

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

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



73385

**Democracias de posguerra en Centroam...**

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

**Director de Tesis:**  
**Dr. Carlos Sojo**

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

**México DF. Noviembre de 2007.**

Las desigualdades históricas en la región se han visto agudizadas por las relacionadas con la intensificación de la globalización. La posibilidad de los Estados de estos países para enfrentar estos desafíos ha sido históricamente limitada, existe una correlación negativa entre capacidad estatal y desigualdad, de manera que “Allí donde la autoridad política y los sistemas burocráticos se encuentran mejor establecidos, será mayor la capacidad de presión de quienes están en la base para lograr bienestar social. A pesar de su reputación de ‘leviatanes’, los Estados latinoamericanos tienen en los hechos una capacidad de acción bastante limitada” (Hoffman y Centeno; 2004:115) Además, se ha asistido a un proceso de debilitamiento y reducción (aún mayor) de las capacidades estatales.

El estudio de la desigualdad en Centroamérica requiere la introducción de consideraciones históricas respecto a la forma en que la misma se ha ido construyendo, la manera en que ha persistido así como las desigualdades dinámicas que se han generado a partir de la aceleración de la globalización económica. Sin embargo, siendo la desigualdad un fenómeno que se expresa de distintas maneras, se partirá de analizar como el acceso diferenciado a las decisiones políticas ha ido creando y manteniendo desigualdades sociales que a su vez han tendido a constituirse en desigualdades económicas, que a su vez han reforzado el peso distinto de los sujetos en el sistema político.

### **II.3 Democracia, pobreza y desigualdad**

En los apartados anteriores se avanzó en la dilucidación de los conceptos de democracia, pobreza y desigualdad, encontrando que, mientras que el primero constituye un campo en disputa, en los otros dos existe un consenso en cuanto a lo que son, aunque no tanto sobre sus causas, consecuencias y formas de enfrentarlo. A partir de estas discusiones a continuación se intentará analizar teórica y conceptualmente su interacción para posteriormente discutir la posibilidad de captar estas relaciones en la realidad e identificar el ámbito en que estas relaciones se expresan.

Desde esta perspectiva la relación de la democracia con la pobreza y la desigualdad resulta complicada considerando que no existe una definición unívoca de este régimen político. Sin embargo, al analizar el continuum referido que inicia con la definición mínima de democracia, se puede constatar que estos conceptos se articulan en distintos

puntos. La aproximación mínima a la democracia encara el tema de la igualdad como problema en dos momentos: como precondition y/o como resultado.

El primero parte de problematizar cuáles son las condiciones económicas y sociales que posibilitan la emergencia y la consolidación de órdenes democráticos. Una vertiente de esta aproximación está constituida por los debates en torno a democracia y desarrollo. Mientras para Przeworski la evidencia empírica no permite concluir una relación entre democracia y desarrollo Boix y Stokes sostienen lo contrario: “Nuestros hallazgos validan fuertemente esta última aproximación. La emergencia de la democracia no es un producto del desarrollo económico. La democracia es o no establecida por actores políticos persiguiendo sus objetivos y esto puede iniciarse en cualquier nivel de desarrollo. Sólo cuando esto está establecido las variables económicas juegan un rol: las probabilidades para la sobrevivencia de la democracia son mayores cuando el país es rico. Pero incluso la riqueza actual de un país no es decisiva: la democracia tiene mayores probabilidades en una economía creciente con menos de \$1000 per capita de ingreso que en un país con ingresos entre \$ 1000 y \$2000 que declina económicamente. Si tienen éxito en la generación de desarrollo, las democracias pueden sobrevivir incluso en las naciones más pobres.” (2003:517)

De acuerdo con Landman la relación entre democracia y desarrollo se ha abordado desde una perspectiva débil en la que se asocia el desarrollo con la democracia (Lipset), mientras que la tesis fuerte plantea que el desarrollo económico causa democracia. (1999:608) La argumentación se basa en análisis estadísticos y se inscriben dentro de la teoría de la modernización, que planteaba un proceso virtuoso en el que el crecimiento contribuye al florecimiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, para el caso latinoamericano se señala que el desarrollo económico y la democracia se han dado como procesos independientes.

No existe una relación lineal entre crecimiento (definido en PIB per Capita) y democracia, sino se trata de una relación no lineal. Para este autor existen otros conjuntos de variables que entran en juego para explicar la constitución de regímenes democráticos. Entre las económicas puede mencionarse la distribución de ingresos y cambios en los patrones de empleo; naturaleza de la economía de exportación y dependencia económica; las características y momentos de los procesos de industrialización así como la presencia y

calidad de las inversiones del Estado en la economía. Entre las variables políticas puede considerarse el poder estatal temprano o tardío, la magnitud y presupuesto militar, presencia de partidos políticos fuertes, movilización social, movimientos laborales, etc. (Landman; 1999:625)

En síntesis, desde una perspectiva ex ante – para llamarla de alguna manera – la democracia requiere de ciertas precondiciones sociales – que no están completamente definidas pero que incluyen niveles de crecimiento y distribución – que interactúan con un conjunto de variables políticas para producir el desarrollo democrático.

Además de las condiciones sociales, existen condiciones políticas que permiten el surgimiento de regímenes democráticos. Entre estas están: el balance de poder; la estructura del estado y las relaciones entre estado y sociedad moldean el balance de poder entre el estado y la sociedad civil e influyen el balance de poder dentro de la sociedad; y, las estructuras de poder transnacional que modifican el balance de poder al interior de los países y constriñen la toma de decisiones. (Huber et al; 1997:325) Sobre el primer aspecto, desde Moore se ha planteado que el desarrollo capitalista redujo el poder de los terratenientes y fortaleció el de las clases subordinadas, de manera que la organización social en sindicatos, asociaciones y partidos se tradujo en un desafío al poder basado en la propiedad, la coerción, el status social o la hegemonía cultural. Estos cambios en las relaciones de poder de clase viabilizaron el desarrollo de la democracia.

El segundo aspecto, la estructura del estado y las relaciones entre estado y sociedad civil se constituyen en variables críticas para entender las oportunidades de la democracia. “El Estado necesita ser suficientemente autónomo y fuerte para asegurar el estado de derecho y evitar ser capturado por los intereses de los grupos dominantes. Además, el poder del estado requiere ser contrabalanceado por la fuerte organización de la sociedad civil para hacer viable la democracia. El estado no necesita ser tan fuerte y autónomo de todas las fuerzas sociales para imponerse sobre la sociedad civil y gobernar sin controles. Las diferentes partes del Estado, en particular las fuerzas de seguridad, deben estar suficientemente bajo el control presidencial y/o parlamentario para asegurar el control de facto.” (Huber et al; 1997:326) Finalmente, las relaciones de poder internacionales tienen importancia en tanto que definen los marcos o los límites de las políticas desde los actores.

Salvo raras excepciones, las democracias no han surgido ni se han consolidado en contextos socioeconómicos totalmente adversos. Existen mínimos sociales que deben ser satisfechos para viabilizar el funcionamiento de este tipo de regímenes políticos.

Por su parte, desde una lectura *ex post*, se presenta a la igualdad social como resultado del ejercicio de la democracia. Desde esta perspectiva se puede presentar al relato Marshalliano en torno al desarrollo de la ciudadanía civil, política y social, y la forma en que se fue constituyendo el Estado de Bienestar. Fue la igualdad civil – económica para ser precisos y generada en el nacimiento del capitalismo industrial – la que abrió el paso a la igualdad política; y a partir de la participación, organización y movilización de los grupos con menos recursos fue que se avanzó hacia ciertos mínimos de igualdad social consagrados en los derechos universales a la salud, la educación y la seguridad social<sup>29</sup>.

Por su parte, desde la elección racional Boix ha mostrado que, la consolidación de la democracia está asociada a una reducción significativa de la desigualdad ya que, de no darse esta disminución la política democrática puede conducir a revoluciones distributivas o a la instauración del autoritarismo como defensa del status quo. La igualdad de recursos políticos conduce a la distribución de recursos económicos a partir de la acción coordinada de los grupos mayoritarios. La democracia es viable desde esta óptica sólo si las brechas económicas no son tan grandes que conduzcan a la confrontación social. En el mismo sentido, Gradstein y Milanovic (2004) han confirmado que la expansión de la democracia, y particularmente el voto de las mujeres tiene impactos importantes, por lo menos en un primer momento en la reducción de la desigualdad. Por su parte Varshney, analizando específicamente los límites de las democracias en países con un alto porcentaje de población pobre, encuentra que, en la segunda mitad del siglo XX, el desempeño de la democracia para aliviar la pobreza ha sido moderado. Esto, en primer lugar porque desde

---

<sup>29</sup> Una ruta distinta hacia la democracia y que puede constituir un desafío a estas hipótesis/conocimientos, la constituyen los países del antiguo bloque soviético. Teóricamente en estos existían mínimos sociales y una base igualitaria pre democrática; sin embargo, la llegada de la democracia y la liberalización económica provocó, en algunos casos el empobrecimiento y el crecimiento de la desigualdad, y, en otros una transición ordenada con menores costos sociales. Se han discutido los casos relativamente exitosos de la República Checa, Polonia y Hungría, que se contrastan con lo ocurrido en la mayoría de ex repúblicas soviéticas, en las que las inequidades aumentaron de manera vertiginosa. (Karstedt;2003) Sin embargo, aún el caso húngaro analizado por O'Relley muestra que el paso del monopartidismo a la democracia pluralista y del comunismo goulash a la economía de mercado estuvo acompañado del crecimiento de desigualdades de ingreso y riqueza, así como en el apareamiento del conflicto social. (2006)

su perspectivas no son las democracias por ellas mismas quienes enfrentan la pobreza; son las estrategias económicas. (2002:721)

En el caso de las corrientes de pensamiento que abordan la democracia como un orden social, se parte de que la disminución de las desigualdades es parte sustancial del desarrollo democrático. El informe del PNUD mencionado señala que la democracia “...supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tienen en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.” (2004:24) Desde esta perspectiva se postula que “...la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.” (2004.33)

En conclusión, el debate sobre la democracia encara la reducción de la pobreza y la desigualdad en diversos puntos y de acuerdo a la definición de democracia que se maneje. En su definición mínima, la democracia encara la reducción de las desigualdades como precondition para su surgimiento o como consecuencia de la igualdad política; pensada como orden social, la democracia aspira permanentemente a la construcción de sociedades igualitarias en la que los ciudadanos tengan las posibilidades de desarrollarse plenamente.

### **II.3.i El impacto de la pobreza y la desigualdad en la democracia**

Las consecuencias de la pobreza y la desigualdad en los regímenes democráticos pueden analizarse desde la perspectiva individual y a partir de las consecuencias en el sistema como conjunto. Como se señala en las discusiones en torno a la democracia, para su funcionamiento requiere de sujetos, ciudadanos con capacidades – en el sentido utilizado por Sen – de actuar en la vida pública con autonomía y autonomía crítica. Sin embargo, la condición de pobreza – que como se vio abarca diversas dimensiones – limita estas capacidades, y por lo tanto mina las bases de la democracia.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para Taylor (2004) la ausencia de ciudadanía plena, asociada a la autonomía de agencia, es una realidad latinoamericana de larga duración que dio lugar a formas de incorporación a lo político basadas en el clientelismo. Este proceso continúa en el tiempo, de manera que las democracias se constituyeron sin ciudadanos y sobre relaciones políticas basadas en el intercambio asimétrico.

Para Manor, las condiciones de pobreza generan una suerte de inclusión adversa de los pobres en tanto que estos no sólo tienen carencias de ingresos y bienes materiales sino que enfrentan desventajas políticas que impiden su habilidad para compartir los beneficios de la democratización. Desde la perspectiva de este autor, los pobres tienden a estar menos organizados; tienen menos conocimientos acerca de los procesos políticos y las políticas; tienen menos condiciones para acceder a los mismos, a los beneficios que esto otorga y a los servicios públicos; están “menos conectados” con personas influyentes; y, son menos independientes de fuerzas económicas mayores<sup>31</sup>. (2004:5-6)

Desde la perspectiva sistémica y relacional, las desigualdades introducen asimetrías de recursos entre los distintos actores que se expresan en el sistema político. La relativa igualdad formal y legal en el sentido de que todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y ser electos se ve relativizada a partir de las condiciones reales de participación.

Esto es un punto de debate, para algunos autores, la pobreza hace la política menos democrática, pero no la hace antidemocrática. Desde esta perspectiva, “... siempre y cuando la protesta y la participación sean disponibles, la democracia es una variable continua, (expresada en mas o menos), no una variable discreta o dicotómica (expresada en si o no); las variaciones in grado y dicotomía deben ser claramente distinguidas. En la formulación clásica de Robert Dahl, la estadounidense era menos democrática antes de la revolución de los derechos civiles de mediados de los años sesenta, y puede ser más democrática en el futuro si las desigualdades económicas continúen disminuyendo. Dada la participación, mas igualdad económica y o ausencia de pobreza ciertamente hacen la política mas democrática, pero mayor igualdad o eliminación de la pobreza, en y por si mismas, no constituyen la democracia. No hay democracia sin elecciones.” (Varshney; 2000:726)

El impacto de la desigualdad en la democracia se manifiesta en que las disparidades de los recursos económicos están asociadas a las disparidades en el estatus y el poder político. “Esto genera una falta importante de legitimidad en el sistema, lo que socava sustancialmente los esfuerzos por desarrollar un sistema político competitivo donde todos estén igualmente representados. Por otra parte, la desigualdad en la distribución de los

---

<sup>31</sup> Esta aseveración no conlleva pensar a los pobres y excluidos como sujetos totalmente pasivos y subordinados, lejos de esto la evidencia sobre estrategias de sobrevivencia y redes desde abajo muestra una capacidad de respuesta limitada.

recursos económicos parece distorsionar y neutralizar todos los efectos positivos asociados a factores tales como la educación o la salud, factores que la literatura identifica como cruciales para generar sistemas políticos competitivos. En este contexto, la democracia es muy infrecuente y, como concluye Lipset: ‘Una sociedad dividida entre una gran masa empobrecida y una pequeña elite favorecida resulta en una oligarquía (gobiernos dictatoriales del pequeño estrato superior) o en una tiranía (dictadura de base popular).’ (Macías; 2004:251)

Asimismo, y siguiendo a Machina y Hopenhayn, además de los aspectos políticos a los que se ha hecho referencia, la desigualdad genera un conjunto de efectos negativos: a) la concentración de recursos “... atenta contra la posibilidad para un gran contingente de personas, de alcanzar una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos”, llegando en algunos casos a determinar incluso, la posibilidad de sobrevivencia en los primeros años de vida de niños y niñas. b) La desigualdad de ingresos “... aumenta la cantidad de pobres para un nivel dado de ingreso por habitante”, de manera que una disminución de la desigualdad tendería a reducir el número de pobres. c) Existe evidencia empírica respecto a que “... el impacto de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor, cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida”. Esto debido a que, cuanto menor sea “... la posibilidad de acceder a activos como conocimiento, capital y tecnología, es más difícil acceder a nuevas oportunidades y, por ende, a mayores ingresos.” d) “La mala distribución del ingreso atenta contra el proceso de desarrollo (...) existen dos grandes formas de interacción entre las desigualdades y los procesos económicos que se transforman en sendos obstáculos al proceso de crecimiento y modernización social. Por un lado están los procesos que restringen las oportunidades para los sectores más desfavorecidos, por el otro, aquellos que preservan privilegios de los sectores dominantes. Los primeros inhiben la formación de capital humano (nutrición, salud, educación) y las posibilidades de inversión de los sectores más rezagados (pequeños propietarios rurales cuentapropistas, etc.); los segundos facilitan y perpetúan comportamientos rentísticos de miembros de las franjas más ricas de la sociedad.” (2005:9-11)

Para caracterizar estas relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad Oxhorn ha propuesto el concepto de democracia neopluralista, que es definida como “...un patrón



de incorporación política centrado en el mercado. Ha sustituido al patrón centrado en el Estado y asociado al corporativismo y al desarrollismo estatal que imperaban en la región inclusive en los años setenta, y está estrechamente relacionado con las actuales políticas económicas neoliberales, mismas que favorecen el libre comercio, la apertura de mercados y una mínima injerencia del Estado, tanto en la economía como en la sociedad.” (2006:194)

El carácter neopluralista esta dado porque “... gira en torno a la creencia de que el mejor equilibrio entre intereses y valores dentro de una forma de gobierno determinada es producido por alguna forma (por limitada que sea) de libre competencia entre individuos, en la búsqueda racional de sus intereses, La maximización racional de los intereses individuales (los cuales, cuando hay conflicto se reconcilian a través de los mecanismos del mercado) se representa como la fuerza que impulsa el progreso de una manera no muy distinta a como lo hace el mercado según la economía liberal. La libertad individual se valora sobre todas las cosas y esa requiere del respeto a la propiedad privada y (al menos de manera idónea) del estado de derecho.” (Oxhorn; 2006:194)

En este marco “los recursos económicos personales de un individuo en gran parte determinan la extensión y naturaleza de su inclusión política y social. También influyen directamente en la calidad de la educación, la atención a la salud e incluso la protección legal que puede disfrutar una persona. Justo del mismo modo que se le asigna un papel mínimo para garantizar la buena marcha del mercado en el ámbito económico, el Estado abdica en gran parte su papel de proveedor de incentivos (tanto positivos como negativos) para la acción colectiva. Los bienes públicos y privados antes disponibles por el Estado en aquellos periodos de movilización temprana no existen, o se han reducido significativamente lo mismo que los incentivos coercitivos para la organización jerárquica de los intereses económicos bajo el corporativismo del Estado.” (Oxhorn; 2006:195)

Tanto para producir como para reducir la pobreza y la desigualdad, la política y el Estado se constituyen en ámbitos que tienen una importancia determinante. Sin embargo, coincidiendo con el período de democratización tanto la política como el Estado han sufrido un proceso de redefinición en el que, la primera ha sido despojada de la posibilidad de poder incidir en aspectos relevantes para las sociedades, particularmente en lo relacionado a la economía, lo que ha producido lo que se ha denominado el “vaciamiento de la política”, que en parte puede explicar el desprestigio que esta ha padecido.

En ese sentido, como lo señala Friedman, uno de los retos de las democracias actuales es devolver su contenido a la política, lo que es una cuestión incluso de sobrevivencia para estas, tanto en aquellos países de reciente democratización como en los países en los que esta más establecida. Los riesgos no se dan por la amenaza de brotes revolucionarios, sino por la exclusión de cada vez más ciudadanos, la democracia deviene tan “vacía” que pierde todo su significado mientras la brecha entre estado democrático y sociedad continúa creciendo. “El inevitable resultado es entonces libertad y orden para unos pocos, subyugación a los poderosos locales e inseguridad para la mayoría, incluso mientras los elementos formales de la democracia se continúan expresando, crecientemente de manera retórica, por la constitución.” (2002:35)

De manera relacionada y paralela, el Estado, que en el caso de los países centroamericanos nunca llegó a ser siquiera un esbozo de Estado de Bienestar, ha sufrido un proceso de desmantelamiento y reducción de sus capacidades<sup>32</sup>. Esto se ha manifestado más en los ámbitos o áreas de intervención que en los recursos disponibles.

Mientras que en la construcción de las sociedades democráticas en el cuadrante noroccidental – como lo ha denominado O Donnell – el Estado contó con las capacidades y recursos para enfrentar la pobreza e impulsar procesos de igualación social; en las democracias de última generación el avance democrático coincidió no sólo con el cuestionamiento al papel del Estado sino que se dio de la mano con su desmantelamiento, despojando a la política de sus principales instrumentos de redistribución. El resultado de esto ha sido que las tareas de construcción de ordenes democráticos han quedado a medias: por un lado, la igualdad política no es ni puede ser real cuando más de la mitad de los ciudadanos están en condición de pobreza y la quinta parte en indigencia: las diferencias de recursos se traducen en asimetrías de poder en el sistema político, que se vuelve productor y reproductor de la desigualdad. Por el otro, la igualdad política era eficaz para producir igualdad social porque la política disputaba el control del Estado que concentraba recursos – poder – para impulsar políticas públicas distributivas. La reducción de los Estados tanto en recursos como en capacidades dio lugar a un debilitamiento de las posibilidades de la política para solucionar los problemas de las personas: la política ya no puede promover la

---

<sup>32</sup> Para Fleury, “... el establecimiento de regímenes democráticos en países de América Latina coincidió con el desmantelamiento del Estado desarrollista y del pacto corporativo que lo había sustentado”(2004:62). Sin embargo, en los países objeto de estudio estas formas estatales no llegaron a constituirse plenamente.

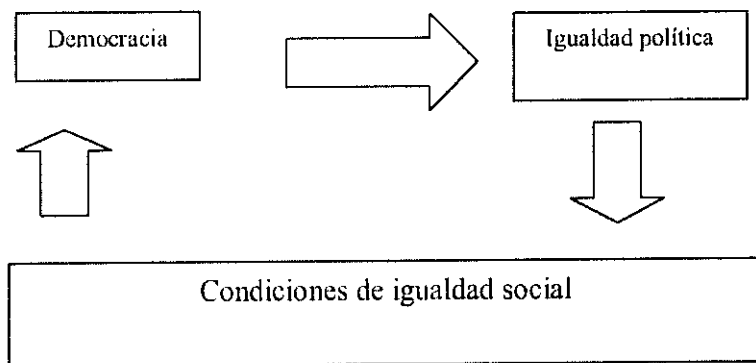
igualdad. De esa cuenta, y como se explicará en el capítulo siguiente, se ha producido una suerte de distorsión estructural en el sistema político que limita las posibilidades de construir ordenes democráticos en estas sociedades.

#### II.4 Pluralismo asimétrico: La distorsión estructural del sistema político

Entendiendo que la relación entre democracia y desigualdad es compleja, y que la capacidad de los regímenes y las sociedades democráticas para producir igualdad social no es el resultado mecánico de la implantación de procedimientos electorales, se propone un modelo de análisis que, por un lado, permita identificar cuáles son las condiciones y los supuestos para que el juego democrático produzca igualdad; y, al mismo tiempo, identificar y entender el impacto que los altos niveles de desigualdad producen en la democracia, y la manera en que limita, cuando no impide, procesos distributivos. Para analizar esto se propone, en primer lugar, discutir y desagregar el círculo virtuoso de la democracia y la igualdad, para identificar, a manera de modelo ideal, el mismo, y a partir de esto identificar dónde se encuentran las fallas o las limitaciones en los países objeto de estudio.

Como se señaló antes, en la literatura sobre el tema se ha ido confirmando la relación positiva entre democracia y reducción de la desigualdad social. Esta relación positiva puede abordarse en tres momentos: las precondiciones económicas y sociales; el proceso de democratización; y, los resultados de la democracia. Como se ilustra en la siguiente figura, el poder de la igualdad política se debería traducir, tarde o temprano en condiciones de igualdad social que tenderían a reforzar el sistema democrático, creándose así el círculo virtuoso de la democracia y la igualdad.

FIGURA 1  
Democracia e Igualdad:  
El Círculo Virtuoso



A partir de este esquema puede empezar a problematizarse cuáles son las condiciones para que la igualdad política efectivamente produzca igualdad social. El primer paso a discutir es qué se entiende por igualdad política y cómo esta puede conducir a procesos de igualdad social. La idea de la igualdad política apela al reconocimiento de que todos los integrantes de una sociedad determinada tienen el derecho a participar en las decisiones que afectan a esta sociedad sin que las diferencias en sexo, etnia, género, ingreso u otras hagan que una opinión se más o menos relevante. Se trata de una idea fuerte, difícil de llevar a la práctica y que, en las democracias modernas se ha resuelto por la vía del establecimiento de mecanismos de representación que permiten, hasta cierto punto igualar a las personas en algunos puntos del proceso político. Los derechos políticos pretenden establecer y garantizar estos mínimos de igualdad. Estos, que parten del derecho a elegir y ser electos, pueden considerarse desde la perspectiva individual y desde las asociaciones y grupos.

Desde el punto de vista individual, la igualdad política implicaría, por lo menos, que todos los ciudadanos tuvieran las mismas posibilidades para elegir y ser electos. Sobre lo primero, la igualdad para constituirse en electores, es condición indispensable para que cualquier régimen político sea considerado democrático y está asociado a la ciudadanía legal. No todas las personas que habitan en un país determinado son considerados ciudadanos, existen requerimientos tales como la edad, la pertenencia a la nación y, hasta hace relativamente poco tiempo el sexo. En cuanto a la edad, existe cierto consenso en torno a que para convertirse en elector/decidor se requiere cierta madurez emocional que se asocia con la edad cronológica. Así, mientras en países como Nicaragua la mayoría de edad se alcanza a los 16 años, en otros esta se alcanza hasta los 21 años.

La nacionalidad se ha convertido en un importante tema de debate debido a que las dinámicas migratorias han provocado que millones de personas trabajen y vivan en lugares distintos a los de su nacimiento, lo que en muchos casos les veda el acceso a la ciudadanía en los países receptores. Los requerimientos de edad y nacionalidad muestran que el derecho a elegir tiene límites legalmente establecidos: no todas las personas pueden elegir a las autoridades que toman decisiones sobre aspectos de su interés. Además de estos existen condiciones institucionales que pueden facilitar o dificultar el ejercicio de este derecho. Aspectos como dónde se vota, qué documentación se requiere para votar, cuál es el costo

efectivo para emitir el voto se pueden convertir en elementos relevantes para entender el cumplimiento real de este derecho.

Por su parte, el derecho a ser electo, aunque generalmente se enuncia como incluido en la ciudadanía está sometido a diversos condicionantes que van desde la edad para optar a determinados cargos hasta el hecho de hacer obligatoria la postulación por parte de partidos políticos, lo que genera dinámicas de exclusión política. Dependiendo del cargo de que se trate, existen requisitos tales como la edad (en el caso guatemalteco por ejemplo un requisito para presentarse como candidato presidencial es tener cuarenta años cumplidos); saber leer y escribir; y, en la mayoría de casos ser postulado por un partido político, lo que no necesariamente implica pertenecer a estos (en México recientemente y en Nicaragua anteriormente se ha discutido el tema de las candidaturas independientes de los partidos políticos).

En cuanto al reconocimiento de derechos que trascienden lo individual pueden hacerse dos anotaciones. El ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como pueblos, se ha reconocido y realizado de distintas maneras en diversos países. En el caso centroamericano existe la experiencia de las regiones autónomas en Nicaragua y un conjunto de demandas de participación “a todo nivel” de los pueblos indígenas en Guatemala. Se trata en este último caso de una situación compleja ya que hasta principios del siglo XXI no se percibe una unidad de los pueblos indígenas y particularmente del pueblo maya, algunos de los liderazgos indígenas participan de la política democrática a través de la competencia electoral mediante partidos políticos y otros buscan formas propias del ejercicio de lo político.

Las otras formas de participación política de carácter colectivo corresponden a los partidos políticos y a los grupos organizados. En este tema también existen requerimientos que deben satisfacerse y que por lo tanto constriñen la participación: para su creación y continuidad los partidos políticos – que teóricamente son los actores políticos más relevantes - deben cumplir con un determinado número de afiliados, cierta presencia territorial, poseer algún tipo de estructura o de dirección, actuar en el marco de las leyes vigente, nominar candidatos, realizar campañas, participar en elecciones, etc. En ese sentido, cuando se reconoce como un avance efectivo que no existen obstáculos para la constitución de partidos políticos por razones políticas o ideológicas – en el caso

centroamericano – debe tomarse en cuenta que se establecen en la práctica barreras que son reales. El financiamiento privado se convierte en un elemento que puede ser determinante de los resultados políticos y que generalmente reproduce las asimetrías de poder.

Ahora bien, si el reconocimiento formal de los derechos políticos tiene entre otras las limitaciones que se han señalado, su ejercicio, que es una condición fundamental y básica de la democracia, está también sometido a limitaciones. En el caso del ejercicio del voto, estos condicionantes incluyen desde aspectos objetivos como el cumplir con requisitos legales y demostrarlo con documentos, trasladarse a los centros de votación y, contar con la información necesaria para ejercer físicamente el sufragio. Las condiciones subjetivas ideales son, entre otras, el poder ejercer el voto de una manera consciente e informada con plena autonomía e independencia. Esto implica que el ciudadano elector haya tenido acceso a fuentes plurales de información, tenga las capacidades para abordar su entorno y decidir autónoma y críticamente; y, no sea sometido a presiones o condicionamientos respecto a qué partidos o candidatos apoyar. Es decir, la participación democrática no se mide sólo por el porcentaje de población en edad de votar que efectivamente asiste a las urnas, sino las condiciones en que estos ciudadanos tienen opciones alternativas y deciden por alguna o algunas de ellas.

Este es un problema que requiere una mayor discusión: aún en condiciones de alta desigualdad y pobreza, la autonomía y el poder de decisión del elector en la casilla electoral es relevante; de hecho, se ha demostrado que en muchas ocasiones ante posibles amenazas, frente al encuestador, los ciudadanos ofrecen la respuesta esperada y en la urna actúan de acuerdo con sus convicciones; sin embargo, cabe preguntarse si no existen condiciones socioeconómicas mínimas que permitan desarrollar las capacidades necesarias para el ejercicio de la autonomía de agencia, en los términos propuestos por Doyal y Gough. O, para formularlo de otra manera, ¿Existe igualdad de condiciones para el ejercicio del voto entre un hombre, urbano, educado e informado frente a – para pensar en Guatemala- una mujer, analfabeta, monolingüe y rural? La respuesta es sí, en tanto que el voto de cada uno tiene el mismo peso en el recuento final, y, se relativiza al pensar en los contextos sociales, económicos y culturales en los que se desenvuelven los electores y que incluyen diferencias en acceso a fuentes de información y las presiones a las cuáles se ven sometidos.

Si se usa la misma comparación para discutir las posibilidades para ser postulado por un partido y ser electo para un cargo de elección popular, la respuesta es contundentemente negativa. La desigualdad social puede neutralizar los efectos positivos de la igualdad política sobre todo en el nivel de la disputa de poder; por eso pueden entenderse las razones por las que la composición de los órganos de gobierno no es en sentido estricto un reflejo de la composición de las sociedades.

**Cuadro3**  
**Reconocimiento y Ejercicio de Derechos Políticos**

Reconocimiento de Derechos Políticos	Ejercicio de derechos Políticos
Igualdad de derechos políticos	Información sobre los partidos políticos, candidatos y temas de elección
Libertad de expresión	Interés sobre estos temas
Requisitos para registrarse como votantes	Participación en actividades políticas
Facilidades para ejercer el voto	Expresión de ideas y propuestas
Obstáculos para la creación de partidos políticos	
Libertad para afiliarse a un partido	
Posibilidad de proponerse y ser nominado como candidato	
Igualdad de trato entre candidatos	
Acceso a medios de comunicación alternativos	

Continuando con la ruta de la igualdad a partir de la democracia; hasta el momento se ha visto que esta requiere el reconocimiento de los derechos políticos que pueden promover o reducir – de acuerdo al diseño institucional – la participación política en condiciones igualitarias; y, la efectiva acción política de los ciudadanos, no sólo con el ejercicio del sufragio sino también involucrándose en los asuntos políticos y sociales de su comunidad y del país.

Sin embargo, para que la democracia se traduzca en mejores condiciones de vida, es decir, produzca políticas de igualdad no basta con el reconocimiento y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; hace falta la construcción o articulación de un proyecto político que promueva políticas orientadas a la igualdad. Esto, que por ser una cuestión obvia a veces se pierde de vista, es determinante para el impulso de políticas

igualitarias. En los países objeto de estudio los proyectos políticos igualitaristas fueron, durante décadas prohibidos por los gobiernos, de manera que, por su actuar clandestino no pudieron influir en la definición de políticas.

Para analizar el tema de los proyectos políticos se partirá de las propuestas realizadas por Dagnino, que los define como los "...conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos." (2005:40) Esta definición implica varios componentes. La intencionalidad es un elemento fundamental de la política, de manera que existe un compromiso consciente con un futuro y permite ligarlo con matrices culturales más amplias. (2005:41) El proyecto político no se limita a los proyectos partidarios, sino que abarca "...una amplia gama de formatos en los cuales las representaciones, creencias e intereses se expresan en acciones políticas con distintos grados de explicitación y coherencia. (...) Tal diversidad incluye sujetos más o menos estructurados, con un ámbito de actuación más local o más amplia, centrados en la institucionalidad política o en la transformación social o cultural, etc. En esta misma dirección, es preciso señalar que más allá de la heterogeneidad formal que asume la categoría de proyecto, contiene, además, una diversidad interna en cuanto a las varias dimensiones que en ella están presentes, lo cual constituye una cuarta característica de esta noción."(2005:042)

Asimismo, "...son colectivos y se caracterizan fundamentalmente por su dimensión societaria, pues contienen visiones de lo que debe ser la vida en sociedad. Como criterio que nos permite distinguir esta noción de proyecto de otras formulaciones que también expresan visiones de la sociedad, vale insistir aquí en lo que afirmamos antes en su caracterización inicial; su carácter distintivo reposa en su vinculación con la acción política, en el hecho de que los contenidos de un proyecto político orientan esta acción en las diversas formas que ella asume." (2005:42). Los proyectos políticos permiten en determinado momento construir coaliciones<sup>33</sup> más amplias, aunque se trata de conceptos y momentos

---

<sup>33</sup> Como lo define Yashar (1997:15) las coaliciones son alianzas entre sectores o grupos sociales. Estas proveen las estructuras organizativas para delinear que lado está con quien, contra quien y sobre que. Las coaliciones permiten reunir a grupos o instituciones con objetivos de largo plazo heterogéneos y divergentes que están dispuestos a sacrificar por algunos objetivos colectivos inmediatos. Los miembros de la coalición no necesariamente poseen una posición ideológica uniforme.



distintos. El sandinismo fue un proyecto político que en su momento participó y hegemonizó una coalición mucho más amplia.

Como se señaló antes; desde la óptica de Dagnino y el equipo de investigación que ha problematizado la participación de la sociedad civil en los procesos de democratización y en la democracia, pueden distinguirse en Latinoamérica tres proyectos políticos que, aunque comparten una base común democrática se diferencian respecto al reconocimiento y al tipo de participación social que postulan, particularmente en lo relacionado a las organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos son el conservador, el neoliberal y el propiamente democrático. A esta distinción, que es de capital importancia en tanto que abarca una formulación sobre la ciudadanía puede, y debe incorporarse también el carácter igualitarista y/o distributiva que tengan estos proyectos, lo que podría llegar a pensar que, al interior del proyecto democrático pueden encontrarse posturas que tienden a ampliar la participación pero que no enfatizan la redistribución de recursos dentro de las sociedades; y posturas que plantean esto como un conjunto o paquete: no es sólo la participación – que como se verá adelante es una forma de distribución de recursos políticos – suficiente, sino que la construcción del orden democrático requiere de cambios significativos en la distribución de recursos en sociedades que no sólo fueron autoritarias – o no democráticas – sino concentradoras y excluyentes.

En este tema cabe discutir o replantear el problema de las trayectorias de la democratización en los países objeto de estudio. En Guatemala y El Salvador, las aperturas democráticas no tuvieron como fin construir un orden democrático sino derrotar a las insurgencias. La convocatoria a las elecciones buscaba cerrar la tenaza contra las fuerzas guerrilleras, siendo su primer elemento la derrota militar el complemento era la derrota política. No se planteó la participación ciudadana como un valor en si mismo sino que se permitió cierta participación política civil para neutralizar a las fuerzas insurgentes.

Es así que el proyecto político democrático tiene un doble reto: avanzar en la construcción de un orden político cada vez más democrático e impulsar políticas distributivas que reduzcan la pobreza y la desigualdad.

¿Qué implica la existencia de un proyecto político igualitarista? Requiere, en primer lugar la existencia de uno o varios partidos políticos, la articulación de estos con organizaciones sociales y otras expresiones de sociedad civil así como individuos, que

tengan la capacidad para formular propuestas orientadas a cambiar la distribución de recursos dentro de los países, una organización territorial que les permita tener un carácter nacional – o regional en su caso – y la posibilidad de participar en igualdad de condiciones dentro del sistema político. Cada una de estos requisitos constituye un reto importante. Durante la mayor parte del siglo XX las fuerzas y grupos políticos que llegaron a plantear o formular propuestas distributivas relevantes fueron proscritas y en los casos en que lograron constituirse y actuar en el marco de la legalidad fueron violentamente reprimidas. A diferencia de otros países en los que los partidos con propuestas distributivas – es decir partidos de izquierda socialdemócratas, socialistas y comunistas – pudieron desarrollarse y consolidarse como parte de la normalidad democrática, en los países objeto de estudio se crearon y desarrollaron no sólo en la clandestinidad o semiclandestinidad, sino en permanente confrontación con el Estado y fuera del sistema político. Como se verá en los próximos capítulos esta situación provocó la radicalización de los proyectos políticos que cuestionaban el status quo, su opción por la vía armada y limitaciones para construir un orden democrático. El programa revolucionario buscaba edificar una democracia “popular”, no una democracia liberal procedimental y, cuando por la vía de los acuerdos de paz las izquierdas armadas se incorporaron a las democracias en proceso de construcción tuvieron no sólo dificultades para pasar de organizaciones político militares a partidos políticos sino a disputar el poder en el ámbito electoral.

Es en este punto es que se introduce el siguiente elemento del análisis propuesto: la capacidad de las democracias para construir condiciones de igualdad requieren que el espacio o ámbito en el que se disputa el poder del Estado – el sistema político – tenga altos niveles de democraticidad, esto es que reúna condiciones y características que permitan la participación y la representación de la mayor cantidad de ciudadanos así como condiciones igualitarias de competencia política.

En esto no se puede ser idealista: ningún sistema político es perfecto y por lo tanto no existen las condiciones óptimas para la participación, la representación y la competencia; sin embargo si puede señalarse que existen sistemas que permiten mayor y mejor participación; que posibilitan mejores niveles de representación; y en los que las asimetrías de poder son reducidas y/o neutralizadas en la competencia electoral a través del

financiamiento público, el compromiso estatal con la pluralidad de información y el acceso más equitativo a los medios.

Es precisamente en el sistema político en el que se pueden analizar y discutir los resultados en materia de igualdad política, y en donde se operan los cambios en correlaciones de fuerzas que permiten el impulso de procesos democratizadores en sus dos dimensiones: participación y redistribución. La discusión sobre la “democraticidad” del sistema político puede realizarse mediante la revisión de los cambios y transformaciones en materia de participación, representación<sup>34</sup> y competencia; y si, en el sistema se manifiestan y/o expresan proyectos políticos diferenciados en el tema de igualdad.

A partir de estos dos componentes, la existencia de un proyecto político democrático e igualitarista que está en condiciones de disputar el poder del Estado (o parte de él) a través de la competencia en un sistema político con condiciones mínimas de democraticidad, corresponde discutir si el Estado de que se trate reúne las capacidades económicas (recursos financieros) y administrativas (organizacionales y humanas) necesarias o suficientes para impulsar este tipo de políticas. ¿Cuáles son esas capacidades del Estado? De acuerdo con Schmitter et al (2006), existen diversas formas de medir o establecer las capacidades del Estado. La más elemental es el porcentaje de ingresos del mismo con respecto al PIB aunque existen indicadores más complejos como el índice de gestión (incluye claridad de objetivos, uso efectivo de recursos, capacidad de gobernanza, construcción de consensos y cooperación internacional) y el índice de transformación política (condición de Estado; participación política; estado de derecho; estabilidad institucional; e integración política y social).

Por su parte, Stein y Tommasi han identificado las siguientes capacidades del estado: establecer y mantener prioridades entre las muchas demandas conflictivas que reciben; dirigir los recursos allí donde sean más efectivos; innovar cuando las viejas políticas han fracasado; coordinar objetivos en conflicto en un todo coherente; ser capaces de imponer pérdidas a grupos poderosos; representar a los intereses difusos y desorganizados, además de a los más concentrados y bien organizados; y asegurar la efectiva implementación de las políticas gubernamentales una vez que han sido decididas.

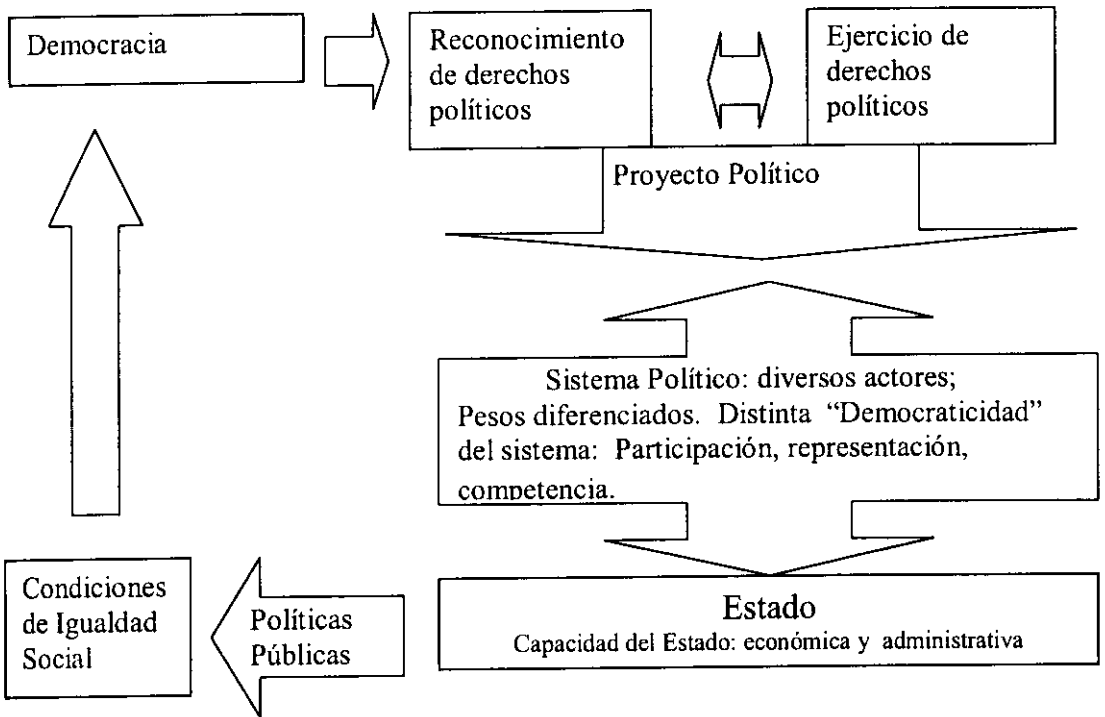
---

<sup>34</sup> El problema de la representación en los sistemas democráticos ha sido abordado entre otros por Manin et al (2002)

Entre las capacidades del Estado también está garantizar la estabilidad política para que las políticas tengan tiempo de funcionar; establecer y mantener compromisos internacionales en el ámbito del comercio y de la defensa nacional; y gestionar las divisiones políticas para garantizar que la sociedad no degenere en una guerra civil. Igualmente, el estado debe ser capaz de garantizar: la adaptabilidad de las políticas; la coherencia de estas; y, la coordinación eficaz entre los diferentes actores que operan en un mismo ámbito de política. (Stein y Tommasi; 2007:89)

Finalmente, uno de los últimos elementos que cierra el círculo que permite que la democracia construya igualdad social y por lo tanto esta se refuerce es el que se aprueben e implementen políticas públicas igualitaristas. Sobre esto hay un debate abierto que postula diferenciar entre las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y/o a reducir sus efectos negativos y, las políticas para reducir la desigualdad que no siempre son las mismas.

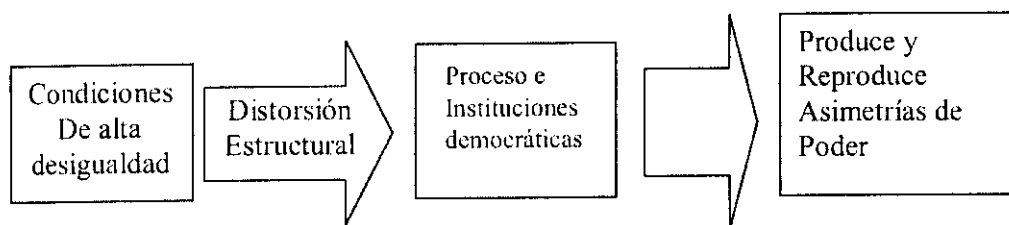
Figura 2  
 Democracia e Igualdad  
 el círculo virtuoso desagregado<sup>35</sup>



En el gráfico 2 se presenta la desagregación del círculo virtuoso democracia e igualdad. Resumiendo, para que los sistemas democráticos produzcan condiciones de igualdad social deben reconocerse y ejercerse los derechos políticos; se requiere de un proyecto político igualitarista que, participando en un sistema político más democrático alcance posiciones de gobierno y del estado desde donde diseñe e implemente políticas públicas que produzcan igualdad social. Cada uno de los pasos descritos resulta un problema en si mismo, de manera que, para esta investigación se decidió abordar las relaciones entre democracia y desigualdad a partir de considerar como unidad de observación principal el sistema político y los cambios en la correlación de fuerzas que se dan dentro de este a partir de la disputa entre proyectos políticos diferenciados.

<sup>35</sup> Este gráfico y parte de la argumentación fue elaborado a partir de una plática con el Doctor Carlos Briones, director de FLACSO El Salvador en agosto de 2005.

Figura 3  
Impacto de la desigualdad en el Sistema político



Para continuar con el desarrollo de la propuesta analítica ahora se plantea la interrogante en torno a cómo impacta la desigualdad el desarrollo de la democracia. Para abordar esto, como se señaló arriba, el funcionamiento normal, e incluso mínimo de la democracia requiere de condiciones sociales que posibiliten la participación plena de las y los individuos. ¿Qué significa participación plena? Desde la perspectiva de los estudiosos sobre bienestar se ha hablado no sólo de la multidimensionalidad del mismo sino también del desarrollo de capacidades básicas que permiten la participación activa, creativa y crítica de las personas en la vida de su sociedad, incluyendo por supuesto, la actividad política. Cuáles son esas capacidades y en qué momento puede afirmarse que los individuos pueden desarrollarlas plenamente es objeto de discusión; sin embargo, se reconoce que en situaciones de pobreza y pobreza extrema existe una menor probabilidad de que estas puedan desarrollarse y ejercerse.

De manera general, se plantea que la pobreza genera carencias que limitan la posibilidad de las personas para participar activamente en la vida social y política de su comunidad. Estas carencias abarcan desde limitaciones de tiempo para poder dedicarlo a espacios o ámbitos organizativos comunitarios, sectoriales o políticos; hasta, la exclusión de redes sociales. Desde esta argumentación puede pensarse que los pobres tienen condiciones más adversas para la participación, la organización y la movilización política.

Este es un viejo tema en el campo de las ciencias sociales: quiénes son los actores de los procesos de cambio y, en su caso interrogarse porqué, si los grupos sociales marginados y excluidos son mayoritarios, no obligan a modificar la distribución de recursos

al interior de las sociedades. El problema ha sido abordado desde diversas perspectivas. Cierta marxismo intentó diferenciar entre condiciones objetivas y subjetivas y la existencia de una clase en sí y una clase para sí; otros autores como Moore han planteado que a partir de variables socioeconómicas y culturales las sociedades establecen una suerte de umbral de tolerancia a la injusticia que, en el momento en que es percibido como traspasado tiende al desencadenamiento de rebeliones.

Sin embargo, en las experiencias recientes, las democracias no padecen la amenaza revolucionaria y, en el caso latinoamericano los últimos levantamientos populares han buscado salidas y soluciones dentro del propio ámbito democrático. Por ejemplo, los derrocamientos relativamente pacíficos de presidentes en Ecuador y Bolivia en la última década no dieron lugar a dictaduras unipersonales o a intentos de establecimiento de democracias populares, sino se solucionaron por la vía de la convocatoria a nuevas elecciones y el nombramiento de autoridades legitimadas por el voto popular.

Con esto lo que se quiere indicar es que, en las actuales condiciones, la pobreza y la desigualdad no provocan el colapso de las democracias sino crisis periódicas que se resuelven con ajustes en la distribución de poder lo que a su vez puede limitar las posibilidades de que en estos regímenes se impulsen políticas distributivas. En ese sentido es que se plantea que en condiciones de alta desigualdad social y pobreza se crea una suerte de distorsión estructural en el sistema político que impacta la institucionalidad democrática y provoca que en el sistema político se reproduzca la desigualdad (los individuos y grupos tienen diferentes grados o niveles de poder relativo que permiten que algunos mantengan y aumenten sus ventajas en el tiempo).

Como se ilustra en la figura 3, las condiciones de alta desigualdad social impactan negativamente la institucionalidad democrática de tal manera que en el sistema político – en el que los sujetos disputan el poder y el control del Estado – se reflejan estas diferencias de poder, se reproducen y producen. Es por eso que se propone considerar como unidad de análisis para captar las interacciones entre democracia, pobreza y desigualdad al sistema político.

#### **II.4.i Sistema Político y Pluralismo Asimétrico**

El concepto de sistema político ha pasado por períodos en los que recupera capacidades explicativas y otros en los que entra en desuso. Esta constante crisis conceptual

está asociada no sólo a las posibles insuficiencias teóricas de las que ha adolecido sino también a cuestionamientos y cambios en la propia realidad de la que pretende dar cuenta.

Antes de presentar la aproximación al concepto de y al sistema político se considera pertinente discutir tres líneas de discusión que constituyen el antecedente de esta propuesta. La primera aproximación a sistema político que se discute es la visión del mismo como ámbito o sistema plenamente diferenciado de su entorno y que, aunque mantiene relaciones e intercambios con el ambiente es, en términos generales un espacio autónomo y, hasta cierto punto, autocontenido. Esta perspectiva incluiría lo desarrollado por Easton en torno a la caja negra que es el sistema y, de manera paralela la propuesta de Luhman.

Easton definió el sistema político como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asigna autoritativamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. Dicho ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocietal y la extrasocietal. La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político, en virtud de nuestra definición de la naturaleza de las interacciones políticas. Los sistemas intrasociales comprenden series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. Los demás sistemas constituyen la fuente de muchas influencias que crean y dan forma a las circunstancias en que tiene que operar aquel. En un mundo de sistemas políticos de reciente aparición, no necesitamos detenernos para ilustrar el impacto que pueden producir en la vida política una economía, cultura o estructura social en proceso de cambio.” (1997:222) Lo extrasocietal incluiría todos los sistemas fuera de la sociedad dada, incluyendo el sistema internacional.

Para Easton, los sistemas políticos cumplen dos funciones: “... asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. Estas dos propiedades distinguen a los sistemas políticos de otros sistemas sociales.” (1997; 223) Tomar decisiones y hacer que estas se acepten, constituyen los aspectos claves del sistema. El sistema político opera desde la óptica de Easton a través de intercambios y transacciones con su entorno, y responde a insumos que operan como una suerte de estímulos.



Estos funcionan como "...variables resúmenes que concentran y reflejan todo cuanto en el ambiente es relevante para la tensión política." Estos insumos sintéticamente pueden resumirse en demandas y apoyos, ya que "...a través de ellos se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia gama de actividades. De ahí que sirvan como indicadores clave del modelo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político. Podemos decir, si nos place, que es en las fluctuaciones de los insumos de demandas y apoyo donde habremos de encontrar los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político." (1997:227)

La idea de producto ayuda a organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Se trata de aislar e identificar los productos políticos: las decisiones y acciones de las autoridades. "Además de influir en los sucesos de la sociedad más amplia de la que forma parte el sistema, los productos ayudan, por ello mismo, a determinar cada tanda sucesiva de insumos que penetran en el sistema político. Existe un circuito de retroalimentación (feedback loop) cuya identificación contribuye a explicar los procesos mediante los cuales el sistema puede hacer frente a la tensión." (1997; 228)

El sistema genera retroalimentación: "El propio circuito de retroalimentación se divide en varias partes, que merecen ser investigadas con detenimiento. Consta de la elaboración de productos por parte de las autoridades, de una respuesta de los miembros de la sociedad a estos productos, de la comunicación a las autoridades de la información relativa a esta reacción, y, por último, de las posibles resoluciones posteriores de las autoridades. De esta suerte, una nueva tanda de productos, respuestas, retroalimentación de información y reacción de las autoridades se pone en movimiento y forma una trama inconsútil de actividades. Lo que ocurra en esta retroalimentación tiene, pues, profunda influencia sobre la capacidad del sistema para enfrentar la tensión y persistir." (1997:229)

Para Easton el sistema político es el ámbito en el que, se toman decisiones y que facilita su acatamiento por parte de la sociedad. El sistema político realiza intercambios con otros sistemas y, responde a estímulos de la sociedad. Estos estímulos entendidos como demandas y apoyos son los que orientan la toma de decisiones y la generación de políticas que, a su vez retroalimentan al sistema en su conjunto. Sin embargo, no se explica

cómo o quiénes toman las decisiones ni las relaciones de fuerzas que se podrían construir en su interior.

La propuesta de Luhman avanza en explicar las relaciones del sistema político con otros sistemas, así como identificar como las demandas se convierten en políticas gubernamentales. De acuerdo con Echeverría, la perspectiva de Luhman está íntimamente ligada con la teoría de la modernidad en el sentido de que el sistema político es el resultado y la respuesta de la mayor complejidad y diferenciación que se da en las sociedades. Esto tiene dos implicaciones: la primera es que el sistema político es un ámbito diferenciado propio de lo político que a su vez mantiene relaciones con su entorno; segunda; la autonomía relativa del sistema político es central para la pluralidad democrática. La democracia sólo puede preservarse a partir de su pluralidad interna que le permite al sistema ajustarse a su entorno (2003:83-84).

Siguiendo a Echeverría, para Luhman es sistema político es "... una agregación de sentido que procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas. Gracias a este procesamiento, permite que éstas se preserven como tales, puedan reproducirse y mejorar su propia idoneidad constitutiva." El sistema político procesa relaciones sociales a partir de delimitar la política como un ámbito diferenciado que a su vez establece relaciones con otros sistemas (el económico y el social). Las relaciones que por excelencia procesa el sistema político son las relaciones de poder, entendiendo este como "...la posibilidad que tiene un sujeto, o una pluralidad de sujetos de escoger con una propia decisión una alternativa para otros sujetos. El poder es siempre relacional: producir poder es reducir la complejidad para otros. El poder entonces es un medio de comunicación social, es un código de símbolos generalizados que hace posible la transmisión de prestaciones selectivas, deductivas, desde un actor a otro." (Echeverría; 2003:87-88)

Desde esta visión todos los actores sociales detentan o poseen poder y están en grado de ejercerlo recíprocamente, en tanto que este fluye en múltiples direcciones. La "politicidad" es el resultado y una respuesta a esta realidad, a la necesidad de integración colectiva. La imagen que se utiliza es la el poder fluyendo de manera caótica, generando demandas inicialmente difíciles de procesar, pero que son organizadas y ordenadas por el sistema político a través del establecimiento de coordinación institucional para "reducir la complejidad social" facilitando de esa manera la "elaboración e implementación de las

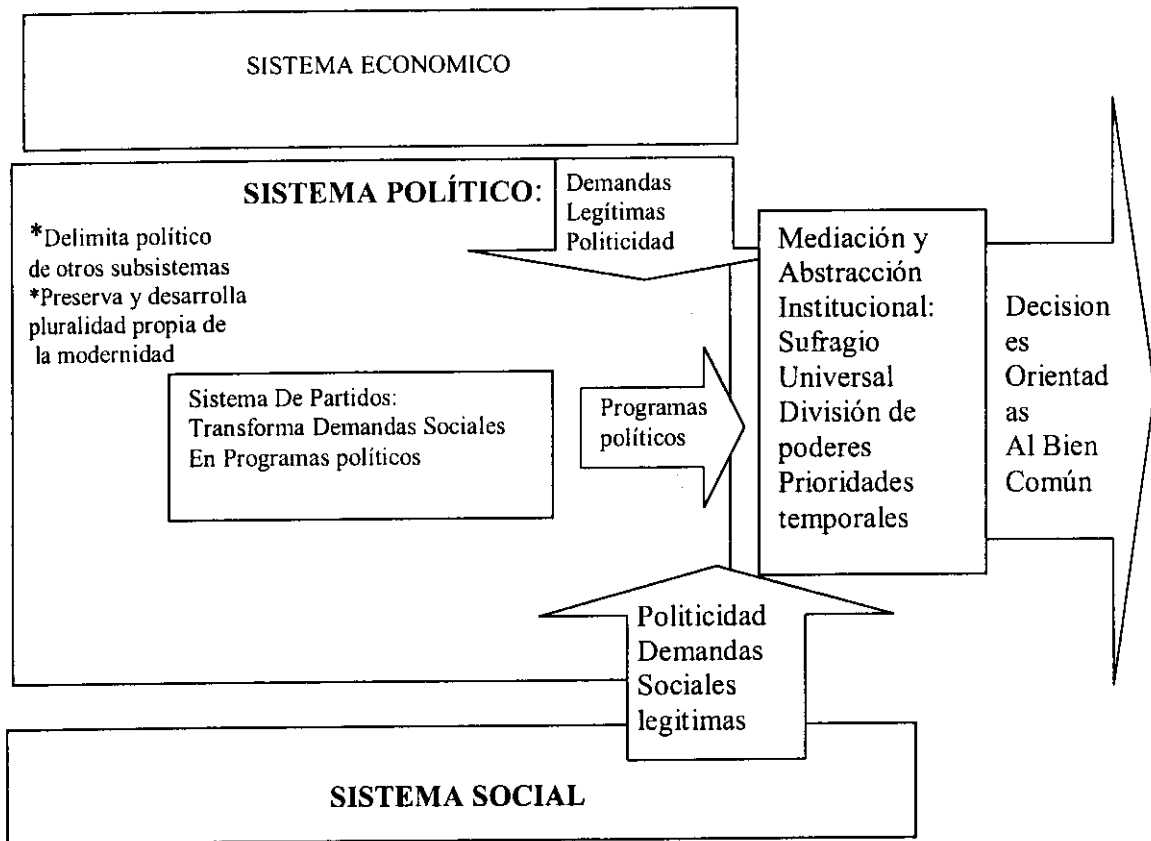
decisiones”. La importancia de la diferenciación y relativa autonomía del sistema político frente a lo social y económico es que “...no solamente permite traducir la complejidad social en complejidad política, sino que genera un incremento de complejidad sistémica de conjunto en cuanto introduce una nueva fuente de agregación de poder que neutraliza y a menudo compite con aquellas que surgen del ámbito social y económico. Por ello, es propio del sistema político el procurarse mecanismos y procedimientos que garanticen una mayor autonomía y mejor “capacidad de movimiento” respecto a otras formas de agregación de poder.” (Echeverría; 2003:89-90)

Estos procesos que reducen la complejidad al introducir politicidad son las instituciones democráticas: el sufragio universal que teóricamente actúa como un filtro que permite anular las asimetrías sociales de los actores y contribuye a traducir las demandas sociales en decisiones políticas; la división de poderes que se distingue de las diferencias clasistas para establecer funciones dentro del sistema de manera que el legislativo asume la función de representación, el ejecutivo de administración y el judicial de control de manera que “...las demandas sociales y económicas ingresan por el sistema de representación en el cual sufren una dinámica de procesamiento y de abstracción política; los intereses restringidos o parciales (partidarios) se articulan y priorizan en un programa de realizaciones que consiste en una orientación de acciones para la administración pública, la misma que deberá precisarlas ulteriormente a través de procedimientos técnicos específicos.” (2003:92)

Esta concepción del sistema político tiene un carácter eminentemente normativo que pretende asignarle al mismo la tarea o función de “... neutralizar el carácter inmediatista individualizante de las demandas, ubicarlas en un ámbito en donde éstas se prioricen y se coordinen bajo una perspectiva colectiva y de efectiva realización en el tiempo. Ello supone que el sistema político desarrolle un consistente proceso de abstracción estructural que le permita predisponer la elaboración de sus propios criterios selectivos, y por tanto la instauración de mecanismos cognoscitivos y motivacionales respecto de las demandas sociales, que le garanticen el logro de una propia idoneidad en su capacidad de respuesta a las presiones sociales y económicas.” (2003:93)

Dentro del sistema político, el sistema de partidos políticos tiene la función de traducir la demanda social en demanda política a través de la conversión de estas demandas en un programa político partidario.

Figura 4  
El Sistema Político desde la perspectiva de Luhman



En la figura 4 se presenta una ilustración de la propuesta luhmaniana (elaborada a partir de Rodríguez; 2003) para analizar y entender el sistema político. Se trata de modelo ideal que ata la propia funcionalidad del sistema político a la modernidad (con las múltiples implicaciones que esta abarca) y ligada a un orden democrático consolidado. Evidentemente, una lectura desde América Latina provoca una reacción adversa en tanto que, en los sistemas políticos se expresan, como lo ha señalado Strasser elementos o rasgos

de regímenes políticos no democráticos y la modernidad política de la región puede pensarse – con raras excepciones – más bien como una hipótesis a demostrar.

Sin embargo, como modelo el planteamiento señalado contribuye a identificar carencias y desarrollos incompletos y a la elaboración de una propuesta que identifique las peculiaridades de los sistemas políticos objeto de estudio. Desde este punto de vista tres son los elementos que constituyen las bases del modelo de sistema político en discusión: modernidad, complejización/diferenciación y democracia. Como se señaló antes, la modernización en América Latina constituye un debate inconcluso en un doble sentido: por un lado se trata de una discusión recurrente cuando se intenta explicar porqué el patrón de desarrollo económico, político, social y cultural de la región siguió por una ruta particular y no coincidió ni ha coincidido, a pesar de su cercanía histórica con Europa Occidental; y, por el otro un cuestionamiento a la validez del concepto modernidad cuando la realidad impone cuestionamientos que trascienden los límites del mismo. En cualquier caso, la apelación a la modernidad efectivamente obliga a pensar hasta qué punto se trata de un modelo con carácter eurocéntrico y en su caso como conciliar esto con la asumida universalidad de la democracia.

La segunda línea de discusión está estrechamente vinculada con lo anterior: la modernidad implica complejización y diferenciación de manera que “lo político” se convierte en un ámbito que tiene validez e importancia por si mismo y, sobre todo autónomo del “sistema económico” y el “sistema social”. Inicialmente resulta problemático pensar la separación de sistemas de manera tajante; sin embargo, desde una visión normativa el argumento es adecuado: la posibilidad de construir un orden democrático – que pueda denominarse de esta forma en sentido estricto -está directamente relacionada con la construcción y consolidación de un ámbito público en el que la ciudadanía esté en condiciones de discutir y tomar decisiones más allá del peso económico que posean individual o colectivamente los sujetos. Desde la economía pueden surgir demandas que, al momento de arribar al sistema político se transforman parcialmente en el juego político y obtienen no la respuesta esperada por los productores de estas, sino se transforman en políticas que expresarán consensos y acuerdos orientados a la búsqueda del bien común.

En el caso del denominado “sistema social” las cosas no quedan suficientemente claras. ¿Cuál es la diferencia entre una demanda “social” y una “demanda política”? ¿Es posible diferenciar entre el ciudadano “social” y el ciudadano “político”? Mientras que en la diferenciación entre lo económico y lo político es posible – no sin dificultades – distinguir los intereses de las corporaciones empresariales de los intereses “ciudadanos”; en el caso de lo social los límites entre un ámbito y otro tienden a parecer indistinguibles<sup>36</sup>.

Este es otro de los rasgos que caracterizan los sistemas políticos objeto de estudio: los sujetos/actores en conflicto o en acción no son sólo los actores políticos clásicos, los partidos políticos, sino que continúan teniendo un peso desmedido los grupos empresariales tanto a través de su propia presencia en el juego político como a través del control que ejercen sobre los partidos por la vía del financiamiento y su influencia en los medios de comunicación social. Además, sujetos políticos decimonónicos como las iglesias o los ejércitos continúan participando en el sistema.

En cuanto al carácter democrático del sistema político, caracterizado por el sufragio universal, la representación ciudadana y la división de poderes se confirma la necesidad de discutir los diversos grados de “democraticidad” de los sistemas políticos existentes en la realidad y explicar sus diferencias.

#### **II.4.ii El pluralismo**

Para entender el sistema político norteamericano, Dahl desarrolló en la década de los años 60 la llamada visión pluralista de la política y el poder. Dahl planteó que la estructura de poder de los Estados Unidos de América estaba constituida por varias elites competitivas, no sólo una, que operaban en diferentes áreas. Así, aunque el poder económico y político no estaba distribuido entre la población, la desigualdad no se acumulaba en el sentido de que mucha gente tenía algunos recursos de poder, y ningún asset (bien) (tal como el dinero) confería poder excesivo. (Manley; 2003:382) Así, el sistema político estaba razonablemente abierto a intereses múltiples cuya interacción generaba poliarquías.

Dahl identificó múltiples centros de poder así como una limitada soberanía popular, siendo estos los axiomas básicos del pluralismo americano. Para este autor esto tenía

---

<sup>36</sup> Mires (2006:72-73) discutiendo sobre la posibilidad de generalizar la posición política de los empresarios, insiste en que las personas son multidimensionales, portadores de múltiples identidades e intereses, de manera que no se puede anticipar o esperar comportamientos mecánicos.

ventajas ya que el poder – económico y político - era controlado sin recurrir a la excesiva coerción; existía cierto consenso ciudadano en el largo plazo; y los conflictos eran manejados de manera pacífica. Sin embargo, los propios problemas políticos de la sociedad norteamericana dieron lugar a una fuerte crítica contra estos argumentos, señalando la incompatibilidad de este pluralismo con la teoría democrática y las limitaciones para abordar temas como la igualdad, la justicia distributiva y el cambio social pacífico. Asimismo se señaló que esta teoría menos que explicar lo que lograba era justificar la estructura de poder en este país.

De acuerdo con Manley, a partir de estas críticas y del propio proceso social norteamericano (la guerra de Viet Nam, el aumento del desempleo, el escándalo del Watergate) Dahl postuló la necesidad de reformas estructurales mayores que incluyeran la redistribución de la riqueza y el ingreso, y mayor control gubernamental de la empresa privada. A pesar de pronunciarse a favor del mayor pluralismo social Dahl no le otorgó mayor importancia a la clase social y apostó a favor del incrementalismo. Esto desencadenó un nuevo ciclo de críticas por la imposibilidad de enfrentar con medidas vigorosas el problema de la desigualdad. A pesar de la existencia de diversos grupos de poder, la cantidad de recursos disponibles por estos es distinta de manera que algunos grupos empresariales mantenían una posición privilegiada.

En ese sentido, a pesar de que las insuficiencias de los planteamientos dahlianos provocaron críticas que hasta cierto punto han puesto en tela de juicio la idea del pluralismo en el sistema político, para el problema que se estudia se considera que tiene la utilidad de reconocer que, efectivamente existe una pluralidad de actores que disputan el poder del Estado. Sin embargo, la pluralidad y diversidad de actores no lleva a situaciones de equilibrio sino conduce a que unos actores predominen o tengan más peso que los otros, dando lugar a lo que se denomina un pluralismo asimétrico derivado de la distorsión estructural del sistema político antes mencionada.

#### **II.4.iii La complejidad del sistema político**

Para finalizar esta revisión de la noción de sistema político se incorporan algunos elementos de análisis propuestos por Fung y Cabrera con relación al estudio del sistema político en general y el latinoamericano en particular. Para esta autora un elemento a tomar en cuenta es que el ámbito de lo político se fue construyendo paulatinamente a partir de la

imposición y sobreposición de distintos elementos y tradiciones que no siempre incorporaron a la población ni a los elementos autóctonos. Asimismo, los sistemas políticos se constituyeron sobre estados nacionales relativamente desarrollados, es decir donde los Estados habían avanzado en la construcción de la nación; en la región los Estados se imponen sobre naciones inconclusas o claramente escindidas.

Mientras que la modernidad europea permitió la evolución de un sistema político que progresivamente se iba haciendo más inclusivo, en el caso que se estudia se fueron importando elementos o componentes del sistema democrático pero que fueron perdiendo en su proceso de adaptación a las peculiaridades locales sus elementos o rasgos definitorios. Así, el carácter igualitario de la ciudadanía política fue neutralizado por medidas restrictivas contra determinados grupos de población hasta bastante avanzado el siglo XX.

La definición de Sistema Político propuesto por Fung y Cabrera busca recoger estos elementos diferenciados para caracterizarlo como "...Conjunto de interrelaciones políticas objetivas (entre instituciones, estado, partidos, grupos de presión, grupos de interés, clases sociales, organizaciones internacionales y nacionales, económicas, científicas, medioambientales y culturales) y subjetivas (normas, conciencias, tradiciones, culturas políticas, formación de políticas, toma de decisiones) tendentes a una organización sistémica de la producción y reproducción del poder societario y al ejercicio de su distribución sobre la base del equilibrio. Este sistema se estructura fundamentalmente en sociedad política y sociedad civil, en el cual el Estado desempeña el papel preeminente."(2002:4)

Para el problema de investigación planteado esta aproximación cuenta con tres ventajas analíticas: 1) reconoce la pluralidad de actores que se interrelacionan en el sistema político, considerando no sólo a los partidos políticos sino a los distintos grupos que operan al interior del mismo; 2) visualiza la existencia de comportamientos políticos que operan no sólo a partir de la institucionalidad normativa formal sino también a partir de las culturas políticas y otras tradiciones; y, 3) subraya el papel preeminente del Estado como sujeto político actuante.

Sin embargo, dentro de las limitaciones de la propuesta puede señalarse que por la ampliación de sujetos políticos puede caerse en la trampa del pluralismo inicial propuesto por Dahl en el que las diversas elites son portadoras de poder relativo equivalente, cuando



en el momento de la toma de decisiones importantes el número de actores con capacidad de negociación se reduce significativamente. Al respecto lo que se ha venido planteando es que, efectivamente dentro del sistema político interactúan diversos actores cuyo peso específico y capacidad de incidir en la toma de decisiones es variable, teniendo generalmente los grupos económicos una posibilidad de incidencia mucho mayor.

Otro aspecto que puede discutirse es el relativo al equilibrio. Efectivamente, la misma idea de sistema hace pensar en el establecimiento de cierta regulación y/o autorregulación que tendería a la estabilidad y a un manejo regulado de conflictos. Este equilibrio puede pensarse entonces como un resultado de mediano o largo plazo que está asociado a la reducción de la propia conflictividad social. En sociedades con altos niveles de desigualdad el conflicto tiende a ser la constante, y se expresa también en el ámbito político.

Es por eso que se considera que el Sistema Político es campo y arena en el que se dirime la disputa por el control del Estado que a su vez es actor y objeto de esta disputa. La noción de campo aplicada al sistema político permite introducir la expansión o contracción del mismo "... en la medida en que actores, recursos, valores y significados entran al campo o se retiran de él, o la organización específica de los elementos que lo componen se modifican." (Varela; 2006:21)

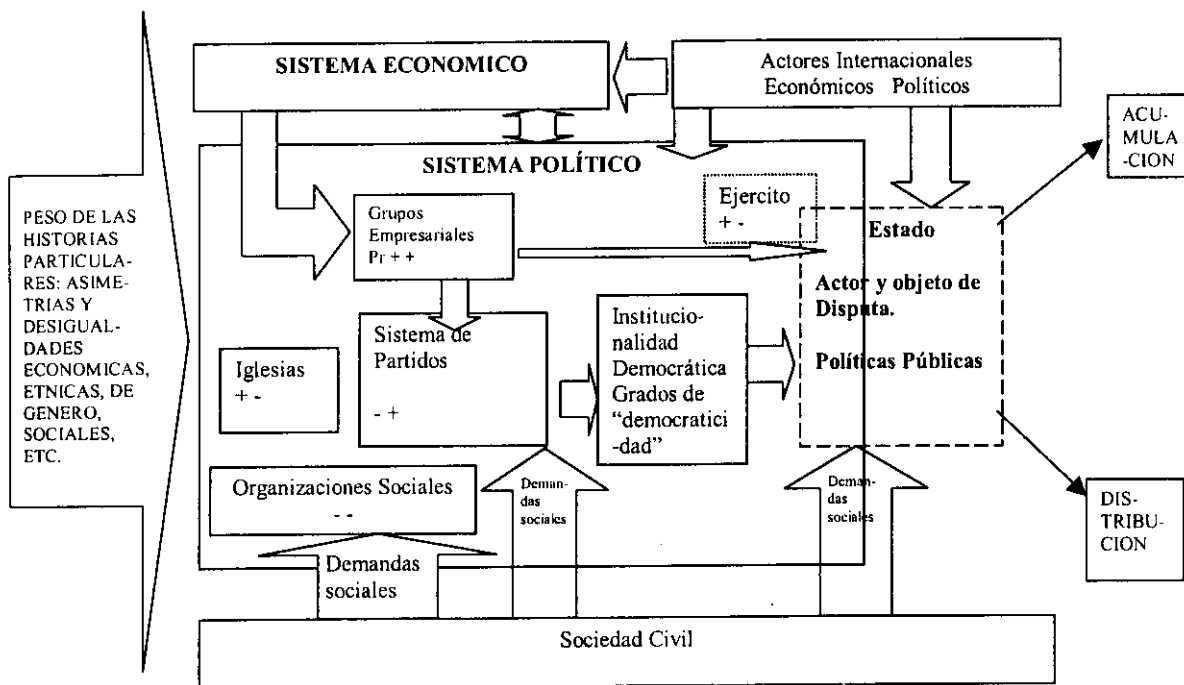
Siguiendo en la tradición antropológica el concepto de arena permite captar el período o momento en que el campo se transforma en un "escenario para una interacción antagónica dirigida a llegar a una decisión públicamente reconocida". Desde la perspectiva de Turner la idea de arena tiene tres elementos característicos: " a) se trata de un antagonismo – simbólico o factual – que puede tomar formas diversas según las expresiones culturales, b) se da en un marco explícito, c) se pretende llegar a una decisión pública ya sea mediante la persuasión, la amenaza o la fuerza." (Varela; 2006:22)

Relacionado con el concepto de arena, del estudio de los procesos políticos africanos también se desarrolló la ritualización del conflicto político a partir de dramas sociales en los que se desarrolla un proceso de cuatro fases que inicia con el rompimiento de una relación socialmente normada, lo que da lugar a la arena política; crisis creciente en todo el campo político que tiende a polarizarse en torno a los dos grupos antagónicos de la arena; acción de reajuste desde el arbitraje personal o informal hasta la maquinaria formal y

judicial hasta el ritual público para limitar o solucionar la crisis; y restauración de la paz; reintegración de las partes al orden social disturbado o ratificación de un cisma definido. (Varela; 2006:22)

El abordaje entonces de los procesos políticos en los países objeto de estudio está condicionado por dos rasgos que caracterizan y definen a estos sistemas políticos: a) desde el punto de vista de los sujetos se encuentra lo que se ha venido denominando como pluralismo asimétrico en el sentido de que, efectivamente pueden encontrarse una diversidad de actores que permiten constatar la pluralidad del mismo, aunque el peso relativo de estos sea distinto de manera que en el juego político se manifiestan asimetrías de poder vinculados a los recursos que pueden movilizar los actores. En ese sentido, los recursos económicos movilizados por los grupos empresariales permiten que su influencia resulte desproporcionada en la toma de decisiones políticas. B) La desigualdad social introduce una distorsión estructural en las instituciones políticas: las reglas del juego político tienden a producir y reproducir la desigualdad tanto en términos de participación, representación y competencia como de resultados. El diseño de las instituciones políticas facilita la participación y representación de algunos individuos y grupos mientras dificulta la de otros; en la competencia política algunos grupos tienen ventajas a partir del financiamiento privado y el control de los medios de comunicación. En el tema de resultados, tomando en cuenta que lo que se disputa en el sistema político es el control del Estado para orientar las decisiones y las políticas de estos en beneficio de unos u otros actores.

Figura 5  
La distorsión estructural del Sistema Político



A manera de ilustración en el gráfico 5 se muestra la distorsión estructural en el sistema político. Inicialmente la flecha grande de la izquierda intenta captar el hecho de que la política y su campo, el sistema político, da cuenta y es expresión de un proceso histórico por el cual los sujetos/actores se han conformado y posicionado en un horizonte de mediana y larga duración. Esto permite en primer lugar recuperar la historicidad de los actores políticos actuales y al mismo tiempo reconocer los cambios en sus interrelaciones y en la correlación de fuerzas en el conjunto del sistema. Asimismo se señala que la desigualdad igualmente es el resultado de un proceso histórico y que la misma impacta de manera diferenciada a los distintos actores, por lo que las desigualdades de económicas, sociales, de género y étnicas tienen consecuencias en el sistema político, y los actores no participan en condiciones de igualdad sino que son portadores de asimetrías históricas.

Después de la flecha viene un rectángulo grande que pretende restituir el sistema político como campo y arena. Se trata de un espacio que no es completamente autónomo sino que es sujeto de relaciones con el sistema económico y con el entorno internacional,

que graficados desde arriba participan a través de distintos actores en el proceso político y, desde abajo con el sistema social o la sociedad civil que actúa en el sistema político canalizando demandas a través de organizaciones sociales, partidos políticos y directamente frente al Estado.

La relación entre sistema político y entorno económico es igualmente compleja, o para llamarla en códigos de viejo cuño dialéctica: una buena economía, que se traduzca en crecimiento económico tiende a favorecer la democracia y el desarrollo humano, sin embargo, esta relación no es mecánica ya que como lo ha señalado Berry esto depende de que tipo de crecimiento se trate. Igualmente, la relación entre buen crecimiento y desarrollo humano es de doble vía: el crecimiento acompañado de políticas distributivas tiende a promover el desarrollo humano que, a su vez, dinamiza el crecimiento económico<sup>37</sup>. (Rannis y Steward; 2002:10-11)

Dentro del sistema político pueden identificarse distintos tipos de sujetos cuyo poder relativo es variado y se mide con el signo + (mas) cuando se considera que es relevante y - (menos) cuando la incidencia de este tipo de actores es limitada. Inicialmente se consideraron como sujetos políticos a los partidos políticos, los grupos empresariales (o grupos representativos del poder económico en el caso de que no se acepte su carácter empresarial), las iglesias, las organizaciones sociales, y, con un protagonismo cada vez menor en los países que se estudia los ejércitos, que han tendido en los últimos lustros a subordinarse plenamente al control del Estado. Este último, como se indicó antes es actor y objeto de disputa.

El Estado, como se ha señalado no constituye un ente unitario ni homogéneo sino que está constituido por un conjunto de organizaciones, personas, e instituciones que, entre otras cosas concentran y controlan poder y otros recursos que pueden movilizarse en una u otra dirección a partir de políticas públicas entendidas en un sentido amplio. En el sistema

---

<sup>37</sup> De acuerdo con Sapir, el debate sobre la separación entre economía y política sigue estando vigente. En ese sentido crítica lo que se ha denominado la fetichización del mercado en el sentido de que se postula la existencia de un "mercado" con "leyes objetivas" que se impone y debe imponerse a la política y a la democracia. (2004:73) Se trata de un mito fundacional sobre la existencia de una hipotética constitución económica, cuyo objetivo es "... desposeer al poder político, y en particular al poder político democrático, de la soberanía en el campo de la política económica. Este proyecto implica la naturalización de la economía, restringirla, no a un conjunto de relaciones humanas, sino a la puesta en práctica de leyes inmanentes." (2004:19) se cuestiona la despolitización de la política económica, que termina restringiendo la soberanía.

político se disputa el control del poder del Estado de tal manera que el mismo sea utilizado a favor de los intereses de los proyectos políticos enfrentados.

Si se analizan estos proyectos políticos desde la perspectiva de su respuesta o propuesta frente a la igualdad, pueden identificarse dos polos que tienden a establecer un continuum: en un extremo la propuesta igualitarista que en términos de política pública puede caracterizarse como distribucionista. En este caso el Estado cumple un papel estratégico en la redistribución del poder político y económico. En lo político este tiende a limitar y/o neutralizar los efectos negativos de las asimetrías de poder impidiendo que la capacidad para movilizar recursos económicos se convierta en el factor determinante de las políticas públicas y procurando el equilibrio entre los distintos actores políticos. En lo económico el Estado se constituye en un instrumento orientado a la redistribución de la riqueza que a partir de la política tributaria capta recursos de manera proporcional a la riqueza de los individuos y las corporaciones y mediante el gasto social impulsa políticas que tienden a la igualdad de condiciones y oportunidades. El otro extremo estaría representado por un Estado capturado por un grupo económico cuyas políticas respondieran y correspondieran a estos intereses particulares.

Desde esta perspectiva el sistema político, definido como un campo en el que una pluralidad de sujetos políticos con poderes distintos disputan el control del estado permite problematizar lo político como un proceso permanente en tanto que el conflicto tiene continuidad. Sin embargo, esta lectura tiene también las limitaciones inversas a las que se señalaron respecto al sistema como equilibrio. Si el énfasis en la estabilidad no permite comprender el cambio político, la atención a los procesos sólo permitiría narrar las acciones y reacciones de los actores sin explicar suficientemente los períodos o momentos de estabilidad en el sistema así como los grandes cambios o transformaciones que den cuenta de esto.

Estos períodos de cambio pueden identificarse a partir de cambios significativos en la correlación de fuerzas entre los actores que se expresan en cambios en la institucionalidad política así como cambios en la política pública a partir del predominio de políticas distributivas o acumulativas.

## II.5 Períodos Críticos

A estos momentos de cambio se les denomina períodos críticos considerando que los cambios se materializan en períodos más o menos largos de tiempo y que abarcan cambios en las relaciones de fuerzas entre los actores; en algunos casos establecimiento de cambios institucionales; la ejecución de políticas públicas distributivas o acumulativas y, su impacto posterior en la pobreza y la desigualdad.

La noción de período crítico se construyó a partir del concepto de coyuntura crítica utilizada desarrollada desde el institucionalismo histórico. Así, la noción de coyuntura crítica es explicada por James Mahoney en los siguientes términos: “Antecedent historical conditions define a range of options available to actors during a key choice point. This key actor choice point, or what can be called ‘critical juncture’, is characterized by the selection of a particular option (e.g. a specific policy, coalition or government) from among two or more alternatives. The selection made during the critical juncture is consequential because it leads to the creation of institutional or structural patterns that endure over time.” (Mahoney 2001:6).

Sin embargo, la idea de momento de toma de decisión se hace difícil de manejar cuando se trata de contextos que definen situaciones en el mediano plazo. Es por eso que se prefiere hablar de períodos de cambio de correlación de fuerzas entre los actores dentro del sistema político que está generalmente acompañado de cambios institucionales y que da por resultado modificaciones en las políticas públicas que pueden orientarse a la acumulación y/o a la redistribución. Los períodos críticos tienen un momento intenso, de cambios, y otro de normalización y estabilidad.

Los aspectos o variables a considerar en estos períodos críticos de acuerdo al problema de investigación son:

**Contexto Internacional.** Cuál es el entorno internacional en el que se dan estos procesos; el sistema internacional presiona o empuja en una dirección u otra, los alineamientos internacionales son variables y es pertinente analizarlos. Desde esta perspectiva una vertiente es este contexto en términos geopolíticos, particularmente la posición y acción del gobierno norteamericano y la otra es el entorno económico internacional.

**Entorno Económico.** Tiene una dimensión internacional y nacional. En periodos de recesión no es factible impulsar amplios procesos de distribución o redistribución y es indispensable impulsar políticas compensatorias que por lo menos amortigüen los efectos de la crisis. Igualmente, en el caso centroamericano la forma en que estos países se articularon a la economía mundial definió y condicionó el orden político y social interno.

**Actores Políticos Relevantes.** En cada período actúan un conjunto de actores políticos que tienen distinto tipo de relevancia de acuerdo a las posibilidades de fuerza, aglutinamiento, movilización y propuesta que puedan tener. Los recursos y la fuerza relativa de los actores varían en el tiempo. En el caso de Centroamérica obviamente estos actores incluyen al ejército, empresarios, iglesia, partidos políticos, organizaciones sociales, entidades internacionales, etc. Cada uno de estos actores no opera de manera unitaria, sino que tiene diferencias a su interior y se alinean en algunos casos de manera diferenciada. No todos los actores son partidores de un proyecto político<sup>38</sup>.

**Proyectos Políticos.** A partir de la caracterización de proyectos políticos que se presentó antes lo que se requiere es analizar en torno a que proyectos políticos se alinearon los actores políticos relevantes en las coyunturas críticas; cuál es el programa de los proyectos políticos y que grupos sociales asumen posición.

Un aspecto problemático en el modelo se refiere al análisis de los cambios en Correlación de fuerzas. Los cambios en el sistema político que teóricamente deberían traducirse en cambios en las políticas se interpretan como cambios en la correlación de fuerzas y cambios institucionales. En primer lugar, no todos los cambios en el sistema político se dan en dirección a la apertura o a la democraticidad; como se muestra en Nicaragua por ejemplo, donde los avances democráticos que fueron logrados por las sandinistas parecen ser revertidos por el pacto; en Guatemala hay avances y retrocesos por un lado se aumenta la cuota para los partidos, lo que aumenta su costo, pero por otro se avanza en el financiamiento público. Hasta el momento se han identificado como

---

<sup>38</sup> Para García Sanchez (2007:206) "... un actor (colectivo) es aquella entidad i) cuyos miembros están integrados en torno a similares - o, al menos, convergentes- intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, ii) que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, iii) que tienen los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto y iv) a la que, por tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones. En otras palabras, un actor es una unidad de decisión-acción responsable."

variables explicativas de los cambios en las políticas públicas los Cambios en la correlación de fuerzas y los cambios institucionales.

Teóricamente, un cambio en la correlación de fuerzas permite crear cambios institucionales que a su vez permiten ciertos virajes en las políticas del Estado que se traducen en políticas públicas que, a su vez, pueden ser acumulativas o distributivas.

**Políticas Públicas: acumulativas o distributivas. Las políticas del Estado en un sentido amplio son el resultado del período de conflicto y de cambio.** La definición en torno a si las políticas públicas tiene un carácter acumulativo o distributivo es problemática partiendo de que debe determinarse si este carácter se identifica en su diseño y concepción o por las consecuencias que esto trae.

De acuerdo con Rannis y Steward, las decisiones políticas orientadas al desarrollo humano pueden abordarse a partir del análisis de "... la asignación de recursos al mejoramiento del desarrollo humano (que es) una función del gasto total del sector público, de la proporción de éste que se destina a los sectores de desarrollo humano y de la manera en que se distribuye dentro de estos sectores. Esto puede expresarse en la forma de tres coeficientes: el coeficiente de gasto público, definido como la proporción del producto nacional bruto que gastan los distintos niveles del gobierno; el coeficiente de asignación de recursos al desarrollo humano, definido como la proporción del gasto total en el sector de desarrollo humano que se destina a 'áreas prioritarias'." Las áreas prioritarias deben determinarse a partir de criterios que respondan a la realidad concreta de los países, según la situación en la que se encuentre la sociedad puede pensarse en ciertos gastos básicos como la educación primaria, etc. (2002:10)

Inicialmente, se definen como acumulativas aquellas que tienden a fortalecer la concentración de recursos, y distributivas aquellas que los amplían. **También es necesario analizar la ampliación y contracción en el sistema político: no sólo número y tipo de actores sino condiciones de competencia.**

**Impacto en Pobreza o desigualdad.** El último eslabón en la cadena de análisis corresponde a las consecuencias de las políticas públicas en materia de pobreza y desigualdad: en esto no queda preciso un impacto directo o automático: las remesas disminuyen la pobreza pero no son el resultado directo de políticas públicas; los desastres



naturales aumentan la pobreza como resultado de la ausencia de políticas públicas en esa dirección.

**Cuadro 4**  
**Períodos Críticos y Variables Relevantes**

Entorno Internacional	Entorno Económico	Actores y proyectos políticos	Recursos Políticos	Recursos Económicos	Resultados Sociales
Situación global *Posición del gobierno norteamericano *Otros actores *Situación en la región	Crecimiento económico *Cambios en la composición del PIB	Grupos empresariales Partidos Políticos Ejército Otras fuerzas políticas Organizaciones sociales	Acceso al sistema político (ampliación, contracción de derechos políticos) Democraticidad del sistema político Condiciones de participación, representación, competencia	Política fiscal Gasto social Gasto en educación Gasto en salud	Cambios en pobreza Cambios en desigualdad Educación Salud

En el cuadro 4 se muestran las variables relevantes para entender o analizar los períodos críticos. Sin embargo, el problema no se resuelve o desarrolla enumerando el contenido del listado propuesto sino interpretando el peso relativo que las variables económicas, políticas y sociales tuvieron en cada período específico y explicando cómo estas distintas dimensiones se articularon para producir resultados en una u otra dirección.

**Cuadro 5**  
**Períodos Críticos en Centroamérica (1979-2002)**

Guatemala	El Salvador	Nicaragua
Asamblea Nacional Constituyente (1984) <b>DISTRIBUCIÓN/ACUMULACIÓN</b>	Primera Junta de Gobierno Octubre-Enero 1979-1980 <b>DISTRIBUCIÓN</b> (Frustrada)	La Revolución Sandinista 1979-1984 <b>DISTRIBUCIÓN</b>
Realineamiento (1994) <b>(ACUMULACIÓN)</b>	Segunda Junta de Gobierno Reforma Agraria de Duarte Desplazamiento y Derrota de la Oligarquía <b>DISTRIBUTIVA</b> (limitada por la guerra) (1981)	Acuerdos de Paz y transición del gobierno Sandinista al de la UNO. (1987-1992)
Aplicación Acuerdos de Paz (1996-1999) <b>(DISTRIBUCIÓN/ACUMULACIÓN)</b>	Gobierno de Cristiana/Acuerdos de Paz <b>(DISTRIBUCIÓN/ACUMULACIÓN)</b> (1989-1993)	Pacto Acuerdo sandinistas y liberales para gobernar <b>ACUMULACION</b> <b>(1999-2002)</b>
	Consolidación y agotamiento del Modelo de Arena <b>(ACUMULACIÓN)</b> (1994-2000)	

En el cuadro 5 se presentan los períodos críticos que serán objeto de análisis para captar las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Cada uno de los períodos implicó cambios en la correlación de fuerzas políticas, modificaciones en las instituciones y cambios en las políticas públicas que en algunos casos tuvieron un carácter distributivo, en otros acumulativos y en otros mixto. Antes de entrar al análisis de estos períodos en el siguiente capítulo se analizará cómo al momento de iniciarse los procesos de democratización en estos países la pobreza y la desigualdad no sólo ya existían sino que tenían un profundo arraigo.