

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

Klaus D. Tangermann
Compilador

FLACSO . Biblioteca

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA**



FLACSO

321.4

I-38-i Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica /
comp. Klaus D. Tangermann.-- 1.ed. -- San José:
FLACSO - Programa Costa Rica, 1995.
356 p.
ISBN 9977-68-070-1

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

Ilustración de la portada:
Versión primera. Serie La violencia.
Lola Fernández. Costa Rica. 1959
Oleo sobre tela. 134.5 x 94.5 cm.
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

- 7209

BIBLIOTECA

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Noviembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

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

INDICE

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

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

FLACSO - Biblioteca

CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: UNA ARDUA TAREA

Manuel Rojas Bolaños

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL MODELO DE ESQUIPULAS II

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

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

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

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

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

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

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

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

7 *Ibidem*, 266-267.

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

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

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

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

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

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

LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES

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

Marco constitucional y leyes electorales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19. Votos válidos, únicamente.

Cuadro 1

**SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL
EN CENTROAMÉRICA**

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

* Con las reformas de 1995

Fuente: Constituciones centroamericanas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2

**SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS
EN CENTROAMÉRICA**

-1994-

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

Sigue..

...viene

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

FLACSO - Biblioteca

Sigue..

...viene

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

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

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

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

Sistemas de partidos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Bendel, Petra, "Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica", en Nohlen, Dieter, editor, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH-CAPEL, 1993, 326 y ss.
29. Sartori, 332 y ss.
30. Por las razones apuntadas, el caso de Guatemala seguiría siendo una excepción.

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

Cuadro 3

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

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

Sigue...

viene

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

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

Fuente: Varias publicaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elecciones

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

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

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

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

Cuadro 4

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

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

Sigue...

Generales 04/02/1990

Generales 06/02/1994

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

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

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

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

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

37. Hermet, 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39 Hermet, 44

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

42 Torres Rivas, 2

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

44 Torres Rivas, 1991, 3.

dadana la sensación de construir la legitimidad del poder."

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

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

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

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

LAS CONDICIONES SOCIALES

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

Las economías

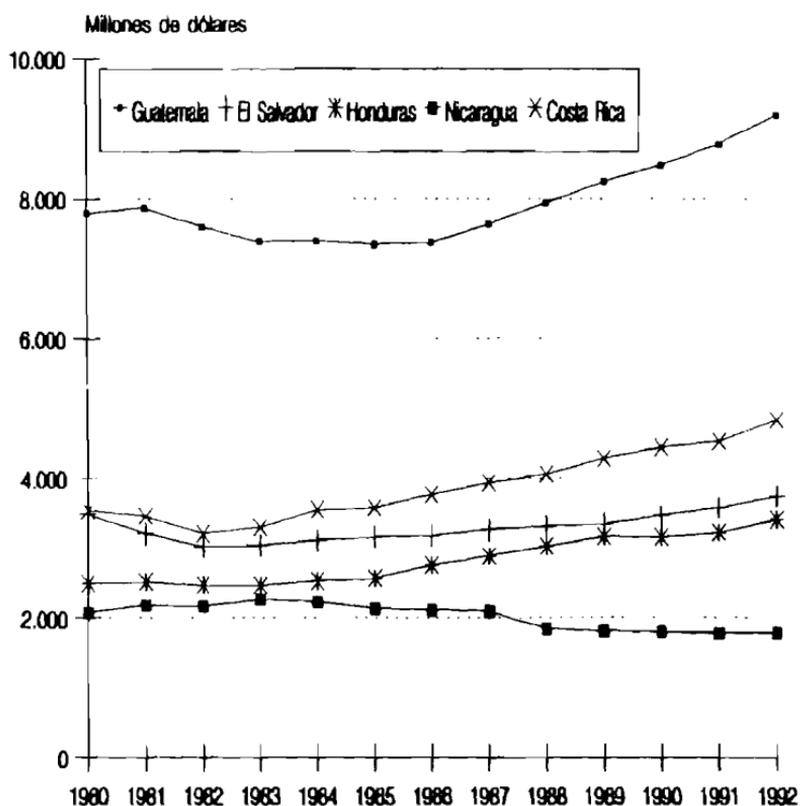
Las economías centroamericanas han alcanzado un mínimo de estabilidad desde el punto de vista macroeconómico, pero se encuentran lejos de lograr un nivel que asegure un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. El PIB ha crecido moderadamente en los primeros años de la década de los noventa, crecimiento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

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

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

Gráfico 1

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



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

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

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

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

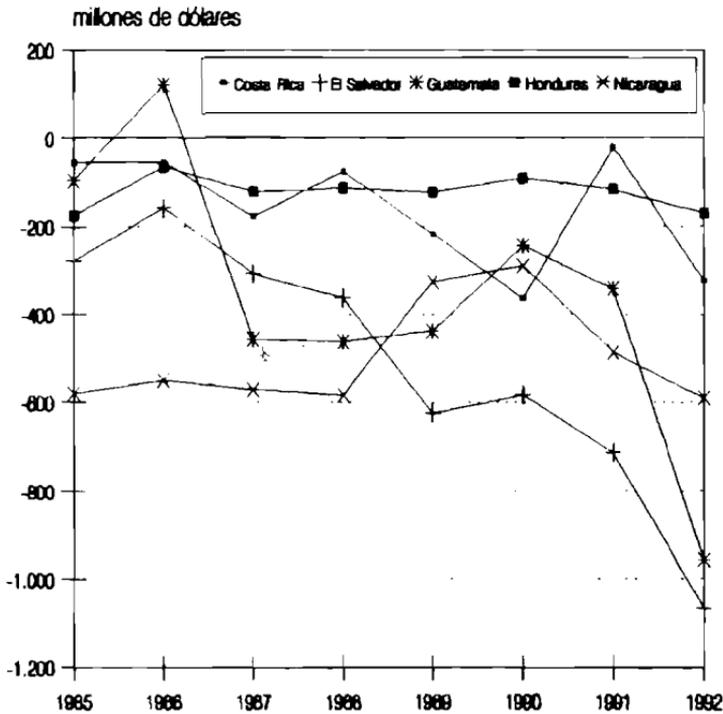
47. Según datos de CEPAL, en 1988 la inflación en Nicaragua (Área Metropolitana de Managua) fue de 14.451,6%; 4.709,3% en 1989; 7.485,2% en 1990; 2.742,2% en 1991 y 20,3% en 1992. Ver *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994, 98-99.

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

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

Gráfico 2

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

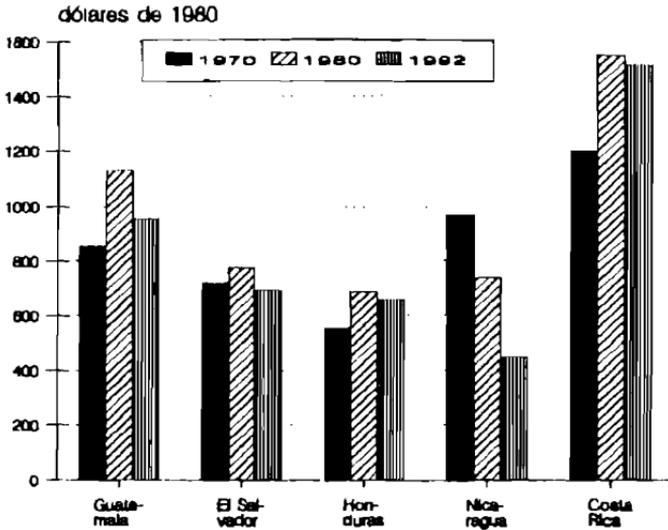


Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1993.

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

Gráfico 3

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



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

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

50. *Idem.*

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

Cuadro 5

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

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

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

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

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

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

52. CEPAL, 54.

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

54. CEPAL, 55.

Cuadro 6

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

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

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

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

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

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

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

55. *Ibíd.*, 57.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8

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

País	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)		Población con acceso a agua potable %	
	1970-1975	1990-1995	1970-1975	1990-1995	1975-1980	1988-1990
Costa Rica	78.1	76.3	52.5	13.7	72	94
El Salvador	58.8	66.6	99.0	45.6	53	41
Guatemala	54.0	64,8	95,1	48.5	46	53
Honduras	54,1	67,7	103,7	43,0	39	60
Nicaragua	55,2	66.6	100,0	52.2	41	52

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

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

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

Cuadro 9

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

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

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*

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

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

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

Equidad social

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

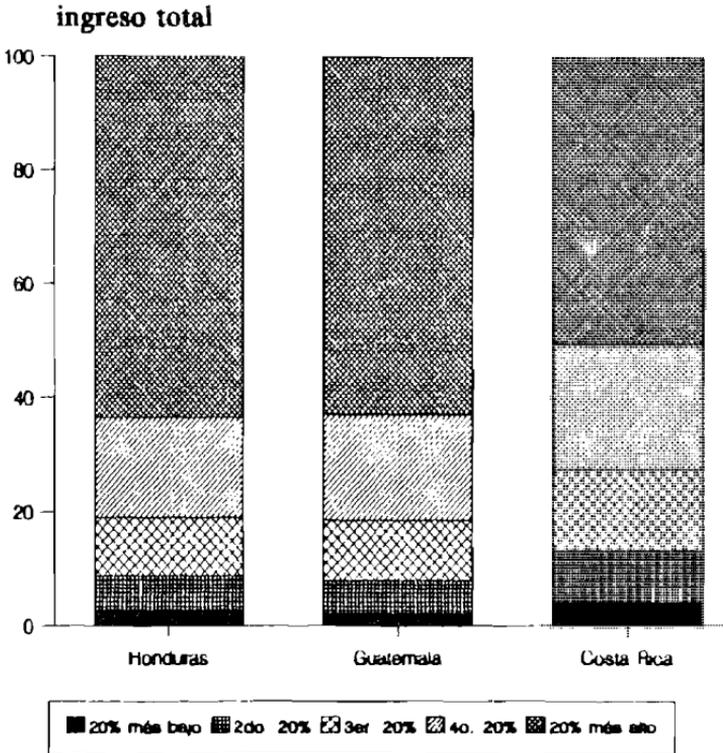
La magnitud de la pobreza alcanza cifras elevadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sólo en Costa Rica es relativamente baja: 20% en 1990. En los cuatro países con índices más elevados, la pobreza en la zona rural oscila entre un 79% y un 85%; sin embargo, la pobreza no es solamente un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

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

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

Gráfico 4

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



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

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

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

63. CEPAL, 40.

Cuadro 10

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

-Porcentajes con respecto a la población total-

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

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

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

CONSTRUIR LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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