteó en mayo de 1990. La ejecución de este programa llevó al gobierno a suspender la Ley de Servicio Civil, lo que le ofreció un margen legal para el despido de miles de trabajadores del sector público. El segundo programa, se impulsó en marzo de 1991.

Estas políticas buscan la transformación estructural de la economía, orientadas hacia la empresa privada y a un sistema de mercados libres: "La política de transformación estructural busca devolver a la empresa privada el papel protagónico que debe desempeñar en la producción de bienes y servicios domésticos".⁸

8. Para más detalles véase el Documento Presentado por el

En este ámbito se sientan las bases para la destrucción del Estado anterior y la construcción de un aparato estatal que responda a la concepción de las políticas neoliberales y a las presiones de los organismos financieros internacionales. Se esperaba públicamente que una vez configurado este modelo, la economía emprendería el camino de la reactivación y el crecimiento.

Sin embargo, la realidad fue otra. Ni siquiera cinco años después vino el despegue soñado y al cabo de tres meses, se suscitaron las huelgas nacionales que he mencionado; lo que influyó en la decisión del gobierno de retirar el primer programa de estabilización. El segundo programa se constituyó en la base sobre la cual se erigió la política económica que aún continúa ejecutándose.

Privatización

Durante el gobierno sandinista (1979-1990) el proyecto de desarrollo fue estructurado con base en las 351 empresas estatales (conocidas como Área Propiedad del Pueblo, APP) que aglutinaba 77,824 trabajadores, un 9% del empleo, generador de aproximadamente el 30% del Producto Interno Bruto. Muchas de estas empresas fueron establecidas y desarrolladas durante el gobierno sandinista, a partir del proceso de confiscaciones que se dio en esa década.

El nuevo gobierno promovió desde 1990, la devolución de las propiedades que se consideraron injustamente confiscadas por los sandinistas y propició la privatización de estas empresas y propiedades. Las propiedades de Somoza, no fueron sujetas de devolución, y en el caso de las tierras ocupadas por cooperativas, de ex dueños no somocistas, se sugirió indemnizarlos.

Gobierno de Nicaragua ante la Conferencia de Donantes en Roma, Junio de 1990, y el Informe anual 1990 del Banco Central de Nicaragua.

Este proceso ha generado un mayor conflicto en la sociedad nicaragüense. En la segunda fase de la Concertación (1991), después de una larga negociación, los trabajadores representados por sus sindicatos lograron conseguir el 25% de las propiedades estatales sujetas a la privatización. Al iniciarse la privatización (1992), los trabajadores de base y los dirigentes de los sindicatos de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) y de la Central Sandinista de Trabajadores (CST), organizaciones de afiliación sandinista, decidieron oponerse a la privatización y a las devoluciones. Esta posición no sólo fue replanteada posteriormente, sino también aceptada y negociada por los dirigentes. De esta forma, se creó una situación muy compleja y delicada, sobre todo para los trabajadores de base, ya que éstos no participaron en las negociaciones ni les fue planteado el asunto en un proceso de consulta y discusión.

En estas condiciones surgió la llamada Area Propiedad de los Trabajadores (APT), que agrupa empresas del sector industrial y agropecuario. Las empresas de APT fueron constituidas como sociedades anónimas, en las que los trabajadores son los principales socios. En el campo se formaron 39 empresas con 146 fincas que suman 170,435 manzanas⁹ de tierra y tienen 1,490 socios. En la ciudad el consorcio se produjo en 58 empresas, en 35 de las cuales hay un ciento por ciento de participación —con 2,670 trabajadores— y entre el 20 y 80% en las restantes 23 empresas.

Los trabajadores integrados en el APT, lograron su cuota de coparticipación en el proceso de democratización económica, pero implicó la reorientación de sus intereses y actividades como clase trabajadora. Inevitablemente, esto les produjo la pérdida de la capacidad de influencia y de movilización, en un ámbito de mucha inestabilidad política y económica.

La privatización supuso para los trabajadores del campo el surgimiento de un nuevo sector de trabajadores-socios, lo que crea una disyuntiva en términos organizativos y políticos para las organizaciones populares. Sostener las empresas significa

9. Una manzana equivale a 0.7 hectáreas.

la capacidad de impulsar su desarrollo y alianzas económicas, en condiciones no muy ventajosas para el sector. Lucío Jiménez, secretario general de la CST, señaló lo siguiente: "Estamos conscientes de que con una propuesta global, al igual que en toda negociación, tenés que hacer concesiones... al final irremediamente hubo que hacerlas. En Managua fue muy poco el respaldo político, pero el respaldo del sandinismo en las regiones fue muy grande."¹⁰

El miembro de la dirección del APT, José Adán Rivera, planteó que la crisis creada por las restricciones de las habilitaciones financieras, solamente permitían emplear de forma permanente al 75% de los 18,437 socios del APT.¹¹ Evidentemente, el APT aún no logra integrar como corporación empresarial a todos los trabajadores del campo y la ciudad. Los esfuerzos que reclama la organización empresarial les obliga a desatender al resto de los trabajadores.

FLACSO - Biblioteca

ACTUACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En Nicaragua existe un clima libre para el desarrollo de los partidos políticos. Prácticamente, la mayor parte se legalizó sólo a partir de la campaña electoral de 1989-90, por la vía de los acuerdos políticos de agosto de 1989, y en su mayoría cuentan con muy poco o casi ningún arraigo ni clientela orgánica en la sociedad civil. Con ese tipo de partidos se constituyó la Unión Nacional Opositora (UNO). Logrando así surgir como una esperanza para la sociedad nicaragüense, que fuera capaz de terminar con la guerra y obtener una mayor estabilidad económica.

10. Véase "La Cohesión sindical fue clave para negociar", Lucío Jiménez, secretario general de la CST, *Barricada* 1 de Febrero de 1993.

11. Véase "Trabajadores-empresarios: un reto y una esperanza". *Barricada* 9 de Febrero de 1993.

Cinco años más tarde, en 1995, ya hay 26 partidos políticos legalmente constituidos. De ellos, cuatro partidos se constituyeron después de los 90, de acuerdo con la Ley Electoral; otros—incluido el FSLN—obtuvieron su legalidad por su simple existencia al producirse el triunfo revolucionario—no tuvieron que cumplir los requisitos de esta ley— y a dos más les fue otorgada la personalidad jurídica por una reforma ad hoc de la Asamblea Nacional.

A excepción del FSLN, la mayoría de los partidos políticos no tienen bases sociales desarrolladas ni organizadas y su capacidad de influencia es mínima. Una encuesta de opinión realizada en 1995, reveló que la mayoría de los partidos son desconocidos para la población. Los más conocidos son el FSLN, la UNO y el Partido Liberal Independiente, con porcentajes mayores al 19%, y con porcentajes entre el 4 al 10% salieron los partidos Conservador Demócrata, Social Demócrata, Social Cristiano y Liberal Constitucionalista (PLC). Aparece también una gama de partidos políticos sobre los cuales el nivel de conocimiento de su existencia es igual o menor al 1%.¹²

En esta encuesta no se tomó en cuenta los cambios producidos en 1994, por ejemplo, la fusión del Partido Conservador Demócrata con el Partido Social Conservador en uno solo: el Partido Conservador de Nicaragua; ni la unión del Partido Popular Social Cristiano con el Partido de Confianza Nacional, que produjo el surgimiento de la Unión Demócrata Cristiana (UDC).

Sin embargo, hay que destacar que el resultado de la encuesta relacionada con las figuras ligadas a estos partidos, ofrece resultados distintos; siendo los que más recogen intenciones de voto: Arnoldo Alemán, del PLC, con un 22.8%; Daniel Ortega, del FSLN, con un 15.8%; Sergio Ramírez, del Movimiento de Renovación Sandinista, con un 5.1%; y Violeta Chamorro, sin partido conocido, con un 4.1%, lo cual indica la importancia

12. Véase, Resumen Ejecutivo de la Investigación, La Gobernabilidad y el Acuerdo Nacional en Nicaragua, Investigación sobre la Opinión Pública, Enero 1995, Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), Managua, Nicaragua.

del liderazgo en la percepción que del sistema político tiene la población nicaragüense.

El FSLN, experimentó cambios profundos. De partido gobernante pasó a constituirse en el partido de oposición más fuerte, con 39 escaños en la Asamblea Nacional de un total de 92 y aproximadamente 300,000 miembros inscritos. Para los niveles latinoamericanos es, probablemente, el único partido opositor con esta membrecía.

En el 90 el FSLN inició debates acerca de las causas que originaron la pérdida electoral, las formas y los mecanismos para integrarse en el nuevo escenario; una polémica que aparentaba una intención por profundizar la democracia interna y por cambiar los estilos verticalistas y centralistas que prevalecían, lo que realmente no es así, como veremos a continuación.

En su Primer Congreso (julio de 1991), se evidenciaron contradicciones entre la dirección del partido, pero no se llegó a una ruptura. Este encuentro marcó pautas importantes en la redefinición del partido, pues se enfatizó en la importancia de hacer del FSLN un partido económicamente fuerte, que le permitiera mantener un lugar preponderante en el esquema de correlación de fuerzas políticas nacionales. Fue algo más que sólo una propuesta. Innumerables empresas y propiedades se comenzaron a constituir, bajo diferentes figuras legales, como de su patrimonio. En los diferentes medios de comunicación se comenzó a señalar y a denunciar a empresas que aparecían como propiedad de algunos militantes y dirigentes del FSLN, pero sin que éste las reconocieran como de su propiedad.

Todo su proceso de negociación con el gobierno lo justifica bajo la bandera de la defensa de los principales cambios socio-políticos e institucionales (reestructuración y democratización de la propiedad, avances constitucionales, no retorno del somocismo, etcétera) del sistema creado en la década de los 80, lo cual es considerado por el FSLN como parte de una estrategia de defensa de un proyecto social alternativo a largo plazo.

De esta forma, se siguen integrando nuevos elementos a la crítica, desde distintos sectores de la sociedad, pues ligan al

FSLN a la así llamada *piñata sandinista*, como parte de un mismo "bolsón" de propiedades usurpadas. Es decir, sin hacer diferencia entre las propiedades y viviendas otorgadas durante la transición a los miembros, militantes y a otros sectores, conforme las leyes 85 y 86, y los bienes adquiridos de manera ilegal y sin transparencia. Lo cierto es que el Frente Sandinista no ha aclarado, hasta el momento, sobre este controversial asunto de la propiedad, pero a lo largo del período ha venido defendiendo a ésta como asunto de primer orden.

En 1992, un llamado Grupo de Centro, presentó al gobierno y al FSLN, el documento "Desde el sandinismo, propuesta para un Proyecto Nacional", donde se enfatizaba sobre un proyecto nacional de consenso. Cuestionaba a la dirigencia del FSLN, por el divorcio entre su discurso de concertación y una práctica de huelgas y protestas sindicales a menudo violentas, ante las cuales el gobierno recurrió a la represión policial y al incumplimiento de los acuerdos de la Concertación. "Hay que encauzar el debate con espíritu unitario y constructivo. Están utilizando métodos destructivos para discutir",¹³ censuraba su secretario general.

Dos elementos vinieron a cambiar el discurso del FSLN en 1993. Por una parte, las expresiones organizativas del movimiento popular que le son afines, vieron reducida notablemente su capacidad de movilización y, por la otra, su principal interlocutor, el gobierno, se encuentra casi totalmente aislado del resto del sistema político, lo que pone al FSLN en una situación muy difícil dentro de la correlación de fuerzas políticas. Esto hace que dicho partido busque procesos de negociación con otros partidos de la UNO, así como con el mismo gobierno, y se distancie aún más de la base social que le permitió quedar como segunda fuerza electoral en 1990.

En 1994, las divisiones internas se evidenciaron y produjeron la división semi oficial del FSLN, al hacerse pública la formación de la Izquierda Democrática y el Movimiento de Renovación Sandinista. La primera (corriente mayoritaria del

13. *Barricada* 22 de agosto 1992.

FSLN) no contó con el suficiente poder para hacer valer sus intereses en la Asamblea Nacional, pero controló desde el principio a un partido desgastado en términos de influencia. Además, los renovadores nacieron casi sin ninguna base social, pero con amplio apoyo entre la intelectualidad de izquierda.

En la Sesión Extraordinaria del Congreso—en Mayo del 94—quedaron definidas las dos corrientes en el interior del partido y apareció como única diferencia visible, la pugna por la candidatura presidencial en las próximas elecciones del 96.

IMPLICACIONES SOCIALES DE LAS POLÍTICAS PARA LOS SECTORES POPULARES: CONTRACCIÓN DEL SALARIO, DESEMPLEO Y AUMENTO DE LA POBREZA

Contracción del salario

Una de las intenciones importantes del programa de estabilización, era la de reducir los salarios reales en el sector público, lo cual se logró a costa de la mayoría de los trabajadores y se reflejó en las huelgas de los trabajadores de la salud y educación por mayores salarios. En los cálculos oficiales sobre salario real, se muestra una aparente recuperación de los salarios reales promedios de la economía, en un período, aunque luego se volvieron a disminuir.

En dichos cálculos no se incluyó el efecto sobre los ingresos reales de los trabajadores y la eliminación de los beneficios otorgados por el gobierno de los sandinistas, como el transporte, los comedores, los centros infantiles y los llamados AFA (azúcar, frijol y arroz), paquetes quincenales y mensuales con esos alimentos.

Además, el proceso de reconversión ocupacional permitió crear una ilusión estadística, al reducir el peso relativo de los

salarios inferiores, por ser los trabajadores ubicados en este *status* salarial quienes mayoritariamente se acogieron a este proceso. Pero también influyó el hecho de que el sector privado sí, ha revalorizado los salarios reales. En 1992, el salario mínimo para el sector público era de 46 dólares.

En el caso del gobierno central, en 1993 y 1994, los salarios, calculados en dólares al tipo de cambio vigente, se redujeron un 8% y un 9% respecto al valor de la canasta de alimentos. Se estima que el salario medio en el gobierno central es aproximadamente el 60% de su valor en 1980.¹⁴

Con el gobierno de Violeta Chamorro las diferencias salariales aumentaron mucho más entre la gran mayoría de los trabajadores. Desigualdades mucho mayores hubo en relación a los profesionales de alta calificación y cuadros del gobierno, siendo aún más notoria entre los trabajadores y profesionales del sector privado.

Después de cuatro años de gobierno, finalmente, se consiguió reducir los salarios en el gobierno central. El impacto de las políticas de ajuste se dejó sentir en el deterioro del poder de compra de los salarios de los trabajadores.

Desempleo

Por las políticas de estabilización que planteaba la disminución del gasto público, se produjo una drástica reducción

14. Al respecto señala Evans, Trevor lo siguiente: "La estimación es en base al cambio en los gastos de remuneración del gobierno central como por ciento del PIB, tomando en cuenta la reducción en el PIB (20%), y la expansión en el número de empleados (también 20%). Un segundo modo de estimar el cambio en el salario real en el curso de este período sería en términos de dólares, lo que da un resultado similar: sorprendentemente, el valor del salario medio en el gobierno central en 1980 y en 1993 es casi igual en términos de dólares corrientes (unos \$130.0, pero se tiene que tomar en cuenta el hecho que, en el curso del período, el dólar perdió aproximadamente 50% de su valor, medido en términos de los precios al consumidor en los Estados Unidos." Evans, Trevor. *La Transformación Neoliberal del Sector Público*, Managua Nicaragua, CRIES, 1995, pp 221.

laboral en casi todas las instituciones, ministerios y empresas del Estado.

El empleo en el sector estatal fue afectado por varias medidas políticas. El despido indirecto y masivo de miles de trabajadores del gobierno anterior, aglutinados en las centrales y sindicatos sandinistas o trabajadores que en general se identificaban con los sandinistas.

Para finales de 1990, la Unión Nacional de Empleados (UNE) estimaba que alrededor de 3,200 trabajadores del sector público se encontraban sin trabajo, afectados por las medidas de ajuste. Pero la reducción no terminaba aquí. En febrero de 1991 se anunció una nueva reducción del gasto público vía el despido, en el gobierno central, en un 15%. De 66,837 trabajadores del gobierno central en 1989, se llegó a 60,273 en 1991.¹⁵

Los despidos generaron serios conflictos entre el gobierno y los trabajadores de los sindicatos sandinistas, lo cual fue una de las causas de la primera huelga de 1990. En la segunda huelga general en ese mismo año, los trabajadores reafirmaron con el gobierno el compromiso de garantizar la estabilidad laboral y el respeto a la Ley de Servicio Civil. Para garantizarlo, se estableció una Comisión que reglamentaría dicha ley, pero no funcionó; lo que no implicó que el gobierno abandonara su política de reducción del empleo. Pero consideró la búsqueda de formas que paliaran los efectos de las medidas. Así, impulsó el programa de retiro voluntario, conocido como el Programa de Conversión Ocupacional¹⁶ con cuatro opciones para los trabajadores del gobierno, en un intento de garantizar sus políticas en un clima de relativa tranquilidad.

Los trabajadores se acogieron al Programa, fundamentalmente presionados por los bajos salarios, por las presiones políticas, sobre todo, aquellos identificados con el gobierno

15. Evans Trevor, *Idem*, pp. 226 y 227.

16. Para ampliar más el tema véase el texto de Trevor Evans (ed) en: *La Transformación Neoliberal del Sector Público*, Latino editores, p.p 226 Managua 1995.

anterior y por las exitosas campañas de publicidad que les prometían un futuro de desarrollo y despegue económico.

De marzo de 1991 a marzo de 1992 se acogieron al programa de conversión ocupacional aproximadamente 22,561 trabajadores—los que recibieron un total de 60 millones de córdobas en compensación—de las siguientes instancias: 10,234 del gobierno central. De ellos, en orden de importancia, se encontraban 3,000 del Ministerio de Salud, de los cuales la mitad era personal médico, y 2,000 del Ministerio de Educación, la mitad de ellos maestros. Siguieron en orden los trabajadores del Ministerio de Finanzas, Agricultura y Ganadería.

Para 1993, la reducción era aún mayor, estimándose en 57,012 trabajadores en el gobierno central, en relación a 1991.

En las fuerzas armadas el impacto fue aún mayor. De 100,000 militares activos en el 89, se pasó a 20,000 en el 92; y se redujo a casi 15 mil miembros para finales del 94.¹⁷

Cabe señalar, que los desmovilizados no han logrado incorporarse a la vida civil por la falta de alternativas socioeconómicas, las cuales, les fueron ofrecidas por el gobierno. En el resto de sectores, según datos del Centro de Estudios de Asesoría Legal (CEAL), el porcentaje aproximado de afectados —según rama ocupacional— indica lo siguiente:

Sector Estatal	%
Sector de servicios públicos	30.7%
Sector industria	12.0%
Sector agrícola	11.0%
Sector comercio	7.0%

Fuente: Investigación sobre la Concertación y el Movimiento Sindical Revolucionario (1990-1992). Roland Membreño. Centro de Estudios de Asesoría Legal. Managua, Nicaragua. Diciembre de 1992.

17. Cabe señalar que la cifra de 100,000 efectivos militares integraba a los jóvenes del servicio militar obligatorio y oficiales activos. Datos de la Oficina Nacional de Retiro Activo del ejército, Managua, octubre 1994.

Los datos del Ministerio del Trabajo, se refieren a Nicaragua como el país que tiene la tasa de desempleo más alta de Centroamérica. Con una población de 4 millones 401 mil habitantes, en Nicaragua la PEA es de 1 millón 543 mil personas para una población ocupada de 1 millón 181 mil 200 personas; un desempleo abierto del 23.5%.¹⁸

El sector informal, que generalmente sirve de colchón al desempleo, ha ido adquiriendo nuevas manifestaciones lo que hace pensar que pronto llegará a su límite como alternativa, "ya que muchas personas... recurren a vender su fuerza de trabajo aún dentro del mismo sector informal".¹⁹

Desarrollo de la pobreza en el periodo 85-94

No cabe duda que la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural tiene efectos directos e inmediatos, en detrimento de los niveles de vida y como consecuencia el aumento de la pobreza en los sectores populares.

Según un estudio de la pobreza, publicado por el PNUD, el 74.83% de la población nicaragüense se encuentra ubicada en condiciones de pobreza.²⁰ Más del 50% de los hogares sufren situaciones de indigencia. Los mayores niveles de ésta se encuentran en grupos de jóvenes menores de los 19 años. 48% de las familias no pueden cubrir la canasta básica. El 65% de las familias urbanas se encuentran en niveles de pobreza.

18. Entrevista con la Directora de la Oficina de Empleos del Ministerio del Trabajo. Managua, Marzo 1995.

19. Véase, FIDEG, *El Observador Económico*, #8, agosto de 1992 p. 22. Managua, Nicaragua.

20. Véase, Estudio de la Pobreza en Nicaragua, Marzo-Junio de 1993 (Ministerio de Acción Social-PNUD-UNICEF) Managua, 1993.

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE EN LAS ORGANIZACIONES POPULARES

Es desuponer que estas políticas afectaron a las organizaciones populares del país de manera brusca. En el proceso de su aplicación el gobierno estimuló el crecimiento de los sindicatos no sandinistas, sobre todo en los dos primeros años de su gestión.

Se definen dos bloques de sindicatos que responden a diferentes afiliaciones políticas: el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) de filiación sandinista y el Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT), que integra en su mayoría a los sindicatos no sandinistas. Además de estas agrupaciones existe la Central de trabajadores de Nicaragua (CTN).

Aún tomando en cuenta a estos nuevos sindicatos en el país, se puede señalar que el movimiento sindical tiene su mayor peso en el sector público, y un amplio apoyo lo tienen los sindicatos sandinistas. De 790 sindicatos registrados a nivel nacional, el 62% se encontraba en el sector público, y de los 51,859 afiliados registrados, el 66% pertenece al Estado. De los 486 sindicatos registrados en el sector público, el 53% corresponde al FNT, el 24% al CPT y 13% a la CTN.²¹

Sin embargo, la disminución del número de empleados públicos y los afectados por la privatización, redujo el número de afiliados y mermó la capacidad de movilización de las organizaciones populares.

Los miembros de la CST, señalaban que en sus federaciones el empleo había disminuido en un 50% al pasar de 89,071 trabajadores en 1989 a 41,012 en 1992.²²

La contracción del empleo en el Estado y la privatización implicó que desaparecieran las actividades que como sindicato

21. Véase Trevor Evans en su artículo, "La Transformación Neoliberal del sector Público", p.197, Latino Editores, 1995.

22. Boletín Centro de Estudios de Asuntos Laborales (CEAL), p.2, Managua, Febrero 1992.

realizaba la asociación de empleados del sector público UNE y del sector privado, durante el sandinismo, como la movilización a los frentes de guerra, en los barrios marginados del país, en los centros de trabajo y la participación en los Consejos de Dirección e instancias superiores, etcétera. Asimismo, la suspensión de la retención en la planilla fiscal de la cotización sindical, afectó la principal fuente de financiamiento de los sindicatos. El movimiento sindical asumió una posición defensiva ante las políticas gubernamentales. La dinámica de movilización sindical y popular fuera de las dos grandes huelgas nacionales realizadas en 1990, fue descendente a medida que se implementaban éstas. El impacto afectó a los sindicatos sandinistas, pero aún más a los sindicatos no sandinistas, ya que al surgir como un movimiento confrontativo a éstos, no les dio tiempo de fortalecer sus organizaciones.²³

En la actualidad, los trabajadores se movilizan fundamentalmente alrededor de:

- la defensa del empleo
- la defensa del salario
- y la lucha por la reorganización y legalización de los sindicatos de todas las tendencias.

CAMBIOS EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POPULARES

La nueva política económica, ha tenido repercusiones considerables en la actividad de las organizaciones populares.

Las organizaciones populares afines al sandinismo, en su mayoría, se plantearon inicialmente como objetivo de lucha,

23. Entrevista con Gloria María Hernández, Secretaria General del sindicato del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de orientación sandinista, 11 de Febrero de 1995.

preservar los beneficios sociales y económicos alcanzados durante el sandinismo. Esta tendencia varió a lo largo del proceso, por la crisis generada tras la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste.

El movimiento sindical y las organizaciones populares en su conjunto, carecieron de una estrategia clara, preservando una lucha defensiva; salvo en las huelgas del primer año, en las que, por la circunstancia de iniciarse el nuevo gobierno, y por el desarrollo de huelgas en áreas sensibles de los servicios estatales y la economía del país—como las comunicaciones, las aduanas, el aeropuerto, etcétera— los trabajadores obtuvieron logros significativos. La falta de un espacio de confluencia intersectorial y de negociación con el gobierno colocó a los trabajadores en una situación de mayor desventaja frente a éste.

La movilización popular

La estabilización no vino sólo con el gobierno conservador, ya en 1988, el régimen sandinista había impulsado un programa de estabilización que concluyó en enero del 89. En aquel entonces, el programa fue implementado y fuera del asombro de la misma militancia y una pequeña manifestación de la Confederación General del Trabajo (CGT) que fue reprimida por los antimotines, el programa fue implantado sin mayores turbulencias. Este comportamiento sólo se explica por el hecho de que la mayoría de las organizaciones populares estaban controladas o eran afines al partido en el poder.

Bajo el nuevo gobierno la primera protesta (mayo 90), realizada en menos de dos semanas después de la toma de posesión del nuevo gobierno, paralizó totalmente el funcionamiento del Estado y los servicios brindados por las empresas del sector público (transporte, energía, comunicaciones). Fue convocada por el sindicato de los empleados públicos de orientación sandinista (UNE), en demanda por un reajuste salarial y

en protesta por la suspensión de la Ley de Servicio Civil y por la estabilidad del empleo.

La segunda protesta se originó por la acumulación del deterioro del nivel de vida de la población, vinculada a la política económica, y dio fin a las medidas gubernamentales. Estos decretos contemplaron la revisión y la devolución a sus antiguos dueños de las propiedades confiscadas y expropiadas durante el sandinismo, y se procedería al arriendo inmediato de las tierras en manos del Estado. A esto se sumaron las reivindicaciones de los trabajadores del sector estatal, los trabajadores del campo, la industria textil y de la construcción.

La solución de ambas huelgas fue negociada entre comisiones encabezadas por el Secretario General del FSLN, Daniel Ortega, y por el Ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo. La segunda huelga dio como resultado la convocatoria a una concertación nacional, de la que ya se hizo referencia.

En este contexto, era muy perceptible un alto grado de movilización social, expresado en huelgas parciales y totales de diferentes gremios y empresas, así como en protestas de pobladores en los diferentes barrios y ciudades del país. Sin embargo, esta capacidad de movilización se ha visto debilitada como producto del impacto del programa de estabilización y ajuste. Así por ejemplo, datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo de mayo de 1990 para abril de 1995, se sometieron a la consideración de esta institución 329 huelgas, en las cuales estuvieron involucrados 82,802 trabajadores. Según, esta fuente el cuadro que a continuación se señala, muestra que la conflictividad y su incidencia en la economía nacional ha ido disminuyendo.²⁴

24. Fuente documento inédito del Ministerio del Trabajo. Junio de 1995.

**PROMEDIO DE HUELGAS REGISTRADAS
PORCENTUALMENTE ENTRE MARZO
Y ABRIL DE 1995²⁵**

Según Rama de Actividad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total	%
Agropecuaria	8	5	14	9	-	-	36	11
Industrial	18	36	19	9	4	-	86	26.1
Construcción	3	5	1	4	2	-	15	4.6
Servicios	23	86	50	21	4	3	187	56.8
Transporte	3	1	1	1	-	-	6	1.5

Otra causa fue la falta de respuesta y representación de las reivindicaciones por parte del sistema político, lo cual ha terminado por provocar cansancio y desintegración social en el movimiento popular.

No se cuenta con datos cuantificados ni sistematizados de los conflictos ocurridos en los últimos cuatro años. El Centro de Estudios y Análisis Socio Laborales (CEAL) mostraba, sin embargo, en sus boletines, hasta 1993, inventarios sobre los conflictos políticos sucedidos entre huelgas, protestas, paros, tomas, denuncias, etc, indicando que casi siempre los conflictos se ubicaban en las cabeceras departamentales: Managua, Matagalpa y Jinotega.

La naturaleza de los conflictos, en su mayoría, se produce por problemas de tierras y desalojos. Los sectores populares continuaron en sus protestas, pero no llegaron a presentar la fuerza de las primeras huelgas, con excepción de la del transporte en septiembre de 1993. No obstante estas protestas, el gobierno ha seguido adelante en la ejecución de su programa económico, utilizando la táctica de negociar, firmar y no cumplir, en tanto que los sectores populares van sufriendo un desgaste acelerado y su capacidad de presión va perdiendo fuerza. Su táctica de presión en las calles, se convirtió en el principal método de lucha, pero de forma aislada, a nivel de

25. Ministerio del Trabajo. Dirección General de Empleo y Salarios. Marzo-abril 1995. Managua, Nicaragua.

cada sector y dentro de éste en cada centro de trabajo. Es decir, presionando siempre por sector y por empresa.

Es así como el movimiento popular ha perdido la capacidad de influir en las luchas que tienen implicaciones en políticas de carácter nacional. No es casual que fuera de las declaraciones públicas, no existió ninguna resistencia a la firma del ESAF entre el gobierno y el FMI.

Dinámica organizativa

Después de la derrota electoral del 90, las organizaciones populares existentes (CST, ATC, Movimiento Comunal, UNAG etc.) en la década del 80 –señaladas por Serra en este libro– se mantienen. Sólo cambian, en algunos casos, las formas organizativas y su capacidad de influencia en la sociedad.

Por ejemplo, lo que antes eran los Comités de Defensa Sandinista (CDS), se convirtió en el Movimiento Comunal.²⁶ Pasó de ser una estructura muy orgánica e inflexible a constituirse en un movimiento que estructura a los habitantes de los barrios alrededor de la lucha por problemas muy concretos, como seguridad ciudadana, salud, defensa de la propiedad, con estructuras organizativas muy flexibles.

La forma en que los sindicatos sandinistas se reagrupaban y funcionaban, cambió. Las federaciones, asociaciones y uniones sectoriales, que existían y participaban en las actividades de las OPS (Organizaciones Populares Sandinistas) con una conciencia de identidad gremial, se constituyeron en una expresión más global en el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT), con una participación más coyuntural.

La CST, que antes aglutinaba a todos los sindicatos ligados al sandinismo, pasó a responsabilizarse únicamente del trabajo con los sindicatos industriales, siempre como miembro del FNT. La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), que organiza-

26. Proceso que desde 1987, se venía perfilando.

ba a obreros agrícolas y campesinos, dirige su atención, fundamentalmente, hacia los trabajadores del Area Propiedad de los Trabajadores (APT), descuidando su membrecía fuera de ésta y a otros sectores de trabajadores.

La organización de las mujeres que principalmente se vinculaba a la Asociación de Mujeres Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE), muestra un repunte en términos del surgimiento de una gran cantidad de nuevos grupos a nivel local, y en algunos casos nacional, vinculadas a temas muy concretos como la violencia contra la mujer y la atención de sus problemas de salud, o temas muy generales como el de género, etc.

Asimismo, organizaciones sindicales como la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN), Comité de Acción y Unificación Sindical (CAUS) y la Confederación de Unificación Sindical (CUS), que en la década anterior no habían logrado un desarrollo organizativo y de representación importante, aparecen con cierta presencia en el escenario político, aunque con una representatividad social aún muy marginal.

Habría que señalar, que la existencia e influencia de las organizaciones sandinistas en la sociedad es mucho mayor en relación a otras organizaciones, incluso más viejas, que éstas y otras que aparecieron luego del cambio de gobierno. Recientemente surgieron entre ellos, por ejemplo, otros gremios tales como la Juntas Comunitarias (JCOP) del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que también disponen de gran influencia.

Representatividad de las Organizaciones Populares

Ninguna de las organizaciones sandinistas suministra datos actualizados acerca de su respectiva afiliación formal. Es de suponer, que por los planes de reducción del Estado y la privatización, la afiliación formal ha disminuido en relación a los años 80. Así, por ejemplo, la CST refería una disminución de

alrededor del 50%; lo mismo ha ocurrido en el caso de los sindicatos de empleados públicos (UNE). La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) sigue manteniendo la cifra oficial de 120,000 afiliados; sin embargo, uno de sus miembros refirió que la asociación formal estaba por los 90,000 miembros. Finalmente, el hecho de que aún continúa la aplicación de los planes de reducción, hacen aún más difícil actualizar esta información.

En los sindicatos no sandinistas, agrupados en el CPT, hubo algunos repuntes de la afiliación, dentro del cuadro minoritario que presentaban hasta finales del 80 –y que se reactivó con el apoyo del gobierno en sus inicios– pero empiezan a desvanecerse, en un retroceso lento y gradual, por iguales razones.²⁷

En la práctica, la afiliación real,²⁸ es considerablemente menor a las que expresan los dirigentes de las diferentes organizaciones. Diversas razones explican lo anterior. Una de ellas es que con la pérdida del gobierno, la posibilidad que tenían los sindicatos sandinistas, a través del Estado y sus empresas de control automático –como bien es indicado en el trabajo de Serra– se acabó. Ya no se puede descontar la cotización sindical del salario ni pueden incluirse de forma automática en las empresas o cooperativas como miembros de la CST o la ATC, sino que debe ser asumido por la organización como una actividad más, la que en muchos casos, les es imposible. Así por ejemplo, los dirigentes sindicales invitan al trabajador a participar y establecen una relación directa y personal para integrarlos en la organización. Algunos dirigentes sindicales,²⁹ refieren, al respecto que integrar a un trabajador implica que el trabajador esté dispuesto a dar mensualmente a una parte de su salario (cuota sindical) que representa mucho en términos económicos

27. Documentos inéditos de la Central Sandinista de Trabajadores, Managua, 1993.

28. Afiliación real como lo refiere Luis Serra en su trabajo que aparece en este libro: "participación activa en las tareas de las organizaciones populares con una conciencia gremial".

29. Entrevista con Gloria María Hernández.

en las condiciones actuales. Y este trabajo, ahora, hay que realizarlo y mantenerlo.

La desmotivación e incertidumbre que se generó sobre todo entre los miembros de las organizaciones con la llamada "piñata sandinista",³⁰ los hizo perder confianza y alejó a muchos de ellos. Estas situaciones de poca transparencia sobre las propiedades y empresas adquiridas por los dirigentes sindicales a título de las asociaciones, generaron aún más desconfianza en la gente. Los miembros de las agrupaciones sandinistas aparecieron involucrados, de manera general, como participantes de esta llamada "piñata", calificativo que los ubica como usurpadores de los bienes del Estado.

Otro elemento que influye notablemente en la afiliación, se presenta cuando al inicio de la privatización fueron denunciados muchos de los dirigentes nacionales que participaban como representantes de los trabajadores en las negociaciones, de mediatizar las posiciones de éstos. Y en innumerables ocasiones los trabajadores y dirigentes de base a través de los medios de comunicación evidencian estas contradicciones.

Por último, la crisis económica obstaculizó la integración real, por las pocas posibilidades de acceso a recursos que respaldaran el impulso de las actividades de las organizaciones populares sandinistas.

En la actualidad, se aprecia un esfuerzo de los dirigentes de base de estas organizaciones por representar real y efectivamente los intereses de su gremio o sector, sin distingos políticos, contrario a lo practicado en la década anterior. Ya no como correas de transmisión. Esto es quizás uno de los avances más

30. No hay una definición precisa de este término. Sin embargo, de manera general, ha sido utilizado por los sectores de oposición al FSLN, en el que expresan como una crítica al proceso mediante el cual se transfieren las propiedades en manos del Estado, ya sea que estuvieran legalizadas o que el Estado hubiera actuado con ánimo de dueño a quienes estuvieran usufructuando el bien. Se considera pinata los casos de abuso, por ejemplo, cuando una persona se quedó con varias propiedades o no siendo sujeta a las leyes de Reforma Agraria recibiera tierras.

significativos del desarrollo de estas organizaciones, al final del período.

El ingreso se ha abierto para todos los individuos que pertenecen al sector social que corresponde a cada organización. Ahora no se rechaza a quienes externan críticas al gobierno, lo que es lógico, y son menos excluyentes con la gente que pertenece a otros partidos. El motivo principal de los trabajadores de las empresas y del Estado para afiliarse lo es, en primer lugar, la lucha por la estabilidad laboral y por mejorar sus salarios. Así, para los campesinos la lucha por defender sus propiedades y el aumento y "democratización del crédito"; y para los habitantes de los barrios populares la permanente lucha por la legalización de sus propiedades, adquiridas durante los años revolucionarios.

De esta forma, la participación y movilización que se expresaba anteriormente en la asistencia a asambleas, movilizaciones, trabajos voluntarios no remunerados, campañas de salud, etcétera, desapareció de los sindicatos y de las organizaciones populares en general. La gente participa en actividades muy concretas vinculadas a los problemas muy específicos que les afecta directamente como gremio o sector.³¹

En esta situación hay que destacar, que dos fenómenos estarían incidiendo. Por una parte, existe un cuestionamiento a la dirigencia y en muchos casos al proyecto mismo por el cual la gente se organizó anteriormente.³² No sólo impulsó a la gente a luchar por el derrocamiento de la dictadura somocista, sino también la posibilidad de lograr mejores niveles de vida. A lo largo de la década esto no sucedió y por el contrario, al inicio de los 90, con las políticas impulsadas por el nuevo gobierno, el rápido deterioro en el que se vieron sujetos los trabajadores, impacto aún más. La pérdida de confianza generada por las

31. Entrevista con dirigentes sindicales, Septiembre 1994, Managua.

32. Encuestas realizadas indican que la gente se organizó durante la década de los 80 con el gobierno y partido sandinista por la esperanza de lograr niveles de vida más equitativos. Lo que ha cambiado actualmente.

innumerables actividades y movilizaciones político-gremiales, sin lograr nada a cambio, ha provocado una desmotivación creciente en la participación. Como ya señalamos, no se lograron a favor de los trabajadores reivindicaciones políticas importantes. En esto han influido mucho los procesos de negociaciones y pactos políticos en los que se ha involucrado el FSLN. Las luchas de las organizaciones populares siempre han estado sujetas a las negociaciones del FSLN.

Por otra parte, el hecho de que la lógica del ajuste impuso una dinámica, en la que la población prioriza la solución de sus problemas individuales y la atención a su espacio privado, se inhibe evidentemente el interés social de participación y la movilización popular.

En los barrios, las movilizaciones en torno a actividades como las reuniones por cuadra, jornadas de limpieza, etcétera, también han desaparecido. La presencia del Movimiento Comunales, fundamentalmente, alrededor de los problemas de la propiedad.

Contrario a lo anterior, el surgimiento y desarrollo de las JCOP –movimiento del PLC– ha sustituido los niveles de participación y movilización, en términos generales, de los habitantes, porque se vinculan a partir de actividades y problemas de la comunidad, como la construcción de calles, jornadas de salud, etcétera. Aquí la gente plantea que ahora no les interesa si es una actividad de un partido u otro, siempre que se beneficie la comunidad participan y se movilizan. Pero, al igual que la experiencia de los CDS, es muy cuestionable el concepto de participación y movilización vinculado a este movimiento, ya que la dirigencia de las JCOP organizan a la gente en función de resaltar la figura del Alcalde de Managua, Arnoldo Alemán y su partido, el PLC, partiendo de las necesidades de la gente.

El hecho de que en el movimiento de mujeres se esté produciendo un notable aumento del número de organizaciones, es indicativo de que AMNLAE, de afiliación sandinista, no representa a todo el sector y su nivel de influencia prácticamente ha desaparecido. En este sector, no es posible considerar una reducción en los niveles de participación y movilización; muy

por el contrario, en este caso lo que se aprecia es un incremento en su actividad, esta vez con mucha autonomía y capacidad de propuesta, pero aún de forma muy desarticulada. De tal forma, que en este período (1990-1994) han logrado una mayor presencia en los medios de comunicación y repercutir en los espacios institucionales del sistema político y del gobierno.

En 1992, se desarrolló una lucha alrededor de la creación de instancias que protegieran a las mujeres de la violencia social y familiar, lo cual se concretó en la fundación de las Comisarías de la Mujer en distintos departamentos del país, adscritas a la Policía Nacional.

La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), continúa siendo reconocida como representante legítima del movimiento campesino nacional. Sin embargo, esta organización en la práctica enfatiza más su atención a los medianos y grandes productores. Lo que ha significado la desatención para los campesinos pobres. En un seminario-taller³³ realizado en una zona del norte del país, los campesinos pobres resaltaban la importancia de la presencia de la UNAG como expresión del FSLN en el campo, reconociendo que fue la única organización que durante la revolución se preocupó de los problemas de insumos, crédito, herramientas, etcétera, de los campesinos y que ahora no tiene presencia en casi ningún departamento. Esto, en parte, se explica por las políticas de alianza que también ha prevalecido en esta organización.

En el caso de la ATC y la CST, todo parece indicar que el esfuerzo que les ha implicado la organización del Área Propiedad de los Trabajadores (APT) los ha obligado a descuidar el trabajo con el resto de sus afiliados, lo que ha afectado negativamente sus niveles de afiliación, porque un amplio sector de trabajadores del campo quedaron fuera del APT y sin organización sindical que los representara.

33. Seminario taller realizado en Chinandega, al norte del país impulsado por la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, en julio de 1994.

Las organizaciones populares sandinistas, sus dirigentes y bases

Los dirigentes de base de las organizaciones sandinistas siguen siendo elegidos o revocados de forma directa por los miembros de estas organizaciones en asambleas y de forma pública, en la mayoría de los casos. Sigue prevaleciendo la confianza del colectivo de base, bajo los criterios fundamentales de honestidad y de lucha por los intereses del gremio o sector. La gente enfatiza más en que sea un dirigente de ellos que del partido, el FSLN, el que los represente.

Los activistas de los barrios y en el resto de las organizaciones populares, de los empleados públicos, de los sindicatos, de los trabajadores del campo, aún asumen, de forma voluntaria y gratuita su cargo. Con mucha discreción se integran al trabajo político de su organización, por el temor a perder sus puestos de trabajo en las empresas o en las instituciones; y en los barrios no lo hacen por el poco tiempo con que cuentan para realizar las actividades de su organización.

Los niveles de interrelación entre los dirigentes de base y sus miembros son mejores. Hay una exigencia muy fuerte entre éstos por lograr que los dirigentes trabajen alrededor de los problemas del sector social. El uso de los murales y el contacto personal, parece ser el mecanismo más directo para transmitir la información sobre las actividades.

En cambio, los dirigentes intermedios y superiores siguen siendo nombrados por las juntas directivas nacionales de la organizaciones populares o por los dirigentes del FSLN. En casi todas estas corporaciones están a la cabeza los mismos dirigentes políticos nombrados en la década de los 80. Este método establece una mayor dependencia y responde en primer lugar a sus superiores, antes que a sus bases.

La relación con las bases se establece a través de las esporádicas asambleas y reuniones, en donde los dirigentes intermedios y superiores mantienen el mismo esquema de imposición de las directrices del partido a las organizaciones de

base. Si antes hubo algunas posibilidades de críticas o revisión en las actividades organizativas en que los dirigentes superiores rendían cuentas ante las bases, del uso de los fondos de las organizaciones, o bien alguna autoevaluación del desempeño de los cargos, ahora han desaparecido.

Asimismo, las organizaciones populares se han convertido en instancias que se presentan como negociadores frente al gobierno u otros sectores. Por ejemplo, en reiteradas ocasiones los dirigentes superiores aparecen en situaciones de conflicto, negociando con el gobierno y mediatizando las posiciones de los trabajadores o de la población.

Los dirigentes de base, frente al desencanto de su partido y enfrentados a las políticas neoliberales, piensan más en términos de sus estrategias de sobrevivencia. Esto los ha hecho mantener una posición mucho más crítica frente a los dirigentes superiores. Existe una relativa autonomía entre las bases y los dirigentes superiores, en la medida en que ahora cuestionan y exigen una relación, con éstos, más transparente.

Según un ex-dirigente de una empresa de Managua, los directivos de la CST son "dueños de las empresas de los trabajadores y se olvidan de los problemas de los obreros". Este cuestionamiento y el reclamo de transparencia a los dirigentes superiores, se plantea con fuerza a lo largo del periodo, en las diferentes organizaciones populares sandinistas. La secretaria general de UNE en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, cuestionaba a sus dirigentes de forma pública, señalando que: "Las grandes negociaciones del FNT en ningún momento han dado respuesta a los trabajadores estatales; (y que) de esos acuerdos nunca ha salido favorecido el sector público presupuestado."

Pero lo más importante en este proceso, ha sido que los dirigentes superiores se han distanciado de sus bases y, peor aún, en los procesos de conflicto serios las han dejado solas, más cuando se han sentido cuestionados. Por diversos motivos, estas manifestaciones de descontento, por las formas de dirección establecidas, ha significado un desgaste progresivo, sumado a los otros factores señalados.

El poder de decisión sigue concentrado en los dirigentes superiores. El trabajo de las organizaciones populares ya no se planifica de acuerdo a líneas anuales ni existen procesos de evaluación. La capacidad de propuesta de los dirigentes de base, perdió aún más fuerza por el divorcio entre sus intereses y las posibilidades de incidencia real.

Las relaciones con el Estado

A pesar de que las organizaciones populares han sido capaces de expresar las reivindicaciones del sector social que representan, la mayor parte de éstas no han recibido una respuesta satisfactoria a causa de una desfavorable correlación de fuerzas para los sectores populares. Así, la capacidad de satisfacer los intereses de cada sector depende fundamentalmente de factores externos, en tanto está sujeta a las decisiones del Estado.

El papel de las organizaciones como instrumento de vinculación entre las bases y las máximas autoridades gubernamentales, a través de diversos canales de comunicación, desapareció. En su defecto, les han quedado los medios de comunicación colectiva (principalmente prensa, televisión y radio). El medio de comunicación directo entre las organizaciones populares y el Estado, se establece ahora a través de negociaciones y transacciones más globales, generalmente de carácter intersectorial, para las cuales muchas veces se requieren, previamente, fuertes movilizaciones callejeras.

Las instancias oficiales donde participaban en la discusión de políticas destinadas a su sector social o empresa, igualmente dejaron de existir. En 1995, el gobierno, a través de decretos, anunció la fundación de nuevas instancias de participación para la toma de decisiones estatales. Se creó una Junta Directiva del Instituto Nicaragüense de Seguridad y Bienestar Social (INSSBI), con representación del Movimiento Comunal y los trabajadores del sector público y privado. De igual manera, se integró la Comisión Agraria para atender los asuntos políticos

vinculados a este tema y la Comisión de Crédito, vinculada al Banco Nacional de Desarrollo (BANADES), que atendería los problemas crediticios de los pequeños productores. Estas comisiones, aparentemente, se encuentran en proceso de formal constitución, por lo cual aún es prematuro evaluar resultados.

No obstante, organizaciones como la UNAG, CST, ATC, las cuales participarían en las comisiones, no se pronunciaron, al menos de forma pública, sobre dichos espacios o instancias de intervención. Esto hace pensar que existe mucho escepticismo alrededor del funcionamiento de estas comisiones. La brusca aplicación de las políticas neoliberales, en las cuales han estado excluidos, incluso en los procesos de negociación las organizaciones y demás sectores populares, ha generado un ambiente de enfrentamiento y conflicto entre ellas y el Estado. La falta de cumplimiento del gobierno, de los acuerdos con los organismos, ha aumentado la brecha entre ambos.

Además, las experiencias de participación acumuladas por los trabajadores, que ya era un reto para los mismos, se ven ahora más limitadas, en términos de la gestión empresarial. El proceso de constitución del APT, significa no sólo el problema de la participación de los trabajadores, sino también enfrentar a un Estado que intenta beneficiar con su política económica al gran capital, el que incorpora segmentos importantes de empresarios con una visión mucho más moderna que la media de los empresarios nicaragüenses.

A lo anterior se suman los problemas –planteados por Serra en su capítulo– sobre la limitada formación técnico-profesional de muchos de los dirigentes de las organizaciones populares. Esto imposibilita aún más la debida gestión, participación y mejoramiento del bienestar material de los trabajadores, lo que ha conllevado a la venta de las acciones adquiridas de sus empresas.

En realidad, las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno de la Presidenta Chamorro, no dieron lugar a espacios de participación política; sumado a ello el co-gobierno, marcó aún más los límites a las demandas de los sectores populares,

imponiéndose una relación defensiva, con consecuencias poco favorables para los sectores populares y el mismo Estado.

Las relaciones con el FSLN

El reconocimiento y respeto de la población en general y de la membrecía de las organizaciones populares, en particular hacia el FSLN, como el partido dirigente y representante de los intereses de los sectores populares, sufre deterioro a partir del 90.

Diversos elementos influyen para sostener este argumento. Uno de éstos que con más insistencia utilizó el resto de partidos para atacar el FSLN, fue el hecho de que muchos de los bienes quedaron en manos de un reducido grupo de dirigentes, a través de adquisiciones poco transparentes. Este hecho generó descontento en los sectores populares, aún más por los procedimientos utilizados y porque nunca se demostró lo contrario, ante las críticas de sus adversarios.

Para la población, estos hechos generaron contradicciones entre la visión ético-moral que se tenía del FSLN y sus actuaciones al final de su mandato; contradicciones que, poco a poco, se han ido convirtiendo en desconfianza y han marcado la tendencia a romper con el esquema de atención colectiva a los problemas de la comunidad, impulsados durante los 80. Es de destacar que el problema ético-moral en el caso nicaragüense, es especialmente relevante. Uno de los elementos centrales de la lucha del sandinismo, lo constituyó la crítica a la historia de los partidos políticos tradicionales, por la pobreza ético-moral de sus actuaciones en relación a los intereses populares.

Otro factor, es que la redefinición de la estrategia política del FSLN trasladó a los trabajadores del Estado, sectores populares, obreros y campesinos no incluidos en el Área Propiedad de los Trabajadores a un segundo lugar de prioridad. La alianza de obreros y campesinos, en cambio, se trasladó a la estrategia de pactos para ganar elecciones.

Pero, además, el FSLN ha venido definiendo su estrategia de desarrollo del país de tal forma, que importantes sectores no se ven reflejados como ejes de dicho planteamiento. Al respecto, Mónica Baltodano, una de las nuevas integrantes de la Dirección Nacional del FSLN, definía las nuevas alianzas así:

"...para nosotros la alianza más importante de cara al futuro, más allá del 96, es con los productores, y entre ellos, con los que recibieron tierras de la reforma agraria, con las cooperativas, con los desmovilizados del ejército, el Ministerio del Interior y la resistencia, con los trabajadores que son dueños de sus empresas. Esos son nuestros principales amigos."

Al parecer, el FSLN ya no levanta su estrategia de lucha política y de desarrollo sobre la base de una amplia movilización popular, dirigida a impulsarlas a participar en la solución de los problemas de cada sector social. Se pretende erigir sobre la base del poder económico que representan estos sectores. En esta definición de alianzas, evidentemente hay sectores que no se ven reflejados. Esto ha sido percibido por los sectores populares que ya no acuden a las convocatorias de sus organizaciones, lo que es más notorio en el caso del FSLN.

Un elemento más lo constituye el hecho de que los líderes del FSLN apoyaron políticamente al gobierno de Violeta Chamorro, con la justificación de que la alternativa podría ser un gobierno de tendencia más derechista. Este fue el principal argumento que justificó que sus críticas a la política económica fueran moderadas. Los diputados sandinistas respaldaron esto, votando en favor del programa de estabilización en el 91, con la sola excepción de un representante del sector sindical.

Y a lo largo del proceso este ha sido el comportamiento del FSLN, cuyas implicaciones han significado el cierre total al acceso del sistema político, mayor empobrecimiento económico y social. En suma, para un sector importante de la población, el FSLN ha dejado de ser una alternativa de solución a sus problemas.

CONCLUSIONES

En efecto, es correcto pensar que los elementos participativos del modelo liberal y socialista –como bien señalaba Serra en este libro– con los que contaban los sectores y organizaciones populares en la década de los 80, cambiaron con el nuevo gobierno.

A inicios del periodo (90-94), la participación de los sectores populares parecía darse en un espacio de luchas y confrontaciones en los cuales el objetivo más importante era el resguardar lo obtenido o recibido por el gobierno sandinista. Sin embargo, este espacio de participación, después de las dos huelgas que se dieron a inicio del nuevo gobierno, se fue estrechando cada vez más, hacia lo contrario: un lento y gradual proceso de desmovilización.

El partido sandinista, vanguardia de los trabajadores en su proceso de reacomodo en la nueva coyuntura política, priorizó otros sectores y políticas las cuales aún no están muy claras. Lo que sí se observa, muy claramente, es que los sectores y organizaciones populares, obreros y campesinos no representan el sujeto principal de su estrategia política. En los primeros meses del nuevo gobierno, la participación y movilización de los trabajadores y de los sectores populares estuvo muy vinculada a la necesidad que en ese momento, requería el partido derrotado de demostrar a sus adversarios la capacidad de movilizarse que tenían –los dirigentes sandinistas– en la búsqueda de cuotas importantes de poder. Ello significó en la práctica que el partido FSLN, perdió el arraigo que en términos de los sectores populares había logrado en años anteriores y la pérdida de hegemonía entre la mayoría de las organizaciones populares.

Por otra parte, el resto de los partidos políticos disponen de lazos sociales incipientes con los sectores y organizaciones populares lo que influye en las posibilidades de éstos de canalizar por esta vía intereses de las asociaciones populares.

En este período (90-94), el carácter representativo del sistema político ha promovido el acceso al gobierno de las

fuerzas adversas a la participación de los sectores populares. Y como señala Serra —en este libro— el carácter predominante de la participación popular continuó siendo el de una "movilización dirigida" por los sandinistas ubicados en las Organizaciones Populares Sandinistas. A lo largo de este proceso, la participación y la movilización dirigida, como se señala anteriormente, ha sido el resultado de los intereses políticos del partido sandinista, en dependencia de la coyuntura política. Y en efecto, los sectores populares en este vaivén de contradicciones e intereses del FSLN, en una coyuntura tan excluyente, han hecho eco del nuevo juego político. Así la participación de los sectores y organizaciones hacia las movilizaciones es cada vez más selectiva. Dejó de ser, masiva y significativa, por la ausencia de liderazgo en las organizaciones populares y el resquebrajamiento de éstas. De esta forma, impera un clima de "yoquepierdismo", desolación y angustia. Lo más difícil, es la actitud casi generalizada de muchos de estos sectores, de asumir problemáticas de carácter nacional como por ejemplo el desempleo, de manera muy particular sin tener opción de recurrir a las organizaciones populares que en la década de los 80 se movilizaban por ejemplo en la defensa, en las cruzadas nacionales de producción y educación. Así el incremento de actos delictivos y violentos aparece como el rasgo más predominante para los sectores populares en el sistema político y social.

Y el resto de los sectores políticos en el país, se enfrascan en la resolución de sus intereses particulares y eleccionarios.

SOBRE LOS AUTORES

Klaus-D Tangermann, politólogo alemán, representante de la Fundación Alemana BUNTSTIFT para América Central entre 1992 y 1995.

Víctor Hugo Acuña Ortega, historiador costarricense, investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica. Director de la maestría en historia de la Universidad de Costa Rica.

Manuel Rojas, costarricense, sociólogo, coordinador académico del Programa FLACSO Costa Rica. Profesor de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Juany Guzmán, costarricense, politóloga, investigadora y profesora de la Escuela y la Maestría de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Cristina Eguizabal, salvadoreña, politóloga, investigadora y profesora de la Escuela y la Maestría de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, funcionaria de la Fundación Ford.

† *Rolando Rivera*, costarricense, sociólogo, Secretario ejecutivo del Instituto Centroamericano de Asesoría Legal (ICAL) y profesor del Instituto Superior Centroamericano de Relaciones Laborales, San José, Costa Rica.

Luis Serra, argentino, sociólogo, investigador y miembro de la Fundación Entre Volcanes.

Ivana Ríos, panameña, socióloga, investigadora y consultora independiente.

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

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 1995
en los Talleres Gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: 255-0202 - Apdo. 2171-1002
San José, Costa Rica