

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

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



Democracias de posguerra en Centroam...

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

Director de Tesis:
Dr. Carlos Sojo

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

México DF. Noviembre de 2007.

Resumen

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

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

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

Índice

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

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

Índice de Cuadros

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

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

Índice de Figuras

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

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Problema de Investigación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2 Hipótesis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.3 Estructura de la tesis

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Democracia, pobreza y desigualdad: la distorsión estructural del sistema político

El problema de investigación propuesto busca explorar las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad en Centroamérica. Para esto se propone analizar cuáles son los resultados sociales de los procesos de democratización y al mismo tiempo discutir cuáles son los límites al proceso de construcción de un orden democrático que imponen las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en los países objeto de estudio. A partir de este planteamiento se busca en este capítulo identificar las coordenadas conceptuales y teóricas en las que se abordarán estos temas.

El interés central en este capítulo no es presentar definiciones acabadas de estos conceptos – que están en permanente construcción en el campo de las ciencias sociales – sino identificar las relaciones que estos establecen entre sí, de manera que se pueda, a partir de este ejercicio construir un modelo analítico que permita captar y analizar estas relaciones.

II.1 La Democracia como objeto y campo de disputa

En el campo de la ciencia política existe un consenso básico en torno a que uno de los cambios paradigmáticos más importantes que se dieron en el último cuarto del siglo XX correspondió al reconocimiento de la democracia no sólo como la mejor forma de gobierno posible en las sociedades humanas – idea que se venía desarrollando anteriormente – sino como el único régimen político aceptable. Actualmente son raros los apologistas de formas autoritarias de gobierno, así como de otros tipos de regímenes políticos como las monarquías, que resultan indefendibles frente a la superioridad relativa del régimen democrático¹⁵.

La existencia de un consenso que valora positivamente la democracia no condiciona la existencia de acuerdos sobre lo que se entiende por esta y sobre todo qué puede esperarse en términos políticos, económicos y sociales de este régimen político. Desde este punto de vista, se considera que la democracia es objeto de discusión y disputa por parte de concepciones y/o proyectos políticos que tienen una perspectiva distinta de lo que es, puede, o debe ser y, en aquellas sociedades en las que se ha establecido, la democracia, y

¹⁵ Aún en Cuba cuyo régimen político parece mantenerse adscrito a la “democracia popular” se ha discutido la necesidad de profundizar el debate en torno a la democracia y a las elecciones (Hernández y Pañelas 2007)

particularmente los sistemas políticos se convierten en campo de conflicto en torno a sus alcances y límites¹⁶.

No se trata de una discusión exclusivamente académica, sino que es un debate político que tiene consecuencias relevantes para la vida de las personas¹⁷. En el caso centroamericano, como en otros países que pasaron por conflictos internos, en nombre de la democracia se realizaron atroces actos de violencia en contra de la población civil y, fue a partir de la conclusión de las guerras civiles que se inició la construcción de un orden democrático¹⁸.

Entendiendo esto, no se pretende proponer una nueva definición o un concepto inequívoco de esta, sino partir de la revisión de la discusión conceptual puede pensarse en un continuum que partiendo de una definición mínima – la democracia como método para tomar decisiones o elegir a quienes tomarán decisiones- no tiene un límite identificable, si se piensa en aquellas propuestas que postulan la democracia como orden social o la democracia total. Considerando esta situación se propone revisar las corrientes de pensamiento más relevantes sobre la forma en que se conciben los alcances y límites sociales de este régimen político.

II.1.i La Teoría de la Democracia

Como lo ha señalado Strasser (2004) la concepción hegemónica de democracia que acompañó los procesos de democratización en América Latina en las últimas décadas del siglo XX fue su versión más liberal, defensiva y representada o delegada. Su carácter liberal hace referencia a las formas más individualistas y antiestatistas de esta concepción del mundo y de la vida, lo que explica su posición defensiva (de los intereses y aspiraciones individuales) frente a la posible dictadura de las mayorías, y, representada en el sentido de renunciar a las formas de participación directa para establecer métodos de representación

¹⁶ Para Dagnino et al “... el proceso de construcción democrática podría ser considerado como el resultado de un intrincado juego de fuerzas en disputa, que se libra en las más diversas arenas y que incluye una gama muy diferenciada de actores...” (2006:18)

¹⁷ Los procesos políticos de Venezuela primero y Bolivia después han mostrado que la discusión de los alcances de la democracia y de los métodos democráticos no tienen los límites que se habían impuesto o autoimpuesto las sociedades. En el primer caso, para mencionar un ejemplo, el tema de la reelección inmediata, que tiene una tradición problemática en ese país y en Latinoamérica fue sometido a un ejercicio democrático en el que se apoyó la propuesta del presidente Chávez. En Bolivia, la democracia electoral puede posibilitar la propia refundación del Estado.

¹⁸ En esto solamente Honduras se mantiene como una excepción dado que Costa Rica atravesó por una breve guerra civil que sentó las bases para la consolidación de su democracia.

que, como lo señaló en su momento O'Donnell (1994:59) pueden dar por resultado democracias delegativas que pierden el sentido original de la construcción del orden democrático.

Desde el punto de vista teórico esta visión de la democracia ha sido hegemónica en la ciencia política anglosajona, que ha establecido en buena parte las coordenadas del debate en torno a la teoría de la democracia. En su "The State of The Theory of the Democracy", Shapiro señala que el debate actual sobre la democracia puede agruparse en aquellas teorías que la plantean como un sistema agregativo, deliberativo, de manejo de relaciones de poder, o a la competencia asimilándola al mercado.

Para Shapiro, un primer aspecto del debate sobre la democracia se refiere a la discusión de cómo la democracia contribuye a que las diferentes ideas e intereses que portan los individuos respecto a las sociedades puedan converger y orientarse hacia una idea de bien común que sea expresión de la voluntad general. Desde la teoría de la democracia se han elaborado distintas líneas de respuesta a esta interrogante. En primer lugar, la llamada "concepción agregativa de la democracia" se ha centrado en las dificultades para alcanzar coherentemente eso que podría denominarse como la voluntad general.

Siguiendo a Arrow, señala que frecuentemente, incluso diferencias moderadas, frustran el descubrimiento de la voluntad general, lo que lleva a concluir la imposibilidad o las limitaciones de la democracia para obtener resultados que sean satisfactorios para todos los implicados en la toma de decisiones. En muchos casos, los resultados de las elecciones colectivas dependen más de los procedimientos de votación o de quién controle la agenda, que de la voluntad popular. Derivado de esta línea de pensamiento se ha producido una gran cantidad de literatura técnica acerca de las ventajas relativas de las reglas de decisión. (Shapiro; 2002:237)

La visión agregativa se adhiere a una definición mínima de la democracia en la que esta es vista como un procedimiento para tomar decisiones o elegir a quienes tomarán decisiones. Esto deja al descubierto dos aspectos que son pertinentes para el problema que se aborda. El primero es la importancia que tienen los sistemas de agregación para la toma de decisiones. El diseño de las instituciones electorales puede producir resultados en una u otra dirección, así como favorecer determinados intereses en detrimento de otros: tanto el

método para convertir votos en escaños como la magnitud de los distritos electorales puede facilitar o limitar la representación de determinados grupos- por ejemplo -. El segundo tiene que ver con los límites de la soberanía popular; se acepta desde este punto de vista que los procedimientos democráticos deben tener cierto límite partiendo del principio liberal de las libertades negativas: el alcance de las decisiones mayoritarias no puede afectar las libertades de los individuos.

Desde esta óptica, Riker (1998) ha identificado concepciones radicalmente distintas entre lo que denomina como las visiones liberal y populista de la democracia. Desde el punto de vista liberal, la democracia establece limitaciones sobre el ámbito y el alcance de las decisiones que puedan tomarse; por el contrario, el populismo tiende a desbordar y pasar estos límites apelando al carácter soberano de la voluntad popular.

La perspectiva deliberativa es para Shapiro otra aproximación al problema de la búsqueda de la voluntad general. Los teóricos de la democracia deliberativa postulan que más que agregar las preferencias la democracia debería tratar de transformarlas para construir de manera colectiva una idea de bien común. El reto de la democracia consiste en construir concepciones comunes de lo que es bueno para la sociedad; no se trata de votar las diferencias individuales sino de construir una visión en torno a lo que es bueno para la sociedad en su conjunto.

La crítica al reduccionismo electoral que se plantea desde la propuesta deliberativa contribuye a pensar la democracia no sólo como un método para tomar decisiones sino como un medio para construir colectivamente la idea de bien común y alcanzarla. El carácter deliberativo por lo tanto se dirige a los problemas que las sociedades consideran más importantes y los mecanismos para solucionarlos. Asimismo, la deliberación recupera la política como un espacio público de las y los ciudadanos en general y no sólo de los partidos y los políticos. Para los promotores y estudiosos de la participación de la sociedad civil este es un punto fundamental. Los “momentos” de la democracia no pueden restringirse ni teórica ni prácticamente a las campañas y a la realización de elecciones, sino que debe desarrollarse un esfuerzo permanente de deliberación y búsqueda de acuerdos entre partidos, organizaciones y ciudadanos que permitan mejorar significativamente las decisiones políticas.

Finalmente, la dimensión deliberativa pone en evidencia un aspecto que se considera central en la propuesta analítica que se presenta adelante: la deliberación democrática requiere ciertos niveles de igualdad entre los sujetos deliberantes, por lo menos en materia de información y educación. En contextos caracterizados por alta desigualdad social, la posibilidad de participar de manera organizada o individual en procesos de consulta o deliberación es variable y está asociada a condiciones socioeconómicas concretas. Aquellos individuos o grupos que cuenten con mayores recursos – de todo tipo, particularmente educación, información y capacidad de influencia – tendrán mejores condiciones para participar en este tipo de espacios e impulsar sus ideas¹⁹.

A pesar de todas la virtudes de la deliberación, en condiciones de extrema desigualdad y conflicto de poder, este tipo de prácticas no siempre permiten alcanzar acuerdos y consensos, sino que conducen a que, una vez verbalizadas las posiciones, éstas se presenten como irreconciliables. (Shapiro; 2002:239)

Otra corriente que se puede identificar dentro del campo de la teoría democrática corresponde a lo que Shapiro denomina el manejo de las relaciones de poder. Se parte de señalar que las relaciones de poder y dominación son inherentes a la naturaleza humana y a las sociedades, por lo que la democracia no elimina estos elementos sino que procura manejar estas relaciones y a disminuir la dominación.

Reducir la dominación –que es la idea fuerza de esta concepción de democracia– conduce a hacer las decisiones más inclusivas para aquellos que son afectados por sus resultados y la creación de mecanismos para la oposición leal y significativa por parte de aquellos que adversan las decisiones prevalecientes. Como los mecanismos para tomar decisiones colectivas no son perfectos, se genera una cierta imposición, pero los que pierden pueden aspirar a resultados distintos en el futuro. Esto sugiere que los derechos de la oposición son importantes para la política democrática independientemente del valor de la participación inclusiva. Esta propuesta fue caracterizada por Maquiavelo cuando identificó el bien común en el interés en reducir la dominación. (2002:240) La alternancia juega en esto un papel determinante, la legitimidad de la democracia estriba no

¹⁹ En el caso centroamericano un ejemplo de esto es la creación de “tanques de pensamiento” por parte de grupos empresariales que han desarrollado importantes capacidades de análisis y propuestas de políticas públicas, favorables a determinados intereses y congruentes con una visión del mundo individualizante y tendiente a la liberalización de la economía y a la reducción del Estado. En Guatemala puede mencionarse a ASIES, CIEN y FUNDESA, en El Salvador este papel ha correspondido a FUSADES.

sólo en que la oposición crea o piense que algún día ganará las elecciones, sino que efectivamente se den los cambios en la conducción de los gobiernos.

La perspectiva de la reducción de la dominación permite establecer un marco comparativo midiendo la participación inclusiva y la minimización de la dominación; plantea la cuestión en torno a cuánta democracia es posible y deseable en una situación dada; enfrenta las posiciones normativas con la ciencia política empírica; y ofrece una aproximación distinta sobre la relación entre democracia y ciudadanía. Igualmente problematiza en torno a la “democraticidad” de las democracias que pueden reducir o aumentar la dominación; promover o limitar la participación; y, permitir o impedir procesos distributivos a partir de decisiones colectivas.

Siguiendo a Shapiro, la aproximación más influyente sobre el manejo de las relaciones de poder corresponde a los planteamientos de Shumpeter en *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1976). En este texto se presentan dos postulados fundamentales: 1) la competencia estructurada por el poder es preferible a la anarquía y al monopolio del poder que Hobbes vio como la respuesta lógica al desorden; y 2) las únicas alternativas significativas para definir una forma de gobierno son anarquía, monopolio y competencia.

Un aporte esencial de este autor fue el romper la creencia de que el poder debía ser monopolizado, que era un monopolio natural; desde su óptica se plantea que el poder es divisible y puede resolverse el tema de su control a partir de la competencia entre distintos actores políticos. Asimismo, la competencia electoral crea incentivos que obligan a los políticos a responder a las necesidades y demandas de sus electores. (2002:245)

Las propuestas de Schumpeter han generado críticas que abarcan desde el rechazo al “vaciamiento del concepto de democracia” hasta el cuestionamiento a las condiciones de competencia. Al respecto, efectivamente, en teoría, el planteamiento de una persona un voto es un recurso que tiende a igualar y es un requisito no negociable de la democracia. El problema concreto, es el de la irrupción de recursos de grupos de interés privados en las campañas electorales y las inequidades en la competencia. Esto pone el acento en el tema de que este sistema es imperfectamente competitivo. El poder de los contribuyentes a las campañas puede ser reducido, y pueden instituirse reformas para incrementar el número de partidos, facilitando más competencia.

Con excepción de la concepción deliberativa de la democracia, las teorías revisadas tienden a centrarse en el aspecto procedimental de esta, para determinar la mejor forma de agregar preferencias o los procesos que permiten ampliar la participación y reducir la dominación o bien la forma para diseñar la competencia por el poder político. Los resultados de estos procedimientos quedan parcialmente separados de la preocupación por los resultados sociales y económicos de estos ejercicios y, desde algunas de estas perspectivas se postula el establecimiento de límites al ámbito de decisiones en los que la democracia puede actuar, particularmente respecto a decisiones orientadas al impulso de procesos redistributivos.

La necesidad de establecer límites obedece a que se infiere que los resultados de los procesos democráticos pueden provocar cambios sociales y económicos debido a la organización, participación y movilización política de los sectores con menores recursos económicos, o bien ciclos de inestabilidad y crisis. Algunos estudios han planteado que la distribución de los recursos de poder en una sociedad o la distribución del poder en la sociedad civil determinan los resultados distributivos directamente en el mercado e indirectamente a través del estado. (Bradley et al; 2003:197) Sin embargo, como se verá adelante, las posibilidades distributivas de la democracia están asociadas a niveles y capacidades de organización y movilización de los grupos subalternos y a la igualdad de las condiciones de participación y competencia política y electoral; y, a las condiciones económicas locales e internacionales.

Desde otra perspectiva, aún aceptando el carácter evidentemente procedimental de la democracia, se argumenta que existen ciertas condiciones o precondiciones sociales para que la democracia pueda producirse, desarrollarse y consolidarse. La prolongada discusión sobre las relaciones entre democracia y desarrollo así como el trabajo de Boix (2003) sobre democracia y desigualdad han mostrado que existe una relación fuerte entre cierto grado de desarrollo económico – que incluye algunos aspectos de desarrollo social – y la probabilidad de que los sistemas democráticos puedan mantenerse.

En resumen, aunque la concepción procedimental y mínima de la democracia intenta construir un aparato teórico y conceptual de manera independiente – o por lo menos abstraída – del entorno económico y social en el que esta se desarrolla, esta finalmente está condicionada por estos procesos. La propuesta deliberativa por su parte, abre las

posibilidades del régimen democrático para construir acuerdos políticos que permitan la búsqueda conjunta del bien común, lo que supone y/o requiere igualdad de condiciones entre los participantes de la deliberación.

II.1.ii La crítica a las democracias realmente existentes

La teoría de la democracia desde la tradición anglosajona no es la única. Pueden mencionarse otras aproximaciones como la discusión sobre la democracia desde la escuela de Bobbio²⁰; el debate sobre el republicanismo e importantes aportes en torno a las democracias no occidentales (Varshney; 2002). Sin embargo, se optó por abordar con cierto detalle la síntesis de Shapiro porque esta contiene las ideas dominantes en la ciencia política actual así como la noción de democracia que acompañó los procesos de democratización y, por lo tanto ha influido la discusión latinoamericana sobre el tema²¹.

El debate iberoamericano en torno a las “democracias realmente existentes” se ha dado de manera distinta al anglosajón, no descansa en una tradición centenaria – ni de reflexión ni de práctica - en torno a este régimen político sino que está marcado por la tormentosa historia de las democracias en el siglo XX. Para ilustrar esto, cabe recordar que en el siglo pasado grupos importante de intelectuales se unieron al rechazo y a la condena de la democracia liberal, calificándola de burguesa, con la aspiración de construir en algún momento una democracia popular, entendida esta como una democracia real. Al momento de la violenta irrupción de las dictaduras autoritarias, el pensamiento social no era hegemonizado por defensores de la democracia, sino por quienes la atacaban – para construir una “democracia superior” – y que en ese momento no pudieron ni contaban con los argumentos para defenderla.

²⁰ Entre muchas obras puede mencionarse Bobbio (1986), y el estudio global de esta tradición realizado por Bovero (2002).

²¹ Se insiste en el hecho de que la perspectiva de Shapiro corresponde en líneas generales a la perspectiva hegemónica en la ciencia política norteamericana, lo que no niega la existencia de otras posiciones. Por ejemplo Huber et al han desarrollado una distinción entre las dimensiones formal, participativa y social de la democracia. Entendiendo la democracia formal como un sistema político que presenta cuatro características: “... elecciones regulares libres y justas, sufragio universal, control de los órganos administrativos del estado sobre los representantes electos, y garantías efectivas de libertad de expresión y asociación así como protección contra la acción arbitraria del Estado.” Para estos autores, la democracia formal no garantiza una distribución equitativa del poder político. Por lo tanto, la dimensión participativa se manifiesta cuando se dan altos niveles de participación sin la existencia de diferencias por categorías sociales (por ejemplo clase, etnicidad, género); y, la dimensión social cuando los resultados sociales y económicos se distribuyen de manera más igualitaria. (1997; 223 -224) se reconoce que la democracia va más allá de lo procedimental.

La pérdida de los espacios mínimos de libertad y expresión así como la represión indiscriminada implementada por los gobiernos militares provocaron una suerte de trauma democrático, por lo que en la reconstrucción del debate sobre la democracia se consideró que aquellos aspectos mínimos de la democracia constituían no sólo importantes avances sino aspectos que debían defenderse. Esta apreciación de la democracia que se fue constituyendo en hegemónica entre los intelectuales fue heterogénea entre las fuerzas políticas; mientras en el sur del continente existió un consenso temprano entre la mayoría de partidos, en Centroamérica las oposiciones armadas aceptaron la validez de estos regímenes hasta principios de la década de los noventa.

El aspecto de fondo que quiere señalarse es que luego de la experiencia autoritaria, se han presentado formas diferenciadas en la crítica a la democracia. En primera instancia está una crítica “mediática” exacerbada por algunos comunicadores que tiende a confundir el rechazo a la corrupción de muchos políticos con un cuestionamiento a la misma democracia y a la política en general. En esta investigación no se hará referencia a esta, sino que el interés está centrado en el debate académico, en el que se encuentra lo que O'Donnell ha denominado como crítica democrática a la democracia, que parte de señalar que esta es superior y preferible a cualquier forma de gobierno autoritario; sin embargo en América Latina y el mundo puede constatare que no todas las democracias son iguales y que es factible problematizar – ya que no es posible medir con precisión – los grados de democraticidad de los regímenes políticos.

Este planteamiento se basa en el señalamiento de que la definición, y por lo tanto los alcances de la democracias, no son ni han sido unívocos, han variado en el tiempo y entre las distintas sociedades. Aunque desde finales del siglo XX se ha pretendido reducirla a lo estrictamente procedimental o a un tipo particular de régimen político, la “*promesa democrática*” – contrario al pesimismo de Bobbio - abarca otras dimensiones de la vida social. Esto en parte explica porqué la democracia se ha convertido en un sustantivo que se busca introducir en distintos ámbitos de la vida social; el estado democrático, la democratización de las relaciones sociales; la justicia democrática; la seguridad democrática; etcétera. Menos que realidades, estas referencias apelan al anhelo de que la democracia – como orden social – penetre diversos ámbitos de la sociedad, la política y la economía.

Esto lleva a recuperar un horizonte que va más allá de la democracia mínima y procedimental e incorpora a la discusión no sólo la construcción de un orden democrático sino también su profundización. De esa cuenta es que desde el debate latinoamericano emergen propuestas orientadas a modificar la institucionalidad democrática para promover mayores y mejores espacios de participación en los que la sociedad civil es presentada como el actor determinante (Dagnino et al; 2006), hasta planteamientos sobre la democracia total; es decir implementar procesos y comportamientos democráticos en todos los ámbitos de la sociedad. (Moulián; 2001)

Estos posicionamientos producidos en el debate latinoamericano reciente, (re) introducen a la discusión sobre la democracia aspectos económicos y sociales. Frente a un panorama de empobrecimiento, pobreza y desigualdad, se plantea no sólo si la democracia puede enfrentar estos problemas sino si este régimen político es viable en las condiciones sociales adversas que han caracterizado a los países latinoamericanos. Para abordar este problema, la reflexión no puede restringirse a los procedimientos democráticos en abstracto, sino a las condiciones concretas en las que se construyen estas.

En palabras de Strasser la democracia existente: "...está empapada por el medio en que se encuentra. Es decir, por el estado, la sociedad, la cultura y la economía, el contexto y la estructura internacionales, la historia y en todos ellos (tal como entonces se ven situados) los individuos y sus agrupamientos. Nada de eso quita que tenga forma y consistencia por sí misma, pero, contrariamente, todo indica que no está ni puede estar aislada de lo que la rodea y la penetra desde tantos ángulos." (2000:69)

Así, las democracias realmente existentes sólo pueden entenderse en el contexto más amplio en el que éstas se desarrollan, lo que implica entender la democracia en el marco de los "grandes círculos" que envuelven y penetran las posibilidades de desarrollo democrático: la sociedad, la cultura, el Estado y el entorno internacional. El restablecer la atención en el Estado entendido en una perspectiva compleja²² y no sólo como un

²² La definición de Levi (2002:40) puede ser útil para ilustrar esta aproximación: "El estado es un aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia; establece derechos de propiedad y regula a las sociedades dentro de un territorio dado, al mismo tiempo que es formalmente reconocido como Estado dentro de los foros internacionales"; los estados tienen algunas características comunes: "una estructura legal y un aparato coercitivo que crea y refuerza los derechos de propiedad; un sistema de leyes y mecanismos para comerciar con, defenderse contra, y atacar a otros en otros estados; y procedimientos y agencias fiscales y de política pública." El Estado concentra poder y este poder es objeto de disputa entre grupos antagónicos dentro de las sociedades.

“instrumento de dominación de clase” resulta relevante porque parte de los fracasos de las democracias recientes ha sido la carencia de Estados fuertes – discusión que va más allá de su tamaño – capaces de traducir a la realidad los pactos sociales y políticos democráticos, es decir cumplir con los derechos económicos y sociales reconocidos por las propias constituciones de los países. En el caso latinoamericano como lo señala Sojo (2004) el desmantelamiento del Estado dio por resultado un proceso de vaciamiento y erosión de lo público.

Asimismo, ni democracia ni Estado pueden estudiarse y entenderse sin hacer referencia al entorno económico en el que estos se desarrollan. Esto incorpora en el debate la polémica en torno a la relación entre política y economía; de hecho, en la tradición de la economía política estas disciplinas no podían separarse ya que en la realidad estaban fusionadas. Sin embargo, tanto por razones de especialización como por intereses políticos la cuestión política tendió a analizarse independientemente de lo económico y viceversa. En el debate latinoamericano actual existe un interés en retomar estas relaciones, entendiendo que el proceso político en general y la democratización en particular se desarrollaron sobre determinadas bases materiales.

En esta línea de análisis, José Nún ha propuesto la noción de Régimen Social de Acumulación. Este es definido como “... el conjunto complejo de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, concibiendo a este último como una actividad macroeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. (...) resulta entonces una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se constituyen y transforman los agentes económicos y se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital se vuelve así en cada lugar el producto contingente de una dialéctica de estructuras, de estrategias y de tácticas.” (2004:166)

En Centroamérica –como en la mayoría de los países- estos procesos de acumulación no se dan en el vacío sino en el marco de procesos políticos en los que el Estado ha jugado un papel notable y la política ha sido utilizada como un medio de acumulación. En ese sentido, se subraya que los procesos de acumulación no están determinados exclusivamente por las “leyes del mercado”, sino en buena parte por la acción estatal. El Estado desde esta perspectiva no es un actor neutral, aunque puede discutirse el

grado de compromiso con algunos grupos económicos o bien, el mantenimiento de una relativa ecuanimidad.

Si la discusión sobre las democracias existentes no puede obviar su relación con la economía y el Estado, tampoco pueden ignorar las condiciones sociales de los individuos que son los sujetos fundamentales de esta. Aún cuando se aceptara exclusivamente el carácter procedimental de la democracia, para su funcionamiento, esta requiere de ciudadanos que estén en condiciones de elegir y ser electos a partir de ciertos niveles de igualdad. Efectivamente el principio de un hombre/una mujer un voto es poderosamente igualitarista; sin embargo, diferencias de información, educación, recursos, etc. pueden neutralizar o limitar esta igualdad. Es en este aspecto en el que se cuestiona cuales son las condiciones mínimas para que los sujetos/ciudadanos estén en condiciones de participar plenamente en las sociedades democráticas.

El Informe del PNUD sobre las democracias en Latinoamérica recogió buena parte de la crítica democrática a partir de construir una definición de democracia que, partiendo de entenderla como régimen político (cuyas características mínimas son: autoridades públicas electas; elecciones libres y limpias; sufragio universal; derecho a competir por los cargos públicos; libertad de expresión; acceso a información alternativa, libertad de asociación; respeto por la extensión de los mandatos constitucionalmente establecidos; un territorio que define claramente el demos votante; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido) (PNUD 2004:53); conduce la discusión hasta lo que denominan como implicaciones de la democracia y que corresponden tanto a las pre condiciones y resultados de la democracia.

Estos aspectos abarcan cuestiones de fondo que van desde el “acceso sustantivo al poder del Estado”, esto es “... que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado” hasta la existencia de opciones ciudadanas que aborden las cuestiones sustantivas en un marco institucional de competencia que asegure una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Los regímenes democráticos implican y requieren la vigencia del Estado de Derecho, entendida por lo menos como “independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y

rendición de cuentas para los funcionarios públicos.” Finalmente, las relaciones de poder entre Estado y ciudadanos y entre ciudadanos entre sí deben estar moldeadas por el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, de manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.” (2004:54)

Desde la perspectiva del informe del PNUD se distingue la democracia electoral de la democracia de ciudadanos a partir de cuatro campos:

- “1. La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política.
2. La democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.
3. Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos democracia electoral) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.
4. El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una experiencia única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los problemas de construcción de la nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.” (2004:51)

Como se indicó antes, esta propuesta concibe la democracia como una forma de organización social que tiende, o debería tender, a garantizar y expandir los derechos de las personas. Desde esta óptica la pobreza y la desigualdad no son solo problemas sociales sino también déficit democráticos.

En el marco del debate global sobre las democracias contemporáneas el informe del PNUD aporta importantes desarrollos sobre las características y alcances de estas; sin embargo, pueden plantearse por lo menos dos críticas en torno a las insuficiencias de esta visión. En primer lugar, de acuerdo con Dagnino et al (2005), esta perspectiva se centra en la crítica a lo que el propio informe define como democracia electoral, aunque no aborda el tema de los avances en materia participativa que se desarrollan desde la sociedad civil y que han contribuido a modificar el campo de la política y el estado.

De acuerdo con este grupo de investigación, el abordaje propuesto por el PNUD “... ha dejado de lado (...) las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la

democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Hace años que desde este campo emerge una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, de las cuales surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o el diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanos necesarios para un proyecto democrático que no sólo demanda el cumplimiento cabal de las promesas del Estado democrático de derecho, como lo hace el Informe, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es el poder, la representación y la participación de la sociedad.” (2005:19)

En segundo lugar, y asociado directamente al problema de investigación, la propuesta del PNUD, aunque identifica a la pobreza y la desigualdad como los principales desafíos a las democracias de la región no problematiza con suficiente profundidad las consecuencias que estas condiciones sociales han impuesto a estas – que carecen del sustento ciudadanos señalado –, la forma en que estas condiciones se producen y reproducen desde los sistemas políticos – que formalmente cumplen con los requisitos de democracia –, ni las limitaciones que estos tienen para enfrentarlos.

Y es que, como se indicó arriba, la disputa por el y en el campo de la democracia no es exclusivamente teórica, sino que se expresa también en actores y proyectos políticos que han tendido a recomponerse a partir del inicio de la (re) construcción del orden democrático. Para Dagnino et al son tres los proyectos políticos que – caracterizados de manera general – se disputan el campo democrático: el autoritario, el neoliberal y el democrático participativo. Una característica común de estos proyectos es que comparten una plataforma mínima de filiación a la democracia representativa y a las instituciones indispensables del estado de derecho. Sin embargo, presentan diferencias importantes en cuanto a la concepción de la participación y alcances de la democracia. (2005:46)

El proyecto autoritario no se expresa como una propuesta política orientada a promover la involución de los regímenes democráticos, sino con el planteamiento latente de limitar las instituciones democráticas liberales, particularmente los derechos políticos y el desconocimiento de los derechos sociales. La jerarquización social, el auge de la violencia común y la incapacidad de los estados para resolver la pobreza y la desigualdad fortalecen un sistema de creencias en las que la “mano dura” o las “democracias dirigidas” pueden resolver los problemas sociales. (2005:48-49)

Para Dagnino y compañía el núcleo central del proyecto democrático participativo "... está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de relaciones entre Estado y sociedad. Así, para hacer frente al carácter excluyente y elitista de este paradigma se defienden los modelos de democracia participativa como complementarios a aquél. En ese sentido, la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización. Esta participación es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo. (2005:51) Desde esta perspectiva, la participación es compartir el poder de decisión del Estado en los asuntos de interés público y no simplemente la consulta a la población.

Por su parte el proyecto neoliberal pretende impulsar ajustes en el Estado, que incluyen su relación con la sociedad, y apuntan al nuevo modelo de acumulación condicionado por la aceleración de la globalización. El interés principal de este proyecto no es la construcción de un orden democrático, sino facilitar la expansión del gran capital internacional. Se plantea que el mercado debe constituirse en el eje organizador de la sociedad, como supuestamente lo es de la economía, de manera que el Estado se reduzca a su mínima expresión, el gobierno es visto como "proveedor de servicios", los ciudadanos como "usuarios", y la sociedad civil es reducida a las organizaciones no gubernamentales que aceptan pasar a ser "coejecutoras" eficientes de las políticas públicas. (2005:57-58)

En torno a esta caracterización debe precisarse que estos proyectos políticos rara vez se manifiestan de manera pura; por el hecho de compartir una base de términos y moverse a partir de un acuerdo común – el reconocimiento de la democracia y el Estado de derecho – pueden presentarse como no completamente antagónicos. Las diferencias principales afloran al momento de abordar el tema de pobreza y desigualdad: en América Latina se asiste a un proceso de recomposición y radicalización de partidos y fuerzas políticas que, articuladas al proyecto democrático promueven medidas orientadas al ejercicio de la democracia directa y al impulso de amplios procesos distributivos y redistributivos.

En los países objeto de esta investigación el proyecto neoliberal aparece articulado al proyecto autoritario de manera que el impulso democratizador no sólo tenía por objeto el

establecimiento de la hegemonía del mercado sino también la derrota de la amenaza insurgente y, en términos ideológicos el anticomunismo conservador se sobrepuso a los principios liberales²³.

Se puede hablar entonces de la aspiración a constituir una suerte de “democracias sin política”, debido a la hegemonía del “paradigma macroeconómico basado en la estabilidad monetaria” que impide la elección entre alternativas diferentes; “democracias sin inclusión” debido al mantenimiento de la concentración de la renta y la exclusión social; “democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y la cohesión social” debido a la inexistencia de estados con capacidad para garantizar mínimos sociales; “democracia sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente” debido a la debilidad de recursos fiscales y políticos del estado. Todo esto se traduce en que “... los gobiernos democráticamente elegidos van cada vez más restringida su capacidad de decisión y se orienten progresivamente a la búsqueda de una legitimidad ‘hacia fuera’, rompiendo con los acuerdos y frustrando las expectativas de quienes los eligieron. (Fleury; 2004:67-68)

En esta tesis se postula que la construcción de sociedades democráticas es un proceso continuo, no necesariamente acumulativo o progresivo que, desde una perspectiva normativa debería conducir a la igualdad social, pero que en la práctica depende de las fuerzas y coaliciones que disputan los alcances de la democracia en la arena política. Es del conflicto político del que emerge el entramado institucional que define los alcances y límites de la democracia, y este depende de la negociación entre fuerzas y proyectos políticos o del predominio de unos en detrimento de otros.

²³ En Centroamérica el caso de ARENA se presenta como paradigmático, ya que con coherencia llevó a cabo una “liberalización sesgada” de la economía (favoreciendo a ciertos grupos económicos); ha impulsado la integración de la economía salvadoreña a la estadounidense, y, mantiene como identidad y práctica un feroz anticomunismo impregnado de valores conservadores.

II.2 Pobreza y desigualdad

Continuando con la discusión de las coordenadas teóricas de la investigación en este apartado se abordará lo relativo a la pobreza y la desigualdad, así como la relación que desde el punto de vista teórico tienen con la democracia, la ciudadanía y el Estado.

Los estudios sobre la pobreza se caracterizan por la diversidad de enfoques así como la multiplicidad de disciplinas que han intervenido en su abordaje (Oyen; 2005). Desde las propuestas de Townsend (1979) hasta las de Sen (2000), se han constituido diversas corrientes de estudio de la pobreza en las que incluso las Instituciones Financieras Internacionales han tenido un papel relevante²⁴. En la mayoría de las aproximaciones al fenómeno de la pobreza la noción de carencia o ausencia de algunos satisfactores básicos se presenta como el elemento determinante de la misma. Una persona o un hogar se considera pobre si no logra cubrir una determinada cantidad de ingresos que le permitirían tener un nivel de vida adecuado; o, no satisface un conjunto de necesidades consideradas indispensables para lograr sus fines²⁵.

Un problema que se presenta al discutir cuáles son los criterios para definir las necesidades básicas es que se busca “imponer” determinada visión del mundo, o que no es factible establecer criterios uniformes o universales en torno al bienestar. Sobre esto, se considera que, cualquier aproximación a los temas de pobreza, exclusión y desigualdad lleva implícitas concepciones en torno a lo que es o debería ser una buena vida, concepción construida a partir de las propias experiencias de los individuos. El problema estriba en cómo construir acuerdos sobre estos puntos para, a partir de esto evaluar las condiciones concretas de existencia de las personas²⁶.

La aproximación a este problema que ha sido desarrollada por Doyal y Gough (1991) es particularmente útil para entender la pobreza y las relaciones entre esta con la sociedad y la política. En primer lugar, esta propuesta permite identificar con cierta

²⁴ Un estado actualizado de la cuestión se encuentra en Boltvinik y Damián (2004), Oyen (2005) y Cjmadamore et al (2005).

²⁵ Feres y Mancero (2001) analizan la utilización de distintos métodos para la medición de la pobreza en América Latina.

²⁶ Desde la “Perspectiva de los pobres” la pobreza tiene varias dimensiones e incluye el hambre y la falta de alimentos; el sentimiento de impotencia, falta de voz, dependencia, vergüenza y humillación; falta de acceso a infraestructura básica como carreteras, transporte y agua potable; temor a la enfermedad como fuente de miseria, y, en general, carencia de activos físicos, humanos, sociales y ambientales. (Narayan; 2000:4-5) En el caso de Guatemala, el estudio nacional en el marco de dicha investigación fue realizado por Von Hoegen y Palma (1999).

precisión un conjunto de necesidades que deben ser satisfechas para permitir la plena realización de las personas; en segundo lugar se empata con el debate democrático en torno a la ciudadanía; y, tercero, es contrastable y equiparable con otras aproximaciones a esta problemática.

Para Doyal y Gough, existen un conjunto de necesidades básicas que deben ser satisfechas para que las personas puedan realizarse como seres humanos. Aunque las necesidades son universales, los satisfactores de las mismas pueden variar de acuerdo a contextos culturales o temporales específicos. Un aspecto fundamental de la condición humana es la participación en la vida social, por lo que las necesidades básicas consisten en aquellas precondiciones universales que permiten esta participación

Estos prerequisites son la salud física y la autonomía: sobrevivir, y más allá de eso una mínima salud física, es esencial para actuar y participar. Pero esto no es suficiente. Los humanos, a diferencia de otras especies, también exhiben autonomía de agencia. La capacidad para realizar elecciones informadas acerca de lo que se debe hacer y cómo realizarlo. Esto no es posible, por falta de salud mental, pobres actividades cognitivas; y por el bloqueo de oportunidades para involucrarse en la participación social.

Además, de debe considerar la participación crítica. La capacidad para situar la forma de vida en la que se ha crecido, criticarla, y actuar para cambiarla. Este tipo de participación más dinámica requiere un segundo orden de autonomía crítica” que es la que ha permitido el cambio en las sociedades.

De las necesidades básicas – salud física y autonomía - pueden derivarse las necesidades intermedias (adecuada nutrición, adecuada habitación; un entorno físico seguro, cuidado de salud, seguridad en la niñez, relaciones primarias significativas, la seguridad física, seguridad económica, control del embarazo y cuidado de los niños y educación básica). La no satisfacción de estas necesidades implica una condición de carencia que a su vez limita la autonomía de agencia y la autonomía crítica. (Gough; 2000:4-5)

La propuesta de Doyal y Gough logra establecer criterios de valoración respecto a los sistemas sociales y políticos: la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos; al mismo tiempo los conceptos de autonomía de agencia y autonomía crítica permiten avanzar en identificar las consecuencias de la pobreza en la política y en la

democracia: menores niveles de autonomía reducen las posibilidades de participar y participar críticamente en los procesos políticos y sociales. Esto está íntimamente relacionado con el tema de la ciudadanía que, a su vez, es una parte sustancial de la discusión sobre la democracia.

Asimismo, la teoría de las necesidades humanas es comparable y homologable con otras propuestas que discuten no sólo las necesidades sino las condiciones del bienestar. En ese sentido, el propio Gough ha realizado un ejercicio de comparación entre su teoría y la de Martha Nussbaum, encontrando importantes puntos de coincidencia.

Desarrollando el planteamiento de Sen en torno a las capacidades, Nussbaum desarrolló un listado de capacidades que permiten el desarrollo de las “funciones” de los seres humanos. Estas capacidades incluyen: la vida en un sentido pleno; salud corporal; integridad corporal (libertad de movimiento, respeto y seguridad contra cualquier forma de agresión); y, capacidad para usar los sentidos, la imaginación y el pensamiento (lo que requiere educación adecuada y amplia).

Las capacidades enlistadas por Nussbaum también incluyen las emociones; la razón práctica (entendida como la capacidad para formar una concepción del bien y para engarzar en una reflexión crítica acerca de la vida) incluyendo la protección de la libertad de conciencia; afiliación, entendida como la capacidad para relacionarse con otras personas; tener las bases para el autorrespeto y protección contra la discriminación; y capacidad para vivir con y respetar a otras especies del mundo de la naturaleza; capacidad para jugar y disfrutar actividades recreacionales.

Finalmente, la autora citada introduce como una capacidad fundamental el control sobre el ambiente, que tiene dos dimensiones. La dimensión política implica la capacidad para participar de manera efectiva en las opciones políticas que gobiernan la vida, lo que incluye el derecho a la participación política y la protección para la libertad de expresión y asociación. La dimensión material es la capacidad para tener propiedades, no sólo formalmente sino en términos de oportunidades reales, sobre bases justas, el derecho a buscar empleos en bases ecuanímes con otros, tener la protección contra registros y decomisos ilegales. (Nussbaum; 2000:1-31)

El control sobre el ambiente se vincula – aunque no es en sentido estricto equivalente – a la autonomía crítica de Doyal y Gough. Ambas propuestas son también

comparables con otros abordajes sobre el bienestar humano. Rannis et al hicieron el ejercicio comparativa con Rawls, Camfield, Finnis y Narayan Parker, sintetizando sus hallazgos en el cuadro 1.

Cuadro 1
Teorías del Bienestar

Autor	Rawls (1972)	Finnis, Boyle y Grisez (1987)	Doyal y Gough (1991)	Nussbaum (2000)	Narayan-Parker (2000)	Camfield (2005)
Conceptos definitorios	Bienes primarios	Valores humanos Básicos	Necesidades básicas y necesidades intermedias	Capacidades funcionales humanas centrales	Dimensiones del Bienestar	Calidad de vida
Bienestar físico (corporal)		Vida, salud, vigor y seguridad	Salud Física Nutrición: alimento y agua Cuidado de salud Control de nacimiento seguro y cuidado de los infantes	Vida Salud corporal; integridad Física	Bienestar físico Acceso a servicios de salud Buen entorno ambiente físico	
Bienestar Material	Ingreso y riqueza		Vivienda protectora Seguridad económica		Bienestar material Alimentos Activos	Alimento Abrigo
Desarrollo Mental		Conocimiento, racionalidad práctica	Educación Básica	Sentidos		Educación (Bangladesh y Etiopía, no Tailandia ni Perú)
Trabajo	Libertad de Ocupación	Habilidades en el trabajo y el juego	Trabajo		Trabajo	
Seguridad			Seguridad física		Paz civil Entorno físico seguro Acceso a la justicia Seguridad física personas Seguridad en la vejez	
Relaciones Sociales	Bases sociales de auto respeto	Amistad	Relaciones primarias significativas	Afiliación Bases sociales del auto respeto	Bienestar social Familia Auto respeto y dignidad Relaciones comunitarias	Familia
Bienestar espiritual		Auto integración Armonía con la realidad.				Religión (importante en Bangladesh y Tailandia)
Empoderamiento y libertad política	Derechos, libertades, oportunidades Poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad Libertad de movimiento		Autonomía de Agencia Derechos civiles y políticos Participación política	Control sobre el ambiente de cada persona	Libertad de elección y acción	
Respeto por otras especies				Otras especies		

Fuente: Gustav Rannis et al 2006:

De acuerdo con la síntesis de Rannis et al, la literatura sobre el bienestar de las personas señala que este abarca el aspecto físico, material, desarrollo mental, trabajo, seguridad, relaciones sociales, bienestar espiritual, empoderamiento y libertad política así como respeto por otras especies. Se reconoce que este incluye múltiples dimensiones y que, aunque metodológicamente la medición y captación de la pobreza tienda a reducirse al tema de ingresos insuficientes o una cantidad limitada de necesidades básicas insatisfechas, estas están asociadas a otras esferas de la vida.

En el aspecto de la participación política, la posibilidad y capacidad para actuar en la construcción del orden social que se considera adecuado es y debe ser considerada como parte del bienestar. Los conceptos de autonomía y autonomía crítica desarrolladas por Doyal y Gough hacen referencia a la aspiración de ciudadanía plena de la que se habla desde la crítica democrática a la democracia y constituyen la base imprescindible para el desarrollo y la profundización de este régimen político. El considerar las múltiples dimensiones en las que se expresa la pobreza permite igualmente interrogarse en torno a cómo las asimetrías estructurales abarcan no sólo el aspecto económico o de ingresos, sino que tienen consecuencias en los otros ámbitos de la vida social.

Desde la perspectiva de las capacidades, la pobreza se entiende como la privación de capacidades, y considerándolas en su conjunto y de manera integral puede hablarse de una vida pobre cuando los individuos no están en condiciones de desarrollarlas plenamente. Esto se relaciona con el tema de democracia, ciudadanía y estado a partir del concepto de exclusión social.

La exclusión social se relaciona con la pobreza en dos aspectos: 1) el ser excluido de tomar parte de la vida de la comunidad es en sí misma una limitación que reduce el desarrollo de las capacidades de las personas; y, 2) esta exclusión puede conducir a otras privaciones. Por ejemplo, el ser excluido de la oportunidad de ser empleado o recibir un crédito puede conducir al empobrecimiento económico que puede provocar otras privaciones. (Sen; 2000a; 4-5)

Para Sen las exclusiones sociales pueden constituir por sí mismas una privación (intrínseca) o, provocar privaciones que conduzcan al empobrecimiento o limitación de algunas capacidades (instrumental). Así, como se señaló ser excluido puede algunas veces constituir una privación en sí misma (intrínseca): por ejemplo, no ser capaz de relacionarse

con otros y tomar parte en la vida de la comunidad puede empobrecer directamente la vida de la persona, además de las privaciones adicionales que esto puede producir. (Sen; 2000a:13)

Las privaciones instrumentales derivadas de la exclusión social son aquellas que, aunque en sí mismas no sean terribles pueden conducir a resultados negativos. Por ejemplo, la no utilización del mercado de crédito no es algo intrínsecamente detestable, sin embargo en ciertas circunstancias “no tener acceso al mercado de crédito puede, (...) llevar a otras privaciones, tales como pobreza de ingresos, o la incapacidad para tomar oportunidades interesantes que pueden ser tanto satisfactorias como enriquecedoras pero que pueden requerir una inversión inicial o el uso de crédito. Exclusiones causales significativas de este tipo pueden tener importancia instrumental: estas pueden no ser empobrecedoras por sí mismas, pero pueden conducir al empobrecimiento de la vida humana por sus consecuencias (así como la negación de oportunidades económicas y sociales que serían de ayuda para las personas involucradas).” (Sen; 2000a:13)

Otra distinción importante es la referida a la exclusión activa y pasiva. La primera se da cuando existe la intención deliberada de excluir a ciertas personas de algunas oportunidades; mientras que la pasiva es el resultado de un proceso social complejo en el que no existe un intento deliberado de excluir. Al momento de analizar las políticas esta distinción adquiere particular importancia: mientras que las exclusiones activas pueden ser fácilmente identificables y neutralizables; las pasivas son el resultado de un proceso de interacción y no pueden resolverse de manera inmediata.

En materia política Sen coincide en señalar que la exclusión del proceso de gobernanza y la participación política es una privación intrínseca porque empobrece las vidas humanas; además, la exclusión política juega también un rol instrumental ya que desencadena o perpetúa otras privaciones.

Al analizar el tema de la exclusión Pérez Sáinz y Mora van más allá en el análisis sobre la exclusión planteando que el origen de la misma “reside en el ejercicio de poder de un grupo social contra otro(s)” por lo que puede verse como una manifestación de producción de desigualdades sociales que puede generar procesos de clausura social. Se trata para estos autores de un fenómeno multidimensional: existen distintos tipos de

exclusiones que pueden interactuar reforzando dinámicas excluyentes y erosiona la ciudadanía social. (2006:30)

Recapitulando, hasta acá se ha señalado que la pobreza puede definirse como la carencia o la privación de satisfactores que abarcan diversas dimensiones de la vida humana y social; aunque generalmente la pobreza se mide con relación a ingresos o a un conjunto de necesidades básicas insatisfechas, se considera que estas limitantes materiales están asociadas y afectan los otros campos. El concepto de exclusión social, puede contribuir a explicar tanto la continuidad de la pobreza, los procesos de empobrecimiento y las desigualdades en tanto que permite captar los mecanismos a través de los cuales algunos grupos logran acumular a través de mecanismos como la explotación y el acaparamiento de oportunidades. La arena política es determinante en este proceso, de manera que, la exclusión política tiene consecuencias directas en el empobrecimiento de la vida de las personas, e indirectas al contribuir a que desde el campo de la política se perpetúen o intensifiquen procesos económicos y sociales productores de pobreza.

En la continuidad, la intensificación o la reducción de la exclusión, el Estado – que es objeto de disputa política - juega un papel relevante. Así, si el “combate” a la pobreza se centra en el tema de los recursos, existen evidencias de que sólo el crecimiento económico resulta insuficiente, ya que es necesario hacer esfuerzos distributivos. En ese sentido es que Berry propone la distinción “...entre la distribución primaria del ingreso, que es aquella que surge del funcionamiento de la economía antes de que haya una redistribución posterior mediante impuestos y transferencias, y la distribución secundaria, que incluye los efectos de éstos. Si se tiene presente tal distinción, podría pensarse que el desafío de mitigar la pobreza involucra i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria - a veces positivo, a veces negativo -, y iii) la compensación directa de la pobreza, con alguna forma de redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa y la comunidad.” (2003:102)

En los países objeto de estudio, los procesos de democratización – que teóricamente implicaron la eliminación de la exclusión política – coincidieron con la aplicación – con

variantes nacionales importantes – de las políticas del consenso de Washington²⁷ que se orientaron a promover el crecimiento económico a partir de la liberalización de la economía y la reducción del Estado con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población. Ninguno de los dos objetivos pudo realizarse cabalmente: la exclusión política no puede eliminarse mientras continúen las profundas diferencias sociales que limitan la capacidad de participación e incidencia política de las personas con menos recursos; el crecimiento benefició a los grupos con mayores ingresos y profundizó la brecha con los de menores recursos; y, el Estado quedó sin capacidades para impulsar procesos distributivos que, finalmente, son los únicos que permiten reducir la pobreza y la desigualdad.

II.2.i Desigualdad: historia, persistencia y cambio

Al plantearse como problema de investigación las relaciones entre democracia, pobreza y desigualdad en Centroamérica, se parte de entender la pobreza y la desigualdad como conceptos relacionados pero distintos. Mientras la pobreza hace referencia a una condición de las personas y/o los hogares que son portadores de privaciones y carencias que imposibilitan la satisfacción de las necesidades humanas y por tanto impiden el desarrollo de las capacidades, la desigualdad se presenta como un concepto relacional que hace referencia a la distribución de recursos dentro de un grupo humano. El abordaje de la desigualdad permite captar y problematizar las relaciones de poder en las sociedades. (Pérez Sáinz y Mora; 2006).

El concepto de desigualdad tiene un carácter problemático; “...toma como punto de análisis central la distribución de activos (económicos, políticos y culturales, entre otros). El estudio de desigualdades permite determinar aquellos procesos de diferenciación entre grupos sociales mediante la distribución de activos, capitales o medios de producción. Algunos autores plantean que la desigualdad es causa de la magnitud de la pobreza. Esto implica que si la exclusión es, en parte, un análisis causal que ilustra la multidimensionalidad de la pobreza, entonces, a través del estudio de la exclusión podemos también determinar los procesos macrosociales e identificar los factores de distribución que

²⁷ El listado de reformas promovido por el llamado Consenso de Washington incluía disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad. (Williamson; 2004:3-4)

marcan la desigualdad social, económica y política de un individuo o de un grupo.” (López; 2004:33)

El debate sobre la desigualdad ha sido central tanto en la filosofía política como las ciencias sociales. De acuerdo con Mora (2004:10) aunque esta discusión tiene una larga tradición que se remonta a los orígenes del pensamiento occidental “... el sustrato político del debate se puede visualizar con claridad, por un lado, en la obra de dos clásicos, Hobbes y Rousseau, autores que han constituido una fuente de inspiración para las tradiciones liberales y socialistas respectivamente”.

Las diferencias entre estas posiciones pueden identificarse en torno a tres ejes: el origen de las desigualdades; la relación entre individuo y sociedad; y, los elementos prospectivos. La corriente liberal plantea por un lado que, el desarrollo histórico y el capitalismo han implicado avances importantes en materia de igualdad social a partir de la abolición de las formas de esclavitud y servidumbre y la promulgación de los Derechos del Hombre y de los Derechos Universales del Hombre. La existencia de desigualdades es expresión de la distribución desigual de talentos, habilidades e inteligencias de los individuos que expresan un orden natural. La sociedad no sólo es el resultado de estas diferencias sino que debe organizarse para que la competencia individual se desarrolle, de manera que “... se plantea que la tarea política fundamental es la creación de un marco institucional que garantice el libre juego de competencia y la retribución adecuada de las habilidades, competencias y talentos individuales.” La persistencia de la desigualdad es parte del orden natural y es un elemento inevitable de desarrollo social. (Mora; 2004:11-12)

Por su parte, desde la visión radical, socialista, se rechaza el individualismo y se postula que en la vida de la comunidad se encuentran “... los fundamentos de la igualdad social, y en la génesis y el desarrollo de la propiedad privada, el origen de la desigualdad social. Consecuentemente rechaza toda pretensión de conferir a las desigualdades sociales un carácter ontológico y denuncia los discursos liberales como ideológicos.” Desde esta perspectiva el problema es “... la distribución del producto social (no a las oportunidades, ni a los talentos) entre grupos de individuos estructuralmente conformados como clases sociales, en función de la posición que ocupan en el sistema productivo y la relación que guardan con respecto a los medios de producción.” (Mora; 2004:12-12) Estas diferencias

se consolidaron a lo largo del siglo XIX alrededor de la tensión entre igualdad y desigualdad, dando lugar más a posicionamientos ideológico – doctrinarios.

Desde la década de 1970 del siglo pasado el debate sobre la desigualdad se renovó a partir de la constatación de una tensión estructural que “desgarraba” a los países industrializados democráticos en los que “en tanto que en el ámbito del sistema económico, predominaba el capitalismo de propiedad privada, generador de procesos de desigualdad social, el sistema político y el ideológico se estructuraba en torno a la noción del fomento de la equidad social mediante la reducción de las desigualdades sociales por medio de la intervención del Estado.”. En el mismo sentido, en estas sociedades, especialmente en las nórdicas se lograba superar la aparente contradicción entre igualdad y libertad. (Mora; 2004:5)

En este contexto se renovó la crítica a la noción de las desigualdades naturales y se precisó lo referido a los ámbitos de la igualdad. El núcleo de la crítica a la idea de las desigualdades naturales parte de reconocer que aunque los individuos están desigualmente dotados de inteligencia, talentos, habilidades, recursos físicos y biológicos, en ninguna sociedad estos elementos, en si mismos y por definición, constituyen una fuente de diferenciación social y se constituyen en el fundamento de la desigualdad social. Para explicar entonces el origen de las desigualdades sociales se postula “... que las diferencias biológicas existentes entre los individuos en una sociedad sólo deviene principios de diferenciación social, y por lo tanto, en génesis de procesos de desigualdad, en marcos culturales específicos.” De tal manera que las fuentes de desigualdad son dinámicas e históricamente condicionadas. (2004:17)

En el cuadro 2 se presenta la tipología elaborada por Turner (Cuadro 2) que puede contribuir a la comprensión de la dialéctica igualdad/desigualdad, sus causas y las posibles soluciones a las consecuencias negativas de la desigualdad.

Cuadro 2
Tipos de Igualdad

Tipo de Igualdad	Descripción
Ontológica	Expresa un argumento moral según el cual todas las personas son iguales. Dos vertientes de este planteamiento: la religiosa que se funda en la igualdad de las personas ante los ojos de Dios; y la marxista, sustentada en que el hombre es un ser universalmente libre que forja su propio destino.
De Oportunidades	Apunta a dotar a todos los individuos acceso a las estructuras de oportunidades; es decir a las instituciones sociales (fundamentalmente la educación) de manera que puedan desarrollar sus capacidades plenamente. Se considera que el criterio que rige el acceso a estas instituciones debe estar condicionado solamente por los talentos individuales y el esfuerzo personal (logros). Se trata de un sistema que se sustenta en el principio de competencia, el cual garantiza a los individuos retribuciones diferenciales en función de los talentos que posean y los logros que alcancen. La igualdad de oportunidades aboga por igualar las posibilidades de acceso a las instituciones promotoras de movilidad social, al tiempo que reconoce como legítimas las desigualdades de resultados, en tanto estas, como se verá a continuación, depende de las capacidades y talentos individuales.
De condiciones	Consistiría en nivelar las condiciones de vida de diferentes grupos sociales, de manera tal que estas no se erijan en un impedimento que les permita a individuos de distinta procedencia social tener un aprovechamiento máximo de la estructura de oportunidades existente en una sociedad. En lo fundamental se entiende que según el principio de igualdad de oportunidades todas las personas miembros de una sociedad deben tener garantizado el acceso a un conjunto de prestaciones, servicios e instituciones que les permiten nivelarse con respecto a otros individuos, que, en virtud de su origen social, poseen un acceso privilegiado a la dotación de bienes y servicios socialmente disponibles. Se trata de un principio complementario al anterior.
De resultados	Expresaría el máximo grado de igualdad posible, en el cual, independientemente de la estructura de oportunidades, de las condiciones a que tuvieron acceso los individuos a lo largo de la vida, o de las diferencias en las condiciones de partida, el medio social está estructurado de forma tal que asegura, a todos y cada uno de sus integrantes, igualdad en cuanto a los resultados que se obtienen en la fase madura del desarrollo.

Fuente: Mora 2004:22-23

Con los planteamientos de Rawls en teoría de la justicia, se establecieron las coordenadas de este debate en el campo de la filosofía política. Uno de los aportes más importantes es que, desde el liberalismo realiza una crítica a la naturalización de las desigualdades e introduce la igualdad de oportunidades y condiciones como tema fundamental en la construcción del orden social.

Aunque existe cierto acuerdo en la igualdad ontológica de los seres humanos – se habla de la igualdad en dignidad de las personas – siguen existiendo tensiones en torno a las

causas de las desigualdades sociales existentes. Como se indicó antes, las desigualdades se han explicado a partir de las diferencias en recursos y capacidades entre los individuos; en las diferencias que se establecen en el campo de las relaciones sociales, sobre todo a partir de intercambios desiguales; y, en las estructuras sociales. “La desigualdad es el resultado a mediano y largo plazo de innumerables acciones, mediadas por políticas, interacciones, sistemas de relaciones, procesos, instituciones y entramados culturales. La desigualdad no está al margen de la agencia y de la acción, al contrario, es un producto de ellas, pero no de la acción de un individuo, de un grupo o de un gobierno en un momento determinado, sino del conjunto de las prácticas de múltiples agentes durante periodos prolongados.” (Reygadas; 2004:92)

Sobre sus causas, Reygadas señala que es “Las desigualdades tienen que ver con las relaciones de poder en distintos planos, y el poder es algo que tiene que ver con muchos y capacidades. (...) Hay diferentes bienes en torno a los que puede haber desigualdades: puede haber disparidades de ingresos, de calidad de vida, de status, de grados de libertad, de acceso al poder, etc. Con frecuencia se acumulan estos distintos tipos de desigualdades y hay sectores sociales que están favorecidos en casi todos los terrenos, pero no siempre ocurre así. Por otra parte, las desigualdades pueden referirse a las diferencias en los recursos que tienen los agentes para apropiarse de los bienes (desigualdad de activos), a la inequidad en los procedimientos para la distribución de estos bienes (desigualdad de oportunidades) o la asimetría en la distribución final de los bienes (desigualdad de resultados). Las disparidades de resultados se aceptan con mayor facilidad cuando hay igualdad de oportunidades. En cambio, cuando las reglas y los procedimientos no son equitativos es común la indignación, porque se produce una injusticia en el momento mismo de la competencia. (...) Por ello hay que poner atención tanto a lo que pasa antes de la competencia (la distribución previa de recursos), durante la competencia (las reglas, procedimientos e interacciones) y después de la competencia (las consecuencias en lo que respecta al acceso de los bienes), es decir, hay que buscar las combinaciones adecuadas de las tres equidades, la de activos, la de oportunidades y la de resultados.” (2004a:24)

De acuerdo con este autor, la reducción de las desigualdades requiere acciones en tres ámbitos. En el microsocio, “...desarrollar las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de

igualdad; en el nivel intermedio, eliminar los mecanismos de discriminación y todos los dispositivos institucionales que han favorecido de manera sistemática a ciertos grupos en detrimento de otros, así como impulsar medidas transitorias de acción afirmativa; y, en el ámbito macrosocial, transformar las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplio de distribución de cargas y beneficios. Si la desigualdad tiene muchas caras, muchas aristas y muchas dimensiones, la búsqueda de la igualdad también es multifacético y tiene que replégarse por diversas rutas.” (2004a:25)

Las diferencias en ingresos y activos generalmente están asociadas a desigualdades en educación, acceso a la salud, participación política, etc.²⁸. La desigualdad es el resultado de la articulación de diversos procesos, de manera que para su análisis debe considerarse en primera instancia la historicidad de estos, es decir cómo esta se ha ido construyendo; un segundo momento corresponde a la discusión de cómo las desigualdades se mantienen y persisten en el tiempo; y, finalmente la forma en la que estas cambian, se agudizan o se reducen.

Sobre el primer aspecto Reygadas señala que “...la larga duración de la desigualdad es más evidente si se toma en cuenta los aspectos más profundos de la desigualdad, por ejemplo los hábitos, las pautas de interacción asimétrica, las desigualdades de capacidades, las diferencias en infraestructura, en educación, en capital cultural y en capital social. La desigualdad se reproduce mediante largas cadenas de dispositivos que involucran tanto estructuras e instituciones que se sedimentan en el transcurso de la historia de una sociedad, como capacidades y activos (endowments) individuales y grupales adquiridos en el transcurso de muchos años. Una modificación duradera de los niveles y tipos de desigualdad de una sociedad es impensable si no hay una transformación de las estructuras y las relaciones de poder más profundas que organizan la distribución de las

²⁸ Machinea y Hopenhayn subrayan el papel que juegan factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos constituyen los eslabones de la inequidad/equidad que tienden a ser transferidos generacionalmente: “... las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de inequidad, son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales. Entre los factores que reproducen sistemáticamente el patrón inequitativo de las sociedades, caben mencionar las barreras al acceso a la educación, el conocimiento y los empleos de calidad, en tanto tales activos afectan de manera directa a la principal fuente de ingreso de la abrumadora mayoría de la población. El acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, así como ciertos rasgos demográficos y adscriptivos constituyen ciertamente otras causas estructurales explicativas de los patrones de equidad/inequidad. A lo anterior se debe agregar el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la macroeconomía durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos.” (2005:17)

capacidades y de los medios de acceso a los recursos. Estas estructuras pueden cambiar, pero sólo mediante la conjunción de muchos factores durante periodos relativamente prolongados.” (Reygadas; 2004:92)

En el caso Latinoamericano se ha señalado que parte de la explicación de las desigualdades actuales puede rastrearse incluso en el período colonial, cuando se estableció un sistema de diferenciación social sobre la base de las diferencias étnicas que tuvo continuidad en el tiempo (Matus; 2004). En muchos países estas desigualdades se consagraron durante el siglo XIX a partir de diferencias de clase y cultura que establecieron ciudadanías restringidas. Las diversas formas de modernización y la ola neoliberal no sólo no pudieron cambiar las inequidades históricas sino agudizaron algunas de estas. (Hoffman y Centeno; 2004:113) Como lo señala Gootenberg (2004:10) los prolongados procesos de desigualdad han fortalecido no sólo las bases materiales de la desigualdad sino han contribuido a su persistencia a través de la sedimentación de mentalidades y culturas políticas.

La desigualdad persiste y se reproduce a partir de dos mecanismos: 1) “cuando las relaciones entre dos o más agentes son asimétricas, porque las reglas que gobiernan la relación son inequitativas o porque se enfrentan agentes con capacidades y recursos dispares. Esta es la cara más visible de los dispositivos generadores de desigualdad, que se relaciona con las relaciones de discriminación, abuso y explotación” y 2) Cuando individuos “...quedan fuera o al margen de recursos, oportunidades, procesos y espacios en los que o mediante los cuales se obtienen riquezas, conocimientos, prestigio, poder o cualquier otro bien con valor social. Esta es la cara de la desigualdad asociada con el acaparamiento de oportunidades, la segregación, la marginación y la exclusión. Es más difícil de atacar, porque muchas veces no se trata de una acción específica con un responsable directo, sino de la ausencia de acciones, de la suma de innumerables omisiones o de múltiples actos de exclusión, la mayoría de ellos realizados por sujetos ya desaparecidos.” (Reygadas; 2004:93)

Ambas formas de desigualdad se han confundido y reforzado a lo largo de la historia, de manera que, aunque sus expresiones más explícitas como la discriminación legal han sido progresivamente eliminadas por el avance de los derechos humanos, las inercias y el entramado de exclusiones hacen que los procesos causales de la desigualdad

sean difíciles de identificar y eliminar ya que en muchos casos se trata de procesos transgeneracionales. Este es el caso por ejemplo de las desigualdades horizontales señaladas por Steward y que implican el acceso desigual a recursos políticos, económicos y sociales por grupos culturales (y territoriales) que reducen el bienestar individual de los individuos en los grupos perdedores por debajo de lo que su posición ameritaría. (2004:5) La situación de los pueblos indígenas y la población rural en estos países puede entenderse como el resultado de desigualdades de carácter horizontal que tienen larga duración.

En Centroamérica, como se verá adelante, a pesar del crecimiento económico que se dio durante la modernización centroamericana, este no se tradujo en una reducción de las desigualdades. Sobre esto Filgueira y Peri señalan que existe un consenso básico aplicable para América Latina y es que "... la estructura de poder y privilegio en la región tuvo la capacidad de absorber y neutralizar los efectos positivos del crecimiento económico dentro de los mismos parámetros de la estructura de desigualdad preexistente. El concepto de 'modernización conservadora' - aplicado históricamente a otras sociedades. capta este rasgo de las sociedades latinoamericanas que pudieron expandir, en algunos casos notablemente, los órdenes modernos en el plano social (educación, urbanización, medios de comunicación, aspiraciones y expectativas) sin una difusión generalizada de los beneficios del crecimiento económico hacia las posiciones más bajas de la estratificación social." (2004:14)

Además de las desigualdades históricas la intensificación de los procesos globalización económica ha dado lugar a las denominadas por Fittoussi y Rosanvallón como nuevas desigualdades que se contraponen a las desigualdades históricas o estructurales por el hecho de ser provocadas por la volatilidad económica de estos procesos y porque, a diferencia de las primeras que se marcan entre grupos categoriales, estas se dan dentro de estos. Las nuevas desigualdades o desigualdades dinámicas "establecen desigualdades intracategoriales haciendo que individuos pertenecientes a una misma categoría confronten oportunidades distintas con resultados muy disímiles en términos de la obtención de recursos materiales y simbólicos. De esta manera existiría, en la actualidad un proceso de doble generación de desigualdades, ya que las estructurales estarían creciendo y a ellas se sumarían las dinámicas, con lo cual el viejo contrato social estaría entrando en crisis." (Pérez Sáinz y Mora; 2004:39)

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

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

II.3 Democracia, pobreza y desigualdad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, desde una lectura *ex post*, se presenta a la igualdad social como resultado del ejercicio de la democracia. Desde esta perspectiva se puede presentar al relato Marshalliano en torno al desarrollo de la ciudadanía civil, política y social, y la forma en que se fue constituyendo el Estado de Bienestar. Fue la igualdad civil – económica para ser precisos y generada en el nacimiento del capitalismo industrial – la que abrió el paso a la igualdad política; y a partir de la participación, organización y movilización de los grupos con menos recursos fue que se avanzó hacia ciertos mínimos de igualdad social consagrados en los derechos universales a la salud, la educación y la seguridad social²⁹.

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

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

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

En el caso de las corrientes de pensamiento que abordan la democracia como un orden social, se parte de que la disminución de las desigualdades es parte sustancial del desarrollo democrático. El informe del PNUD mencionado señala que la democracia “...supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tienen en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.” (2004:24) Desde esta perspectiva se postula que “...la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.” (2004:33)

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

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

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

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

Para Manor, las condiciones de pobreza generan una suerte de inclusión adversa de los pobres en tanto que estos no sólo tienen carencias de ingresos y bienes materiales sino que enfrentan desventajas políticas que impiden su habilidad para compartir los beneficios de la democratización. Desde la perspectiva de este autor, los pobres tienden a estar menos organizados; tienen menos conocimientos acerca de los procesos políticos y las políticas; tienen menos condiciones para acceder a los mismos, a los beneficios que esto otorga y a los servicios públicos; están “menos conectados” con personas influyentes; y, son menos independientes de fuerzas económicas mayores³¹. (2004:5-6)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De manera relacionada y paralela, el Estado, que en el caso de los países centroamericanos nunca llegó a ser siquiera un esbozo de Estado de Bienestar, ha sufrido un proceso de desmantelamiento y reducción de sus capacidades³². Esto se ha manifestado más en los ámbitos o áreas de intervención que en los recursos disponibles.

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

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

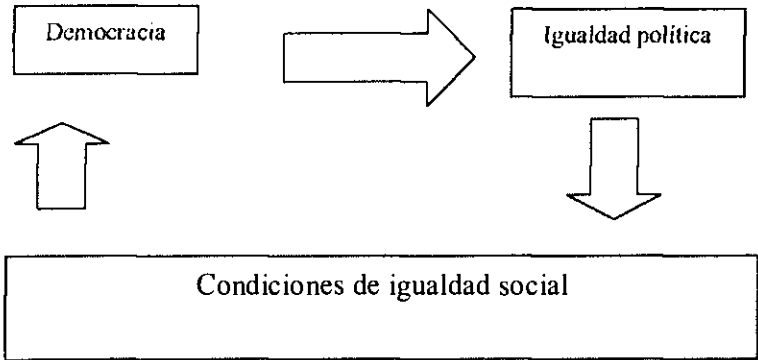
igualdad. De esa cuenta, y como se explicará en el capítulo siguiente, se ha producido una suerte de distorsión estructural en el sistema político que limita las posibilidades de construir ordenes democráticos en estas sociedades.

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

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

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

FIGURA 1
Democracia e Igualdad:
El Círculo Virtuoso



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro3
Reconocimiento y Ejercicio de Derechos Políticos

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

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

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

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

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

Asimismo, "...son colectivos y se caracterizan fundamentalmente por su dimensión societaria, pues contienen visiones de lo que debe ser la vida en sociedad. Como criterio que nos permite distinguir esta noción de proyecto de otras formulaciones que también expresan visiones de la sociedad, vale insistir aquí en lo que afirmamos antes en su caracterización inicial; su carácter distintivo reposa en su vinculación con la acción política, en el hecho de que los contenidos de un proyecto político orientan esta acción en las diversas formas que ella asume." (2005:42). Los proyectos políticos permiten en determinado momento construir coaliciones³³ más amplias, aunque se trata de conceptos y momentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es precisamente en el sistema político en el que se pueden analizar y discutir los resultados en materia de igualdad política, y en donde se operan los cambios en correlaciones de fuerzas que permiten el impulso de procesos democratizadores en sus dos dimensiones: participación y redistribución. La discusión sobre la “democraticidad” del sistema político puede realizarse mediante la revisión de los cambios y transformaciones en materia de participación, representación³⁴ y competencia; y si, en el sistema se manifiestan y/o expresan proyectos políticos diferenciados en el tema de igualdad.

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

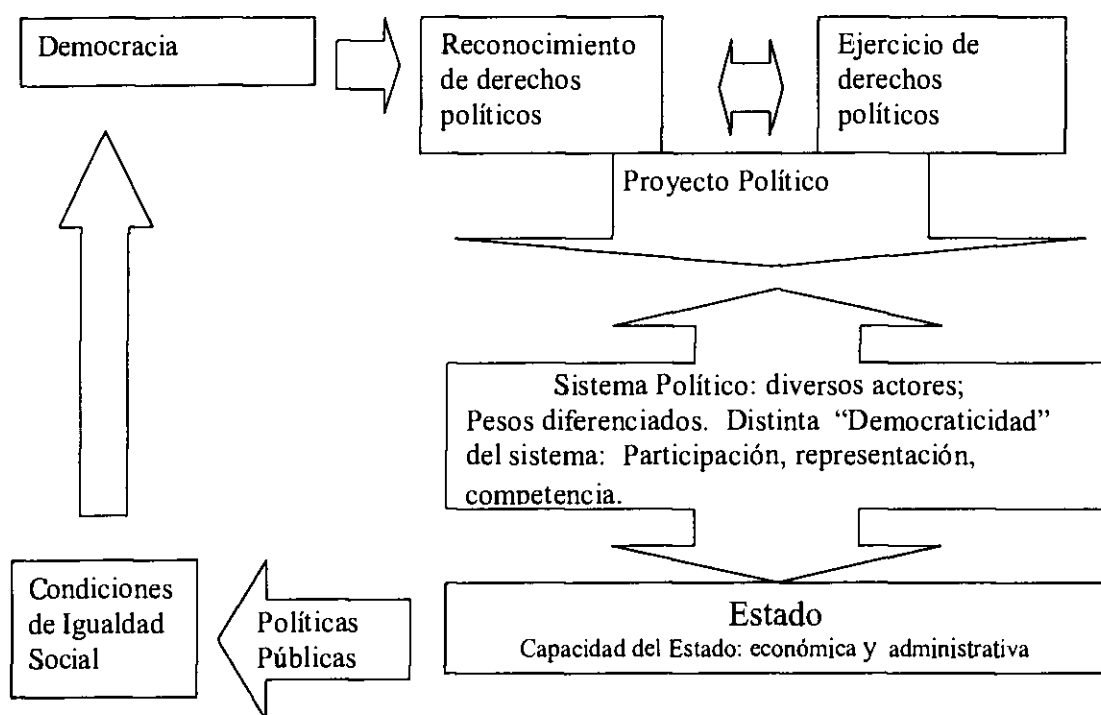
Por su parte, Stein y Tommasi han identificado las siguientes capacidades del estado: establecer y mantener prioridades entre las muchas demandas conflictivas que reciben; dirigir los recursos allí donde sean más efectivos; innovar cuando las viejas políticas han fracasado; coordinar objetivos en conflicto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

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

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

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

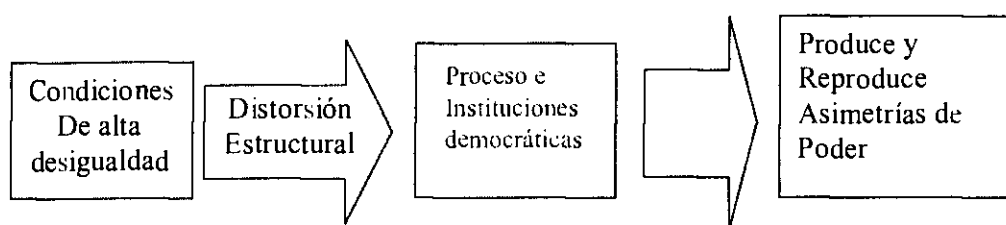
Figura 2
 Democracia e Igualdad
 el círculo virtuoso desagregado³⁵



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

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

Figura 3
Impacto de la desigualdad en el Sistema político



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

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

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

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

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

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

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

II.4.i Sistema Político y Pluralismo Asimétrico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

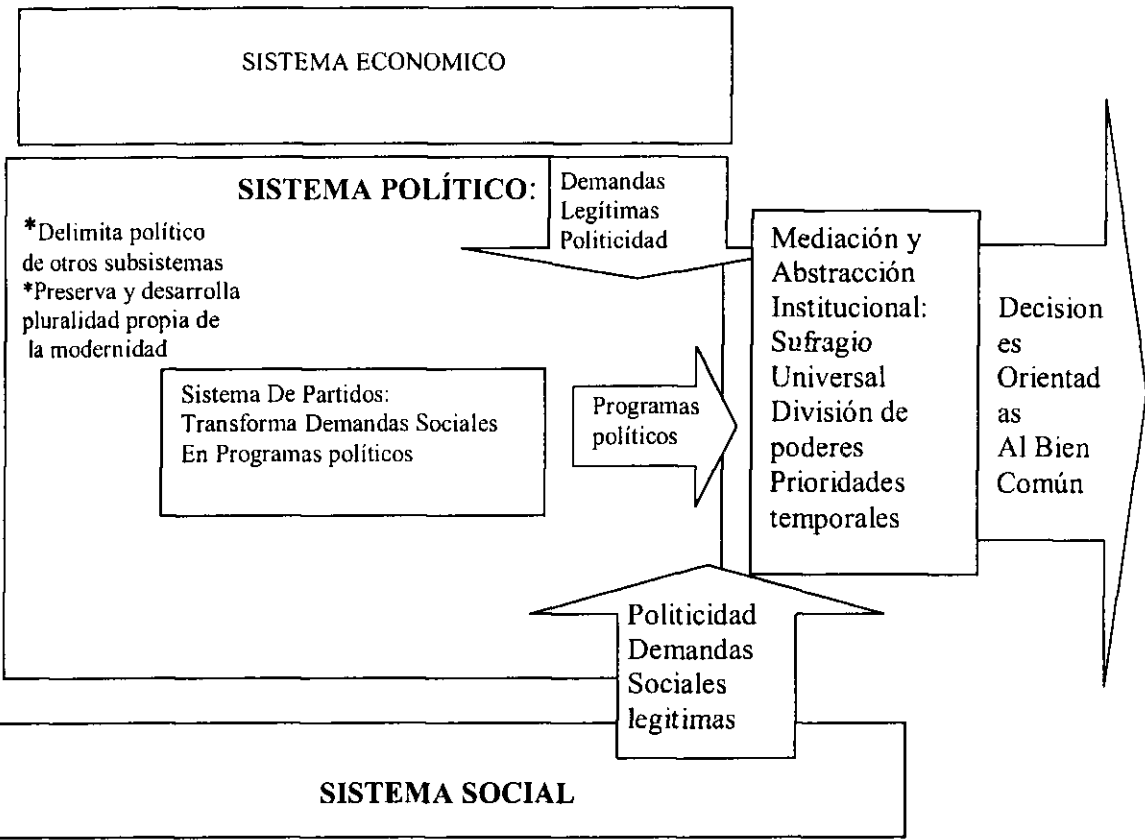
decisiones". La importancia de la diferenciación y relativa autonomía del sistema político frente a lo social y económico es que "...no solamente permite traducir la complejidad social en complejidad política, sino que genera un incremento de complejidad sistémica de conjunto en cuanto introduce una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

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

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

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

Figura 4
El Sistema Político desde la perspectiva de Luhman



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

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

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

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

En el caso del denominado “sistema social” las cosas no quedan suficientemente claras. ¿Cuál es la diferencia entre una demanda “social” y una “demanda política”? ¿Es posible diferenciar entre el ciudadano “social” y el ciudadano “político”? Mientras que en la diferenciación entre lo económico y lo político es posible – no sin dificultades – distinguir los intereses de las corporaciones empresariales de los intereses “ciudadanos”; en el caso de lo social los límites entre un ámbito y otro tienden a parecer indistinguibles³⁶.

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

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

II.4.ii El pluralismo

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

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

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

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

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

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

II.4.iii La complejidad del sistema político

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

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

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

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

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

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

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

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

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

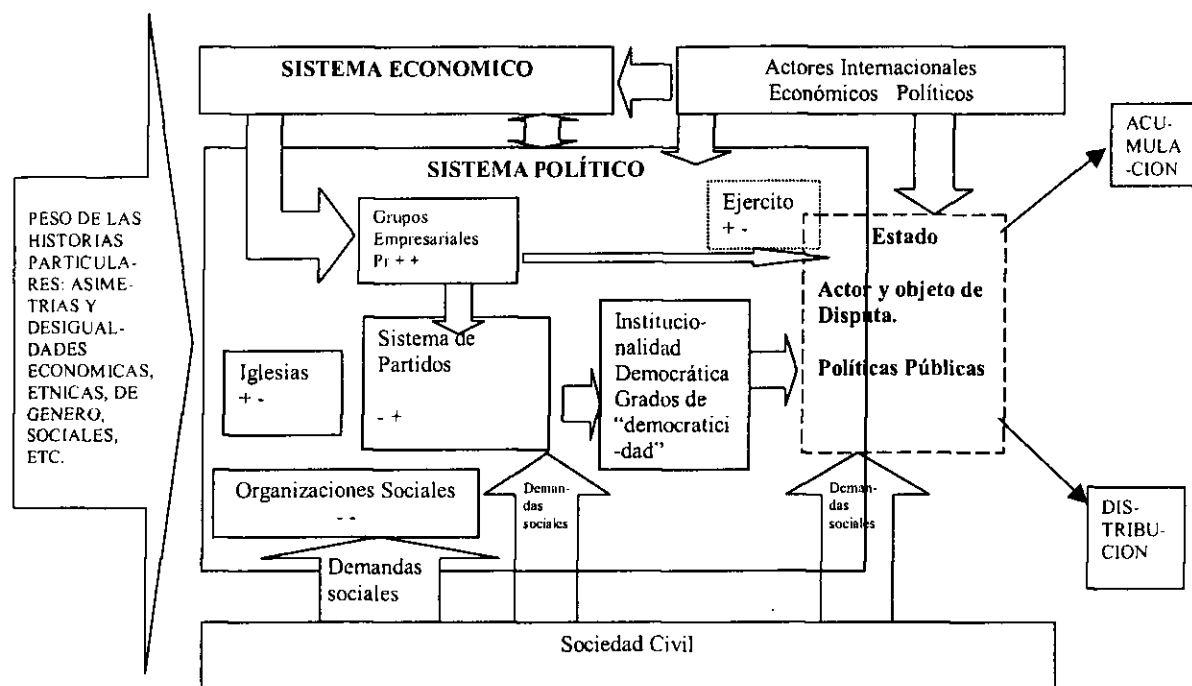
Siguiendo en la tradición antropológica el concepto de arena permite captar el período o momento en que el campo se transforma en un "escenario para una interacción antagónica dirigida a llegar a una decisión públicamente reconocida". Desde la perspectiva de Turner la idea de arena tiene tres elementos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

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

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

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

Figura 5
La distorsión estructural del Sistema Político



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

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

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

La relación entre sistema político y entorno económico es igualmente compleja, o para llamarla en códigos de viejo cuño dialéctica: una buena economía, que se traduzca en crecimiento económico tiende a favorecer la democracia y el desarrollo humano, sin embargo, esta relación no es mecánica ya que como lo ha señalado Berry esto depende de que tipo de crecimiento se trate. Igualmente, la relación entre buen crecimiento y desarrollo humano es de doble vía: el crecimiento acompañado de políticas distributivas tiende a promover el desarrollo humano que, a su vez, dinamiza el crecimiento económico³⁷. (Rannis y Steward; 2002:10-11)

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

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

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

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

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

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

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

II.5 Períodos Críticos

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

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

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

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

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

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

Actores Políticos Relevantes. En cada período actúan un conjunto de actores políticos que tienen distinto tipo de relevancia de acuerdo a las posibilidades de fuerza, aglutinamiento, movilización y propuesta que puedan tener. Los recursos y la fuerza relativa de los actores varían en el tiempo. En el caso de Centroamérica obviamente estos actores incluyen al ejército, empresarios, iglesia, partidos políticos, organizaciones sociales, entidades internacionales, etc. Cada uno de estos actores no opera de manera unitaria, sino que tiene diferencias a su interior y se alinean en algunos casos de manera diferenciada. No todos los actores son partidores de un proyecto político³⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4
Períodos Críticos y Variables Relevantes

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

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

Cuadro 5
Períodos Críticos en Centroamérica (1979-2002)

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

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

III. La construcción histórica de la desigualdad

La desigualdad social es el resultado de la articulación de diversos procesos de exclusión que se constituyen a lo largo del tiempo y que contribuyen a una distribución diferenciada de recursos entre individuos y grupos. La desigualdad de ingresos y/o de propiedad se correlaciona con diferencias en educación, acceso a salud, esperanza de vida, recursos políticos, etc. Siendo la desigualdad, al igual que la pobreza, un fenómeno multidimensional es difícil reconstruir su trayectoria o genealogía en un horizonte de larga duración, no tanto por la información disponible – las fuentes históricas permitirían restituir este proceso – sino por la complejidad del instrumental metodológico y los recursos humanos y de tiempo que esto requeriría. Partiendo de estas consideraciones se propone revisar los períodos/momentos fundacionales de las desigualdades analizando los ámbitos en que estas se constituyeron, las formas a través de las cuáles persistieron, las continuidades y cambios, y sus manifestaciones actuales tomando en cuenta las particularidades y peculiaridades en cada uno de los países.

Para esto se propone una periodización que permita identificar y problematizar los momentos de estructuración y del establecimiento de los mecanismos de persistencia de las desigualdades económicas, políticas y sociales; problematizar la constitución y reproducción de las elites económicas, políticas y sociales; e, identificar las respuestas de los grupos subalternos a la exclusión. La construcción histórica de la desigualdad es el resultado de la articulación de las exclusiones políticas, sociales y económicas a lo largo del tiempo y, del conflicto entre los grupos sociales que se resultan beneficiados por esta y los excluidos. Desde este punto de vista es posible observar cambios en la desigualdad, es decir los procesos de inclusión que se han dado a partir de fisuras y fracturas en el ámbito político que han permitido cierta movilidad social y han estado correlacionadas y coadyuvado a cambios en la distribución de recursos económicos.

Las elites que han concentrado el poder político, económico y social han tenido en Centroamérica una excepcional continuidad que se ha logrado a partir de alianzas familiares que han hecho muy lento su proceso de renovación³⁹. Por lo reducido del tamaño de las capas medias y ante las dificultades para romper con la concentración referida, estas recurrieron, a lo largo del siglo XX a la constitución de coaliciones con sectores populares

³⁹ Entre los trabajos que han abordado este tema se destacan los de Casaus (1992 y 1993), Santos (1999).

urbanos y rurales para disputar el poder político y económico, lo que frecuentemente concluyó en episodios violentos. La construcción de un orden democrático enfrentó, y en muchos aspectos sigue enfrentando límites estructurales.

Los periodos de estructuración de la desigualdad y de los mecanismos de persistencia de esta que se consideran relevantes dentro del análisis propuesto son las reformas liberales, la modernización, y la transición a la democracia. El estudio de las reformas liberales permite analizar los cambios y las continuidades en las lógicas de exclusión establecidas durante el período colonial y captar las líneas de desarrollo diferenciadas que seguirán cada uno de los países de la región y, en los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua es posible identificar una correlación entre la ciudadanía restringida (la exclusión política de la mayoría de la población); la diferenciación sociolaboral que asociada parcialmente a la pertenencia étnica estableció la lógica de acumulación y empobrecimiento; y, la polarización social.

El segundo período propuesto para la comprensión del desarrollo histórico de las desigualdades es el de la llamada modernización iniciada a mediados del siglo XX y que concluyó con la crisis económica y la intensificación del conflicto social a mediados de la década de 1970. En este caso, la distribución de la riqueza producto del crecimiento económico reprodujo los patrones de concentración anterior, aunque no impidió el cambio social derivado de la diversificación económica ni la demanda de cambio político. Esto provocó la articulación de las demandas de apertura política impulsada por grupos provenientes de las capas medias con la movilización y en algunos casos la rebelión popular, llevando a que el conflicto social y político se dirimiera en el campo militar.

Finalmente, la construcción del orden democrático —que será analizada en el siguiente capítulo— estuvo condicionada en Guatemala y El Salvador por la decisión de ser complemento a la estrategia militar orientada a la aniquilación de la insurgencia y por un pacto político de exclusión de las fuerzas sociales y políticas que cuestionaran el statu quo. La persistencia del conflicto y los procesos de paz condujeron a que la transición desde arriba se complementara con una transición desde abajo. En Nicaragua el recorrido de la instauración de la democracia es distinto; se inició con una revolución pluriclasista posteriormente hegemonizada por los sandinistas; el intento de instauración de un régimen político que intentó combinar la democracia representativa y electoral con la “democracia

popular” y la estructuración de una economía mixta. Estos intentos se vieron frustrados por la continuidad del conflicto armado interno y la abierta ingerencia del gobierno norteamericano que finalmente condujo a la derrota electoral del sandinismo y a una regresión parcial de los avances de la revolución. No obstante, el proceso dejó como saldo un régimen político que a pesar de desenvolverse en un mar de pobreza y desigualdad se ha mantenido en el tiempo y ha posibilitado la alternancia en el gobierno.

Para reconstruir estos procesos se propone en cada período identificar las formas en que se constituyen los mecanismos de la desigualdad en el ámbito político, económico y social; los grupos o sectores sociales que se beneficiaron de los resultados de esto; la respuesta de los grupos excluidos y los cambios ocurridos en cada período. Asimismo se busca identificar aquellas características que fueron comunes a los tres países objeto de estudio y aquellas que establecen particularidades y peculiaridades nacionales.

Antes de iniciar este recorrido se propone una breve discusión en torno a los orígenes de la desigualdad de recursos. Como se indicó en el capítulo 2, la explicación de la desigualdad se ha movido en torno a dos polos extremos. Uno, el que señala que la desigualdad es un hecho natural derivado de las distintas capacidades y dotes individuales, y dos, en el que se postula la desigualdad como resultado del acaparamiento de recursos por parte de un grupo de individuos en detrimento de otros. Mientras la primera visión se cuestiona a partir de la demostración empírica de que no en todas las sociedades las capacidades y habilidades individuales determinan la posición económica y social de las personas, la segunda permite captar los momentos de “acumulación originaria⁴⁰” pero no las modificaciones que se realizan en el tiempo y en las que las acciones de individuos y grupos son determinantes. Buena parte de las desigualdades actuales se explican a partir de la persistencia de dinámicas pasadas, aunque estas no son estáticas.

Esto resulta pertinente si se considera el momento fundacional de las desigualdades categoriales, que han sido determinantes principalmente para el caso guatemalteco, en tanto que se han construido a partir de la diferenciación étnica. La evidencia arqueológica y etnohistórica muestra que la población que habitaba el altiplano y la costa de lo que hoy es Guatemala y el actual territorio de El Salvador estaba organizada en sociedades

⁴⁰ Por ejemplo, en *Café y Campesinos* (1996) J. C. Cambranes analiza el proceso de despojo de las comunidades indígenas que sirvió de base para la acumulación cafetalera.

estratificadas. En la cima de la sociedad se ha referido la existencia de una elite religiosa, política y militar especializada respectivamente en lo espiritual, la administración y la guerra que habitaba en los centros urbanos y que tenía un nivel de vida distinto al de la mayoría de la población que se dedicaba a la agricultura, tributaba para estas elites y habitaba en aldeas. Existía también una capa intermedia formada por comerciantes y artesanos que se ocupaban del comercio local y regional y de la producción de utensilios y bienes suntuarios.

Políticamente estas sociedades constituían entidades políticas independientes que se constituían a partir de centros urbanos (pueden establecerse ciertos paralelos con las ciudades estado) y una red de aldeas que estaban sometidas a su dominio. A principios del siglo XVI estas sociedades atravesaban por un período de transición en el que algunas de estas entidades políticas empezaban a prevalecer sobre las otras.

Si se aplicaran criterios o valoraciones actuales para juzgar estas sociedades podría concluirse que tanto por la estratificación, la distribución socioespacial y la organización política se trataba de sociedades que no eran igualitarias y en las que la situación de las mujeres por ejemplo, expresaba también los patrones de opresión. Sin embargo, se considera que para la presente argumentación son los legados del régimen colonial los que han tenido continuidad en el tiempo y como se señaló establecen rasgos que caracterizarán a estas sociedades. De manera particular se quieren señalar dos elementos que se constituyeron en las bases del orden social que tienen una larga duración: la segregación social y la violencia como instrumento principal de dominación.

La constitución del orden colonial en la Capitanía General del Reino de Guatemala (que abarcaba desde Chiapas hasta Costa Rica) se realizó en sus líneas fundamentales durante la segunda mitad del siglo XVI, y de acuerdo con la historiografía se basó en el intento de construir dos ámbitos sociopolíticos separados: la república de indios y la república de españoles. Como lo explica Martínez Peláez (1971) el objeto de esta política de separación fue preservar los intereses de la corona frente a la lógica de acumulación destructiva impulsada por los conquistadores y los primeros colonizadores. Jurídica y políticamente la población indígena fue sometida a un régimen tutelar en el que eran equiparados a menores de edad en tanto que carecían de derechos y eran sujetos de leyes protectoras de por parte de la corona. El establecimiento de la República de Indios se

tradujo en la constitución de decenas de pueblos de indios que, aislados unos de otros fueron sujetos de distintas formas de explotación y expoliación de sus recursos. La división de la población nativa en múltiples y relativamente aisladas unidades político-sociales (los pueblos de indios con niveles relativos de autogobierno) contribuyó a que no se diera una respuesta unificada a la dominación española, por el contrario, lo que predominó a lo largo del período colonial fueron cientos de motines o levantamientos locales que eran fácilmente reprimidos⁴¹.

De acuerdo con las intenciones de la corona, la República de Españoles estaría constituida por españoles que ejercían cargos administrativos en el continente y los criollos, hijos de españoles nacidos en América, quienes en su conjunto tendrían los derechos y obligaciones de los súbditos de la corona. Sin embargo, un hecho histórico/biológico alteró esta visión de sociedad: el nacimiento y la multiplicación de la población mestiza que, producto de la unión entre españoles e indígenas y enriquecida por los contingentes de esclavos africanos dio lugar al surgimiento de un grupo sociocultural que no tenía lugar en la sociedad colonial: la población mestiza, que con el tiempo fue denominada en Guatemala como “ladina/o”, no eran súbditos españoles en sentido estricto, por lo que no eran sujetos de derechos y obligaciones que tenían los peninsulares y los criollos; ni eran indígenas, por lo que no tenían un fuero especial ni tenían derecho a beneficiarse de tierras comunales como las que le eran asignadas a los pueblos de indios, aunque tampoco estaba sujeta al pago de tributos.

La segregación básica establecida por el régimen colonial se dio entre Españoles (blancos nacidos en América o en Europa) y la población indígena. En la estructura social los primeros eran poseedores de todos los derechos y privilegios propios de la dominación colonial mientras los segundos estaban sometidos a diversas formas de opresión y explotación que abarcaban desde el aspecto espiritual hasta la posibilidad de movilizarse libremente por el reino.

En el campo de los recursos económicos se establecieron dicotomías que tendrían continuidad en el tiempo: los españoles pasaron a ser propietarios individuales de enormes extensiones de tierra mientras que la población mayoritaria era usufructuaria de tierras

⁴¹ Entre la literatura sobre los levantamientos indígenas en mesoamérica están Martínez Peláez (1991), Bricker (1989), y otros.

comunales; los primeros señores de la tierra y del comercio, los segundos trabajadores semi esclavos de las haciendas y campesinos de subsistencia en sus parcelas comunales; unos súbditos del rey con derechos y obligaciones, los otros tributarios. Se construyó así una sociedad escindida en la que el grupo de europeos y sus descendientes lo tenía y acaparaba todo y los descendientes de los pueblos derrotados en el siglo XVI continuaban sujetos a la opresión y a las exacciones de la corona, los hacendados y los religiosos.

A lo largo de los tres siglos de dominación colonial la población mestiza, que no estaba contemplada en el diseño de esta sociedad polarizada fue ocupando espacios sociales en los centros urbanos y en las zonas rurales. De acuerdo con Martínez Peláez (1971) en las ciudades fueron constituyendo capas medias urbanas que estuvieron conformadas por profesionales (religiosos, médicos y abogados principalmente); medianos y pequeños comerciantes; artesanos; y toda una gama de trabajadores ocasionales y precarios denominada como la “plebe urbana”. En las zonas rurales algunos se insertaron por la fuerza, y contra la ley, en los pueblos de indios, usurpando y apropiándose de parte de las tierras comunales; otros se apropiaron de tierras baldías convirtiéndose en medianos propietarios; y, un porcentaje significativo se instaló en rancherías dentro de las grandes haciendas haciéndose cargo del trabajo permanente en las mismas y recibiendo en usufructo parcelas de tierra.

A finales del siglo XVIII el arzobispo de Guatemala, Pedro Cortéz y Larraz realizó una visita pastoral que lo llevó a recorrer todas las parroquias de la arquidiócesis –desde Chiapas hasta el Salvador – en un periplo que le llevó más de un año. La descripción que presenta de la sociedad colonial es desoladora. En los pueblos de indios la miseria y la pobreza llegaba a expresarse incluso en la desnudez; en los núcleos de población instalados en las haciendas encontró un abandono y una desatención que abarcaba incluso, lo que denominó como pobreza espiritual; y, en las ciudades y villas las masas populares debatiéndose entre la indigencia, la embriaguez y el crimen.

El otro rasgo que se hizo necesario para mantener este orden social injusto fue el de la violencia. La brutalidad de la guerra de conquista – que incluso le costó enfrentar un juicio en Nueva España a Alvarado, jefe militar y primer gobernador – fue apenas el prelude de lo que se vendría. Los reyes y principales k’iches y kakchiqueles fueron en su mayoría ahorcados, miles de hombres, mujeres, niños y niñas murieron esclavizados y

obligados a buscar oro de río en condiciones infrahumanas. Los señores de Iximché, aliados de los españoles al inicio de las campañas militares tuvieron que dirigir un levantamiento que duró cerca de diez años con la población en resistencia. A lo largo de los 3 siglos que duró el dominio colonial los pueblos de indios se mantuvieron permanentemente en el límite de la sobrevivencia, lo que originó centenares de motines y levantamientos locales que, en su afán de detener el riesgo de aniquilación comunitaria atraían mayor castigo de los colonizadores. (Cfr. Martínez Peláez; 1991)

Estos elementos tuvieron marcados matices en las distintas regiones que formaban el reino y que posteriormente se convirtieron en los actuales países de Centroamérica. En Guatemala y El Salvador que eran las zonas en las que se concentraba la mayor cantidad de población indígena y en el primero de los países mencionados se instalaron los centros de poder se produjeron estos fenómenos en la forma más extrema; en el extremo sur del reino – el actual territorio de Costa Rica – menos poblado y más aislado el orden colonial adquirió otros rasgos y características. Nicaragua por su parte tendió a mantener una posición intermedia. En su territorio coincidieron dos esfuerzos colonizadores, el dirigido desde el norte en la lógica cortesiana y alvaradiana y el proveniente de Panamá, lo que dio por resultado el asentamiento de dos núcleos colonizadores que desde León y Granada estabilizaron una división del país de largo aliento que abarcó la política y la economía.

III.1 Las reformas liberales⁴²

En la Centroamérica del siglo XIX existieron dos coyunturas en las que los liberales asumieron el control de los gobiernos de la región. En la primera, que se dio en el período inmediatamente posterior a la declaración de independencia, los líderes liberales no pudieron consolidar un Estado Centroamericano ni impulsar los cambios al orden colonial que propugnaban. Fue hasta finales de siglo que los liberales se hicieron del poder en las repúblicas centroamericanas, aunque ya no se trataba ni de los mismos liberales ni de las mismas sociedades.

⁴² Existe una amplia bibliografía sobre las reformas liberales en la región, entre ellas se destacan: La interpretación del Desarrollo Social Centroamericano de Edelberto Torres Rivas (1989) publicado originalmente en 1969; los tomos 3 y 4 de la Historia General de Centroamérica editados por Pérez Brignoli (1994) y Acuña (1994) respectivamente; y, Los legados del liberalismo de Mahoney (2002).

A principios del siglo XIX, el conflicto político por el dominio de la Real Audiencia del Reino de Guatemala se daba en torno a dos polos principales y uno emergente. El primero expresaba la tensión entre los funcionarios españoles – étnicamente definidos como peninsulares – y la Aristocracia Criolla y giraba en torno al ejercicio del poder político en el territorio. El grupo emergente estaba constituido por las capas medias urbanas excluidas de la disputa principal pero constituyendo un discurso y una identidad que desafiaba el orden colonial.

La ocupación francesa de España y la posterior realización de las Cortes de Cádiz agudizaron estas tensiones y abrieron el camino al conflicto. Las Cortes dieron lugar a la creación de la “Real Orden del 15 de octubre de 1810” y el “Derecho de febrero de 1811” que declaraban la “*igualdad de derechos para españoles, peninsulares y americanos, indígenas y mestizos*” (Taracena; 2003:57). Así, se otorgó de manera formal a todos los habitantes (hombres) de las colonias a la calidad de ciudadanos españoles; sin embargo, en 1814 fueron anuladas estas disposiciones y se reestableció la tutela sobre los indígenas.

Estos procesos se dieron al ocaso del imperio español, cuando ya se desarrollaban las luchas por la independencia en el continente americano. Para los criollos guatemaltecos, alarmados por el carácter popular que adquirieron en México los levantamientos dirigidos por Hidalgo y Morelos, la Independencia fue concebida como la posibilidad de desplazar a los funcionarios españoles del control del gobierno, ejercerlo de manera exclusiva y contener amenazas al orden establecido. Sin embargo, los sectores medios urbanos y rurales – esa capa profesional, de medianos comerciantes, medianos propietarios y artesanos – imbuidos todavía por las esperanzas despertadas por la experiencia de las Cortes de Cádiz se lanzaron a la disputa del poder, que se dirimió en términos muy generales alrededor de las posiciones del partido liberal – que representaba a los grupos no aristócratas – y el partido conservador, que representó los intereses de la aristocracia criolla.

Esta primera generación de liberales tenía sus bases en las capas medias urbanas y sus líderes estaban imbuidos por el espíritu de la ilustración y propugnaban por la separación de la iglesia del Estado, la libertad de comercio, el rol del estado en la promoción del desarrollo y la búsqueda de mercados internacionales. Comparativamente débiles en la ciudad de Guatemala eran fuertes en el resto de las ciudades de

Centroamérica, de manera que en el período inmediatamente posterior a la independencia no sólo fueron derrotados sino que las posiciones conservadoras buscaron la continuidad del régimen a través de la anexión a México.

El fracaso del Imperio Mexicano forzó la declaración de la independencia “total” de la región – en julio de 1823 - y la creación de las Provincias Unidas del Centro de América⁴³. La Constitución de la Federación estableció dos instancias de gobierno, la de los estados que la formaban y el propiamente federal. En ambos niveles se estableció el predominio liberal que tuvo que enfrentar la fuerte oposición conservadora sobre todo en Guatemala, y que incluyó a la jerarquía católica y el arraigado regionalismo de cada uno de los estados que tendían a anteponer los intereses de cada uno. Este provincialismo era tan fuerte que incluso se anteponían los intereses de las ciudades al de la Federación que nunca contó con el apoyo político suficiente ni con los recursos económicos necesarios para consolidar una estructura de gobierno federal.

Desde la perspectiva de Torres Rivas el colapso de la Federación Centroamericana y su posterior disolución se debió a la debilidad de la elite liberal guatemalteca para construir un estado nacional. La correlación de fuerzas regional señalaba que el principal foco de resistencia conservadora se ubicaba en Guatemala. La posibilidad de impulsar los cambios requeriría de una correlación de fuerzas favorable para los liberales, siendo Guatemala el Estado en el que eran más débiles. Las guerras centroamericanas no sólo dieron al traste con la unión centroamericana sino que impidieron el impulso de reformas orientadas a modificar el orden colonial. Paradójicamente, la irrupción de los sectores populares en este período fue en oposición al proyecto liberal, aunque no necesariamente en defensa de la aristocracia conservadora.

Como lo señala Gudmundsun el fracaso de la primera generación liberal no dio lugar a la hegemonía conservadora sino a la continuidad del conflicto entre elites, cuya intensidad fue distinta en cada uno de los países. En Guatemala, la figura del dictador y caudillo campesino Rafael Carrera jugó un papel de moderador de esta disputa antes que la de títere de los aristócratas – como lo caricaturizó la historiografía liberal -. (Woodward 2002)

⁴³ El 22 de noviembre de 1824 se promulgó la Constitución de la Federación de Centroamérica, que estaba integrada por cinco Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. (Pérez Brignoli; 2000:90)

En este contexto, Artiga señala que desde una perspectiva regional las fuerzas antagónicas no pueden entenderse exclusivamente diferenciando entre liberales y conservadores, sino incorporar la diferenciación entre partidos federalistas, centralistas y localistas⁴⁴. Estos grupos tenían coincidencias en ciertos planteamientos económicos y en la idea de construir un régimen oligárquico, lo que favoreció la fluidez de las identidades políticas en la elite, que podían cambiar de partido con cierta facilidad. (2000:75)

En El Salvador no se llegó a institucionalizar un régimen conservador, sino que se estableció un sistema político inestable marcado por conflictos permanentes entre las elites, cuyos resultados estaban condicionados por la influencia que Carrera ejercía desde Guatemala, lo que neutralizó un posible predominio liberal en este país. (Dalton; 1994:69-71 y Mahoney; 2001:86) En Nicaragua, las diferencias entre las elites de las ciudades de León y Granada agudizadas por la guerra civil centroamericana dieron lugar a la desaparición temporal de un gobierno central. La confrontación entre los liberales de León y los conservadores de Granada no tenía en el fondo diferencias doctrinarias o de proyecto político, sino la disputa por el control del gobierno. (Walter; 2004:26-27) En medio del caos la Mosquitia (región de la costa Atlántica) pasó a ser dominada por los ingleses.

Para modificar la situación militar los liberales contrataron los servicios de un ejército mercenario dirigido por el filibustero norteamericano Wiliam Walker quien terminó por hacerse del control de la presidencia del país y fue finalmente expulsado del país por una coalición de liberales y conservadores con el apoyo de los ejércitos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Este peculiar episodio dio lugar a un pacto político entre estas facciones que incluyó la promulgación de una nueva Constitución y una reforma de la administración pública para hacerla regionalmente más equitativa. De este hecho se derivaron dos aspectos relevantes para entender las particularidades de la historia nicaragüense. Primero, a diferencia del resto de los países de la región, en Nicaragua los conservadores lograron mantener la dirección del gobierno hasta finales del siglo XIX; segundo, este pacto inauguró un método propio de este país para dirimir las diferencias entre las elites: los pactos tendientes a la repartición del poder.

⁴⁴ De acuerdo con Artiga "En general, los liberales eran portadores del proyecto federalista y los conservadores, de Guatemala sobre todo, defendían un proyecto centralista. En algunos casos, las diferencias entre liberales y conservadores tenían que ver más con disputas localistas o provincianas. Es decir, a medida que uno se aleja del centro colonial (Guatemala) hacia los países más al sur (hacia Costa Rica) las diferencias entre federalistas y centralistas comienzan a desdibujarse por proyectos de primacía local." (2000:72)

III.1.i La segunda generación de liberales

La segunda generación de liberales, que gobernó desde las últimas tres décadas del siglo XIX y llegó a consolidarse en el poder, se diferenciaba de sus antecesores en varios aspectos. En primer lugar, y en el ámbito ideológico doctrinario, se trataba, de acuerdo con Mahoney, de un liberalismo que había incorporado elementos del positivismo comtiano. A los principios de libertad e igualdad se les sobrepuso los de orden y progreso que se dirigían al establecimiento de límites y controles sobre la sociedad. Asimismo, se asumió una concepción jerárquica del orden social en el que las diferencias entre individuos y grupos legitimaban las diferencias sociales, políticas y económicas⁴⁵.

Considerando su origen social, los nuevos liberales ya no provenían exclusivamente de las capas medias urbanas ilustradas, sino que incluían a algunos pequeños y medianos agricultores que, vinculados al cultivo del café, encontraron obstáculos estructurales para el desarrollo de su proyecto económico. Esto dio por resultado la ampliación de las elites y el campo político que, paulatinamente, y en cada uno de los estados fue adquiriendo un carácter nacional, trascendiendo de manera muy limitada la centralización de las ciudades principales. También se llevó a cabo una intensificación de la diferenciación social a partir de que, sobre todo en El Salvador y Guatemala, algunos grupos de mestizos lograron concentrar recursos económicos, ascendieron socialmente y disputaron el poder político.

Fueron estas elites recompuestas y relativamente ampliadas las que se hicieron de la mayoría de los gobiernos en la región e implementaron un conjunto de reformas. Mahoney define el periodo de reformas liberales como “la época histórica en que cada país de América Central durante la que 1) líderes reformistas que abrazaron el liberalismo como ideología ejercieron poder sobre el estado y, 2) estos líderes implementaron exitosamente reformas que llevaron a la dramática expansión de la agricultura comercial y la incorporación de las economías nacionales al mercado internacional.” (2001; 31-32)

El triunfo de los liberales se dio de manera distinta en cada uno de los países de Centroamérica. Para Mahoney se dieron tres tipos de reformas liberales en la región que

⁴⁵ De acuerdo con Mahoney el positivismo comtiano rechazaba la doctrina ilustrada de los derechos humanos naturales, instead viendo a los individuos como un componente de la sociedad ordenada jerárquicamente. Los liberales de mediados del siglo XIX fueron atraídos por la idea de Comte de que la jerarquía y el elitismo eran no solo un asunto natural, sino una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad.” (Mahoney;2001:32) Para Pérez Brignoli “El idealismo utópico y romántico de la época de la independencia y la Federación fue sustituido por un positivismo pragmático que no vacilaba en acudir a diversas formas de transacción.” (2000:118)

explican el desarrollo posterior de cada uno de los países; estos son el liberalismo radical (Guatemala y El Salvador), liberalismo reformista (Costa Rica) y liberalismo abortado (Honduras y Nicaragua).

Cuadro 6
Las Reformas Liberales en Centroamérica

	Liberalismo Radical (Guatemala y El Salvador)	Liberalismo Reformista (Costa Rica)	Liberalismo Abortado (Honduras y Nicaragua)
Expansión Masiva de la Agricultura comercial	Si	Si	Si
Incorporación al mercado internacional	Si	Si	Si
Emergencia de una burguesía agraria con poder político significativo	Si	Si	No
Emergencia de un aparato estatal centralizado	Si	Si	No
Surgimiento de una estructura de clases rurales polarizadas	Si	No	No
Surgimiento de un poderoso aparato militar coercitivo	Si	No	No

Fuente: Mahoney (2001:35)

En el cuadro anterior se muestran las variables que de acuerdo con Mahoney caracterizaron cada uno de los tipos de liberalismo que surgió en la región. En los cinco países se desarrolló un proceso de expansión masiva de la agricultura comercial y de incorporación al mercado mundial; sin embargo, sólo en Guatemala, el Salvador y Costa Rica se dio el surgimiento de una burguesía agraria políticamente poderosa “una clase de individuos que tenían riqueza derivada de la propiedad de la tierra y de la producción de productos de agro exportación y por el financiamiento, procesamiento y/o exportación de estos.”

En los mismos países en los que surgió esta burguesía agraria se constituyeron las bases del Estado que hasta entonces eran inexistentes. Comparado con lo anterior, surgieron estados más grandes, centralizados y burocráticos. La relativa autonomía local fue reemplazada por un fuerte gobierno central.

En Guatemala y El Salvador se dio un proceso de polarización social particularmente en las zonas rurales, derivado del conflicto por el control de las tierras agrícolas y la necesidad de mano de obra para la siembra y cultivo del café. En estos países “... en los que los líderes liberales atacaron los sistemas de tierras comunales y

promovieron un rápido crecimiento de la agricultura comercial la concentración de la tierra exhibió una notable alto grado de concentración, junto a las relaciones de clases agrarias en las que las revueltas de las mayoritarias clases sociales contra los terratenientes y los agentes del estado eran distintas posibilidades.”

Esto condujo a que en estos países se establecieran aparatos militares coercitivos que respondían a las amenazas que este orden tipo de orden social creaba. En el mediano plazo esto provocó el crecimiento del peso político de los militares: de defensores del orden político y social pasaron a ser parte fundamental de este y a compartir el poder con las oligarquías terratenientes⁴⁶.

En la literatura sobre el tema⁴⁷ se señala que el cultivo del café jugó un papel determinante en la construcción de orden social y político en estos países. En los países objeto de estudio así como en Costa Rica pueden identificarse cómo las formas en las que se implantó, extendió y consolidó el cultivo de este grano dio lugar a la conformación de grupos dominantes con características distintas, a una división social de trabajo que se articuló con las diferencias étnicas y contribuyó a producir estructuras sociales con grados o niveles de polarización distintas y, estableció las coordenadas para la distribución y redistribución del poder al interior de estas sociedades. Se trató pues de un producto estratégico en el sentido definido por Palerm (1998:91-100), ya que permitió a estos países insertarse en la economía mundial y, al mismo tiempo estableció orden social político en el interior de estos países.

No se trata de presentar una visión mecánica del impacto del cultivo que sería el factor explicativo de estos procesos sino de señalar la complejidad y heterogeneidad de las consecuencias del cultivo del grano. Los resultados políticos y de relaciones de poder fueron distintos de una país a otro e incluso dentro de los propios países. Como lo señala Samper en algunos casos fue modernizante pero socialmente dispar, “otras veces conllevó

⁴⁶ Yashar analizando las diferencias entre Guatemala y Costa Rica señala que los liberales de ambos países tenían objetivos similares e iniciaron procesos parecidos entre 1870 y 1940. Los reformadores liberales fundaron regímenes autoritarios en los dos países, que promovieron la construcción del estado y la agroexportación basada en la economía del café. Sin embargo, existieron diferencias en los estados, mercados y sociedades que afectaron la severidad del autoritarismo en estos países. En Guatemala, la oligarquía terrateniente descansó en un estado represivo para sostener un mercado laboral represivo, mientras que en Costa Rica el estado oligárquico creó espacios institucionales para el crecimiento de una incipiente sociedad civil y política. (1997:29-30)

⁴⁷ Entre otros Torres Rivas, Mahoney, Paige, Samper, Montes, Yashar, Pérez Brignoli.

regresiones tan evidentes como la reinstauración del reclutamiento coercitivo de mano de obra indígena en Guatemala o Nicaragua, en abierta contradicción con preceptos liberales pero en concordancia con el objetivo de impulsar a toda costa el crecimiento agroexportador. El significado social de la caficultora fue en ocasiones ambivalente, por ejemplo en fronteras agrícolas como la costarricense, donde estimuló tanto el acaparamiento de tierras por gentes más pudientes o poderosas, como el acceso a ella por parte de sectores del campesinado. Allí, esto sucedía en el contexto de un poder político controlado por los principales cafetaleros pero sin la posibilidad real de imponer una exclusión completa de otros grupos en la colonización de zonas aptas para este cultivo.” (1998:145)

Los cambios en las relaciones de poder mencionadas fueron igualmente complejos. La más elemental y evidente correspondió al peso excesivo que las elites cafetaleras tuvieron en el control del Estado – de hecho y como se señaló antes fueron los artífices de estructuras estatales más o menos centralizadas y coherentes – que se manifestó en decisiones en materia de infraestructura, legislación, y mecanismos de control social. Además, el impacto del café se manifestó también en la apropiación de la tierra y el plusproducto,”... en los patrones de poblamiento y en la habilitación de nuevas zonas potencialmente cafetaleras; en la movilización de fuertes contingentes de trabajadores estacionales para la limpieza de cafetales y de grupos familiares para la recolección del grano; en la redefinición concomitante del papel del trabajo femenino e infantil y de las relaciones intrafamiliares; en el otorgamiento de nuevas connotaciones al parentesco efectivo o simbólico, por ejemplo para la construcción de lealtades útiles en el nuevo contexto; o en la identificación de caficultora y progreso, y de la sociedad misma como ‘república cafetalera’”. (Samper; 1998:145-146)

Respecto a las tierras dedicadas al café, de acuerdo con Pérez Brignoli “en Guatemala y El Salvador el paisaje agrario estuvo dominado por propiedades relativamente grandes, concentradas en pocas manos, mientras que en Costa Rica la pequeña y mediana propiedad cafetalera conservó siempre un papel destacado.” (2000:122)

De acuerdo con Samper, aunque indígenas, mujeres y campesinos participaron de la caficultura en condiciones adversas, desiguales e injustas no se convirtieron por ello sólo en sujetos pasivos de las imposiciones, sino que desde las propias comunidades se generaron

procesos de resistencia al despojo de tierras. Asimismo, "... muchas mujeres aprovecharon los intersicios de un orden que las minimizaba, para lograr ingresos propios y mayor margen decisorio en la medida en que su trabajo era valorizado, aun cuando se le remuneraba inequitativamente." (Samper; 1998:146)

A partir de estas consideraciones debe formularse la interrogante siguiente: ¿Cómo se modificaron las desigualdades y las exclusiones a partir de estos cambios y transformaciones? En el ámbito político se dio un proceso contradictorio en el que, por un lado se amplió la participación política hacia grupos de población excluidos – agricultores y otros sectores medios mestizos, y por el otro se consolidó una suerte de ciudadanía restringida en la que, el ejercicio de la ciudadanía política quedó limitado a los hombres mayores de edad que tuvieran propiedades o ingresos fijos.

En Guatemala por ejemplo, los liberales triunfantes decidieron que para la Asamblea Nacional Constituyente de 1879 pudieron elegir los hombres mayores de 21 años que: a) fueran alfabetos (lo que excluía a la mayoría de la población campesina, especialmente indígena) b) fueran propietarios de bienes o c) los ocupantes de cargos públicos. Para ser electos se estableció la nacionalidad guatemalteca, la mayoría de edad y el alfabetismo. (Taracena 2003) La constitución de 1879 consagró esta ciudadanía restringida, en tanto que se dotó de derechos políticos, económicos y sociales a ciertos grupos ladinos (hombres mestizos propietarios/alfabetos) y se excluyó de la misma a la mayoría de la población indígena que además fue sujeta del despojo de sus tierras comunales; a la población ladina popular urbana y rural que no cumplía los requisitos para ser ciudadanos y que en la práctica mantuvo sus mismas condiciones de vida; a los religiosos, que fueron despojados de sus derechos políticos; y, a la totalidad de las mujeres. En cierto sentido, la creación de la ciudadanía restringida fue una ampliación de la ciudadanía que se expresó en la ampliación de la clase dominante (a la vieja aristocracia criolla se sumaron los nuevos grandes hacendados cafetaleros así como sus administradores y funcionarios así como al ejército), consagró jurídicamente la exclusión la mayoritaria población indígena, y de hecho la de la población no propietaria.

Con relación al orden colonial se modificó ligera y formalmente, la diferenciación étnica; el ejercicio de la ciudadanía política ya no se limitó a la elite blanca descendiente de europeos, sino se abrió a los hasta entonces sectores medios mestizos que contaran con

recursos económicos, fundamentalmente tierras y otras propiedades. En el caso guatemalteco, esta barrera de recursos coincidió parcialmente con las fronteras étnicas, de manera que la mayoría de la población indígena – por no contar con propiedades de manera individual – quedó excluida del ámbito político, al igual que la mayoría de la población mestiza. Sin embargo, de manera informal, - en el sentido de que fue una práctica que no estaba consagrada jurídicamente – los grupos que tenían el control del Estado y quienes operaban el gobierno empezaron a actuar con el criterio de la diferenciación étnica, de manera que la población indígena fue excluida no sólo por la carencia de ingresos sino por su identidad.

De acuerdo con Samper, la movilidad social estuvo asociada con la estructura y las cadenas productivas de la producción cafetalera lo que hizo posible que, grupos que ocuparon lugares “inferiores” en la estructura productiva pre cafetalera pudieran ascender a partir de su ubicación en la nueva organización del trabajo. Igualmente, y para argumentar lo referido a la ampliación de los grupos dominantes señala “Aunque no fuesen idénticas, las redes mercantil - crediticias locales o regionales que aseguraron antes y después de la Independencia el acopio de grana o añil, subsistencias o productos pecuarios, fueron de algún modo precursoras de las que permitieron abastecer de café descascarado a los primeros intermediarios y exportadores, o de café en cereza a los beneficios húmedos que fueron estableciéndose allí donde había disponibilidad de agua e infraestructura para el transporte.”

Estas redes tenían una dimensión sociopolítica “tejidas con hilos ibéricos y amerindios durante los siglos de dominación colonial, para luego ser alteradas – en sentidos no siempre concordantes – durante la República Federal y las turbulentas décadas de construcción de los Estados Nacionales en el istmo. Al entretenerse en la compleja trama de relaciones jerárquicas de cada sociedad centroamericana, la caficultura entró a formar parte de un ordenamiento preestablecido, adaptándose a él con sorprendente flexibilidad, aunque luego habría de generar o facilitar importantes reacomodos en las relaciones de fuerza a su interior.” (Samper; 1998:144-145)

En cuanto a los cambios en la estratificación social puede señalarse que se articuló y acentuó la diferenciación social asociada a la pertenencia étnica, de manera notable en las zonas occidentales de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto contribuyó a profundizar

el conflicto étnico, debido sobre todo al despojo de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas para dedicarlas al cultivo del Café. De acuerdo con Samper este despojo se dio "...primero en Costa Rica, luego en El Salvador y en ciertas zonas de Guatemala, y posteriormente en Nicaragua. Las comunidades indígenas fueron vistas también por las élites cafetaleras como fuente de mano de obra, ya fuese permanente o estacional, reclutada por medios coactivos u obligada a trabajar a jornal por necesidad. De hecho, recrudecieron las prácticas impositivas tendentes a obligar a indígenas y otros campesinos pobres a laborar en las haciendas cafetaleras, así como en la construcción de vías de comunicación para reducir los costos de transporte." (Samper; 1998:147)

La desigualdades categoriales asociadas a la adscripción étnica persistieron a partir de la asociación de la etnicidad con la posición en el proceso productivo y por el acceso a la tierra. En ambos rubros debe tomarse en cuenta que existieron diferencias de un país a otro. Con relación a la tierra Samper señala que "En todo el Pacífico centroamericano y en las principales zonas cafetaleras había, asimismo, unidades suprafamiliares cuyo predominio en términos de área era más abrumador en el caso guatemalteco, y progresivamente menor aunque siempre importante en los restantes, con Honduras en el otro extremo, al menos en lo concerniente a tierra propiamente agrícola. Aunque la tierra dedicada a café estaba menos concentrada que la dedicada a otros usos, la mayor intensidad y rentabilidad de ese cultivo, y frecuentemente la mejor calidad del suelo mismo, le daban un significado distinto a la concentración de la tierra cafetalera. Otro tanto ocurría entre las propias zonas dedicadas a este cultivo, por la densidad de siembra mucho mayor en El Salvador y Costa Rica que en Guatemala o Nicaragua y, de modo más incipiente en Honduras." (Samper;1998:150)

La disputa por la tierra se superpuso al conflicto étnico debido fundamentalmente a que las tierras indígenas tenían un carácter comunal, de manera que su despojo no afectaba sólo a los individuos sino las bases mismas de la vida y la supervivencia comunitaria. Este proceso de despojo fue igualmente diferenciado. "En Guatemala hubo una clara segregación espacial entre las tierras altas pertenecientes a comunidades indígenas, cuya base territorial allí más bien fue fortalecida durante el período, y las tierras aptas para café, que fueron apropiadas por grandes terratenientes, ya fuesen baldías o pertenecientes a las comunidades. Por otra parte, tras la caída de los conservadores, gobiernos liberales

reimpusieron el reclutamiento coercitivo. En Nicaragua, la segregación espacial entre tierras cafetaleras y de comunidades fue menos nítida, pero éstas lograron retener la mayor parte de sus tierras mientras que la caficultora se expandió en unidades productivas relativamente grandes en el Pacífico, y de menor extensión en la zona norcentral donde los costos de transporte eran mucho mayores. La superposición a que se ha hecho referencia fue casi total en los casos de Costa Rica y El Salvador, donde la privatización las abarcó casi por completo. En el primer caso, por tratarse de una población claramente minoritaria cuyas tierras estaban estratégicamente ubicadas, las tierras comunales fueron afectadas durante la temprana expansión cafetalera sin que las comunidades pudiesen oponer una resistencia eficaz. En el segundo, el proceso fue más traumático y afectó a una población indígena mucho más numerosa, que resistió por diversos medios aunque finalmente fue derrotada.” (1998:152-153)

En Guatemala y Nicaragua se dio una continuidad relativa de las comunidades indígenas en tanto que este grupo poblacional era indispensable para el tipo de acumulación implementada: el sistema de trabajo coercitivo y de servidumbre requería la preservación – parcial si se quiere – del orden comunitario. Por su parte, en El Salvador se impuso la privatización de las tierras comunales⁴⁸, subsistieron lazos comunitarios, de manera que el levantamiento del 1932 puede verse en “un contexto de creciente concentración de la propiedad desde décadas anteriores, desempleo rural relacionado con la crisis, y expectativas populares aumentadas y frustradas durante los dos gobiernos anteriores.” (1998:155). Esto concuerda con las conclusiones de Ching (2001) que a diferencia de la hipótesis de Anderson (1976) respecto a la conspiración comunista influida de origen soviético y de Dalton (1982) para quién el levantamiento fue organizado y dirigido por el PCS, sostiene que se trató efectivamente de un levantamiento campesino basado en las redes comunitarias y que respondió a una situación económica y social insostenible.

⁴⁸ De acuerdo con Browning, en el caso salvadoreño “la abolición de las tierras comunales fue seguida por una legislación cuyo fin era controlar y reclutar a la gente que había sido desposeída: se nombraron jueces agrícolas en cada pueblo, que debían confeccionar la lista de los jornaleros, organizar la captura de los que se marchaban de las propiedades antes de cumplir sus obligaciones y visitar las propiedades privadas para comprobar regularmente las necesidades de mano de obra. Los funcionarios contaban con el apoyo del ejército para llevar a cabo su tarea. Después de la abolición de los ejidos, se aprobó una legislación que permitía a los propietarios privados expulsar a los arrendatarios y a los intrusos de sus tierras.” (1998:355-356)

Hasta aquí se ha pasado revista a las consecuencias de las reformas liberales en el tema de las desigualdades económicas, políticas y sociales. Un primer elemento a considerar es que, efectivamente, las formas en que se implementaron – o no- las reformas liberales pueden contribuir a explicar las diferencias en el desarrollo posterior de los países centroamericanos. Segundo, en materia económica se dieron cambios importantes asociados – fundamentalmente en Guatemala y El Salvador – a la expansión del cultivo del café. La tierra, la capacidad de procesar y el acceso a las redes de comercialización del grano se constituyeron en factores importantes para el acceso a recursos de los individuos. Entre la población rural el hecho de no tener tierra o tener muy poca significó la condena a una vida de pobreza y de vinculación adversa a la economía nacional. Por otro lado la propiedad de la tierra y la participación en el procesamiento y comercialización del café significaron la posibilidad de movilidad social ascendente.

En el tema político, en Guatemala se expresa con mayor claridad lo que se ha denominado como ciudadanía restringida, en el sentido de que las posibilidades de participar activamente en las decisiones públicas tenían una correlación con los recursos económicos y la ubicación social de los individuos. No se trató tampoco de una situación de aplastamiento y control absoluto, sino que estuvo sujeta a momentos de levantamiento y resistencia así como a la utilización de resquicios que permitieron cierto margen de negociación y acción.

En El Salvador, de acuerdo con el relato de Samper, se inició en 1880 – con la universalización del voto masculino – una suerte de transición hacia una “democracia electoral oligárquica”. Este modelo político abrió el camino para la participación de sectores medios y, en menor medida de los sectores populares. Sin embargo, como se sabe, este proceso fue violentamente truncado en 1932. (Samper; 1998:168)

En Nicaragua, y como una excepción, los pactos entre las elites contribuyeron a que los llamados conservadores gobernaran hasta finales del siglo XIX, de tal manera que se dio un resultado paradójico. El pacto de distribución del poder obviamente limitaba el acceso a cargos públicos a las elites pertenecientes a las redes conservadoras y liberales. A pesar de esto, las propias pugnas entre los grupos dominantes permitieron a los grupos subalternos utilizar a su favor la necesidad de construir respaldos sociales. La trayectoria de Nicaragua es atípica – en el tema político – si se compara con los otros dos países objeto de

estudio. Primero, lo referido a la continuidad de los gobernantes conservadores hasta la última década del siglo XIX; segundo, los liberales son desplazados nuevamente por sus adversarios en 1909, regresan al gobierno en 1928 y permanecen en el poder hasta 1979 a través de la dinastía Somoza. (Artiga; 2000:77)

El modo en el que se estructuró la producción cafetalera tuvo consecuencias para la conformación y consolidación de los Estados. Costa Rica despunta también en este aspecto debido a que logró consolidar tempranamente un Estado Nacional que a su vez fue controlado hegemonícamente por la clase dominante a partir de un régimen político electoral y "...la cooptación de algunos sectores subalternos, la intermediación estatal en los conflictos sociales, la difusión de la educación básica y la creación de consensos reales o imaginarios." (Samper; 1998:168)

En Nicaragua no se consolidó un Estado Nacional debido a la fragmentación política y regional de los grupos dominantes, las guerras civiles y las intervenciones extranjeras. Durante la expansión de la caficultura se dieron conflictos con las comunidades indígenas que promovieron la activación y constitución del aspecto represivo del Estado Nicaragüense.

Para Montobbio "el proceso de modernización condujo a la aparición de repúblicas cafetaleras – El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica- o bananeras – Honduras, Guatemala y Costa Rica -, a la presencia e influencia económica a través de la inversión en infraestructuras, en el sistema ferroviario y en la agricultura para la exportación – y a la política de actores externos – la presencia británica fue sustituida paulatinamente por la estadounidense – y el desmantelamiento del sistema de protección de los pueblos indígenas, implantado por la corona española, en aras del liberalismo, por medio de la privatización de las tierras comunales para dedicarlas a la producción agroexportadora y de la abolición de las leyes indígenas, quienes quedaron sometidos al derecho común. Muchos de ellos fueron integrados como fuerza laboral para la producción agroexportadora." (Montobbio; 2006:986).

En Guatemala se constituyó lo que Tishler ha denominado como un Estado finquero, en el que el mismo fue diseñado y moldeado a partir de los intereses de las elites cafetaleras y su particular modelo de acumulación. El ejército nacional, fortalecido justamente en el marco de la reforma liberal desempeñará un papel relevante en el

mantenimiento del orden social. Como lo señala Yashar, en este país los dictadores dependieron más de los militares como medio para mantener el orden en las zonas rurales e impulsar el desarrollo del capitalismo agrario. El Estado guatemalteco desarrolló un aparato militar coercitivo para controlar o limitar la organización social y política, para promover la concentración de la tierra, y para enviar trabajadores a las plantaciones de café. (1997:32-33)

La preponderancia del ejército fue relativamente tardía e el caso salvadoreño, donde a partir de la rebelión indígena de 1932 esta entidad pasó a ejercer de manera directa el control del gobierno.

El período de reformas liberales en los países objeto de estudio representó continuidades y cambios en materia de desigualdad y exclusión con relación al orden colonial. La expansión del café estableció las pautas de un nuevo modelo de acumulación que en Guatemala y El Salvador permitió el surgimiento de una oligarquía agraria en el sentido clásico; una clase cuyas bases de poder están en el control de la tierra y la agroexportación y que utilizó al Estado para el logro de sus fines. En Nicaragua los conflictos entre las elites y las intervenciones extranjeras impidieron la consolidación de este tipo de grupos, y los cafetaleros se constituyeron en una facción más de la de la elite.

Como se señaló, desde arriba este proceso abarcó una ampliación y renovación parcial de las clases dominantes, que facilitó la incorporación de elementos que no provenían de la aristocracia colonial así como de inmigrantes europeos que participaron en este nuevo ciclo de acumulación. Para los grupos subalternos y, en particular para los pueblos indígenas las reformas liberales representaron una suerte de regresión en tanto que se reimplantaron ciertas formas de trabajo forzoso y fueron despojados de sus tierras comunales, en un porcentaje bastante alto en el caso salvadoreño, y de acuerdo a la ubicación de las tierras colectivas en los casos de Guatemala y Nicaragua.

Una lectura “gruesa” de estos procesos plantearía una polarización entre los propietarios de las plantaciones que concentraron la tierra y los beneficios del auge cafetalero en contraste con las masas campesinas, en muchos casos sin tierra y obligados a trabajar en condiciones de servidumbre. Sin embargo, como lo han señalado Samper (1998) y Browning (1998) las consecuencias sociales del cultivo del café fueron más

complejas ya que, al mismo tiempo que posibilitó el regreso a relaciones laborales compulsivas provocó transformaciones significativas en las relaciones sociales globales.

En lo político se consagró la ciudadanía restringida y se sentaron las bases para las dictaduras militares en Guatemala y El Salvador, y, en el caso nicaragüense, la dinastía familiar de los Somoza. La figura de sociedades duales resulta útil para tratar de describir la realidad centroamericana de la primera mitad del siglo XX; sociedades escindidas en las que una minoría urbana, educada y en ciertos casos étnicamente diferenciada concentraba los recursos económicos y políticos y estaba al tanto de lo que ocurría en el resto del planeta, frente a una mayoría excluida que vivía en condiciones de miseria y explotación. El siglo XX llegó tarde a los países objeto de estudio, en la década de los cuarenta y en el marco de un proceso de cambio global que sacudió a estas sociedades.

III.2 Modernización y Crisis

El segundo período que desde la propuesta de investigación permite comprender los procesos y mecanismos a través de los cuáles continuaron las desigualdades políticas, económicas y sociales es el denominado de modernización. Bajo este nombre se hace referencia a los años transcurridos entre finales de la segunda guerra mundial y el inicio de la llamada crisis Centroamericana (1944-1979). Se trata de fechas indicativas sustentadas en dos hechos políticos que marcaron a la región y que en su momento pudieron convertirse en la posibilidad de construir el ansiado orden democrático en estas sociedades: la revolución del 20 de octubre de 1944 de Guatemala y la revolución nicaragüense (posteriormente convertida en la revolución Sandinista) y cuyo inicio generalmente se señala en el 19 de julio de 1979. Si se tomara como indicador el crecimiento económico puede pensarse en el período comprendido entre 1945 y 1976 (año final del crecimiento económico intenso y del impacto del choque petrolero de 1973). Asimismo, si se considera el recorrido de la protesta social puede visualizarse una temporalidad que arranca con la respuesta a la crisis de 1929 y que en El Salvador llegó a traducirse en el levantamiento campesino de 1932 y que tuvo continuidades hasta el auge de la movilización social de Guatemala y El Salvador entre 1978 y 1981.

Se trata de dinámicas articuladas que se influyen mutuamente y que presentan los rasgos de esta modernización: modernización sin modernidad, en la que los procesos de apertura política fueron violentamente abortados; el crecimiento económico tendió a

reproducir los viejos patrones de concentración y, la movilidad social enfrentó los límites estructurales propios de las sociedades excluyentes. La crisis y el conflicto pueden considerarse hasta cierto punto como la consecuencia natural de este patrón de acumulación y exclusión.

Para abordar esto se propone revisar de manera general los procesos de crecimiento y modernización económica así como los patrones de acumulación y distribución que contribuyeron a darle continuidad a la desigualdad de ingreso; en lo político se revisará como los procesos de democratización (incluyendo formalmente la igualdad política) fueron abortados y sucesivamente neutralizados en El Salvador y Guatemala mientras que en Nicaragua ni siquiera se iniciaron. De manera particular se analizará el conflicto social y político en los tres países.

III.2.i Crecimiento económico y concentración

Alfredo Guerra Borges define y caracteriza a las economías centroamericanas en los treinta años siguientes al final de la segunda guerra mundial como los años de crecimiento económico intenso. Este crecimiento estuvo asociado al de la economía mundial en general y se benefició de la reconstrucción de posguerra, el crecimiento del consumo en los Estados Unidos; la alianza para el progreso y otras dinámicas regionales.

Este crecimiento se basó en varios procesos: la diversificación y ampliación de las exportaciones agropecuarias; la industrialización (leve) por sustitución de importaciones; y el crecimiento del mercado interno de cada uno de los países y del regional. De acuerdo con Guerra – Borges “En 1945-1979 Centroamérica vivió un período de crecimiento relativamente intenso. El producto interno bruto regional creció a razón del 5,2% anual entre 1950 y 1978. Con diferencias de dinamismo entre los distintos países todos ellos compartieron ciertos rasgos comunes; el sector externo siguió siendo determinante en el comportamiento económico general; la agricultura conservó su condición de soporte principal de la economía; la industria ingresó en la historia económica de la región; se expandieron los sistemas de intermediación financiera y se modernizaron los servicios. En este período se estableció firmemente un proceso de integración económica, gracias al cual los países se vincularon entre sí como no lo habían estado desde su colonización el siglo XVI.” (1994:13)

Paradójicamente, este florecimiento económico estableció, de acuerdo con Rouquié, las bases de una situación revolucionaria. Hasta 1977 y en base al análisis de las cifras de crecimiento económico la región daba señales positivas, aunque en lo político y lo social se estaban creando las condiciones para el conflicto. (1994:86)

Diversificación agropecuaria y pobreza rural

El crecimiento del período se basó como se indicó arriba en las agroexportaciones. “En términos reales el producto bruto agropecuario pasó de 872 000 000 de dólares en 1950 hasta 1 827 000 000 en 1970. En su mayor parte este incremento obedeció a la producción exportable, la cual creció a razón del 5,4% al año, en contraste con el moderado crecimiento anual (3,6%) de la producción agropecuaria para consumo interno.” Este dinamismo se derivó de la diversificación que incluyó el cultivo del algodón, la ampliación de la producción de azúcar y de la ganadería. (Guerra Borges; 1994:19)

De acuerdo con el autor citado la producción exportable alcanzó posiciones importantes en América Latina (21% del café; 41% del algodón; 58% del banano y el 30% de carne), aunque la tendencia de largo plazo fue que no se pudo garantizar la autosuficiencia alimentaria de la región. Esta debilidad en materia de seguridad alimentaria se debió a las pocas facilidades de almacenamiento, conservación y manejo de recursos; por distintas razones tres cuartas partes de la población rural no producían alimentos para el mercado interno; y la estructura agraria condicionaba que la mayor parte de la tierra se dedicara a productos de agroexportación antes que a los alimentos. (1994:20-21)

Respecto a los productos de exportación tradicional en el período se dio un aumento significativo de los precios del café, lo que incentivó la expansión del área de cultivo así como la mejora de las técnicas de producción para aumentar el rendimiento de las plantaciones. La producción del grano pasó de 187 000 toneladas en (1950-1954) a 374 000 toneladas en el período 1965-1969. El banano pasó por un proceso parecido; al finalizar la segunda guerra mundial se recuperó el nivel de exportaciones y a lo largo de la década de 1950 se expandió la producción y exportación de esta fruta. (Guerra Borges; 1994:22-25)

Los nuevos cultivos que contribuyeron al crecimiento del período fueron el algodón, la caña de azúcar, y la expansión de la ganadería. El algodón fue un producto de gran importancia en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En este último país la fibra se empezó

a cultivar en la década de los años 30. Dos décadas después era su principal producto de exportación.

En 1950 "... la superficie algodonera centroamericana fue de 63 300 hectáreas y la producción de 71100 toneladas, correspondiendo a Nicaragua el 53% del área de cultivo y el 71% de la producción. A partir de estos niveles el cultivo se expandió año tras año, con variaciones de acuerdo con las expectativas del mercado mundial. En 1965-1969 la superficie cultivada en la región fue, en promedio, de 228 100 hectáreas y la producción de 566 400 toneladas, es decir, cuatro veces más que al inicio en ambos casos." (Guerra Borges; 1994:27)

El cultivo de algodón creció con los precios favorables en el mercado internacional, los bajos salarios y la decidida intervención del Estado. A pesar de que pequeños y medianos productores se incorporaron al cultivo del algodón los beneficios de las exportaciones se concentraron en los grandes algodoneros. De acuerdo con Guerra Borges "La riqueza generada por el algodón benefició a numerosos empresarios, tanto exportadores como industriales y proveedores de insumos, aunque a menudo los mismos productores estaban sólidamente establecidos en una o más de estas actividades, lo que en la práctica reducía el número de beneficiarios del cultivo. La comercialización del producto estaba igualmente dominada por los grandes productores, los cuales por lo general colocaban directamente su producción en el extranjero."(1994;28'30)

Aunque el cultivo de la caña se practica en la región desde el período colonial, su expansión estuvo asociada al bloqueo impuesto a Cuba después de la revolución y el aumento de la cuota de los países centroamericanos. "En 1950 se sembraron 92800 hectáreas de caña y para 1975 el cultivo cubrió una superficie de 145 000 hectáreas. Nicaragua fue el país que dedicó más tierras a la siembra de azúcar; duplicó el área cultivada al pasar de 14000 hectáreas en 1950 hasta 32300 hectáreas en 1970. En los demás países el área cañera se amplió, en promedio una vez y media en relación con el inicio del período, pero en el punto de partida el área dedicada a caña de azúcar era mayor que e Nicaragua, con la sola excepción de El Salvador." (Guerra Borges; 1994:31)

De acuerdo con Montes, estos procesos provocaron que los habitantes del campo salvadoreño fueran desalojados de sus tierras y fueran relegados a proletarizarse o semi proletarizarse, "... de modo que venda su trabajo por un salario de infrasubsistencia en las

épocas en que las plantaciones capitalistas lo demandan en abundancia, o se convierta en lumpenproletariado, ya sea en el mismo campo e en migraciones masivas a las ciudades que no tienen capacidad para ocupar toda la fuerza de trabajo que se le brinda.” (1986:41)

Respecto a la ganadería, esta adquirió importancia a finales de los años cincuenta del siglo XX. En 1957 se instaló en Managua la primera empacadora de carne. Anteriormente este producto era procesado en los Estados Unidos de América. Para 1973 operaban en Centroamérica veintidós plantas que 180 000 libras de carne. “Con tal fin se hicieron fuertes inversiones para que la carne exportada se ajustara a las medidas de sanidad del Departamento de Agricultura en Estados Unidos. El hato ganadero tenía unos 8 000 000 de cabezas.” El área dedicada a pastizales se duplicó entre 1950 y 1970. “La riqueza generada por el boom ganadero fue ampliamente compartida por firmas transnacionales y un grupo reducido de familias centroamericanas. (Guerra Borges; 1994:33-34)

Las consecuencias sociales del cambio en las zonas rurales ha sido analizado a profundidad por Pérez Sáinz a partir de estudiar los cambios en el mercado de trabajo. De acuerdo con este autor a través de este análisis es posible identificar la forma en que operaron las desigualdades económicas y particularmente las de ingresos en el período.

Para este autor la modernización económica tuvo tres momentos. El primero que abarcó de finales de los años 40 y principios de los años sesenta del siglo pasado se basó, tal y como se ha planteado hasta aquí, en la diversificación de las exportaciones agrícolas. En el caso de los productos tradicionales, el café y el banano, la modernización incluyó cierta tecnificación que tuvo como consecuencia en el ámbito laboral que se aumentara el reclutamiento de trabajadores temporales y se redujeran los permanentes. Asimismo, se consolidó la relación entre grandes fincas agroexportadoras y pequeñas propiedades para fines de subsistencia.

En este primer período, de modernización rural, se generaran pocos nuevos puestos de trabajo; continuó la presencia de más de la mitad de la fuerza laboral como trabajadores familiares; el sector moderno generaba pleno empleo sólo en las temporadas de cosecha, de manera que “... el excedente laboral era revertido al sector campesino tradicional que, dada su baja productividad se caracterizaba por un alto subempleo”; y, “... la remuneración de los trabajadores permanentes en las fincas no estaba asociada al desarrollo de la

productividad, sino a las condiciones del mercado influido por la sobreoferta de trabajadores eventuales". (Pérez Sáinz; 2004a:49)

El excedente de mano de obra generado por la primera etapa de la modernización se vinculó con una economía de subsistencia, de manera que el sujeto rural se convertía en los meses de cosecha en "... jornalero/a, asalariado/a no regulado/a, y durante el resto del año campesino/a de subsistencia." La posibilidad de este intercambio de categorías estaba determinada por la no regulación salarial que imposibilitaba el ahorro para ser invertido en la actividad campesina, de manera que no pudiera pasar el umbral de subsistencia. Para Pérez Sáinz "... la verdadera categorización fue la de pobres del campo." (2004:49)

En esta categoría se resignificaron las diferencias étnicas donde la población indígena era importante y, se acopló a las categorías de género y edad, ya que la salarización en tiempo de cosecha correspondía a una lógica familiar y no individual. Es por eso que "... las dinámicas laborales en la modernización del agro centroamericano supusieron una categorización radical en términos de pobreza, reproduciendo categorías de género y edad ligadas al orden familiar tradicional. En algunos casos esta pobreza se resignificó étnicamente." (2004a:49-50)

La argumentación anterior permite señalar que, las desigualdades, constituidas en el período colonial y que continuaron y se profundizaron con las reformas liberales, persistieron a través de su transformación, y, lo que uno de los autores citados ha señalado como la resignificación y acoplamiento de las desigualdades: si en el período colonial es sujeto subordinado fue el siervo colonial, en las reformas liberales el trabajador forzado, con la modernización los pobres rurales pasaron a ocupar dicha posición. La modernización no rompió las desigualdades, sino que las resignificó. No se trata de una pobreza indígena o campesina en sentido estricto; se trata de una pobreza territorial⁴⁹.

La continuidad de la pobreza y el empobrecimiento de otros grupos de población fueron acompañadas de procesos locales de movilidad social ascendente, de manera que se

⁴⁹ Sobre los efectos de la modernización en el campo salvadoreño Armstrong y Rubin señalan que esta "...había llevado a la diversificación de los cultivos y a métodos de producción más eficientes. Pero sin reforma agraria, y con una tasa anual de natalidad del 3 por ciento, las condiciones en el campo solamente habían empeorado para el campesinado y los peones sin tierra. La diversificación de los cultivos significó sacar más campesinos de las tierras para hacer espacio para las plantaciones de algodón y azúcar. La mecanización en las propiedades cafetaleras elevó el desempleo a un nivel permanente del 30 por ciento durante todos los años sesenta. El campo se estaba hundiendo en la desesperación, aún cuando el resto del país experimentaba triunfo en el sentido del auge económico y de las posibilidades ilimitadas." (1989:53)

crearon distintos ámbitos de diferenciación y desigualdad social. En el nivel nacional, puede pensarse en una clase o grupo superior que tendió a mantenerse en la cima del orden social, integrando además a nuevos grupos de poder económico que emergieron a raíz de la expansión del algodón y la caña de azúcar.

En el ámbito local, las pequeñas diferencias se ampliaron a raíz del mayor empobrecimiento de muchos y la posibilidad de acumulación de algunos. La polarización social se agudizó a partir de los cambios asociados a la expansión de los cultivos y el crecimiento del hato ganadero; sin embargo, se dio una muy limitada expansión de las capas medias rurales.

III.2.ii Industrialización y urbanización

La llamada industrialización que se intentó impulsar durante el período de modernización fue del tipo que en Latinoamérica se pensó o denominó como de sustitución de importaciones. La historia de esta modernización fue breve: “los años setenta fueron los del despegue y el crecimiento, para luego entrar en un período de mayor moderación en los setenta afrontando problemas que lo frenaron bastante. Después vinieron los años de la crisis y el desarrollo industrial se paralizó, cuando no sufrió involuciones.” (Guerra Borges: 1994:37)

Tomando en cuenta que el desarrollo industrial contaba con importantes obstáculos que iban desde lo reducido del tamaño del mercado interno hasta la poca disponibilidad de fluido eléctrico, pasando por la carencia de personal capacitado, la industrialización contó también con un fuerte impulso estatal. Se realizaron dos acciones importantes en ese sentido: promulgación de las leyes de fomento industrial y la creación del mercado común centroamericano. El crecimiento del producto industrial fue del 8.5% anual durante la década de 1960.

Al iniciarse el proceso de industrialización en la región El Salvador aventajaba en capacidades al resto de países mientras que Honduras y Nicaragua presentaban las condiciones menos favorables. A pesar de esto, el último país mencionado alcanzó logros a partir de la instalación de algunas plantas en su territorio. La industrialización por sustitución de importaciones logró reducir significativamente las importaciones y aumentar las exportaciones al mercado centroamericano. “Pese a sus imperfecciones la industrialización sustitutiva imprimió a la economía un fuerte dinamismo; multiplicó el

número de empresas manufactureras y creó una nueva fuente de empleo, de mayor productividad que el agrícola. Como era de esperar, las iniciativas de inversión se canalizaron sobre todo hacia las llamadas 'industrias tradicionales' en las cuales había oportunidades de producción más accesibles en términos de capital y tecnología. Además, la tarifa arancelaria favoreció principalmente a estas industrias...". (1994:38)

El papel del Estado se manifestó en el impulso al mercado común centroamericano, la protección arancelaria y los incentivos fiscales. Cada país de la región fue asumiendo un perfil industrial propio: Guatemala se especializó en "productos farmacéuticos y medicamentos, llantas, jabones y detergentes, productos de vidrio, frutas y legumbres en conserva, papel y otras más"; El Salvador en "abonos, suministros eléctricos, artículos de materiales textiles, calzado de cuero, cajas de cartón y otros; Nicaragua "... en 1968 aparecía ya como el principal exportador intrarregional de aceites vegetales, sosa cáustica, insecticidas y resinas sintéticas." (1994:40) Como referencia cabe señalar que mientras Costa Rica se posicionó en el tercer lugar en exportaciones industriales después de Guatemala y El Salvador; Honduras no logró incorporarse a este proceso de manera relevante.

Paralelo a la diversificación agropecuaria y a la industrialización por sustitución de exportaciones se generó una dinámica de ampliación y diversificación de los sistemas financieros de la región tales como los bancos centrales, de nuevos bancos privados y la constitución de la llamada banca de inversión. En general, este proceso de modernización económica no hubiera sido posible sin la constitución del Mercado Común Centroamericano.

Sin embargo, como lo ha señalado Torres Rivas, "La experiencia centroamericana en la industria además de la que dejó la diversificación en agricultura (y en el crecimiento económico en general), ofrece un buen ejemplo de cómo los aumentos de riqueza en sociedades con grandes desigualdades sociales crea mayores disparidades. La teoría 'de la filtración' o del 'goteo' que ocurriría llegado a cierto nivel de riqueza de la elite, fue en el inicio, una promesa incumplida y después, un torpe engaño, cuando del goteo se habló 'del derrame'. Hubo derrame de pobreza con un crecimiento inequitativo, que redistribuyó desgracias. Lo que existe en realidad es una 'exclusión competitiva' permanente en la cual los que pierden son siempre los pobres y sobre todo, los campesinos." (2006:96).

En ese sentido, y continuando con la propuesta analítica desarrollado por Pérez Sáinz, se pueden identificar transformaciones relevantes en el campo del empleo y la continuidad de las desigualdades en los ámbitos urbanos que fueron los que se beneficiaron principalmente de la industrialización. Al respecto, se señala que, “Primero, a pesar de un incremento sostenido de las ocupaciones industriales fabriles no parece que se operó un desplazamiento significativo de la actividad artesanal. Este fenómeno parecería responder a dos causas; por un lado, la industria moderna sustituyó, fundamentalmente, importaciones extrarregionales; y por otro lado, la artesanía se habría beneficiado del desarrollo urbano inducido por la industrialización. El desarrollo urbano es el segundo fenómeno por destacar, resaltando el peso creciente de los centros metropolitanos. Y finalmente, hay que mencionar el incremento del empleo público que tuvo en Costa Rica su desarrollo más importante. Pero esta modernización en las áreas urbanas fue limitada y, sobre todo, de corta duración. En la década de los 70 en todos los países, el crecimiento del empleo urbano tendía a sustentarse en el desarrollo de ocupaciones informales, mostrando así una creciente precariedad del empleo, prefigurando así el escenario de las crisis de los 80.” (2004a:50)

De acuerdo con este autor, la acumulación se sustentó en tres procesos: la migración campo ciudad en tanto que las zonas metropolitanas se constituyeron en el principal ámbito de la industrialización; “el sesgo tecnológico del proceso industrializador, favoreciendo las técnicas intensivas de capital”, que dio por resultado que la cantidad de empleo generado, aunque importante, no pudiera absorber la oferta de trabajo; y, “el excedente (laboral), ante la imposibilidad de permanecer en situación de desempleo abierto, se vio forzado a la autogeneración de empleo. Esta redefinición del excedente dio lugar al denominado sector informal.” (2004a:51)

La categorización generada en el mercado urbano fue la diferenciación entre “trabajadores (fundamentalmente) en empresas con tecnología más intensiva en capital versus trabajadores en establecimientos de baja productividad (microempresarios y sus asalariados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados).” A esta diferencia básica le agrega la referida al papel del Estado. Este permite generar empleo formal regulado que se diferencia del trabajo formal no regulado. (Pérez Sáinz; 2004a:51)

Las categorizaciones de las desigualdades pasaron por un nuevo período de acoplamiento en el que, de acuerdo con Pérez Sáinz "... se generó una distinción entre categorías vulnerables y no vulnerables de la fuerza de trabajo. Esta dicotomía venía definida, en primer lugar, por categorías tradicionales de género y edad gestadas dentro del ámbito doméstico. (...) Otra categoría importante fue la espacial, diferenciando migrantes de no migrantes. En la migración muchas veces se escondía la diferenciación étnica. Además, la escolarización emergió como un poderoso factor de diferenciación pudiendo, en algunos casos redefinir los efectos de otros factores. Por consiguiente, se generó un amplio espectro de grados de vulnerabilidad de la fuerza de trabajo. En un extremo se podría ubicar, por un lado, al hombre maduro, blanco, ciudadano y con acceso a la educación universitaria mientras que en otro extremo se ubicaría la mujer joven, indígena o negra, migrante y que además había sido condenada al analfabetismo. El primer perfil se acopló en el empleo formal regulado, especialmente al empleo público, mientras el segundo perfil correspondía al sector informal. No obstante, hubo una importante excepción a esta categorización; las mujeres con alta escolaridad que accedieron al empleo público." (2004a:52)

Para Guerra Borges, esta leve industrialización permitió que, efectivamente se diera una ampliación de las capas medias de la población y se formara "... un proletariado industrial que tenía niveles de ingreso más elevados que los habituales en el medio rural, pero el carácter concentrador y excluyente que tuvo la expansión económica en Centroamérica, unido a la dinámica demográfica de la región, dieron por resultado un crecimiento del número de familias en estado de pobreza crítica."(1994:76)

De acuerdo con el autor citado "...el panorama hacia fines de los setenta estaba claramente acotado: 'El 50% más pobre de la población apenas obtiene entre el 17 y el 20% del ingreso, proporción considerablemente inferior al 5% de la población que se encuentra en la cúspide de la escala distributiva'. La misma polarización del ingreso podía expresarse de otra manera indicando que 'el ingreso promedio por habitante de las familias que se encuentran en el estrato del 5% superior excede en aproximadamente treinta veces al que percibe el 20% de la población de ingresos más bajos.'" (1994:77)

III.2.iii De la crisis al conflicto

Para analizar el tema del conflicto centroamericano puede pensarse una interpretación de este a partir de la articulación de diversos conflictos de carácter local, nacional, regional e internacional con una crisis estructural – económica, social y política – en los tres países objeto de estudio. La rigidez del sistema político hizo que la violencia estatal fuera casi la única respuesta posible a las demandas y movilizaciones sociales que en buena medida fue atizada por el final del crecimiento económico.

La modernización económica no estuvo acompañada de un equivalente político. Aunque la llamada Revolución de Octubre de Guatemala y la caída de Maximiliano Hernández en El Salvador parecieron insinuar la posibilidad de instaurar sistemas democráticos duraderos en estos países, de la mano de la ola que acompañó el fin de la segunda guerra mundial. La ilusión duró poco. En Guatemala la “primavera democrática” floreció una década; en El Salvador se inició un ciclo de sucesivas aperturas y cierres del sistema político; mientras en Nicaragua se consolidó la dictadura familiar de los Somoza.

El caso excepcional en la región continuó siendo Costa Rica, en donde la revolución de 1948 tendió a consolidar la democracia y a profundizar un pacto político que se basaba en la universalidad de ciertas garantías sociales. Como se indicó antes, autores como Mahoney atribuyen las diferencias al tipo de reformas liberales implementadas en el siglo XIX; Paige hace referencia a las características de las clases dominantes que a su vez están referidas al modo de explotación del café que, como producto estratégico, impuso cierto ordenamiento político.

En Guatemala, el aborto de la democracia instaurada a partir de octubre del 44 estuvo relacionado con varios factores entre los que se destaca el papel jugado por el gobierno de los Estados Unidos de América. Este leyó el proceso guatemalteco en códigos de la guerra fría – es decir como una amenaza a su hegemonía hemisférica – no tanto por un efectivo apoyo o involucramiento del bloque soviético sino por el radicalismo del discurso y las acciones de algunos funcionarios del gobierno guatemalteco. La implementación del Decreto 900 – ley de Reforma Agraria – que afectó los intereses de la United Fruit

Company, cuyos personeros a su vez tenían influencia directa en las decisiones del gobierno norteamericano, determinó la suerte de la naciente democracia guatemalteca⁵⁰.

Para abordar el aspecto político interno, y recuperando el relato Marshaliano para el análisis puede señalarse que las medidas de los gobiernos revolucionarios se orientaron a la ampliación de la ciudadanía. En el caso de la dimensión civil, entre las primeras medidas de la junta cívico militar estuvo la de cancelar y prohibir cualquier forma de trabajo forzado, rompiendo las ataduras legales de los trabajadores rurales a las plantaciones cafetaleras. Teóricamente esta medida promovería la plena salarización de las relaciones laborales y la eliminación de los remanentes de la servidumbre rural.

En su dimensión política, se impulsaron medidas importantes para ampliar la ciudadanía y la participación política. Se estableció el voto obligatorio y secreto para los hombres alfabetos; voluntario y público para los hombres analfabetos; y, voluntario para las mujeres. En los primeros años de apertura política la ampliación efectiva se dio hacia los sectores medios y urbanos que estaban en capacidad de organizarse para competir por el poder a través de elecciones, aunque conforme los partidos políticos tuvieron que ir ampliando sus bases fueron expandiendo su base territorial e incorporando ciudadanos. La organización social no partidaria, principalmente la constitución de la central de trabajadores y de campesinos contribuyeron a la ciudadanización real de la población.

En lo referido a la dimensión social, ni la economía ni el Estado guatemalteco estaban en condiciones de constituir algún tipo de Estado de Bienestar; sin embargo, se inició un proceso encaminado a alcanzar esto que incluyó la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la promulgación del código de trabajo, el impulso de políticas educativas, etc. La población urbana fue en primera instancia la principal beneficiaria de estos procesos que, se pensaba, paulatinamente llegarían a cubrir a la mayoría de la población.

Mientras las participación y la movilización política se restringieron a las capas medias urbanas y la apertura contribuyó al crecimiento económico y la ampliación del mercado interno los grupos dominantes vieron con buenos ojos la política revolucionaria. Sin embargo conforme el proceso se fue radicalizando el apoyo se convirtió en

⁵⁰ Entre los estudios sobre la revolución guatemalteca de octubre de 1944 y la década siguiente están Gleijeses (1997), Cardoza y Aragón (1994), Galich (1977).

desconfianza, temor y odio. En este odio se mezcló el profundo conservadurismo de las clases dominantes y buena parte de las capas medias; el racismo exacerbado por los temores a la creciente movilización indígena; y, el anticomunismo exacerbado por una suerte de cruzada encabezada por la dirigencia de la Iglesia Católica⁵¹.

El desenlace de este proceso es conocido, la renuncia del presidente Jacobo Arbenz Guzmán en julio de 1954, la irrupción del ejército mercenario apoyado por el gobierno de los Estados Unidos y la sucesión de juntas militares no hicieron más que abrir una prolongada crisis política que persistió hasta el golpe de Estado de marzo de 1963 que marcó el inicio del control directo del alto mando militar sobre el gobierno del país. La contrarrevolución no restableció el viejo régimen, sino que impuso la violencia como instrumento principal para dirimir el conflicto político.

La dinámica referida antes del crecimiento económico no se detuvo, aunque el modelo de acumulación y concentración tuvo ahora una suerte de blindaje debido al reforzamiento del cierre político. Los cambios sociales, en particular cierta movilidad ascendente tampoco se contuvo, sólo que el acceso al poder político ya no estuvo mediado por elecciones y competencia libre e igualitaria. Ese fue tal vez el aspecto medular del mensaje de la contrarrevolución: el poder político y económico seguiría concentrado y, cualquier desafío a este orden, cualquier propuesta de romper la concentración sería considerada como una amenaza a la seguridad nacional y como tal sería tratada.

Siguiendo el razonamiento desarrollado por Artiga, el sistema político guatemalteco en este período puede analizarse considerando en primer lugar las fuerzas políticas que están dentro del sistema y aceptan el predominio militar y un sistema electoral orientado a legitimar la dominación y las corrientes antisistema, que formadas fundamentalmente por los grupos revolucionarios lo que se ubicaron abiertamente en contra del sistema. Entre los partidos políticos que optaron por jugar dentro del sistema se diferenciaron a su vez aquellos que se posicionaron a favor del régimen y los que se constituyeron en oposiciones reformistas. (2000:105)

En El Salvador como se mencionó, coincidiendo en 1944 se dieron movimientos civiles y militares en contra del dictador Maximiliano Hernández Martínez, quien se vio obligado a renunciar. El nuevo gobierno, encabezado por el general Andrés B. Menéndez

⁵¹ Yashar (1997:93-100) reconstruye los cambios en las coaliciones políticas en el período.

inició un intento de apertura política, se establecieron partidos políticos y se procedió a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y realizar elecciones para presidente y asamblea legislativa. El temor al triunfo del Partido Unión Democrática, dirigido por el doctor Arturo Romero y que impulsaba un programa reformista provocó temores entre la oligarquía y los mandos militares vinculados al régimen del depuesto Hernández Martínez, quienes realizaron un golpe de Estado en octubre del 44. En unas elecciones arregladas se impuso como presidente al coronel Osmín Guerra, quien a su vez fue derrocado en diciembre de 1948 por el conocido “golpe de los mayores”.

La junta militar ofreció un plan reformista y procedió a retirar de puestos gubernamentales claves a los oficiales comprometidos con la dictadura. Durante el gobierno del Coronel Osorio se implementaron políticas que combinaron el desarrollismo (intentos de expandir y modernizar la economía); reformismo (tímidos intentos de ajustar las estructuras sociales existentes); y, represión. A pesar de los esfuerzos reformistas, el poder de la oligarquía continuaba intacto y frenó los intentos de radicalizar el proceso. Se promulgó una nueva constituyente y se convocaron a elecciones – controladas y limitadas en cuanto a alternativas reales – que permitieron la elección de dos presidentes y el intento de instaurar un partido único. La oposición partidaria y las organizaciones sociales fueron en este periodo sujetos a limitaciones y a persecución, hasta octubre de 1960 cuando se dio un nuevo golpe de Estado. (Rojas Bolaños; 1994:102-107; Dalton 1994:113-142; Armstrong y Rubin 1989)

El golpe dio lugar a una junta cívico militar que nuevamente intentó impulsar reformas políticas y económicas que contaron con la oposición de la oligarquía y grupos militares desafectos que provocaron un nuevo golpe militar en enero de 1961 que puso en el gobierno a un “Directorio Cívico Militar”. Entre las medidas llevadas a cabo por el directorio estuvieron encaminadas aquellas orientadas a alentar el proceso de modernización económico así como medidas de protección laboral tales como el “Estatuto Protector de los Trabajadores del Campo”, la “Ley de Bienestar Campesino” y el decreto sobre dieta mínima para el trabajador rural. Se realizaron elecciones restringidas que permitieron que el presidente Rivera gobernara con cierta estabilidad, continuando la línea del “reformismo moderado”. En 1967 se dieron nuevas elecciones en ese marco de democracia restringida, en las que a pesar del predominio inducido del Partido Conciliación

Nacional PCN, partido instrumento de los militares para su continuidad en el gobierno fueron abriéndose paso fuerzas políticas que, como la DC podían constituirse en opciones de cambio.

La continuación de este régimen se vio desafiada desde finales de la década de 1960 por una importante movilización social que, inicialmente circunscrita a las capas medias urbanas, se fue extendiendo a las zonas rurales. De cara a las elecciones presidenciales de 1972 los partidos opuestos a la continuidad del régimen constituyeron la Unión Nacional Opositora que aparentemente obtuvo la mayoría de los votos. El fraude electoral, las dificultades para contener la protesta social y la crisis económica abrieron el camino a la confrontación social. (Rojas Bolaños;1994:122-127)

En el caso salvadoreño, a diferencia del guatemalteco, lo que se presenta son sucesivos intentos de conciliar la modernización y el crecimiento económico con la democratización del régimen político y la implementación de políticas sociales. El mayor opositor a las reformas fueron los grupos oligárquicos que tuvieron la capacidad de aliarse con grupos militares y políticos para preservar el status quo. Cada intento de reforma se vio acompañado de movilización social y un nuevo cierre del sistema político.

Al igual que en el caso guatemalteco las fuerzas políticas se posicionaron dentro y fuera del sistema. En el primer caso se constituyen bloques a favor del régimen y reformistas. Las fuerzas antisistema se empezaron a constituir a principios de los años setentas y no es sino hasta fines de esa década que adquieren protagonismo en el marco del incremento de la violencia política que llevó a la guerra civil. El PCS se mantuvo hasta el último momento como una fuerza reformista que, aún desde la clandestinidad, impulsaba un programa reformista. La situación creada a partir de octubre de 1979, que se revisará mas adelante, modificó esta situación.

De acuerdo con Artiga, los partidos a favor del régimen se constituyen durante la década de los cincuentas alrededor de lo que denomina prudismo, con el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) como eje. (2000:107) El curioso nombre hace en la práctica más importante el pael de “unificador” que este partido pretendía jugar antes que revolucionario. (Rouquié;1991:63). Es una partido de reformismo controlado. Este partido será sustituido por el Partido Conciliación Nacional (PCN) que se constituyó en el partido oficial con el apoyo institucional del ejército.

En el caso de Nicaragua, el factor explicativo que permitió el control político de la dinastía de los Somoza sobre el país está relacionado con la capacidad que esta familia tuvo para cooptar grupos sociales a través de la distribución de prebendas. En ese sentido, en períodos de crisis Anastasio Somoza García tendió a congraciarse con los sectores populares y medios a través de medidas que hoy se calificarían de populistas; a cooptar a ciertos empresarios a través de beneficiarlos con negocios públicos; y, en momentos de desafíos serios al sistema, a pactar la distribución del poder con sus adversarios conservadores y, en ciertos casos también a rivales de su propio partido liberal.

Como lo explica Walter (2004) el ascenso de la dinastía se debió en buena medida al papel que Somoza García jugó en el desmontaje o transición del protectorado norteamericano establecido en este país desde principios de siglo. Somoza no sólo mantuvo el control de la guardia nacional (entidad militar formada por el propio gobierno norteamericano), se congració con ellos al ser partícipe del asesinato de Sandino, sino que llegó a convertirse en un hombre de confianza del gobierno estadounidense.

La “toma del poder” por parte de Somoza a finales de los años 30 estuvo definida por la continuidad de las pugnas entre liberales y conservadores; los conflictos al interior del partido liberal que no lograba articular una propuesta “unitaria” de continuidad y la figura que fue construyendo de si mismo en cuanto a que tenía posibilidades y capacidades para enfrentar la crisis económica y política que atravesaba Nicaragua. A partir de su primera elección como presidente de Nicaragua Somoza García utilizó el gobiernos y los recursos del Estado para enriquecerse el personalmente, de manera que no dependiera de los grupos económicos con los que se enfrentó frecuentemente; para garantizarse la lealtad casi absoluta de la guardia nacional; y, para neutralizar posibles adversarios políticos.

La férrea dictadura no se basó exclusivamente en la represión, que a la larga fue un recurso poco frecuente, sino en la cooptación a través de distintos medios de los grupos y sectores sociales que pudieran desestabilizar al régimen. Así, la mayor parte del movimiento sindical y el propio partido comunista impulsó una línea de “coexistencia pacífica” con Somoza. Continuando la tradición establecida en el siglo XIX, las disputas entre partidos políticos se resolvieron a través de pactos que permitieron el reparto del poder, entre liberales y conservadores.

Se trató de un pacto político que aunque no era equitativo (los conservadores no recibieron cargos importantes ni tuvieron presencia en las municipalidades) se sostenía por la promesa de una posibilidad futura de participación. Desde el punto de vista que se ha venido manejando en este trabajo la exclusión política sobre la que se basó la concentración de recursos se desarrolló de una manera distinta a la de los otros dos países objeto de estudio.

Durante la dinastía de la familia Somoza tuvieron lugar ocho elecciones nacionales en los años 1936, 1947, 1950, 1957, 1963, 1966, 1972 y 1974. De acuerdo con Krenerich, las elecciones al estilo somocista "... se caracterizaron por desarrollarse en parte de jure, en parte de facto, dentro de una competencia bipartidista artificial. Basándose en las prohibiciones de partidos y en las altas barreras de admisión, la candidatura quedó casi exclusivamente reservada para los dos partidos 'históricos' del país, el Partido Liberal Nacionalista (PLN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN). El PLN fue instrumentalizado por los Somoza como partido oficialista. El PCN era el foro de articulación política de la oposición conservadora oligárquica. Aparte de estos se presentaron ocasionalmente el partido pro somocista ad-hoc Partido Conservador Nacionalista (1947) y el Partido Conservador nicaragüense. En el caso de este último, se trataba de un partido de 'oposición' insignificante y artificial, que había sido fundado en 1957 por iniciativa somocista en torno a unos pocos políticos conservadores, cuando el PCN se abstuvo de participar en las elecciones. El Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Social Cristiano (PSC), partidos reformistas de clase media, sólo pudieron participar en las elecciones a través de alianzas electorales (informales)." (1996:44)

Evidentemente nunca existieron condiciones para que los partidos de oposición se pudieran presentar como una alternativa a los electores, no se permitía la competencia igualitaria y, en casos de riesgo, la dictadura recurría a la cruda represión. La relación con la oposición estuvo asociada a la integración de algunos grupos y la exclusión de otros, así como ceder cargos a los partidos integrados. Sin embargo, los Somoza lograron movilizar y articular electores a través del manejo de estructuras clientelistas y el presentar la pertenencia partidaria como medio de movilización social.

A diferencia de Guatemala y El Salvador, en Nicaragua no se desarrolló ni consolidó una oligarquía terrateniente tradicional que tuviera la capacidad de convertirse en

el actor político y económico principal. Los prolongados conflictos entre liberales y conservadores debilitaron y desgastaron a las elites; el café no cumplió en este caso el papel de cultivo estratégico, se introdujo tardíamente al país y no se convirtió en un factor promotor de una elite cafetera dominante; y, las intervenciones norteamericanas introdujeron sesgos significativos al proceso político que condicionaron que los recursos económicos internos no se tradujeran mecánicamente en poder político. Apoyado por los norteamericanos Somoza se hizo del control del Estado, e hizo uso de este para construir una base de poder económico propio y para modular las correlaciones de fuerzas entre los grupos económicos.

Edelberto Torres Rivas, haciendo referencia a una propuesta de Weber califica a este régimen como de sultanato, en el que el poder individual tiene consecuencias para la totalidad de la estructura política y social. Se trata de una compleja política de elites en la que las mayorías populares están efectivamente excluidas pero en el que los grupos dominantes atraviesa una permanente inestabilidad que impidió la consolidación de un bloque de poder más allá de la dictadura familiar.

A manera de balance económico y social del período Rannis y Stewart señalan que “durante la era de Somoza se registraron altas tasas de crecimiento, pero su distribución fue muy desigual. Los propios Somoza eran dueños o tenían el control del 60% de la actividad económica del país. El gasto social, que también estaba desigualmente distribuido, era bajo. Hacia fines del decenio de 1970, sólo un 65% de los niños en edad escolar estaban matriculados en la escuela y no más de 22% terminaba los seis años de enseñanza primaria. Tres cuartas partes de la población rural eran analfabetas. La tasa de mortalidad infantil bordeaba los 100 por cada mil nacidos vivos. Entre 1965 y 1975 se duplicó el número de niños menores de 5 años que padecían malnutrición, en circunstancias de que el PIB también aumentó el doble.” (2002:22)

La revolución nicaragüense emergió en el marco del fin del ciclo de pactos, de la imposibilidad del último Somoza de darle continuidad al pacto con los conservadores; la inconformidad y movilidad de las capas medias y el levantamiento popular atizado por la represión y la crisis económica.

La integración de la Junta de Reconstrucción Nacional permite analizar la coalición que derrocó a los Somoza. Los sandinistas no eran inicialmente la fuerza hegemónica --

aunque contaban con la fuerza de la legitimidad moral que les otorgaba el haber sido inclaudicables en la lucha contra el tirano: no sólo no pactaron sino que sufrieron en carne propia persecución, cárcel y muerte – ,en la junta participaban además connotados miembros de la tradición conservadora – como doña Violeta Barrios de Chamorro – y líderes empresariales.

El derrocamiento de Somoza marca un hito en la crisis política centroamericana, crisis que de acuerdo con Torres Rivas fue la expresión unificada de dos procesos críticos: “Uno, la vieja crisis oligárquica no resuelta por la vía de la plena renovación burguesa y, otro, una crisis del orden capitalista en general, producto de las formas de la lucha de la participación popular y, con ellas, la respuesta estatal. Ambas se presentan confundidas ahí, donde la crisis se expresa como crisis política, porque es en este nivel donde la contradicción está planteada. En efecto, la virulencia del conflicto y la rapidez con que se descompone el orden estatal hace que prima facie se cuestione el papel del Estado como órgano de regulación y dirección de la sociedad; la crisis política es una manifestación, hoy día de desorganización de la actividad estatal y, en consecuencia, se experimenta como un desafío total, porque es ahí donde las fuerzas sociales se ponen finalmente a prueba, donde la dominación de una clase se expresa como dirección o como ausencia, y la violencia y el terrorismo estatal ocupan su lugar.” (1987:49)

La crisis oligárquica se debió a que la economía agraria no logró modernizarse plenamente ni fue reemplazada por una economía industrial. Lo que se dio fue una coexistencia pacífica asociada en parte a la diversificación productiva que llevaron a cabo los grupos empresariales. Esta combinación contribuyó a un mayor empobrecimiento de la población rural. “En la estructura dominante, los sectores más atrasados los restos de la oligarquía, aún están presentes y dotados de la lucidez final que antecede a la muerte. Son ellos los que han aconsejado la defensa de la propiedad terrateniente como si fuera la defensa final del sistema; las fracturas internas de la burguesía parecen olvidarse ante el temor oligárquico a su desaparición.” (1987:50)

De acuerdo con Torres Rivas, la lucha contra la oligarquía se confunde o fusiona con una lucha anticapitalista. “Con la caída de la dictadura somocista, la ofensiva popular pasó a enfrentar tareas anticapitalistas. El 19 de julio se dio la última batalla contra la oligarquía, pero de ella resultó un desplome del sistema. En el Salvador, por ello, no es

casual que para detener la ofensiva popular, a punto de triunfar, se haga la reforma agraria, se nacionalice la banca y el comercio exterior, tres golpes al corazón de las clases agrarias.” (1987:50) La democracia se presenta como la hija no deseada de una revolución abortada.

III.3 Las bases históricas de la desigualdad

En el capítulo anterior de esta tesis se presentó un modelo de análisis del sistema político que pretende contribuir a captar cómo el sistema político era estructuralmente distorsionado por las condiciones de alta desigualdad, de manera que este se convertía en productor y reproductor de desigualdades a partir de la utilización del Estado a favor de determinados grupos. Sin embargo, la comprensión de este modelo no puede realizarse a partir de una lectura sincrónica del mismo, ya que, en lo que se observa en este momento se expresan relaciones de poder construidas históricamente.

Es por eso que en este capítulo se planteó discutir en qué condiciones entraban estas sociedades a los procesos de democratización, y más concretamente, cuales eran las desigualdades estructurales que limitaban la democratización. Para abordar esto se consideró identificar las bases de lo que Tilly ha denominado como desigualdades categoriales y la forma en que estas han continuado y cambiado en el tiempo. Una visión esquemática plantearía que las desigualdades han persistido en el tiempo a través de la continuidad de la exclusión de la población rural que al mismo tiempo ha sufrido cambios de acuerdo al modelo económico existente en cada período, de manera que el siervo colonial pervive en el trabajador forzado de las plantaciones que continúa con el pobre del campo.

Efectivamente, en trazos muy generales puede pensarse en que la desigualdad ha persistido a través del mantenimiento de la exclusión de un grupo social que no es desechable sino que es indispensable para la continuidad de un modelo de acumulación concentrador y excluyente. Sin embargo, este abordaje debe incorporar procesos dinámicos en toda la estructura social que permite la continuidad, cambio y ampliación de las clases dominantes; la ampliación y contracción de las capas medias; y, la persistencia y el cambio de y entre los grupos excluidos.

En este proceso, el control del Estado ha jugado un papel determinante. Se trató de un estado que ha impulsado y determinado los procesos de acumulación, y que no sólo estableció una relación simbiótica con los grupos dominantes sino que se ha mimetizado

con las necesidades del modelo económico. En el auge del café construyó infraestructura y garantizó, por la fuerza inclusive, la mano de obra necesaria para este producto; se convirtió en una suerte de estado emprendedor para impulsar el cultivo del algodón – para poner un ejemplo – y, frente al desafío a la dominación se constituyó en un estado contrainsurgente y terrorista.

La desigualdad se presenta en estos ámbitos y continua a partir de procesos de exclusión política, económica y social que, según la ubicación de los individuos actúa de manera diferenciada. Sin embargo, en los momentos claves es la exclusión política la que condiciona la dialéctica de inclusión y exclusión. Los levantamientos revolucionarios en parte se explican como una respuesta violenta y extrema a esta realidad.

IV. Las Transiciones

Para abordar las capacidades de las democracias centroamericanas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, se propone analizar las condiciones en las que se ha venido construyendo esta institucionalidad democrática. En particular, interesa destacar las condiciones concretas en las que se dio el desmontaje de los sistemas autoritarios, las bases económicas y sociales sobre las cuáles se construyó la democracia, y, los resultados sociales de esto. Analíticamente se considerarán distintos niveles para abordar el marco social en el que se dio este proceso enfatizando que no se dio linealmente, sino que presenta discontinuidades.

En el ámbito económico por ejemplo – y como se verá en detalle adelante – la construcción de orden democrático se inició en el marco de una situación económica crítica que llevó a la implementación de hecho de un programa de ajuste brutal, de manera que este régimen político empezó a instituirse en una situación adversa. En esta materia la democracia no empezó con buen pie, sino estuvo acompañada del deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la región, históricamente pobres, aún más empobrecidos por las guerras civiles y con servicios estatales reducidos. Una segunda etapa de la democratización coincidió con el cambio de modelo económico que, aunque estuvo acompañada de crecimiento económico, dinamizó las desigualdades.

En el plano social, pueden también diferenciarse dos fases. La primera estaría definida por un proceso de agudización de la conflictividad social que se expresó política y militarmente y, una segunda fase cuya clave está en los profundos cambios sociales que ha atravesado la región. Factores como la migración, la urbanización, el aumento – aunque aún insuficiente – de la escolaridad de buena parte de la población constituyeron nuevas realidades sociales. Las sociedades centroamericanas cambiaron de manera paralela a la institucionalización de la democracia. De la situación crítica que existió a lo largo de la década de los ochenta en la que los Estados estaban limitados de realizar política y gasto social, se ha pasado a esfuerzos más o menos sostenidos de incrementar este rubro presupuestario. Aunque efectivamente, la pobreza y la desigualdad no parecen ceder de manera significativa y permanente, la expansión de ciertos servicios sociales se ha traducido en mejorar ciertos aspectos de la vida de las y los ciudadanos. Con lentitud y de

manera insuficiente, en la última década se han observado algunas mejoras en los indicadores sociales.

Finalmente, en lo político también pueden distinguirse dos fases generales de este proceso en Guatemala y El Salvador. En primer lugar, una transición desde arriba, una democracia sustentada en un pacto de exclusión en el que los ejércitos, los partidos políticos permitidos y los grupos de poder económico llegaron a un acuerdo tácito o explícito de que para enfrentar el estallido revolucionario era necesario hacer ciertas concesiones en el tema de la participación política. Concesiones que no alteraran de manera significativa el status quo y que permitieran derrotar políticamente a los insurgentes y corresponder al ambiente democrático que se constituía en América Latina y el mundo. En esta primera etapa la paradoja se manifestaba en la realización de elecciones en medio de guerra civiles, dando lugar a la neutralización del carácter democrático de un ejercicio democrático. En una segunda etapa, se asistió a los procesos de negociación de acuerdos de paz, que dieron lugar a lo que Wood denominó para el caso salvadoreño transiciones desde abajo, en las que finalmente los actores y sectores excluidos pudieron entrar al sistema político.

En Nicaragua la situación fue mucho más compleja. La democracia fue postergada, antes que rechazada por los sandinistas hasta 1984; posteriormente, la alternancia se impuso a partir de un chantaje contra el pueblo nicaragüense: el proyecto Sandinista fue derrotado en las urnas por el hambre y la guerra impuestas desde el exterior.

En este capítulo se exploraran estos procesos para entender e interpretar las bases sociales y económicas de estas democracias, que son las que fijan sus alcances y limitaciones.

IV.1 La temporalidad de la transición

Una primera interrogante para empezar a desarrollar este apartado es si las peculiares transiciones en estos países marcaron el fin de la crisis y el inicio de un proceso de estabilidad o bien, estas son parte de la propia crisis. Sobre lo que no caben dudas es que estas transiciones se desarrollaron en un contexto general adverso: una situación económica difícil marcada por el decrecimiento de la economía, la inflación, la caída de las exportaciones y el aumento de la pobreza; un contexto político definido por conflictos armados aún no resueltos que imposibilitaron el libre juego de las fuerzas políticas; un

entorno internacional caracterizado por una reintensificación de la guerra fría en el que la región resultó ser un teatro de operaciones relevante; y, una polarización social que dificultaba, cuando no impedía, la articulación de coaliciones políticas que impulsaran un pacto social distributivo.

Para iniciar esta discusión conviene intentar delimitar el período temporal al que se hace referencia cuando se habla de transición, se trata de una cuestión que sigue siendo objeto de debate. La fecha de inicio podría plantearse en el momento en que se convocaron o realizaron las primeras elecciones de la nueva etapa democrática, o bien, en los períodos de resquebrajamiento de los regímenes autoritarios. Así, en el caso nicaragüense puede pensarse en 1984, cuando se realizaron las primeras elecciones libres en la historia política de ese país, y/o, en julio de 1979 cuando fue derrocada la dictadura de Somoza. En El Salvador podría ubicarse en 1982, año que se realizaron las elecciones para Asamblea Constituyente y se eligió un presidente provisional y/u octubre de 1979 cuando la “juventud militar” realizó un golpe de Estado y entregó el gobierno a la junta revolucionaria. Finalmente, en Guatemala puede hablarse de la convocatoria a Constituyente en 1984 y el golpe del 23 de marzo de 1982⁵².

En cuanto al fin de la transición, dependiendo del indicador puede pensarse en la conclusión de éstas. Si se considera como marca del final de la transición la terminación de los conflictos armados internos, las fronteras del período se ubicarían entre 1991/1992 para Nicaragua y El Salvador y 1996 en Guatemala. Si el indicador es la alternancia o la entrega de gobierno de un civil a otro, esto se dio relativamente temprano en los distintos países: en 1989 en el Salvador, Alfredo Cristiani de ARENA sustituyó a José Napoleón Duarte del PDC; en 1991, Guatemala, Jorge Serrano Elias del MAS a Vinicio Cerezo Arévalo de la DCG; y, en 1995 Enrique Bolaños del partido liberal sustituyó a doña Violeta Barrios de Chamorro de la amplia coalición Unión Nacional Opositora. Si se piensa en una alternancia radical, es decir el cambio de un gobierno de derecha a uno de izquierda o viceversa, la transición se pensaría inconclusa en Guatemala y en El Salvador; en el primer país las fuerzas de izquierda ni siquiera han podido articular un proyecto capaz de disputar el poder a las elites y, en el segundo, ARENA ha gobernado durante cuatro períodos presidenciales consecutivos.

⁵² Cfr. Solórzano (2001:6)

De cualquier forma, se trata de un período relativamente prolongado 1979-1996, diez y siete años en los que la fisonomía política, económica y social del mundo y de Centroamérica cambió significativamente⁵³. Así, mientras en 1979 se iniciaba la llamada segunda guerra fría que establecía sus nuevos campos de batalla en Afganistán y Nicaragua, para 1996 el bloque soviético había implosionado y, después de la primera guerra del golfo estaba en pleno auge el llamado momento unipolar. Mientras que a principios de la década de 1980 Centroamérica y América Latina en general estaban hundidos en plena crisis económica y la moratoria del pago de la deuda desencadenaba procesos inflacionarios y de empobrecimiento pocas veces vistos, a mediados de la década siguiente la región parecía emerger con cierta estabilidad en materia de crecimiento. Sin embargo, la desigualdad, cual dinosaurio de Monterroso, seguía persistiendo.

IV.2 Un inicio difícil: democracia y crisis económica

Para entender y analizar la construcción de la democracia en los países objeto de estudio es pertinente señalar que este proceso se inició y desarrolló en sus primeros años en una situación económica que, como se señaló antes, agudizó las desigualdades y empobreció a un mayor número de personas. De acuerdo con Garnier la dimensión económica de la crisis centroamericana estuvo condicionada por la combinación de patrones de crecimiento económico, régimen político y distribución. Esta combinación de factores se manifestaba de manera distinta en Costa Rica que en Guatemala o El Salvador. En el primer país mencionado, donde se dio un proceso temprano y continuo de democratización, se estableció un pacto social y político que tendía al crecimiento de los salarios y a la expansión del gasto social. Esto provocó, según el autor citado, disparidad entre consumo público y privado, y, la reducida capacidad productiva.

Por el contrario, en los otros dos países, donde lo que se preservaron fueron pactos de exclusión, el frágil equilibrio financiero alcanzado se logró a costa de ensanchar las desigualdades, lo que a su vez agudizó el conflicto social y político y finalmente impactó

⁵³ Para el análisis de los sistemas de partidos políticos Artiga ha propuesto a 1979 y 1997 como años que delimitan la transición. Esta temporalidad "... debe tomarse como un recurso analítico que se justifica en el hecho de que la caída del régimen somocista en Nicaragua abrió una etapa de crisis política regional que se cerró con la firma y puesta en marcha de los Acuerdos de Paz del conflicto en Guatemala. Durante este período, cuatro países centroamericanos cambian de régimen. Transitan desde regímenes oligárquicos (autoritarios) hacia regímenes democráticos. Actualmente estos países se enfrentan con los problemas propios de la consolidación." (2000:118)

negativamente la economía. En palabras del autor citado, en los cuatro países del norte de Centroamérica la represión sustituyó al déficit fiscal como instrumento de control de las contradicciones estructurales.

A principios de la década las diferencias de ingreso anual per capita entre los países eran significativas: Costa Rica US\$ 900.00; Guatemala y Nicaragua poco más de US\$ 400.00; y, en El Salvador y Nicaragua ligeramente superior a US\$ 200.00. El porcentaje de población pobre era del 75% en Guatemala, El Salvador y Honduras; 60% en Nicaragua y poco menos del 25% en Costa Rica. Los frutos del crecimiento del cuarto de siglo anterior habían reproducido el viejo patrón de concentración y agudizaban la situación de vulnerabilidad con la que la mayoría de la población de la región encaró la debacle económica.

Las razones del colapso de las economías centroamericanas están asociadas a variables económicas, políticas y sociales. En lo económico se ha señalado que, a pesar de la diversificación, los buenos precios, y el relativo éxito que estas economías tuvieron para enfrentar la crisis petrolera, se desarrolló desde mediados de la década de 1970 un constate deterioro de los términos de intercambio. En este caso, la dependencia de su sector externo provocó la disminución del volumen de las exportaciones, la caída de los precios de los principales productos de exportación y, una disminución de la capacidad de crecimiento económico. (Granier; 1994:94).

En Honduras el deterioro de los términos de intercambio alcanzó un 29%; 45% en Costa Rica; 48% Nicaragua y 55% para El Salvador y Guatemala. Las exportaciones cayeron además entre 1980 y 1982 en un 42% en Costa Rica, 17,5% en El Salvador; 22.8% en Nicaragua, 28,9% en Honduras y 32,2% en Guatemala. (Garnier; 1998:96) La apertura y la dependencia al exterior de estas economías mostraron en estos años su cara menos amable.

La caída de las exportaciones y el decrecimiento de la economía limitaron los ingresos fiscales de los gobiernos de la región. Entre 1980 y 1983 "... los ingresos corrientes del gobierno central cayeron en un 26% en El Salvador, en un 17% en Guatemala y en un 5% en Honduras; y en costa Rica dichos ingresos se redujeron en un 24% de 1980 a 1982." (Garnier; 1994:97) Sin embargo, para responder a las demandas sociales los

gobiernos promovieron la expansión del gasto público, lo que a su vez redundó en un aumento del déficit fiscal.

Para cubrir esto los gobiernos recurrieron, en primer lugar, al endeudamiento externo, “aprovechando” las condiciones de crédito favorables que se crearon con la abundancia de circulante derivada del aumento de los precios del petróleo; posteriormente se recurrió al crédito interno, creando problemas en las tasas de interés. Por si fuera poco, el comercio intrarregional sufrió una fuerte contracción. Las exportaciones hacia la región se redujeron en un 56% en Nicaragua, 43% El Salvador, 30.8% en Costa Rica, 23,6% en Guatemala. (Garnier; 1994:102; Suvekas; 2002:89-91)

Las condiciones económicas y la situación de conflicto político y militar que se estableció en 3 de los países y que amenazaba con convertirse en un conflicto regional provocaron también la fuga de capitales. Paradójicamente, como lo muestra Torres Rivas, en Costa Rica se dio la mayor salida de capitales. Entre 1971 y 1987 de Guatemala, El Salvador y Nicaragua salieron 4 447, 1547 y 5 120 millones de dólares, mientras que en el mismo período de Costa Rica salieron 5644 millones de dólares. (2006:112)

Frente a la explosión de los desequilibrios económicos, todos los países se vieron forzados a implementar lo que Garnier denominó una “primera etapa de ajuste no controlado típicamente recesivo” cuyo indicador más claro fue la evolución de la producción. Entre 1978 y 1983 “... todos los países de la región presentaron tasas negativas de crecimiento durante uno o más años, siendo 1982 el año en que todos vieron caer su producción, para una contracción promedio de un 5% para la región en su conjunto. Con pequeñas variaciones cronológicas entre los países, las caídas en la producción fueron significativas en todos ellos: en El Salvador y Nicaragua la producción cayó en poco más de un 22% en términos reales; en Costa Rica la caída fue de un 9,4%, en Guatemala de un 6%, y en Honduras, el país menos severamente afectado por la crisis, el PIB se redujo solamente en un 2,2% en términos reales.” El producto per capita cayó en un 19% en promedio en esos años.

La caída de la producción estuvo acompañada también de una disminución en la inversión que afectó el empleo y disparó el subempleo. Obviamente, el resultado de la crisis fue el empobrecimiento, aún mayor, de las poblaciones centroamericanas. “En el caso de Costa Rica, donde la pobreza ha sido tradicionalmente menor que en el resto de la

región se estima que el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de la pobreza aumentó del 25% a más de un 40% como resultado de estos procesos; en Nicaragua este porcentaje aumentó del 61.5% al 68.7%; en Honduras pasó del 68.1 al 78.8%; en Guatemala, del 71.1% al 82.6%; y, en El Salvador, la población viviendo bajo la línea de pobreza aumentó de un 68.1% a un 86.9% de la población total. Los datos no pueden ser más elocuentes, y sin embargo lo son: un 64% de los guatemaltecos y más de la mitad de los hondureños y salvadoreños vivían, después de la crisis, en condiciones de miseria extrema.” (1994:107)

En este caso, las bases económicas y sociales de las democracias no podían ser peores. A finales de la década de los ochenta del siglo XX Torres Rivas escribía sobre las consecuencias de la pobreza para las nacientes democracias: “Primero, las dificultades y luego la imposibilidad de atender las necesidades familiares de alimentación, vivienda, vestido y educación más elementales. También deberían incluirse aquellos aspectos que, como la oportunidad del tiempo libre y del disfrute creativo, de la vida como expresión de dignidad, deben acompañar la existencia social hoy día. En segundo lugar, se produce al mismo tiempo una incapacidad para afrontar el problema por los mismos afectados por la pobreza y con ella la dificultad para reivindicar alguna salida y organizarse colectivamente para lograrla. La pobreza extrema está unida a la pasividad extrema. A la falta de poder por la naturaleza de las relaciones sociales que la pobreza produce y reproduce. Finalmente, otro indicador ahora importante es que la distancia social con los sectores nacionales de mayor ingreso ha aumentado en la década y aún más con el ingreso promedio de los países más desarrollados. Esto significa que la calidad de la pobreza ahora es distinta que en el pasado porque su referencia es el bienestar y la opulencia de una minoría que comparte la misma historia.” (1994:174)

Como se verá adelante en detalle, la democracia y la política en su conjunto carecían de recursos e instrumentos para enfrentar la pobreza y la desigualdad; y a la exclusión política basada en la violencia se agregaba ahora la exclusión de aquellos sectores de la población que debían concentrar sus esfuerzos en la sobrevivencia cotidiana.

Después del ajuste espontáneo, los gobiernos de la región – con excepción de Nicaragua – empezaron a ejecutar, con el apoyo del FMI programas de estabilización económica. Entre 1979 y 1990 se operaron en la región 15 de estos acuerdos, en algunos

casos con el apoyo adicional del Banco Mundial y la AID norteamericana. Teóricamente estos acuerdos tenían como objetivo "... ajustar los desequilibrios financieros para que se corrijan las señales del mercado y, en consecuencia, las variables reales se tiendan a ajustar por sí mismas." Para alcanzar estos objetivos se propone en primera instancia contraer la demanda interna mediante devaluaciones del tipo de cambio, políticas monetarias y crediticias restrictivas, y políticas salariales austeras. Por su parte, la contracción de la demanda pública "...se busca mediante una reducción global del gasto la cual suele afectar fuertemente a los gastos de inversión y al gasto social." (Garnier; 1994:108)

Aunque el control del déficit fiscal puede lograrse tanto por la vía de la reducción del gasto como por la expansión del ingreso, la opción implementada fue la primera debido a los sucesivos fracasos en el intento por llevar a cabo reformas tributarias. De acuerdo con el autor que se ha venido citando, entre 1982 y 1983 se dieron intentos por realizar reformas tributarias en Guatemala, lo que implicó el establecimiento de un impuesto sobre el valor agregado que no logró ni la tasa que se pretendía ni cubrió a una gran cantidad de bienes y servicios. La negociación de este llevó incluso a la reducción de impuestos a la exportación. En El Salvador en 1984 se aplicó un impuesto temporal a los ingresos por exportaciones de café, mientras que en Costa Rica "... los paquetes tributarios aprobados en 1983 y 1988 estuvieron igualmente sesgados hacia los impuestos indirectos y también se vieron acompañados por reducciones en otros tributos, especialmente en el impuesto sobre la renta y las cargas sobre las exportaciones, resaltando la reducción en el impuesto sobre las exportaciones de café y la eliminación del impuesto a la exportación que, como en otros países benefició al sector bananero." En Nicaragua, a pesar de que el sandinismo tenía mayor control del poder, los intentos por elevar los ingresos se vieron neutralizados por la inflación." (Granier; 1994:110)

Ante las dificultades para aumentar los ingresos tributarios las políticas de ajuste se centraron en la reducción del gasto. En esta dirección en 1984 Costa Rica aprobó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, por la que se congeló el número de empleados públicos, se retiró a los trabajadores del gobierno de más de 65 años de edad, se promovió el pago de beneficios acumulados a los empleados del sector público para motivar su paso al sector privado; y, se limitaron los aumentos salariales. En el resto de países, con excepción de Nicaragua también se implementaron medidas para reducir el

gasto público que, en Guatemala pasó del 18.6% al 12% del PIB, en El Salvador de un 27% a un 20.2%, mientras que en Costa Rica se redujeron de un 35,1% a un 28%. (Garnier; 1994:114)

En cuanto a la reducción del consumo privado, las propias condiciones de pobreza y extrema pobreza de la mayoría de la población hacían que fuera difícil contraerlo aún más. En Costa Rica, donde la capacidad de consumo de la población era mayor, se impulsaron medidas en esa dirección, mientras que en los otros países "... el desequilibrio externo se combatió más por medio de un efectivo control de la demanda interna y restricciones a las importaciones - incluyendo tipos de cambio múltiples que por medio de la devaluación abierta." (Garnier; 1994:120)

En Guatemala se dio un jaleo entre el gobierno y el FMI en el tema de la devaluación. Se dieron soluciones intermedias como sistema de cambio múltiple, hasta que en 1988 se concluyó con esos sistemas y el Quetzal que había mantenido la paridad respecto al dólar hasta 1985 se devaluó. Esto dio lugar a aumentos de precios del 31.5% en 1985 y 25,7% en 1986.

En Nicaragua y El Salvador los conflictos internos hicieron aún más difícil la situación económica. "En El Salvador, la devaluación que se dio en 1982, cuando los bancos comerciales e hipotecarios fueron autorizados para comprar y vender dólares al precio vigente en el mercado negro, apenas estabilizó la sobrevaluación que se venía dando desde la década de los setenta en el tipo de cambio real. Tal y como había sucedido en Costa Rica, esta devaluación tuvo un fuerte impacto inflacionario que terminó por anular los efectos de la devaluación nominal. Con mayor inflación, un mayor déficit fiscal y unas reservas internacionales que seguían reduciéndose, el gobierno salvadoreño optó por echar marcha atrás, limitando el mercado paralelo de divisas; en esta decisión, como plantean Rivera y Sojo, 'la guerra parece haber tenido un papel central, ya que la fuga de divisas y en general el desorden imperante en el mercado cambiario, dificultaban su conducción política'. En consecuencia, el tipo de cambio volvió a elevarse rápidamente, y fue sólo durante el gobierno de Duarte cuando, bajo fuertes presiones de AID y de FUSADES, se unificó el tipo de cambio concretando una efectiva devaluación real del 25%." (1994:126) El desempleo creció a niveles del 25 - 30 % durante la década de 1980.

En Nicaragua se intentaron impulsar políticas expansivas, pero la carencia de recursos y los costos de la guerra impusieron límites difíciles de superar. En el tema cambiario el gobierno Sandinista intentó mantener a flote la moneda, aunque para 1987 el tipo de cambio en el era casi 180 veces superior al oficial. En 1988 y 1989 se dieron fuertes devaluaciones que llevaron a que se necesitaran 16000 córdobas nuevas por dólar. (1994:128) En 1988 el aumento de precios superó el 33 000%. Paralelamente el déficit fiscal continuó creciendo de manera desproporcionada, lo que llevó a la aplicación de un plan ortodoxo sin el apoyo de las entidades financieras internacionales.

La guerra fue determinante en el desquiciamiento de la economía: “Se estima que entre 1980 y 1989 el embargo norteamericano provocó pérdidas a Nicaragua por un monto superior a los mil millones de dólares, a los que se agregan otros mil cuatrocientos millones como resultado de las perdidas de producción y propiedad resultantes de la guerra misma. Estos 2400 millones de dólares representan – grosso modo – el valor de las importaciones nicaragüenses de los últimos tres años.” (1994:128)

En general, los programas de ajuste estructural enfatizaron la apertura de la economía, la reducción de los aranceles y la reducción y eliminación de subsidios.

Cuadro 7
Centroamérica: Tasas de Variación
Del Producto Interno Bruto
-cifras relativas-

	Total									
Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Guatemala	3.9	0.9	-3.4	-2.7	0	-0.6	0.3	3.6	3.5	4
El Salvador	-9	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1	-1
Nicaragua	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1	-0.7	-7	3
Honduras	1.9	1	-1.8	-0.1	2.5	1.5	5.1	4	3.9	2.5
Costa Rica	0.7	-2.4	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	5.3	2.8	5
	Por Habitante									
Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Guatemala	1	-1.8	-6.1	-5.4	-2.8	3.3	-2.6	0.7	0.8	0.8
El Salvador	-10.5	-9.6	-6.5	-0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.4	-3.1
Nicaragua	1.5	2	-4	1.2	-4.8	-7.3	-4.3	-4	-11.1	-6.4
Honduras	-1.7	-2.6	-5.3	-3.6	-1.2	-1.9	1.6	0.7	0.7	-0.7
Costa Rica	-2.3	-5.3	-10	-0.3	4.8	-2.1	2.4	2.5	0.1	2.3

Fuente: Menjívar y Trejos (1990)

En el cuadro 7 se muestran las cifras del crecimiento económico en Centroamérica durante la década de 1980 que resumen lo que se ha venido señalando. La implantación democrática en la región se desarrolló de manera simultánea a una crisis económica que se expresó en el decrecimiento de esta economía. Todos los países de la región fueron afectados, aunque los países objeto de estudio muestran mayores dificultades.

IV.3 Elecciones en guerra

Reconociendo que un elemento fundamental del régimen democrático es la celebración periódica de elecciones libres y competitivas, nuevamente el caso centroamericano se presta, por lo menos en una primera fase, a cierta problematización sobre los alcances y límites de los ejercicios electorales. En dos de los países – El Salvador y Guatemala – se dio la situación de que los militares abandonaron el poder a través de golpes de Estado que son parcialmente el reflejo de una decisión institucional – que en buena parte se explica como parte de una estrategia contrainsurgente. En Nicaragua, las elecciones no nacieron de la intención o el compromiso Sandinista de construir una democracia procedimental, sino de la necesidad de legitimar al gobierno frente a la sociedad y la comunidad internacional en el contexto de una agresión internacional.

La discusión se iniciará con los primeros dos países mencionados. Algunas veces se sostiene que las convocatorias a elecciones en ambos países se debieron a la presión norteamericana. Sin dejar de tomar en cuenta la presión internacional debe considerarse

que en estos países existía una amenaza insurgente real, que el gobierno norteamericano estaba decidido a evitar un nuevo 19 de julio en su patio trasero y que, a pesar de todo, requería a los militares de estos países para enfrentar la amenaza “comunista” (Vela 2007). El caso guatemalteco se presenta de una manera más clara: en marzo de 1982 un importante sector de la oficialidad militar decidió desplazar del gobierno al alto mando militar, rompiendo de esa manera con el sistema de sucesión presidencial que se había implantado, el generalato.

Desde su primera proclama la junta miliar se propuso un ordenamiento del estado y la convocatoria a elecciones para, presionar políticamente a la insurgencia, que tendría menos legitimidad para enfrentar a un gobierno electo, y, el ejército se quitaría la responsabilidad de tener bajo su control el aparato de gobierno y concentrarse en la guerra contrainsurgente. No se trató en este caso de una transición que surgiera de la movilización y las demandas de los sectores populares decididos a arrancar la democracia, sino de una decisión tomada desde arriba con objetivos que no necesariamente eran construir una sociedad democrática.

La situación social y política tampoco permitía otra cosa en ese momento. Entre 1976 y 1980 se había dado un auge de la lucha social que se tradujo en manifestaciones, paros y huelgas que recibió por respuesta una ola de represión y violencia de parte de las fuerzas de seguridad que aniquiló a las organizaciones sociales, cuyos dirigentes sobrevivientes y miembros más comprometidos pasaron a la clandestinidad y/o se incorporaron a las organizaciones guerrilleras. Estas a su vez, desde finales de 1980 intentaron generalizar sus acciones militares, tomando tramos carreteros, cabeceras municipales, atacando unidades fijas y móviles del ejército, creando lo que Payeras denominó como una situación estratégica, es decir una situación en la que el conflicto político y militar se iba a dirimir en el campo militar (1991:9).

El desenlace de esta situación se develó a lo largo de 1982 y 1983 cuando el ejército de Guatemala realizó una campaña militar en contra de las fuerzas guerrilleras en la que se centró no tanto en enfrentar a las unidades insurgentes sino en destruir sus bases de apoyo a través de matanzas de población no combatiente, el desalojo de territorios – que se convertían en tierra de nadie – y la concentración para su control de la población. Para 1984 la guerrilla, aunque no había sido aniquilada, ya no constituía una amenaza. En esas

circunstancias es que el ejército decidió convocar a elecciones y entregar el poder a los civiles⁵⁴.

En el caso salvadoreño el proceso fue distinto. Como se verá en el siguiente capítulo, ante la movilización social y lo que se percibía como una inminente insurrección las fuerzas armadas se dividieron entre quienes plantearon una propuesta reformista – que en dichas condiciones era una propuesta revolucionaria – y quienes plantearon una respuesta contundente y violenta al desafío social. La convocatoria a elecciones, la constituyente y el gobierno civil de Napoleón Duarte fue el resultado del fracaso de la junta revolucionaria, pero también de la imposibilidad de contener por la fuerza al levantamiento popular. En este caso, la democracia electoral no fue la principal demanda de las fuerzas de oposición que, aglutinadas en el FMLN se lanzaron a la guerra civil en enero de 1981, la convocatoria a elecciones fue también parte de un proceso de reformas que tuvo una dimensión contrainsurgente.

En Nicaragua como se ha venido señalando, la trayectoria democrática es distinta: cuando la revolución nicaragüense se convirtió en revolución Sandinista la democracia electoral dejó de ser una prioridad. Entre 1979 y 1983 el programa de reconstrucción nacional no priorizó este tema. En agosto de 1980 Humberto Ortega afirmaba que “Para el Frente Sandinista, la democracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones. Democracia no es simplemente elecciones. Es algo más, mucho más. Para un revolucionario, para un Sandinista significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales. Mientras más tome parte el pueblo en esa materia será más democrático. Y hay que decirlo de una vez por todas, la democracia no empieza ni termina con las elecciones. Es un mito el querer reducir la democracia a esa condición. La democracia se inicia en el orden económico, cuando las desigualdades sociales principian a debilitarse, cuando los trabajadores, los campesinos, mejoran sus niveles de vida. Ahí se origina la Democracia. Antes no.” (Krenerich; 1996:54)

Fue ante la agresión norteamericana que el gobierno Sandinista decidió celebrar elecciones generales en noviembre de 1984. En estas participaron todos los partidos

⁵⁴ Este período ha sido ampliamente analizado. Entre los trabajos que abordan esto puede mencionarse Aguilera y Torres Rivas (1986); Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH (1999), ODHA Vol 1.

políticos con personalidad jurídica, excepto los grupos somocistas y contrarrevolucionarios. Sin embargo, debido a presiones externas la Coordinadora Democrática Nicaragüense (en ese momento la expresión más importante de la oposición legal) optó por boicotear el proceso, lo que limitó las opciones reales.

Asimismo, las propias condiciones del conflicto dieron lugar a que este proceso se llevara a cabo en el marco de un estado de emergencia que estaba vigente desde 1982 y que apenas fue atenuado para facilitar la campaña electoral. De acuerdo con Krenerich, a diferencia de las elecciones durante el régimen somocista, estas elecciones fueron técnicamente correctas, aunque el contexto político limitó sus posibilidades competitivas. (1996:57)

En los tres casos se encuentra una situación similar: elecciones en el contexto de guerras civiles en las que, en los casos de Guatemala y el Salvador, la oposición armada estaba vetada de participar y, expresiones ideológicas de izquierda se encontraban en una situación de riesgo. Eran, como se decía en la época, “democracias de baja intensidad” que en algunos casos sirvieron para legitimar a los gobiernos y, en los países mencionados a minar lenta pero consistentemente el poder militar.

Hasta acá, el relato de la instauración de democracias electorales se ha centrado en los actores de una parte del proceso político relacionado directamente con los conflictos armados: los gobiernos y los ejércitos enfrentando a las insurgencias en los casos de Guatemala y El Salvador, y, el gobierno Sandinista respondiendo electoralmente a una oposición “desleal” apoyada por los Estados Unidos de América. Sin embargo, como lo señala Artiga, antes de la transición existían sistemas de partidos políticos que tuvieron cierta continuidad. Los regímenes autoritarios en sus diversas variantes contaron con el apoyo, la complicidad y la tolerancia de partidos políticos que aceptando la dictadura, la persecución contra dirigentes sociales, y el fraude electoral se mantenían dentro del sistema, contribuyendo a su legitimación.

Desde esta perspectiva pueden encontrarse ciertas continuidades no sólo en los partidos que pasaron del autoritarismo a la democracia electoral, sino también en el tipo de sistema que se fue constituyendo. En Guatemala, los partidos cómplices del generalato como el Partido Revolucionario PR, Partido Institucional Democrático PID, Movimiento de Liberación Nacional MLN y la Democracia Cristiana Guatemalteca DCG fueron los

partidos que predominaron – junto al único nuevo partido exitoso la Unión del Centro Nacional UCN – durante la década de los ochenta.

Durante esta década en El Salvador se observa el fenómeno de la subsistencia de dos partidos que provenían del régimen autoritario el PCN y el PDC, así como la irrupción y predominio de ARENA, partido que logró cohesionar a los principales grupos económicos con una ideología anticomunista. La inserción en la legalidad del FMLN modificó significativamente esta situación que tendió al bipartidismo polarizante.

En Nicaragua, además del FSLN coexistieron fuerzas políticas que se denominaban liberales y conservadores, negando en el primer caso la vinculación con la dictadura de Somoza, aunque apelando al liberalismo doctrinario decimonónico.

En Guatemala y El Salvador, considerando únicamente a los actores principales del sistema de partidos políticos, en la primera etapa de la transición política puede encontrarse la continuidad de los partidos políticos y lo que expresaban ideológicamente y dos variantes principales: aunque restringido, el juego electoral no estaba interceptado por fraudes de grandes dimensiones; y, se crearon nuevos partidos políticos. En Nicaragua, la revolución provocó por lo menos durante la década de los 1980 cambios significativos: el FSLN pasó de ser una fuerza de oposición antisistema relativamente marginal a constituirse en el principal partido político del país que estructuró ramificaciones en el territorio y en los grupos sociales. Una parte del somocismo, integrada fundamentalmente por ex oficiales y miembros de la guardia nacional pasó a integrar los grupos contrarrevolucionarios que fueron apoyados por el gobierno norteamericano; no es sino hasta finales de la década que emergerían grupos políticos ligados al liberalismo de la dictadura.

Las elecciones en este período fueron, de acuerdo con Artiga, “...parte y culminación del cambio de régimen. No sólo condujeron a la constitución de un gobierno libremente electo, como en el caso hondureño, bajo el cual se inauguraba la fase de consolidación democrática. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, todas las elecciones de este período tenían, por el contexto de la guerra fría y la regionalización del conflicto bélico, un carácter contrainsurgente impuesto por la geopolítica de los Estados Unidos. En los dos primeros no se buscaba tanto la democratización del régimen como la legitimación de gobiernos afines a la geopolítica estadounidense de contrainsurgencia y contrarrevolución. En Nicaragua, sandinistas y anti-sandinistas buscaban la legitimación o

deslegitimación del proceso revolucionario⁵⁵. En los tres países sólo la finalización de los conflictos recuperaría el sentido democrático de las elecciones. Al señalar este hecho, no trato de negarle importancia a los procesos electorales de la década de 1980. Lo que intentó señalar es lo inadecuado que resulta identificar la instauración democrática con la elección de Asambleas Constituyentes en cada uno de los países involucrados, por más que, bajo presión y observación internacional se respetasen sus resultados. Estas elecciones formaron parte de los procesos de transición sin constituir su finalización. En la medida en que elecciones y sistemas de partidos están indisolublemente asociados resulta de interés analizar el impacto que suponen, sobre los últimos, la celebración de elecciones en contextos de guerra interna.” (2000:130)

A pesar de que las elecciones para constituyente se realizaron en un ambiente que limitaba la pluralidad y la competencia política, estas elecciones dieron lugar a Constituciones que establecieron el marco jurídico político que, pese a ciertas modificaciones sigue vigente hasta la fecha. En el caso guatemalteco por ejemplo, se reconocen las limitaciones de la actual Constitución que, aunque no tiene un carácter explícitamente contrainsurgente, esta imbuida del espíritu de su época y por lo tanto mantiene ciertas formas de exclusión política y veda la posibilidad de cambios estructurales que modifiquen significativamente la estructura agraria y tributaria. Mucho menos responde a demandas que a principio de la década de 1980 no existían y no podían manifestarse: el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas, la paridad y la igualdad entre sexos, etcétera.

En el caso salvadoreño, la Constitución ha sido objeto de sucesivas reformas tendientes – como en el caso de las establecidas en los acuerdos de paz – a desmontar las estructuras autoritarias y avanzar en dirección a la democratización, y, en otros momentos a los intereses de los grupos que logran constituir correlaciones de fuerzas. En Nicaragua el proceso parece haber sido el de sucesivas reformas orientadas a quitarle a la Constitución todos los rasgos de su origen revolucionario.

⁵⁵ Anderson et al (2003) desde un modelo de economía política analizaron este proceso, identificando en la derrota electoral Sandinista un voto basado en la racionalidad económica.

IV.4 Sociedades empobrecidas

La primera parte del período de “implantación democrática” en los países que se ha venido tratando estuvo, en lo social, caracterizada por una agudización de la condición de pobreza de la mayoría de la población de la región. Como se señaló antes, el período de crecimiento económico prolongado no contribuyó a la reducción contundente de la pobreza y la desigualdad. Torres Rivas caracteriza a este período como una modernización espuria en la que, a pesar de que se dio un traslado de la fuerza de trabajo del campo en la ciudad, en el medio urbano esta no alcanzó niveles de productividad y altos ingresos, sino arrastró situaciones de desempleo y pobreza. (1998:171)

A las características estructurales de las economías centroamericanas que eran productoras de pobreza: economías pequeñas, predominio de actividades primarias, bajo peso del aparato estatal, gran apertura externa y reducida capacidad de consumo, se sumaron las consecuencias de los conflictos armados y el impacto de la recesión económica mundial. (Menjívar y Trejos; 1990:30)

Cuadro 8
Evolución de la Pobreza en Centroamérica
Por país y zona en porcentajes

País y zona	Porcentaje de Pobres		Porcentaje de pobreza extrema	
	1980	1985	1980	1985
América Central				
Total	63	72	40	49
Urbano	50	58	28	35
Rural	72	83	49	60
Guatemala				
Total	71	83	39	64
Urbano	66	67	30	55
Rural	74	93	44	70
El Salvador				
Total	68	87	51	51
Urbano	58	80	45	40
Rural	76	92	55	60
Nicaragua				
Total	60	69	32	38
Urbano	46	56	22	23
Rural	78	86	46	57
Honduras				
Total	68	79	57	57
Urbano	44	61	31	32
Rural	80	90	70	73
Costa Rica				
Total	29	28	16	16
Urbano	17	19	9	10
Rural	39	37	22	21

Fuente: Menjívar y Trejos 1990.

A pesar de las dificultades metodológicas para captar la pobreza durante la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, Menjívar y Trejos (1990) lograron construir el cuadro 8 que muestra en toda su crudeza los efectos de la crisis económica y los conflictos en Centroamérica. En países como Guatemala y El Salvador se asistió a un proceso de empobrecimiento que llevó a que ocho de cada diez personas estuvieran en dicha condición, cifra que alcanzó a nueve de cada diez en las zonas rurales. Ante este proceso nuevamente Costa Rica constituyó la excepción regional, logrando limitar el impacto de la crisis y reducir el porcentaje de población pobre y extremadamente pobre.

En este primer período de construcción de orden democrático la pobreza estaba asociada en primer lugar a un mayor tamaño de las familias pobres, con mayor proporción

de menores y menor participación general. El mayor número de hijos por familia, que estaba asociado a estrategias de sobrevivencia, tenía impactos en la propia reproducción de la pobreza. De acuerdo con Menjívar y Trejos “Otro grupo poblacional que muestra un comportamiento específico con relación a la pobreza son los indígenas. Aunque no se presenta evidencia directa sobre estos grupos, la composición étnica de las poblaciones rurales de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua junto a la situación generalizada de pobreza en estas áreas (alrededor del 90 por ciento), dan indicios sobre la incidencia mayor de la pobreza en estos grupos poblacionales. En Panamá por su parte, el grupo indígena no aparece incorporado en la encuesta que sirve de base a las estimaciones. Sin embargo se informa de sondeos parciales que arrojan un 70 por ciento de la población indígena padeciendo e privación extrema. Este porcentaje contrasta por el 21 por ciento estimado como el promedio del país para la población en situación de pobreza extrema.” (1990:93)

A esto se agrega el limitado acceso a educación formal, que se expresaba en menores niveles de educación en los jefes de hogares pobres, lo que impactaba directamente en la posibilidad de acceder a empleos mejor remunerados. “Por el lado de la demanda, aunque el desempleo está presente y se asocia con pobreza, particularmente cuando afecta a la fuerza de trabajo primaria, la situación dominante es la de poseer trabajo y los bajos ingresos familiares entre los pobres se asocian más con los tipos de empleo que con la presencia de desempleo. Así ocupaciones inestables de baja productividad, alto subempleo y reducidas remuneraciones son la tónica de los puestos de trabajo a que pueden acceder los miembros de las familias pobres, consecuentemente, escasamente calificados. Por ello no extraña que la pobreza se asocie con inserciones al mercado de trabajo en la forma de trabajadores por cuenta propia y asalariados temporales del sector privado.” (Menjívar y Trejos; 1990:95)

Cuadro 9
Centroamérica:
Indicadores sobre las condiciones laborales
En porcentajes

Indicador y país	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Desempleo abierto							
Guatemala	1.4	3.1	13.7	16.6	12.6	12.6	10.9
El Salvador	10.2	16.1	33	24	24.5	24	25.3
Nicaragua	s.d.	18.3	22	23	24	24	23.8
Honduras	s.d.	15.2	22	23	24	24	22
Costa Rica	3.5	6	6.8	6.2	5.5	5.6	4.9
Subempleo							
Guatemala	54.3	43	30.6	29.8	31.7	30.6	s.d
El Salvador	44.6	55	32.2	23.8	24	24.5	s.d
Nicaragua	s.d.	49	22.2	s.d.	s.d	s.d	s.d
Honduras	s.d.	64	24.5	26.5	22.3	24.9	s.d
Costa Rica	31.5	26	8.4	8	8.5	8.4	s.d
Salarios Mínimos Reales							
Guatemala	s.d.	100	99	81	87	90	s.d
El Salvador	s.d.	100	74	64	51	48	s.d
Nicaragua	s.d.	100	44	31	20	17	s.d
Honduras	s.d.	100	90	86	84	76	s.d
Costa Rica	s.d.	100	112	119	119	112	s.d

Fuente: Menjívar y Trejos 1990.

La afirmación anterior puede constatar en el cuadro 9 que muestra algunos indicadores laborales de la época. En primer lugar, se destaca el deterioro significativo de los salarios mínimos reales de El Salvador y Nicaragua, llegando a ser estos equivalentes a menos de la mitad y a menos de una quinta parte respectivamente respecto a los salarios de principios de la década. En el trabajo agrícola, donde se respetan aún menos los salarios mínimos, este deterioro explica en parte el aumento de la pobreza extrema rural. El otro dato relevante, y que puede ser cuestionado por otros datos es el referido al desempleo abierto y el subempleo. Mientras el desempleo abierto es relativamente bajo en Guatemala, es alto en Nicaragua y El Salvador, países en los que las condiciones económicas no permitían recurrir al autoempleo, sobre todo en las zonas rurales.

Para complementar esto, es importante recuperar lo señalado por Pérez Sáinz respecto a que la crisis de los 80 en el ámbito laboral se tradujo en un incremento

importante del sector informal así como en la feminización de los mercados de trabajo. El crecimiento del sector informal fue la respuesta que la población desempleada encontró para hacerse de medios de subsistencia. Al mercado de trabajo informal fueron lanzados aquellos trabajadores, generalmente con menor calificación o que se hicieron prescindibles en las empresas, así como las mujeres que debieron completar el ingreso de los hogares.

De acuerdo con el autor citado en el interior del sector informal "... se evidenció cierta categorización ocupacional interna con acoplamiento en términos de género. Durante esos años quedó patente la heterogeneidad del sector informal: por un lado, un número reducido de actividades caracterizadas por su dinamismo y, por otro lado, la mayoría de las actividades signadas por lógicas de subsistencia atrapadas en la pauperización. Las primeras estaban asociadas a la provisión de ciertos bienes y servicios a sectores medios mientras las segundas configuraban una economía de la pobreza; pobres produciendo para pobres. En este sentido, si bien el sector informal resultaba más accesible a las mujeres que el formal, dentro de él se veían recluidas en las actividades de subsistencia. Este acoplamiento se relativizaba cuando la magnitud de la informalidad dinámica era menos limitada por una mayor presencia de sectores medios como lo era el caso de San José, en Costa Rica, en contraste con el resto de las capitales centroamericanas. (2004a:53)

En el campo se dio un proceso de desagrarización relativa, que se expresó en un limitado crecimiento de la PEA agrícola y la emergencia de una nueva ruralidad en la que lo agrícola no sería la única fuente de empleo. (2004a:53)

En cuanto a la desigualdad, de acuerdo con Funkhauser y Pérez Sáinz (1997:20) se cuenta con información sobre la distribución de ingresos en tres países de la región. "En los casos de Guatemala y Honduras hubo un incremento de la desigualdad pasando los respectivos coeficientes de Gini, a principios de la década, de 0.579 y 0.549 a 0.595 y 0.591, respectivamente. Por el contrario en Costa Rica acaeció un descenso de este indicador del 0.475 al 0.460 mostrando una mejora en la distribución."

Como se ha venido argumentando, las condiciones sociales en las que se inició la estructuración de democracias electorales fueron adversas. En un período relativamente corto, importantes sectores de la sociedad pasaron de la movilización social y política – que puede constatar en los ciclos de protesta que se desarrollaron entre 1978 y 1981 en El Salvador y Guatemala, así como en la ofensiva social y militar que terminó con la dictadura

somocista en Nicaragua – a la lucha por la sobrevivencia. Sobrevivencia en un sentido literal y con dos dimensiones: en el sentido de salir con vida de las campañas contrainsurgentes de carácter genocida que se implementaron en contra de la población civil en los dos primeros países; y, salir adelante en un contexto económico de colapso, en el que las familias debieron invertir sus energías y recursos en estrategias de subsistencia que les permitieran cubrir lo necesario para la subsistencia.

En esas condiciones materiales no es fácil pensar en la articulación de un proyecto político democrático e igualitarista; al contrario, la posibilidad de participación política partidaria estuvo mediada por la aceptación del sistema. A pesar de esto, no debe pasarse por alto que, en el caso guatemalteco, las elecciones de 1984 y 1985 alcanzaron niveles de participación ciudadana importantes.

IV.5 Cambio de Modelo y Nuevo Ciclo de Reformas

Un primer elemento de la argumentación de este capítulo consistió en señalar que las condiciones políticas, económicas y sociales en las que se inició el proceso de construcción de la democracia en estos países no fueron las más favorables. En lo político como lo señaló Sojo, "... la transición hacia la democracia en la década de los ochenta y noventa en Centroamérica ocurre como expresión de un modelo de contención contrainsurgente primero y, a partir de la firma de los acuerdos de paz, como resultado de un esfuerzo de consolidación institucional. En los dos momentos, la presión externa juega un papel trascendental y en ambos, la transición política no puede comprenderse al margen de su connotación político militar. Esta percepción enuncia entonces una situación de subordinación de las actividades orientadas a la modernización política respecto de la problemática político militar." (1999:51) En ese sentido, lo que quiere subrayarse es que el espíritu de la democratización no fue el de construir democracias, sino contener la insurrección; pero, además de esto, la democracia se instituye o implanta en un período de debacle económica que debilitó al régimen y en un contexto social caracterizado por el conflicto y el empobrecimiento que, aunque permitió la participación electoral se contrapuso a la participación política activa⁵⁶.

⁵⁶ Doorenspleet (2004) plantea que el análisis de las transiciones a la democracia no debe restringirse exclusivamente a lo político, sino que debe considerar lo que denomina como "contexto estructural". Este abordaje ha permitido constatar que aspectos como el crecimiento económico, la ubicación del país de que se

En los países que se estudia no se vieron en la primera mitad de la década de los ochenta manifestaciones populares exigiendo la salida de los militares del poder y demandando democracia. En Guatemala y El Salvador estas movilizaciones se dieron en la segunda mitad de la década anterior pero no para demandar democracia liberal, sino para plantear la construcción de un “gobierno revolucionario, obrero, campesino y popular”. La democracia, se insiste, fue una concesión, o imposición desde arriba en estos dos países. A pesar de este origen si no espurio, por lo menos problematizable, como lo ha señalado Torres Rivas, la pura y simple democracia electoral restringida desencadenó procesos de democratización más amplias que, al articularse con los procesos de paz tendieron a generar una nueva situación política con amplias potencialidades.

Esta doble dinámica se desarrolló en un nuevo marco económico que impactó en el tipo de democracias que se fueron constituyendo. Este nuevo escenario económico se caracterizó por lo que algunos autores han denominado como nuevo modelo o estilo de desarrollo en Centroamérica (Segovia 2002 y 2004, CEPAL 2001, Weisleder 2003), y un nuevo ciclo de reformas económicas en el marco de una recuperación moderada de la economía (Zuvekas;2002:92) Si, como se vio antes, las reformas de los ochenta fueron una suerte de terapia intensiva que se implementaron en muchos casos de facto, desde finales de la década de los noventa se empezaron a implementar un conjunto de reformas más o menos orientadas por lo que se conocería como el consenso de Washington pero que, en estos países estuvieron sesgadas por decisiones políticas orientadas a beneficiar a determinados grupos económicos.

Desde finales del siglo XIX se constituyó en Centroamérica un modelo económico, denominado como agroexportador que, en términos generales tuvo continuidad a lo largo del siglo XX. De acuerdo con Segovia (2004:9) la característica más importante de este modelo es la dependencia del sector exportador, de manera que “... existía una relación directa entre el nivel de exportaciones, por un lado, y la tasa de expansión económica, la tasa de acumulación y la de inversión, la captación de ingresos fiscales, el nivel de empleo y la capacidad para importar, por el otro.”

trate (con vecinos democráticos o no), así como su papel en el sistema mundial son determinantes para explicar las transiciones. En Centroamérica el enfoque estructural ha sido aplicado por Sojo (1999).

La dependencia del sector exportador se explica por las características estructurales de las economías de la región, incluyendo la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital que se traducía en que el desarrollo de las otras ramas de la economía estaba asociado al financiamiento que producían las exportaciones; la principal fuente de ingresos del Estado provenía de los impuestos a las exportaciones, de manera que las fluctuaciones de precios o la caída de estas impactaba directamente en los recursos públicos; la acumulación de capital dependía también de los ingresos de las exportaciones, de donde se generaban inversiones, empleos e ingresos en otros sectores; y, “... debido a que los cultivos de agroexportación son intensivos en el uso de mano de obra no calificada, constituían la principal fuente de trabajo en la población económicamente activa en el campo.” (Segovia; 2004:8-10)

Este modelo también tenía un impacto social y político: “... la dependencia del sector agroexportador configuró una economía agraria de carácter dual e interdependiente – la agricultura de exportación y la de subsistencia – que a su vez explica, en buena medida, las extremas desigualdades en la distribución del ingreso en dicho sector y el poco interés de los grupos dominantes en la educación de la fuerza laboral agrícola.” En el momento fundacional de este modelo, el Estado intervino en el proceso de reestructuración de la tierra y en la emisión de leyes para garantizar la mano de obra para las plantaciones, así como para crear las condiciones para la explotación de los productos de exportación. El autoritarismo puede explicarse en parte por “... la relación simbiótica entre grupos económicos dominantes y el gobierno y a los métodos represivos utilizados históricamente para asegurar la disponibilidad de mano de obra requerida para los cultivos de agroexportación, en el ámbito político la economía agroexportadora contribuyó a la configuración de sistemas políticos autoritarios y no participativos.” (Segovia; 2004:11)

El cambio del modelo económico no fue un hecho repentino, se trata de un proceso que, como lo ha señalado Segovia para el caso salvadoreño, tiene sus bases en las disputas políticas y sociales de la década de 1980. (2002:8-9).

De acuerdo con CEPAL las nuevas características de las economías centroamericanas empezaron a perfilarse a partir de la recuperación económica durante la década de los noventa. “Entre 1990 y 1999 la región en conjunto creció 4.5% promedio anual, por lo que el producto por habitante aumentó a una tasa media de 1,5% por año,

recuperándose en parte del retroceso experimentado en la década anterior. Se restableció progresivamente la estabilidad económica y se crearon las condiciones para la reactivación de los procesos de ahorro e inversión, que a fines de los noventa alcanzaron un nivel cercano a los registrados en los años setenta. Asimismo, la región avanzó enormemente en la recuperación de la confianza de la comunidad internacional, de tal manera que se reactivaron los flujos de capitales financieros, arribaron nuevas inversiones extranjeras directas y se repatriaron capitales que se habían fugado durante la crisis.” (CEPAL; 2001:10)

En este período se da lo que Segovia denomina como “quiebre estructural en la región” que marca el colapso definitivo del modelo agroexportador y el surgimiento de un Nuevo Modelo Económico. Un elemento clave de este proceso está constituido por el surgimiento de nuevas fuentes de divisas que sustituyeron a los productos tradicionales de exportación. Estas nuevas fuentes de divisas incluyen “... las originadas por las exportaciones no tradicionales, particularmente maquila; y por otra parte, las provenientes de las remesas familiares que envían los centroamericanos que viven en el exterior, principalmente en Estados Unidos.” A estas puede agregarse el turismo⁵⁷.

De acuerdo con la CEPAL, durante la década de 1990 la generación de divisas por la exportación de bienes de la región “... casi se triplicó al elevarse de 4407 millones de dólares en 1990 a 14194 en 1999, con una tasa media de crecimiento de 13,5% al año. Este crecimiento se debió en gran medida a la rápida evolución que experimentaron las exportaciones no tradicionales, en parte favorecida por un entorno internacional favorable y en parte estimulada por un sistema de incentivos más propicio.” (2001:31)

Las nuevas exportaciones que incluyeron productos agropecuarios como frutas, verduras y plantas ornamentales, pero también productos manufacturados como la maquila expandieron de 1803 millones a 9703 millones. Por turismo la región captó en 1980 206 millones de dólares, en 1990 520 millones, y, en 1997 2005 millones.

⁵⁷ A diferencia de Segovia, Weisleder propone no un nuevo modelo económico sino un nuevo estilo de desarrollo que, desde su perspectiva ha conducido a “tres patrones básicos de integración al mercado mundial: i) diversidad y dinamismo exportador, con niveles medianos de valor agregado nacional (caso de Costa Rica y en menor grado El Salvador). ii) Poca diversificación y bajos volúmenes, con una punta de lanza de valor agregado nacional (maquila textil); casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua. iii) Economía exportadora de servicios de ‘infraestructura comercial’, Panamá.” (2003: 19)

En la región se consolidó un nuevo patrón de crecimiento basado “... en el dinamismo de las actividades vinculadas con la industria maquiladora y los servicios”. Se puede constatar que “... en la mayoría de los países el sector secundario (industria y construcción) y terciario (comercio y servicios) crecieron en los últimos treinta y cuatro años a un ritmo mayor que el producto interno bruto (PIB), mientras que el sector primario (agricultura y minería) y la agricultura en particular, crecieron a tasas inferiores a las registradas en el PIB. Solamente en el caso de Nicaragua el crecimiento promedio anual del sector primario fue superior al crecimiento del PIB en todo el período analizado, si bien la agricultura tuvo un comportamiento inferior al PIB en la década de los noventas. En todo caso, aún en este país el dinamismo del sector terciario fue superior al crecimiento del PIB y del sector primario en los noventas y en lo que va de la presente década.” (Segovia: 2004:15)

Cuadro 10
Centroamérica: participación de algunos sectores
Económicos dentro del PIB
-en porcentajes-

Años	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	00-03
Guatemala							
Primario	27.9	36.7	35.5	26	25.5	24.2	23.2
Agricultura	27.8	26.5	25.2	25.7	25.2	23.7	22.6
Secundario	17.5	18.8	19	17.6	16.8	16	14.8
Industria	15.8	15.9	16	15.6	14.7	13.7	12.9
Servicios	54.6	54.6	55.5	56.5	57.7	59.8	62
El Salvador							
Primario	18.4	17.1	19.2	17.9	16.1	13.5	12.1
Agricultura	18.1	16.9	18.9	17.6	15.7	13.1	11.7
Secundario	30.8	30.8	25.4	25	25.3	25.7	27.4
Industria	27.8	26.5	21.8	21.1	21.7	21.9	23.5
Servicios	50.8	52	55.4	57.1	55.7	54.7	54.7
Nicaragua							
Primario	27	27.1	25.1	23.6	25.7	20.8	21.6
Agricultura	23.9	24.9	24.4	23	25	19.9	20.5
Secundario	25.5	26.8	28.2	28.2	25.6	21.6	21.9
Industria	21.2	22.3	25.5	24.8	22.5	17.2	17.6
Servicios	47.5	46.1	46.7	48.2	48.7	48.5	48.2
Honduras							
Primario	33.2	26.8	26.3	25.7	26	25.6	24.4
Agricultura	31	25	24.6	24.2	24.6	23.9	22.8
Secundario	17.1	18.4	18	17.9	18.4	17.8	18.4
Industria	12.8	13.6	12.9	13.6	13.6	14.1	15
Servicios	40	43.9	46.3	46.5	45.7	47.1	49.8
Costa Rica							
Primario	22.8	19.4	19.3	11.6	11.8	11.3	10.5
Agricultura	22.8	19.4	19.3	11.6	11.7	11.2	10.4
Secundario	24.3	27.6	26.4	25.4	25.1	25.9	26.3
Industria	19.5	21.8	21.7	21.1	21.1	22.2	22.4
Servicios	52.9	53	54.3	56.5	56.1	55.1	56.5

Fuente: Segovia (2004:21)

La consolidación del nuevo patrón de crecimiento estuvo relacionada con varios factores: "... la influencia de los conflictos armados de los ochentas sobre el consumo; el efecto positivo de las remesas en el ingreso nacional disponible y consecuentemente en el

consumo; la pérdida de rentabilidad de la agricultura y la industria tradicional con relación a las actividades vinculadas con los servicios y la maquila; el aumento y reestructuración del crédito de los sistemas bancarios a favor del consumo y las actividades especulativas; el aumento significativo de las importaciones debido a la apertura externa y a la mayor disponibilidad de divisas” así como el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) “... la cual en los noventas se dirigió principalmente hacia los servicios, a diferencia de lo ocurrido en las décadas de los sesentas y setentas, en donde dicha inversión se centró fundamentalmente en la industria manufacturera.” (Segovia: 2004:28)

Este patrón de crecimiento provocó cambios en el balance de poder de los grupos empresariales a favor de los relacionados con servicios y exportaciones no tradicionales; por su carácter urbano ha provocado la profundización del proceso de urbanización; ha provocado cambios en la estructura de los mercados laborales; y una reestructuración del PIB – que se muestra en el cuadro 10-. (2004:18.19)

De acuerdo con el autor citado, pueden identificarse tres pilares fundamentales del nuevo modelo económico centroamericano:

- a) Una “... nueva inserción internacional, basada en una nueva integración con Estados Unidos á través de las migraciones y las exportaciones de maquila.” Sobre esto, como se verá más adelante la migración ha tenido consecuencias relevantes tanto en términos de cambio socio cultural (un porcentaje significativo de la población de estos países vive en los Estados Unidos de América generando una dinámica de intercambio cultural intenso) sino también por la importancia que tienen las remesas para la subsistencia de las familias y el funcionamiento general de la economía. Por su parte, las exportaciones de maquila no sólo generan ingresos sino han promovido cambios a partir del aumento del empleo femenino.
- b) La estabilidad financiera y cambiaria se ha convertido en otro pilar del nuevo modelo. Aunque este elemento estuvo presente en la región durante buena parte del siglo XX la novedad estriba en que esta no descansa en las divisas generadas por los productos primarios de exportación sino en las nuevas fuentes de divisas, especialmente las exportaciones no tradicionales y las remesas. La estabilidad favorece “... la acumulación de capital a escala nacional y regional

en las actividades vinculadas con los servicios (particularmente los servicios financieros) y la industria maquiladora, así como atraer inversión extranjera a la región tanto en actividades de exportación hacia Estados Unidos, como en sectores de servicios y comercio que operan a escala nacional y regional.”

- c) El tercer pilar está constituido por el mercado regional, que tampoco es nuevo, aunque si lo es su nuevo rol “... que consiste en generar una base sólida que permita ampliar los espacios de acumulación de los principales grupos económicos nacionales y de las empresas transnacionales que operan en la región, vinculados a la banca, los servicios (incluyendo los servicios básicos como telecomunicaciones y electricidad) y el comercio, en un contexto del libro mercado.” Esto ha contribuido al desarrollo de la integración real de los grupos empresariales nacionales que actúan de manera regional.

Este modelo económico posee a juicio de Segovia 6 características principales. Uno, tiene “... una clara orientación hacia fuera y depende para funcionar tanto de las exportaciones como de las importaciones, siendo estas últimas fundamentales no sólo para el funcionamiento del aparato productivo, sino, también, para sostener el patrón de crecimiento basado en los servicios y el comercio.” Dos, el sector privado (nacional e internacional) tiene un rol preponderante, en particular los sectores vinculados a finanzas, comunicaciones, electricidad, servicios y en algunos casos a la industria maquiladora y exportadores no tradicionales. Estos grupos han desarrollado estrategias regionales, mientras que los estados tienen una injerencia mucho menor en la economía aunque desempeña un papel “... en el fomento y ampliación de los nuevos espacios de acumulación dentro del modelo”. El Estado ha producido las condiciones para la instauración del modelo, impulsando procesos de “... privatizaciones y concesiones, la modificación de los sistemas fiscales a favor de los sectores exportadores y de servicios, las reformas a los sistemas de pensiones y de seguridad social, el abandono de la concepción universal de la política social y el manejo macroeconómico con el fin de generar las condiciones mínimas de estabilidad financiera y cambiaria.” (Segovia; 2004:26-27)

Tercero, las nuevas fuentes del excedente provienen del exterior (remesas y transferencias oficiales) y de los excedentes generados por las nuevas actividades dinámicas vinculadas a los servicios y a las exportaciones no tradicionales. “Por otra parte,

la captación y distribución del excedente en el nuevo modelo es distinta que en el caso del sector agroexportador tradicional ya que por una parte el excedente externo procedente del exterior (las remesas) es capturado en su mayoría por los bancos comerciales, lo cual les permite un grado alto de autonomía (y poder económico) con respecto al resto de sectores económicos.” (2004:27) Cuarto, el nuevo modelo se localiza principalmente en zonas urbanas por lo que el crecimiento tiene impacto limitado en las zonas rurales, lo que explica en parte los pocos avances en la reducción de la pobreza, que se concentra en zonas rurales.

Quinto, es intensivo en mano de obra no calificada y no “... ha podido generar suficientes empleos de calidad para absorber la fuerza laboral. Como resultado, han cobrado mayor importancia dos mecanismos de ajuste del mercado laboral: el autoempleo en actividades de baja productividad y la migración internacional.” Finalmente, sexta característica; el modelo convive con un “... sistema político más abierto y participativo en donde el acceso a través de elecciones está legitimado.” (2004:28-29)

Como lo señala el propio Segovia, el cambio y la consolidación del modelo no son un proceso espontáneo, sino que el mismo está relacionado con decisiones políticas producidas desde el Estado en muchos casos con el apoyo y/o la presión de las instituciones financieras internacionales que se expresaron en un nuevo ciclo de reformas económicas. Para analizar este proceso la CEPAL reconoce la existencia de cambios en las condiciones internacionales que se expresaron en la convergencia en las políticas económicas regionales, que contaron con el apoyo del FMI, BM y BID. Esto se dio a través de recursos que estas instituciones inyectaron condicionados a determinadas políticas: acuerdos de derecho de giro, de ajuste estructural reforzado y de supervisión. (CEPAL; 2001:12)

En esta convergencia se subraya que “... los cambios en la administración gubernamental ocurridos en la región entre 1989 y 1991 marcaron un hito en la construcción de la nueva estrategia de desarrollo. En general, las nuevas autoridades gubernamentales se caracterizaron por su orientación liberal y coincidieron en gran medida con la nueva dirección de la política impulsada por los organismos financieros internacionales, lo cual facilitó la instrumentación de la estabilización macroeconómica y el cambio en el sistema de incentivos económicos aparejados a la reforma estructural.” (CEPAL; 2001:12)

Las políticas regionales convergieron en el objetivo de la estabilización financiera, con énfasis en la aplicación de instrumentos de corrección monetaria y fiscal. Las políticas ejecutadas variaron de acuerdo a las condiciones concretas de cada país. En Nicaragua, donde la situación era dramática e incluía hiperinflación, endeudamiento inmanejable, etc., se implementaron medidas drásticas con cierto apoyo del FMI, BM, BID y USAID a partir de 1991. Estas medidas incluyeron devaluaciones, reducción del estado y una reforma tributaria que incluyó “unificación de impuestos, supresión de exenciones fiscales y reducción de aranceles de importación. (...) En concordancia con el modelo de estabilización financiera y ajuste estructural convenido con el FMI y el Banco Mundial, en los años noventa las autoridades de Nicaragua aplicaron los instrumentos tradicionales de regulación monetaria y de restricción fiscal para reprimir la inflación por el lado de la demanda nominal. En el ámbito monetario, en 1992 se reformó la Ley Orgánica del Banco Central que otorgó autonomía al instituto emisor y le prohibió conceder crédito al gobierno (salvo en situaciones excepcionales); la ley también limitó el redescuento al sistema financiero para corregir problemas de iliquidez y, en general, dio más flexibilidad para la ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Esta reforma vino acompañada de una amplia liberalización financiera que incluyó la reprivatización de entidades financieras estatales; en el período 1991-1998 se establecieron 12 bancos y sociedades financieras de propiedad privada. Asimismo, en este lapso se fortaleció orgánica y funcionalmente la Superintendencia de Bancos.” (CEPAL; 2001:15)

La política fiscal se orientó a cuatro áreas: “reducción del tamaño económico del Estado, privatización de empresas públicas, remodelación del régimen tributario y reordenamiento de la administración pública.” El déficit del sector público no financiero con relación al PIB (sin contar las donaciones externas) se redujo del 20.2% en 1990 al 4.8% en 1998, aunque aumentó nuevamente a 11.7% debido a las consecuencias del huracán Mitch. “Al logro de estos resultados contribuyeron primordialmente el incremento paulatino de los ingresos tributarios y la contención del gasto corriente a partir de 1995, por el efecto consolidado de las reformas hincadas en 1991.” (CEPAL; 2001:17)

En Guatemala la situación era distinta, la inestabilidad financiera “... en los primeros años noventa fue de origen primordialmente monetario y se asoció a los desajustes derivados de la devaluación del tipo de cambio iniciada en 1986, que se

exacerbó en 1990. Por el lado de las finanzas públicas, el déficit del gobierno central había alcanzado un promedio de 4.8% del PIB entre 1980 y 1984, pero se redujo a 2.5% en el período 1985-1990, siendo ambas cifras muy inferiores a las registradas por los restantes países centroamericanos en las mismas fechas. Por tal motivo, los esfuerzos de estabilización financiera se concentraron en las variables monetarias para evitar un deterioro del tipo de cambio y moderar sus efectos inflacionarios.” (CEPAL; 2001:21)

Por su parte, El Salvador fue “... el país centroamericano donde el ajuste financiero se realizó con mayor coherencia en los años noventa. A ello contribuyeron la reactivación económica iniciada en 1989, el aumento constante de la relación de precios del intercambio, el bajo nivel del endeudamiento externo y el considerable aporte de las remesas familiares en la evolución de la balanza de pagos. Estas condiciones mejoraron en 1992, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado.” (CEPAL; 2001:27)

El gobierno de Cristiani “... puso en marcha un estricto programa de estabilización y ajuste estructural orientado a abatir la inflación, cuyo promedio anual había sido de 23,3% entre 1985 y 1989. Este programa incluyó el redimensionamiento del sector público en general, la reforma total del sistema financiero incluyendo la privatización de las entidades bancarias nacionalizadas, la aceleración de la apertura comercial a raíz del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la creación de incentivos a la repatriación de capitales. En el área fiscal se introdujo el IVA con una tasa de 10%, se reformaron la estructura arancelaria y del impuesto sobre la renta y se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Simultáneamente se impulsaron las inversiones públicas para rehabilitar la infraestructura económica dañada durante la prolongada guerra civil.” (CEPAL; 2001:27)

El apoyo norteamericano fue fundamental para este proceso, así como el de las Instituciones financieras internacionales. Sin embargo, como lo señalan distintas investigaciones, a pesar de la realización de reformas estructurales y de una respuesta positiva inicial de crecimiento, a mediados de la década de los noventa se presentó una desaceleración del crecimiento, lo que impactó en los resultados sociales. (Banco Mundial 2003 y PNUD El Salvador 1999)

Para el Banco Mundial, las razones de la “desaceleración” de la segunda mitad de la década estaban asociadas a un insuficiente ahorro interno; limitaciones en el “capital humano” (niveles bajos de escolaridad); infraestructura; apertura al comercio exterior; y productividad total de factores. El gobierno salvadoreño implementó de acuerdo con las recomendaciones del BM medidas para superar estas limitaciones cuyos resultados fueron calificados por esta institución de significativos a heterogéneos, sin embargo, no se logró elevar la tasa de crecimiento.

La segunda década de las democracias centroamericanas ya no fue de contracción económica, sino de crecimiento y cambio. En ese ambiente se aplicaron medidas de liberalización de la economía que en parte respondían a los requerimientos de las instituciones financieras internacionales y que en parte fueron aprovechadas por los grupos en el poder como mecanismos de acumulación. La orientación del nuevo modelo, las privatizaciones y la obra pública no siempre respondieron al interés general. La liberalización en ciertas áreas estuvo acompañada de la protección a monopolios y la estructuración de oligopolios con el respaldo o la complicidad del Estado.

IV.6 La implantación de las democracias electorales

De acuerdo con Sojo, en Centroamérica se aplicaron, durante la transición dos tipos de reformas, las políticas y las sociales. Las primeras “... se refieren al establecimiento de bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos. En Centroamérica, las reformas políticas adquieren fuerza a partir de 1982, época en la cual el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Nicaragua favoreció la aplicación de correctivos en los aspectos formales y político-institucionales de los regímenes centroamericanos.” (1999:2) Por su parte, las reformas económicas “... regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. En lo que parece relevante para la experiencia centroamericana tales reformas se vinculan a tres aspectos: el nivel de intervención económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado en el entorno de la apertura comercial y la cuestión de la distribución a menudo planteada en términos de pobreza y exclusión social. La reforma económica induce transformaciones en esos aspectos, que son tanto políticas como económicas y que pueden apoyar o disminuir las bases de sustentación material de los diversos estadios por los que atraviesa la negociación política. Lo que se denomina ajuste

estructural consiste, más allá de la terminología dominante, en una reorientación de recursos financieros, predominantemente públicos y extranjeros, para estimular el crecimiento en el corto plazo de las exportaciones, la disminución de la brecha fiscal por medio del recorte del gasto público y la apertura general al mercado internacional.” (1999:3)

Se trata de procesos distintos y a la vez relacionados que pasaron por dos momentos. En el caso de las reformas económicas orientadas fundamentalmente a la liberalización de la economía se pueden observar dos períodos: en los ochentas reformas drásticas tendientes a estabilizar la economía y que, como parte de esto se centraron en la reducción del Estado y la apertura comercial, y, un segundo momento durante la década de los noventas en el que es posible observar una mayor consistencia y coherencia en algunos países. Ya no se trató solo de controlar la economía sino de orientarla a favor de cierto modelo y ciertos grupos económicos.

Asimismo, el entorno internacional cambió. Los intereses en la región pasaron de considerarla como un teatro de operaciones de la guerra fría para visualizarla como área de experimentación de procesos de construcción de la paz, democratización y reforma económica. (Pearce; 1998)

En lo político se encuentran en Guatemala y El Salvador no precisamente dos momentos, sino más bien dos trayectorias de la democratización. La primera, que se ha denominado como la transición desde arriba se manifestó, como se señaló antes en la concesión o imposición de la democracia electoral. La segunda, que retomando la idea desarrollada por Elizabeth Wood se denomina como transición desde abajo trata de captar la participación de las organizaciones y grupos excluidos en la construcción de la democracia en estos países y que se canalizó y se potenció en el marco de las negociaciones de los acuerdos de paz. Estos procesos que son analizados en el capítulo siguiente como parte de los períodos críticos distributivos no serán desarrollados en detalle en esta parte; sin embargo, se quiere señalar que, con las negociaciones de paz y la inserción de las antiguas insurgencias en los sistemas políticos se dio una ampliación importante de los sistemas democráticos en estos países.

Nicaragua es un caso distinto, la democracia electoral, que de alguna manera fue impuesta desde el exterior en contraposición a la democracia popular Sandinista, dio lugar a

un proceso más o menos de alternancia y de consolidación, en líneas generales de este régimen político que, como se verá en el capítulo siguiente, antes que una ampliación como en los otros dos países, parece haber pasado por un proceso de involución, para convertirse en una democracia menos democrática a partir de los pactos entre los principales actores políticos.

Recapitulando, para evaluar o discutir los niveles de “democraticidad” de estas democracias se considera que, a finales de los noventas las democracias en estos países expresaban, por un lado, cierta madurez en materia electoral derivada de la temprana implantación de los procedimientos electorales que técnicamente son aceptables y, que, hasta la fecha no ha existido o por lo menos no se ha probado la realización de fraudes electorales. Por otro lado, la terminación de los conflictos armados a través de negociaciones de paz concluye con el pacto de exclusión fundacional de estas democracias y permite la participación de todas las expresiones políticas e ideológicas existentes.

Desde esta perspectiva se considera que el modelo desarrollado por Sojo es útil para realizar una evaluación inicial de la implantación de la democracia electoral en estos países. Para este autor la implantación de la ciudadanía está relacionada con dos variables: la integración nacional y la participación electoral de la ciudadanía. “La participación electoral se mide, como es usual, con base en los índices de abstencionismo, a mayor abstencionismo menor grado de participación política. El grado de integración nacional es una variable más compleja. Se trata del efecto que sobre la sociedad provoca la existencia de un régimen electoral estable. El grado de integración será mayor conforme la ciudadanía valore el proceso eleccionario independientemente de condiciones socioeconómicas y étnicas. Por ejemplo, una sociedad en donde los pobres consideran que el voto es relativamente inútil para ejercer cambios en la política o donde los indígenas se sustraen voluntariamente del acto electoral, muestra menor grado de integración política cuanto mayor sea la cantidad de pobres o indígenas. Se así piensa el 70% de la población, entonces el grado de integración puede considerarse bajo.” (1999:74)

Cuadro 11
Modelo de implantación social
del régimen electoral

Participación	Integración	
	Alta	Baja
Alta	Implantación Plena	Implantación segregada
Baja	Implantación Funcional	Implantación Precaria

Fuente: Sojo 1999:76

En el cuadro 11 se presenta el modelo propuesto por Sojo para quien, hasta 1999 el abstencionismo aparecía como alto en El Salvador y Guatemala, menor en Honduras y sustancialmente más bajo en Nicaragua y Costa Rica. En todos los países, con excepción de Nicaragua, el abstencionismo parecía crecer. Desde esta perspectiva: “Los grados de integración se originan en las valoraciones desiguales de la población respecto de la utilidad del acto electoral.” De acuerdo con el informe del PUND de 1995 “...consultada sobre el valor de las elecciones en la consolidación del proceso democrático, la ciudadanía se pronuncia a favor en mayor proporción allí donde el abstencionismo ha sido más bajo: 35% Costa Rica y Nicaragua; 28% El Salvador; 25% Honduras; 15% Guatemala. Consultados acerca de si las elecciones son fraudulentas las respuestas afirmativas se asemejan mucho a los porcentajes históricos de abstención en Nicaragua y Costa Rica (20% y 18% respectivamente). En los restantes países la desconfianza es mucho mayor y alcanza 45% en Honduras, 46% en El Salvador y 48% en Guatemala.” (1999:80)

Asimismo señala que “no obstante, la medida de integración más significativa se refiere a la percepción socialmente segregada de la majestad del sufragio y la importancia del acto electoral. En donde el apoyo es masivo y la concurrencia amplia, como en Nicaragua y hasta 1988 en Costa Rica, no cabe esperar diferencias significativas por condición social o étnica. En los casos en donde el apoyo decae, esas diferencias pueden permitir precisar mayores o menores grados de integración y legitimación del sistema electoral. En estudios para El Salvador y Guatemala se ha observado que existe mayor confianza en las instituciones y el sistema político conforme avanzan los ingresos de los entrevistados. Medidos en términos de posesiones, los salvadoreños apoyan más al sistema.” (1999:81)

A partir de estas consideraciones, el resultado de la aplicación del modelo analítico a las democracias centroamericanas a finales de los noventa era la siguiente:

Cuadro 12
Implantación de la democracia en Centroamérica

Participación	Integración	
	Alta	Baja
Alta	Implantación Plena	Implantación segregada Honduras Nicaragua
Baja	Implantación Funcional Costa Rica	Implantación Precaria Guatemala El Salvador

Fuente: Sojo; 1999:82.

De acuerdo con el autor que se ha venido citando “en el caso de Costa Rica, de mantenerse en situación de alto abstencionismo electoral, no necesariamente se afectará la integración social si se mantienen vigentes las tendencias sociales predominantes. La flecha hacia arriba indica que es probable un desplazamiento hacia un modelo ‘funcional’ dado que las razones que precipitaron el incremento del abstencionismo podrían desaparecer en el próximo ciclo electoral, si se consideran como atenuantes circunstanciales los hechos que motivaron la escasa participación en las elecciones de 1988. En los casos de Guatemala y El Salvador es mucho más probable una ampliación de la participación electoral como indica la flecha hacia arriba que un desplazamiento hacia mayores niveles de integración. Esto es así porque, de consolidarse una propuesta bipartidista (lo que implica la aceptación ciudadana de la capacidad de ejercicio gubernamental entre las

fuerzas políticas que provienen de los grupos insurreccionales), podría instalarse una dinámica de alternabilidad y voto de castigo que propicia mayores niveles de participación, como es el caso de Honduras y Nicaragua. En estos dos países finalmente, la tendencia favorece la estabilidad o en todo caso un desplazamiento hacia el modelo de implantación ‘precaria’ si no se logran desarrollar mecanismos que permitan mejoras sustanciales en la situación social de la población.” (1999:83)

En resumen “... el grado de implantación social de los regímenes electorales en Centroamérica muestra una cultura política en formación tras ingentes esfuerzos de consolidación de instituciones políticas democráticas en los cinco países. Por el lado de la sociedad se observa una población que no solo ignora los efectos positivos de la vida democrática sino que ha experimentado también los usos autoritarios de los métodos democráticos como resultado de los intentos legitimatorios de los regímenes de facto por la vía de elecciones truculentas. La dinámica de esta respuesta política de la ciudadanía parece hundir sus raíces precisamente en este problema: los votantes potenciales no han adquirido, strictu sensu, carta de ciudadanía activa porque no perciben un vínculo directo entre sus necesidades inmediatas y las ofertas de la política dominante. Esto puede observarse claramente en la dinámica del voto castigo: sucesivamente las fuerzas políticas gobernantes son incapaces de obtener la reelección a causa del desgaste producido por la gestión gubernamental.” (1999:83)

La propuesta de Sojo permite justamente captar y discutir una de las problemáticas que han orientado esta investigación: en los países objeto de estudio las democracias con muchas dificultades han logrado mejorar las condiciones de vida de la población de manera que, aunque en términos electorales puedan ser democracias impecables – que no lo son – tienen el reto de enfrentar la pobreza y la desigualdad. Ahora bien, puede analizarse con cierto detalle cuanto han avanzado estas democracias en materia de participación representación y competencia.

IV.6.i Participación

La participación política tiene varias dimensiones. En materia puramente electoral puede analizarse el porcentaje de población que efectivamente ejerce el derecho al voto y, a partir de esto analizar si existen dinámicas o procesos tendientes a limitar o dificultar la participación electoral. Otro nivel de análisis puede ser e interrogarse en torno a la calidad

y a las condiciones objetivas y subjetivas en las que se realiza esta participación: ¿están los electores suficientemente informados para tomar las decisiones?; el ejercicio del voto se hace con plena autonomía crítica o esta mediado por intercambios que lo orientan en una dirección. Otra dimensión aún más profunda podría cuestionar como reduccionista y mínima el asumir el ejercicio del voto como aspecto central de la participación y problematizar en torno al involucramiento de las personas en los problemas políticos y sociales de su entorno. Por las características de este texto en esta parte sólo se tomará como referencia la participación electoral en los países objeto de estudio.

Cuadro 13
Participación en elecciones presidenciales
-en porcentajes-

País/tipo de participación	Año de la elección presidencial				
	1985	1990	1995	1999	2003
Guatemala					
% sobre inscritos	69.2	56.4	46.8	40.4	46.8
% sobre población en edad de votar	49.8	41	33.4	31.1	N.D.
El Salvador	1984	1989	1994	1999	2004
% sobre inscritos	79.3	54.7	53.6	38.6	66.2
% sobre población en edad de votar	30.5	39.4	51.1	38.1	N.d
Nicaragua	1984	1990	1996	2001	2006
% sobre inscritos	75.4	86.2	76.4	90.3	75
% sobre población en edad de votar	74.1	73.3	76.2	N.D	N.d

Fuente: Artiga (2002) e IDEA.

En el cuadro 13 se presenta un resumen del porcentaje de participación en elecciones presidenciales. Del cuadro resalta el hecho de que en Nicaragua en 22 años de elecciones la participación no ha bajado del 70% de la población en edad de votar, alcanzando niveles particularmente altos de participación en las elecciones de 1990 y 2001. Posiblemente, como consecuencia de los procesos de organización y participación promovidos por el gobierno Sandinista se logró crear una cultura política orientada hacia una alta participación electoral. En los otros dos países se encuentran problemas importantes en la participación electoral. En el caso guatemalteco, después de una alta participación en las elecciones de 1985, la tendencia hasta 1999 fue a la disminución del número de electores. En 2003 la participación electoral se elevó.

En El Salvador el proceso fue parecido: desde 1984 hasta 1999 la participación electoral se fue reduciendo, aunque repuntó de manera significativa en las elecciones de 2003, en la que la competencia entre los candidatos del FMLN Shafick Handal y ARENA Antonio Saca, motivó la participación de los electores.

En el caso guatemalteco se ha documentado (Boneo y Torres Rivas; 2000; Sáenz de Tejada 2005; Lehouc y Wall 2004) que existe un diseño institucional orientado a la exclusión de determinados grupos de población. La ley electoral promulgada todavía bajo el régimen militar estableció un conjunto de requisitos para el ejercicio del derecho al voto, así como que las casillas electorales se ubicaran exclusivamente en las cabeceras municipales. Estas medidas afectan sobre todo a las mujeres, a la población rural y a la población pobre.

De acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, “Las juntas electorales municipales están obligadas a instalar las Juntas Receptoras de votos en las respectivas cabeceras municipales.” (Art. 231) Guatemala un país cuya mayoría de población vive en áreas rurales (como puede observarse en el cuadro 14), las casillas de votación se ubican en los centros urbanos. El impacto de esto es aumentar los costos de votación de la población rural (que además es mayoritariamente pobre⁵⁸), lo que limita las posibilidades de que ejerzan sus derechos. Esto se traduce en que exista mayor abstención en las zonas rurales.

Cuadro 14
Población Rural en Guatemala

Censo	Población Total	Población Rural
1981	6054227	67.29
1994	8331874	65.02
2002	11237196	53.86

Fuente: censos de población INE

⁵⁸ De acuerdo con la ENCOVI 2000 el 74% de la población rural es pobre.

Para demostrar esa aseveración se analizaron los resultados por municipio de las elecciones de 1995 y 1999⁵⁹, en las que el mayor porcentaje de abstencionismo se dio en las zonas con mayor porcentaje de población rural.

Se realizaron correlaciones bivariadas y regresiones multivariadas. En la correlación bivariada, (porcentaje de población urbana y porcentaje de participación electoral) el estadístico Pearson alcanzó 0.312 con alta significación (.000) en las elecciones de 1995, y 0.389 y (.000) para 1999. En las regresiones multivariadas se utilizó como variable dependiente el porcentaje de participación electoral y como variables independientes el porcentaje de población urbana, porcentaje de población pobre, porcentaje de población alfabetada, y porcentaje de población indígena. Los resultados se presentan en el cuadro 15.

Cuadro 15
Regresión Multivariada Elecciones 1995
Guatemala

Variables	Correlación Pearson	Significación	Coefficientes Modelo	Significación
P. P. urbana	0.312	.000	0.14	.000
P.P. pobre	-0.146	0.004	0.00005	0.11
P. P.alfabetada	0.007	0.45	-0.121	0.056
P.P- Indígena	0.132	0.008	0.002	0.279

Fuente: TSE 1996.

Aunque de manera bivariada el porcentaje de población pobre y el porcentaje de población indígena tienen una relación inversa y directa respectivamente con el porcentaje de participación electoral, de manera controlada, únicamente el porcentaje de población urbana es un predictivo significativo de la participación electoral. Puede afirmarse entonces que, en las elecciones de 1995 se votó más en aquellos municipios que tenían mayor porcentaje de población urbana.

⁵⁹ Los resultados electorales por municipio se obtuvieron de las memoras de las elecciones de 1995 y 1999 publicadas por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala TSE en 1996 y 2000 respectivamente.

Cuadro 16
Regresión Multivariada Elecciones 1999
Guatemala

Variables	Correlación Pearson	Significación	Coeficientes Modelo	Significación
P. P. urbana	0.389	.000	0.169	.000
P.P. pobre	-0.203	.000	0.0004	0.183
P. P.alfabeta	0.086	0.064	0.0007	0.224
P.P- Indígena	0.097	0.044	0.0001	0.425

Fuente: TSE 2000.

Como se muestra en el Cuadro 16, los resultados para las elecciones de 1999 son similares respecto a la importancia del porcentaje de población urbana como predictor de la participación. A partir del análisis de los porcentajes de participación electoral y otras variables sociodemográficas de los municipios (porcentaje de población rural, población pobre, población alfabeta, y población indígena) se demostró que el porcentaje de población urbana es la variable explicativa de la participación electoral. Sin embargo, esta conclusión tiene dos limitaciones, la primera tiene que ver con la utilización de variables contextuales (características de la población de los municipios en general) para explicar el comportamiento político, por lo que las conclusiones tienen que relativizarse frente a los riesgos de la falacia ecológica; la segunda tiene que ver con la limitada capacidad explicativa de los modelos que tienen un valor R cuadrado ajustado relativamente pequeño. Para profundizar esta discusión se procedió al análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida Encovi 2000, que es la más reciente encuesta de hogares realizada en Guatemala que incluye un conjunto de preguntas referentes a la participación política⁶⁰.

Con estos datos se realizó una regresión logística en cuyo modelo se presentó como variable dependiente el haber votado o no en las elecciones de 1999 (0,1) y como variables independientes el sexo, el área (urbano rural), pobreza y etnicidad. Las cuatro variables resultaron estadísticamente significativas para explicar el voto, resultando que, los no

⁶⁰ La ENCOVI 2000 “adopta la metodología de las encuestas de condiciones de vida que en lo fundamental combina aspectos cuantitativos y cualitativos mediante la aplicación de un conjunto integrado de formularios de obtención de información sobre la calidad de vida de los hogares, las personas y sus comunidades”, para su aplicación “...se seleccionó una muestra sin reemplazo de 8940 viviendas”. (INE 2002)

indígenas tienen mayor probabilidad de votar que los indígenas, las personas que viven en áreas urbanas que las que viven en zonas rurales, la población no pobre más que la pobre y los hombres más que las mujeres.

Cuadro 17
Resumen de probabilidad de voto
Elecciones 1999 Guatemala

Variables	Promedio de probabilidad de voto
Rural	0.495
Urbana	0.603
Significación	.000
No indígena	0.567
Indígena	0.506
Significación	.000
No Pobre	0.597
Pobre	0.484
Significación	.000
Hombre	0.661
Mujer	0.441
Significación	.0000

Fuente: ENCOVI 2000

Considerando que la mayor parte de los ciudadanos guatemaltecos viven en zonas rurales y que las casillas electorales se concentran en los centros urbanos, puede afirmarse que la población que viven en zonas rurales tiene que enfrentar mayor obstáculos (y por lo tanto pagar mayores costos) para ejercer su derecho al voto, por lo que esta decisión institucional (la ubicación de las casillas en las cabeceras municipales) limita la participación de una parte de la población. El análisis estadístico establece que en los municipios con mayor porcentaje de población urbana se vota más que en los municipios rurales, así como que un ciudadano que vive en zonas urbanas tiene mayores probabilidades de haber votado que alguien que vive en las áreas rurales, por lo que puede concluirse que la institucionalidad electoral limita la participación de la población rural.

En el caso salvadoreño Artiga ha identificado factores sociodemográficos, psicológicos, político- institucionales, y contextuales o coyunturales que explican la abstención. Entre estos factores destaca que "... las mujeres, las personas de menor edad,

con menor nivel de estudios, bajos ingresos y que viven en el ámbito rural tienen más probabilidades de abstenerse de votar”. Asimismo, la ausencia de una identificación con la oferta política impacta negativamente en el voto: la polarización del sistema de partidos salvadoreños que obliga a tomar posiciones extremas, aleja la participación electoral. (2003:51)

En esta aproximación queda pendiente explorar el problema del impacto de la pobreza y la desigualdad en la participación política. Esto obliga a replantear una pregunta que se ha venido haciendo anteriormente y que corresponde a las condiciones sociales y económicas individuales y colectivas que permiten que ciudadanos y grupos puedan participar de la disputa del poder en condiciones más o menos igualitarias. Como se verá en la siguiente sección de este capítulo, los resultados sociales de la democracia no han permitido aún una reducción suficiente de la pobreza y la desigualdad que permita avanzar de manera significativa en este tema.

IV.6.ii Representación

En la literatura de la ciencia política la discusión en torno a la representación presenta un conjunto de problemas que van desde aquellos temas que se preocupan de lograr sistemas de conversión de votos en escaños que se ajusten de la manera más precisa posible a las preferencias de la ciudadanía⁶¹, hasta quienes se preocupan porque los funcionarios electos expresen la composición de las sociedades y los intereses de los electores⁶².

En el primer aspecto, en Centroamérica se ha analizado la razón de representación (el número de habitantes que un congresista representa) y la desproporcionalidad electoral (la diferencia entre el número de votos que un partido recibe y el número de escaños que obtiene). De acuerdo con el informe de desarrollo humano regional de 2002 “en el área, (con excepción de Guatemala), la razón de representación tiende a ser inferior al promedio latinoamericano, que es de 105737 habitantes por congresista. Panamá, Honduras y Costa Rica en ese orden, son los países donde este indicado es el más pequeño.” (2002:253)

En Costa Rica y Honduras no existen grandes diferencias en la razón de representación entre los distritos electorales, de manera que “... casi todos los distritos

⁶¹ Por ejemplo Reynoso (2004)

⁶² Manin et al (2002)

electorales requieren cantidades similares de votos para elegir a un representante legislativo, por lo que ninguna región está especialmente sub o sobre representada.” En Guatemala y El Salvador, existen diferencias importantes. En el caso del primer país “en Zacapa, Baja Verapaz, Guatemala y Petén cada congresista representa a 160000 o más personas; en cambio, en el Distrito Central, San Marcos y Santa Rosa, un congresista representa entre 96 319 y 104717 personas.” En El Salvador “... los extremos son San Salvador, Sonsonete y Ahuachapán (más de 106000 personas por congresista), por una parte, y Cabañas, San Vicente y Morazán (menos de 58000 personas por congresista), por la otra”. Nicaragua y Panamá están en una situación intermedia. En el primer país en la Región Autónoma del Atlántico Sur cada congresista representa a 176189 personas, “... en el resto de departamentos oscila entre 101 552 y 57135 habitantes por congresista (Chontales y Carazo, respectivamente), una diferencia de cuota de poco más de 40 000 personas.” En Panamá la razón de representación muestra una diferencia cercana a 65000 personas entre sus puntos mínimo (Darién) y máximo (Panamá 8.1).” (2002:254)

Respecto a la desproporcionalidad, el informe citado calculó el índice de Rose para las diversas elecciones legislativas de cada país entre 1980 y 2002. “De acuerdo con el valor promedio de este índice, el sistema menos proporcional es el de Guatemala (84,9) y el más proporcional para todo el período considerado es el de Honduras (97.5). El Salvador presenta un valor de 92.8, Costa Rica 94.7 y Nicaragua 96.6.” (2002:254)

Como se indica en el informe señalado, el caso guatemalteco es particularmente preocupante porque se suman dos factores que contribuyen a la desproporcionalidad: la existencia de distritos con magnitudes (número de diputados) que van desde 1 (El Progreso) hasta 19 (Municipios del departamento de Guatemala) y la utilización de la fórmula D Hondt que tiende a favorecer a los partidos con más votos en la transformación de votos en escaños. En el siguiente cuadro se muestra las diferencias entre votos y escaños obtenidos en las elecciones de 2003.

Cuadro 18
Porcentaje de Votos y Porcentaje de Escaños
Elecciones Legislativas 2003 Guatemala

Partido	Porcentaje de Votos	Porcentaje de escaños	Diferencia
URNG	4.04	1.27	-2.77
ANN	5.63	3.82	-1.81
DSP	1.15	0	-1.15
DIA	3.15	0.64	-2.51
UD	2.26	1.27	-0.99
DCG	3.31	0.64	-2.67
UNE	16.36	19.75	3.39
UN	0.55	0	-0.55
TRANS	0.93	0	-0.93
MSPCN	0.7	0	-0.7
PAN	11.45	10.83	-0.62
PU	6.3	4.46	-1.84
GANA	24.03	29.94	5.91
FRG	20.14	27.38	7.24
TOTAL	100	100	

Fuente: TSE.

Los partidos están ordenados en un continuum que inicia con la izquierda y concluye con la derecha. Resulta interesante constatar que tanto la URNG como la ANN recibieron un número de escaños que no corresponde al porcentaje de votos obtenidos mientras que la GANA y el FRG recibieron un número de escaños superior al que les debía corresponder de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido. Las consecuencias de estos desajustes no son menores en tanto que el castigo a las fuerzas políticas minoritarias disminuye su capacidad de incidencia en las decisiones políticas.

Si se considera la representación de las mujeres se encuentra una situación aún más compleja. Como se muestra en el cuadro siguiente, el porcentaje de mujeres en los parlamentos centroamericanos se encuentra lejos de la paridad. Sin embargo, es evidente que existen importantes avances en Costa Rica y Nicaragua, mientras que Guatemala continúa presentando los peores resultados en esta materia.

Cuadro 19
Centroamérica
Puestos Ocupados por Mujeres en el Parlamento Nacional
Porcentaje del Total

País	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guatemala	7	12.5	12.5	12.5	7.1	8.8	8.8	8.8	8.2	8.2
El Salvador	11.7	10.7	15.5	16.7	16.7	9.5	9.5	9.5	10.7	10.7
Nicaragua	14.8	10.8	10.8	10.8	9.7	9.7	20.7	20.7	20.7	20.7
Honduras	10.2	7.8	0	9.4	9.4	9.4	9.4	5.5	5.5	5.5
Costa Rica	10.5	15.8	15.8	19.3	19.3	19.3	19.3	35.1	35.1	35.1

Fuente: Centroamérica en Cifras (1980-2005)

En la misma línea de reflexión, en el caso guatemalteco, de acuerdo con los censos oficiales, el porcentaje de población indígena supera el 40 % de la población, sin embargo, el número de diputados indígenas no ha superado el 10% de representantes en el congreso.

Cuadro 20
Guatemala: Composición Étnica
De la población

Año Censo	Total	Indígena	No Indígena	Porcentaje Indígena
1964	4287997	1808942	2479055	42.19
1973	5160221	2260024	2900197	43.8
1981	6054227	2536523	3517704	41.9
1994	8321067	3554756	4766311	42.72
2002	11237169	4610440	6626756	41.03

Fuente: Censos de población.

Cuadro 21
Guatemala: Diputados Indígenas al Congreso de la República

Periodo	Total de diputados	Mayas	%
1985-1990	100	8	8
1990-1995	116	6	5.17
1995-2000	80	6	7.5
2000-2004	113	14	12.38
2004-2008	158	15	9.5

Fuente: Cojtí 2005

En Guatemala para explicar la reducida participación de mujeres e indígenas en el legislativo, puede señalarse que operan un entramado de variables que abarcan desde el diseño político institucional adverso – desde la organización de los partidos políticos hasta el diseño de los distritos electorales – hasta aspectos de cultura política que refuerzan procesos de exclusión.

IV.6.iii Competencia

Para analizar lo relativo a las condiciones de competencia electoral se considerarán únicamente tres aspectos: la relativa independencia y autonomía de las autoridades electorales que, en todo caso actúan como árbitros y tendrían que garantizar ecuanimidad de los procesos electorales; el financiamiento de los partidos políticos que puede crear asimetrías en la competencia; y, la pluralidad de medios de comunicación, que evidentemente contribuye a dotar a la ciudadanía de información fiable para la toma de decisiones.

Cuadro 22
Características de las autoridades en
Materia electoral en Centroamérica

País	Nombre	Integración	Designación	Mandato	Miembros	Iniciativa de Ley	Autonomía presupuestaria
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	No partidista	Política	5 años	5	Si	Si
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Mixto	Política	5 años	5	No	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Partidista	Política	5 años	7	Si	N.D.
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Partidista	Política	4 años	Igual al número de partidos	Si	No
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	No partidista	Corte Suprema de Justicia	6 años	3	No	No

Fuente: Artiga (2002:11)

En el cuadro anterior se presenta información sobre las autoridades electorales de cada país que permite inferir la mayor o menor autonomía de estas frente al gobierno y frente a los partidos. En cuanto a su integración, teóricamente una integración no partidista tendería a ser mejor que una partidista. La práctica ha demostrado que la presencia partidista igualitaria tiende a neutralizar los posibles sesgos o direccionamientos que puedan ir surgiendo. En la mayoría de los países la designación es política (los congresos eligen a las autoridades electorales) a partir de distintos procesos de nominación.

De acuerdo con Artiga un indicador fundamental para determinar el grado de autonomía del órgano electoral se su capacidad para definir el presupuesto para su funcionamiento y para la realización de elecciones. Sólo en Guatemala y Panamá existen disposiciones precisas en esta dirección. (2002:12)

Una de las limitaciones más importantes en materia de competencia electoral corresponde al financiamiento de los partidos políticos. De acuerdo con Casas, la importancia del financiamiento electoral se basa, en primer lugar, en que "...el flujo y la distribución de los fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los diversos partidos y candidatos para hacer llegar

su mensaje a los votantes. Así, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante – aunque no determinante por sí misma, para asegurar la contingencia del resultado electoral, requisito fundamental para su legitimidad. En segundo lugar, el proceso de recolección de fondos electorales ofrece obvias oportunidades para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o, al menos, para la emergencia de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. El financiamiento electoral es un factor de riesgo –pero nomás que eso – para la integridad y la autonomía del sistema político.” (2002: 3)

Considerando la importancia de este tema, se ha avanzado en la discusión y definición de lo que sería un Sistema de Financiamiento Político y que incluye instrumentos como las regulaciones sobre las fuentes de financiamiento, lo que implica la restricción o prohibición de cierto tipo de fuentes, o el estímulo de otras; regulaciones sobre gastos electorales, que incluyen topes generales al gasto electoral y prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, y limitaciones a la duración de las campañas. También existen reglas de transparencia financiera, que incluyen normas para reportar el origen de los recursos económicos y su utilización; y, régimen sancionatorio, que incluye castigos a las violaciones de las prohibiciones, limitaciones y obligaciones. (2002: 6)

Hasta el año 2002 en Guatemala y El Salvador el financiamiento privado no tenía límites, mientras que en Nicaragua la prohibición era explícita a contribuciones anónimas y provenientes del sector público. En ninguno de los tres países existían límites a las contribuciones provenientes del extranjero.

Por su parte, en general, el financiamiento público hacia los partidos ha sido significativamente bajo. “Mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos han cubierto una parte sustancial de las erogaciones electorales en procesos recientes (58% y 44.48% respectivamente), en el resto de los países su efecto es mas bien marginal (Panamá, 30%, Honduras, 10%, Guatemala, 5%. No hay información disponible para el caso de El Salvador.” (PNUD; 2002:263)

En cuanto a las reglas de transparencia financiera de los partidos políticos, “... los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En esta última nación, los partidos deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una exhaustiva auditoria de las

autoridades contraloras sus gastos electorales, a fin de recibir el subsidio estatal. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. En la mayoría de los casos, los reportes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales. Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas en ningún país. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas. La adopción de mecanismos que aseguren algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios, sin embargo, es común entre las democracias occidentales, aunque con muy diferentes grados de rigurosidad y supervisión.”

En el balance sobre las fortalezas y debilidades del Sistema de Financiamiento Político de Centroamérica, Casas subraya que los aspectos negativos superan a los positivos. Aunque efectivamente en todos los países existe un subsidio público a los partidos, este es variado y, en el caso de Guatemala hasta las elecciones de 2003, insignificante. Entre las debilidades – la mayoría de las cuáles ya se mencionaron – destaca la ausencia de controles sobre donaciones, ausencia de limitaciones sobre el gasto político, ausencia casi total de transparencia sobre sus fuentes, el bajo nivel de subsidios en algunos países, la falta de subsidios para los procesos partidarios internos, carencia de estímulos para recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación, y, la ausencia de un régimen sancionatorio creíble. (Casas; 2002:23)

No es necesario argumentar demasiado en torno a las consecuencias del financiamiento privado ilimitado y sin controles en el proceso político. Este resulta probablemente el mecanismo más simple y utilizado para influir en el sistema político y que por lo regular se orienta a conducir las decisiones públicas para favorecer intereses privados. En ese sentido, los grupos que cuentan con recursos económicos logran sesgar la decisión política.

Sobre la utilización de los medios de comunicación privada existen diversidad de situaciones en la región. “Desde los casos donde no hay regulación al respecto (Guatemala y Honduras) hasta donde se obliga a aquellos a dar un trato equitativo a los partidos/coaliciones que requieren de sus servicios (Costa Rica, El Salvador y Panamá). El

caso intermedio se da cuando no se obliga pero se establecen cuotas máximas para los espacios de propaganda, ya sea diaria, ya sea semanal.” (Artiga; 2002:16)

Pero, más allá de las regulaciones existentes para los medios de comunicación con relación a la cobertura de los partidos políticos, particularmente en períodos de campaña electoral, el problema de fondo que interesa es el papel que estos juegan en la construcción de orden democrático, particularmente en fortalecer cualitativamente el ejercicio de la ciudadanía garantizando la pluralidad de información. De acuerdo con Chamorro (2002) en Centroamérica no se han realizado estudios comparados sistemáticos sobre este tema. Sin embargo, señala que ha existido una relación no totalmente virtuosa entre democratización y apertura de medios.

Estos últimos se han transformado a partir de los propios procesos de democratización, la competencia económica y la apertura comercial, y, la profesionalización de periodistas y directores de medios. De acuerdo con Chamorro, en Nicaragua a partir de 1990 se dio una suerte de “primavera de la libertad de expresión” que incluyó una política de tolerancia gubernamental, el ocaso de los periódicos partidarios, y el surgimiento de canales televisivos privados en fuerte competencia. Estos procesos dieron lugar a que se consolidara la autonomía de los principales medios frente a los partidos y frente al Estado; aunque lo reducido del mercado y la recesión económica ubica a los medios en una situación vulnerable frente a grupos empresariales y el gobierno. (2002:6)

En El Salvador, la limitada apertura de los medios estuvo ligada a la finalización de la guerra civil. En ese sentido, periódicos como La Prensa Gráfica y el Diario de hoy avanzaron significativamente en la calidad de la información, el pluralismo y la fiscalización del Estado. A pesar de estos avances, los límites de la apertura están “... definidos por los intereses económicos de los grupos propietarios de los principales medios de comunicación y sus alineamientos políticos durante las campañas electorales”. (Chamorro; 2002:7) A pesar de que ambos medios compiten agresivamente por influencia y mercado, sus políticas editoriales son similares, expresando un pluralismo limitado. Esto ha provocado, sobre todo en períodos electorales, alineamientos en contra del FMLN y favorables a las posiciones de ARENA.

En el caso guatemalteco, se presentan algunas contradicciones⁶³. Por un lado, existe una diversidad de medios escritos que se han modernizado y profesionalizado, se ha profundizado lo relativo al periodismo investigativo, pero la agenda y la cobertura de las noticias parece mostrar profundos sesgos políticos e ideológicos que, se traduce y reproducen las asimetrías de poder. Las fuerzas y proyectos políticos que cuestionan y desafía en status quo – incluyendo partidos y movimientos sociales – tienden a ser invisibilizados y en ciertos casos sus planteamientos deformados. Por otro lado, en la televisión abierta existe un monopolio que controla los cuatro canales existentes, pero que, mantienen una política de cobertura de todas las expresiones político partidarias. Con relación a la radio, existen centenares de emisoras de radio, incluyendo comerciales, religiosas y comunitarias. A pesar de esta pluralidad, las emisoras de radio con cobertura nacional están concentradas en tres cadenas principales: Sonora (asociada al monopolio de la televisión abierta); Emisoras Unidas y el grupo Alius. (Chamorro; 2002:23)

Asimismo, otra constante en Centroamérica es la existencia de medios de comunicación pública que mantengan ciertos niveles de autonomía frente a los gobiernos centrales. Así, el peso de los grupos privados permite que en muchos casos la agenda de los medios de comunicación responda a intereses políticos e ideológicos.

El balance de este segundo período de construcción democrático no es completamente negativo. Aunque se mantienen problemas relevantes en las áreas de participación, representación y competencia, por lo menos en Guatemala y El Salvador se han realizado reformas electorales que parecen indicar una solución gradualista a los problemas institucionales. En Nicaragua como se verá adelante, las reformas políticas no se han dirigido hacia una mayor democratización del sistema político sino a la concentración de los recursos políticos. En ese sentido, el gradualismo no ha permitido modificar las relaciones de poder de manera significativa, sino que ha tendido a la integración de otros grupos al sistema político, en algunos casos de manera adversa, sobre todo en El Salvador y Guatemala; en el otro país objeto de estudio la tendencia parece ser una trayectoria de des democratización en el sentido planteado por Tilly (2006)

⁶³ Un estudio detallado sobre el papel de los medios de comunicación en la democratización de Guatemala es el de Koberstein (2000).

IV.7 Los Resultados sociales de la democracia

Hasta acá se ha revisado y discutido lo referido a los procesos políticos y el entorno económico en el que se desarrolló la segunda etapa de la democratización en estos países. En esta, los conflictos armados internos habían concluido o estaban en la fase final de resolución; la economía parecía haber pasado el peor momento y, aunque no crecía en la misma proporción que en la post segunda guerra mundial, sí mostraba signos de recuperación. ¿Cuál fue el impacto de estos procesos en las condiciones de vida de las personas? ¿Trajo la democracia y la paz una disminución de la pobreza y la desigualdad? Y en su caso, qué papel desempeñó la política y la política democrática en estos resultados sociales.

Para problematizar estas interrogantes en este apartado se tomarán en cuenta diversos tipos de información. La primera corresponde a los resultados “netos” en materia de pobreza y desigualdad, tratando de entender cómo se han movido estos indicadores durante este período. Esto permitirá tener el trazo grueso de estos resultados: qué porcentaje de personas salieron de la pobreza o la extrema pobreza en este período de tiempo, independientemente de si estos resultados son atribuibles a la democracia. El siguiente paso será observar si el Estado, objeto principal de la disputa política por su capacidad de movilizar recursos – económicos y políticos especialmente – impulsó políticas orientadas a la igualdad, tomando como indicador los cambios en lo que se ha venido denominando el gasto social. A partir de esto es posible indagar con la información disponible si este gasto ha tenido consecuencias para las condiciones de vida de las personas, constando cambios en indicadores de bienestar de las personas, particularmente educación y salud. Finalmente, se considerará, por las razones que se expondrán en su momento, el cambio en los temas tributarios y fiscales, que constituyen las principales arenas en la disputa del poder.

IV.8.i Pobreza y extrema pobreza

Cuadro 23
Centroamérica: Incidencia de la pobreza total y extrema, circa 2000
Porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas

	Centroamérica (2000)	Costa Rica (2000)	El Salvador (1999)	Guatemala (1998)	Honduras (1999)	Nicaragua (1998)	Panamá (2000)
Pobreza Total							
Total	51.2	23.1	47.5	56.7	70.2	47.9	40.5
Urbana	34.5	19.3	37.6	28.8	62.4	30.5	23.4
Rural	68.1	28.1	61.2	75.6	76.6	68.5	68.9
Pobreza Extrema							
Total	26.7	7.1	20.1	26.7	52.9	17.3	26.5
Urbana	13.5	4.5	12	7	39.7	7.6	11.1
Rural	40	10.2	30.9	39.9	63.6	28.9	52.2

Fuente: Sauma (2003:2-3)

El Cuadro anterior muestra la situación de Centroamérica en materia de pobreza a finales de la década de los noventa. De acuerdo con estos datos recopilados por Sauma, poco más de la mitad de la población de la región era pobre, superando Honduras el 70%. Si se comparan, sólo con carácter indicativo estas cifras de finales de los noventa con las consignadas por Menjívar y Trejos para mediados de la década de 1980 (cuadro 8), pueden encontrarse cambios importantes. El porcentaje de población pobre de la región pasó de 72% en 1985 a 51.2% en 2000: igualmente, el porcentaje de población en extrema pobreza habría pasado de 46% a mediados de los ochentas a 26.7% a principios del siglo XXI. Sin embargo, en ciertos países y particularmente en las zonas rurales el porcentaje de población pobre se mantenía por encima del 70% (Guatemala y Honduras), y la pobreza extrema mantiene igualmente altos niveles.

Como lo ha señalado Sauma, "...en todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales respecto a las urbanas. Además, dada la distribución poblacional entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres en cada uno de los países reside en área rural. A nivel centroamericano, mientras uno de cada tres residentes en área urbana son pobres (34.5%), se encuentran en esa misma situación dos de cada tres residentes en área rural (68.1%). La incidencia de la pobreza extrema a nivel de la globalidad de las áreas urbana centroamericanas es 13.5%, respecto a 40% de las áreas rurales." (2002:5)

Para entender los cambios en la pobreza en los países objeto de estudio se iniciarán comparando la evolución de estos indicadores en Guatemala y Costa Rica, países que, en materia democrática

Cuadro 24
Evolución de la Pobreza en Guatemala
Porcentaje de Población Pobre

Año	1980	1986	1989	1998	2002
Pobreza	71.1	73.2	69.4	61.1	60.2
Urbano	47	60.3	53.6	49.1	45.3
Rural	83.7	79.7	77.7	69	68
Pobreza Extrema	39.6	48.5	42	31.6	30.9
Urbano	16.8	31.1	26.4	16	18.1
Rural	51.5	57.4	50.2	41.8	37.6

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 25
Evolución de la Pobreza en Costa Rica
En Porcentajes

Año	1981	1990	1994	1997	1999	2002
Pobreza	23.6	26.3	23.1	22.5	20.3	20.3
Urbano	18.2	24.9	20.7	19.3	18.1	17.5
Rural	28.4	27.3	25	24.8	22.3	24.3
Pobreza Extrema	6.9	9.9	8	7.8	7.8	8.2
Urbano	6	6.4	5.7	5.5	5.4	5.5
Rural	7.6	12.5	9.7	9.6	9.8	12

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros 24 y 25 presentan la evolución del porcentaje de población pobre en Guatemala y Costa Rica respectivamente. En el primer país, la pobreza general alcanzó su nivel más alto a mediados de la década de 1980, período en el que más se resintieron los efectos de la debacle económica y la guerra civil. La pobreza alcanzó de manera significativa a la población urbana, (60.3%), de manera que la disminución más importante de esta se dio en las ciudades, mientras que en las zonas rurales se ha mantenido relativamente alta. En el caso costarricense se encuentra una ruta parecida; la crisis repercutió en un aumento de la pobreza urbana, que fue la que se redujo de manera significativa.

Hipotéticamente, podría postularse que las zonas urbanas, que concentran mayor población – y electores – se vieron beneficiadas por la política democrática, que facilitó mayores inversiones que permitieron la reducción de la pobreza. Sin embargo, la variable democracia sólo opera en el caso guatemalteco, pues como se sabe Costa Rica es una democracia consolidada, dejando de momento de lado la discusión acerca de que es o puede ser la consolidación.

En el caso guatemalteco, los programas para enfrentar la pobreza se ajustaron, aunque tardamente a las políticas que en esta materia se aplicaron en la región. Desde mediados de los ochentas se empezaron a crear e implementar los llamados fondos sociales. Del Fondo de Inversión Social (FIS) inicial creado bajo la administración del demócratacristiano Vinicio Cerezo, se pasó a una multiplicación y fragmentación de estos, al crearse el Fondo Nacional Para la Paz, el Fondo Indígena, el Fondo para Vivienda, etc. La relativa autonomía con que actuaban estos se prestó a una dispersión de los recursos y a su utilización con fines clientelares.

En cuanto a programas específicos para enfrentar la pobreza, puede mencionarse que durante la presidencia de Alfonso Portillo se trató de adoptar una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza que se ejecutó de manera muy limitada, y durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) esta fue suplido por un programa de desarrollo orientado a promover la competitividad, el comercio regional e internacional y el crecimiento económico. (Orozco; 2007:55)

En Guatemala el ciclo de la democracia parece haber coincidido con una reducción de la pobreza, insuficiente si se considera que en la sociedad inició el siglo con el 60% de la población en condición de pobreza, que se muestra enraizada en la zona rural. En el caso costarricense, donde no existió un cambio de régimen político, la pobreza y la extrema pobreza parecen haber vuelto a la situación de principios de los ochenta. La democracia acá parece ser insuficiente para terminar con la pobreza de una quinta parte de la población.

Cuadro 26
Evolución de la Pobreza en El Salvador
Porcentaje de población pobre

Año	1995	1997	1999	2001
Pobreza	55.2	55.5	49.8	48.9
Urbano	45.8	44.4	38.7	39.4
Rural	64.4	69.2	65.1	62.4
Pobreza Extrema	21.7	23.3	21.9	22.1
Urbano	14.9	14.8	13	14.3
Rural	29.9	33.7	34.3	33.3

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 27
El Salvador: Evolución de la Pobreza⁶⁴
Por Area Geográfica (1991-1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	0.659	0.648	0.635	0.587	0.53	0.581	0.557	0.505	0.473
Urbano	0.6	0.587	0.559	0.491	0.439	0.476	0.443	0.406	0.369
Rural	0.713	0.703	0.705	0.703	0.638	0.707	0.694	0.64	0.618
Area metropolitana	0.479	0.47	0.427	0.338	0.327	0.35	0.295	0.312	0.284

Fuente: Segovia (2002:180)

Según Menjívar y Trejos, a mediados de la década de 1980 la pobreza total en El Salvador llegó a alcanzar al 87% de la población (80% de la población urbana y 92% de la población rural). A principios de los noventa esta se había reducido de manera significativa al 65% de acuerdo con los datos de Segovia y para mediados de la última década del siglo pasado a poco más de la mitad de la población.

Tanto los datos de CEPAL como de Segovia coinciden en captar una disminución significativa de la pobreza de casi el 90% a mediados de la década de 1980 a poco menos del 50% a finales del siglo XX. La pobreza tendió a disminuir sobre todo en las zonas urbanas y particularmente en la zona metropolitana de San Salvador.

Para Segovia, los cambios en la pobreza en la década de 1990 se manifestaron sobre todo en las zonas urbanas debido a los cambios en el modelo económico, a la migración del campo a la ciudad y a la migración internacional.

⁶⁴ Índice de pobreza Foster, Creer y Thorebecke.

De acuerdo con este autor, las características de la pobreza en esta década fueron las siguientes: a) No se presenta una relación directa entre la edad del jefe de hogar y la pobreza: en 1991 los grupos de hogares más pobres eran los que tenían jefes de entre 30 y 34 años; en 1999 eran los que tenían entre 25 y 29 años; sin embargo, los hogares jefeados por personas de 60 años o más son una proporción importante de hogares pobres del país (19.3% en 1991 y 21.9% en 1999). Los ancianos son particularmente vulnerables a la pobreza. (Segovia;2002:194) b) La pobreza se correlaciona con el tamaño de los hogares. Aunque los hogares con más de 9 miembros son pocos, son los hogares de 7 y 9 miembros los que contribuyen a la composición de la pobreza. c) Se encontró una relación "... muy fuerte entre el número de personas que reciben ingresos en el hogar y la pobreza. (...) la pobreza es mayor a medida que el número de perceptores de ingreso de los hogares disminuye." (2002:194) d) Se encontró una "... fuerte relación entre educación y pobreza en el sentido de que a medida que aumenta el número de años aprobados, la pobreza disminuye." (2002:195)

Como se señaló, en la reducción de la pobreza en los noventa, Segovia señala que el ingreso de las remesas familiares jugó un papel determinante. De esa cuenta, "... en 1991 las remesas familiares representaban una parte muy pequeña del ingreso total recibido por las personas de bajos ingresos (deciles 1 al 3), siendo mayor su importancia para los deciles medios y altos, por lo cual su ingreso posiblemente tuvo un efecto negativo en la equidad. En todo caso, dicha situación había cambiado en 1999, ya que las remesas pasaron a representar cerca del 10% de los ingresos de las personas más pobres del país y disminuyeron su participación dentro de los ingresos medios y altos. Estos datos revelan el poderoso impacto distributivo de las remesas familiares." (Segovia; 2002:207)

De acuerdo con el autor citado, pueden señalarse algunos cambios respecto a las remesas durante esta década- Primero, el porcentaje de hogares que las recibían aumentó del 13.6% en 1991 a 19.2% en 1999, siendo mayor el aumento registrado en las zonas rurales. Segundo, la proporción de hogares con jefatura femenina recibió remesas en mayor proporción que los hogares de jefatura masculina (24.3 y 10.4 en 1991 y 29.2 y 15.7% en 1999 respectivamente). Tercero. Los hogares pobres que recibieron remesas estaban en una situación mejor que los que no las recibieron. Cuarto; "... en los noventa hubo una reducción de la pobreza tanto en los hogares con remesas como en los que no

reciben dichos recursos, siendo mayor la reducción en estos últimos.” Sin embargo, en los hogares rurales que recibieron remesas se registró un aumento de la pobreza durante la década, debido a la reducción de ingresos derivadas de las actividades agropecuarias⁶⁵.

(Segovia: 2002:208-210)

Cuadro 28
Salvadoreños en El Salvador y Estados Unidos

Salvadoreños	1970	1980	1990	2000
En el Salvador	3598232	4585925	5110176	6276037
En EEUU (censo EEUU)	15717	94447	465433	655165
% de la población de El Salvador	0.4	2.1	9.1	10.4
En EEUU (Censo Ajustado Munford Institut)			583396	1117960
% de la población de El Salvador			11.4	17.8
En EEUU (Gobiernos Salvadoreño)				2510000
% de la población de El Salvador				39.9

Fuente: Andrade Eekhoff (2002:9)

Más allá del tema de las remesas y su impacto en la pobreza, un fenómeno determinante para entender la realidad social salvadoreña es el de la migración. Como se observa en el cuadro anterior, no está suficientemente claro cuántos salvadoreños viven en Estados Unidos. Mientras el gobierno salvadoreño estima que son 2.5 millones, los censos norteamericanos han captado poco más de seis cientos mil y en algunos casos poco más de un millón.

Por otro lado, para poder migrar se requiere una inversión o gasto mínimo que no está al alcance de todas las personas, de manera que la migración es menor entre los pobres extremos. Sobre el efecto de las remesas en los hogares rurales, Andrade Eekhoff señala que “... en términos de ingresos, la migración parece sustituir salarios agropecuarios y no agropecuarios, mientras que el resto de los miembros del hogar en edad de trabajo continúan con sus esfuerzos por generar ingresos, que aporten al sustento familiar.” Los hogares que más dependen de las remesas están los conformados por adultos mayores. En cuanto al impacto de las remesas, se ha constatado que los hogares receptores tienen más activos: “...mejor calidad de vivienda, mejores indicadores con respecto al acceso a la tierra,

⁶⁵ Esto concuerda con lo señalado por el Banco Mundial en el sentido de que “Aún cuando a principios de los años 1990 la proporción de los hogares que recibían remesas era mayor en los deciles más altos que en los más bajos, en los años 1990 la proporción de hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles que recibían remesas aumento significativamente. En cambio, la proporción de hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles permaneció estable en el mismo periodo. En conclusión, la información disponible indica que las remesas puede haber ocupado un lugar importante en la reducción de la desigualdad alcanzada durante los años 1990.” (2003:10)

más electrodomésticos, etc. En segundo lugar hay una fuerte asociación de menores tasas de pobreza especialmente pobreza extrema, con los hogares receptores de remesas. No se nota esto simplemente por tener un pariente en el exterior, sino específicamente por la recepción de dólares enviados desde los EEUU. En otras palabras, la inserción en el mercado laboral del norte juega un papel importante en cuanto a la posibilidad de aumentar los ingresos totales, y reducir la pobreza.” (Andrade; 2003:101-102)

Las remesas entonces han tenido un efecto distributivo, “... ya que su ingreso ha favorecido a las familias pobres, sobre todo a aquellas lideradas por mujeres. Este hallazgo es importante porque sugiere que la reducción de la pobreza en El Salvador en los noventa fue también el resultado de la incidencia de un factor ajeno al manejo de la política económica y al funcionamiento económico mismo y que por tanto, es incorrecto asociar mecánicamente reforma económica y reducción de pobreza.” (Segovia; 2002:218)

En la década de los noventa la pobreza se redujo en aquellos hogares cuyos jefes trabajaban “... en los sectores más dinámicos (no transables e industria manufacturera) y aumentó en la agricultura, sector que mostró un ritmo de crecimiento menor al promedio. Además, los hogares con jefatura femenina mejoraron sustancialmente sus condiciones de vida en los noventa en relación con el principio de la década y en relación con los hogares con jefatura masculina, lo cual es consistente con el mayor aumento del empleo femenino registrado en dicho período.” (Segovia; 2002:213)

La pobreza en El Salvador durante los noventa disminuyó tanto en términos relativos como absolutos; sin embargo, esto fue empañado por un aumento de la pobreza extrema en los hogares rurales de jefatura masculina. En esta década se expresó en el Salvador la estrecha relación entre patrón de crecimiento y pobreza. Esto está relacionado con “... el carácter intensivo en mano de obra no calificada del nuevo patrón de crecimiento económico, el cual provocó una importante expansión del empleo, sobre todo en las zonas urbanas y en la fuerza laboral femenina. Esto es lo que explica la relación directa que hubo entre sector de ocupación y pobreza, ya que la mayor reducción de la pobreza ocurrió en aquellos hogares cuyo jefe trabajaba en los sectores no transables y en la industria manufacturera, sectores que fueron los más dinámicos en los noventa.” (2002:218)

Sobre los determinantes de la pobreza se señala que tiene importancia el crecimiento, la política de salarios mínimos y de gasto público en la reducción de la pobreza. Durante la década la pobreza siguió siendo un problema extenso y esencialmente rural, relacionado con la insuficiencia de ingresos que se generan en la agricultura. "... En este sentido la pobreza tiene una dimensión estructural. Otra característica relevante es que una buena parte de los hogares pobres están dirigidos por personas de la tercera edad y que por tanto, sus posibilidades de obtener mayores ingresos mediante su inserción laboral es muy limitada. Ambas características sugieren la necesidad de implementar una política integral de combate a la pobreza, que supere la visión compensatoria e incluya medidas para aumentar los ingresos de los pobres rurales, una fuerte inversión económica y social en las áreas rurales más aisladas, así como políticas especiales de atención a la población más vulnerable (ancianos y niños). Esto a su vez requiere aumentar sustancialmente el gasto público en infraestructura económica y social y en las áreas sociales, para lo cual se necesita aumentar los ingresos tributarios mediante una profunda reforma tributaria." (2002:219)

Cuadro 29
Evolución de la Pobreza en Nicaragua
En Porcentajes

Año	1993	1998	2001
Pobreza	73.6	69.9	69.4
Urbano	66.3	64	63.9
Rural	82.7	77	77
Pobreza Extrema	48.4	44.6	42.4
Urbano	36.8	33.9	33.3
Rural	69.4	62.8	57.5

Fuente: CEPAL (2006)

Para entender la evolución de la pobreza en Nicaragua deben tomarse en cuenta que en poco más de una década este país atravesó por un intento de construir un modelo de desarrollo económico basado en algo denominado como "economía mixta"; que el país sufrió una guerra de agresión que llegó al bloqueo y el sabotaje de la producción, lo que a su vez contribuyó al colapso de su economía. Como se vio antes, entre 1982 y 1988 el crecimiento del PIB mostró cifras negativas, y en el PIB per capita mostró cifras negativas consecutivas a partir de 1984, llegando a disminuir en más de un 10% en 1988.

Si, como se ha señalado, existe consenso respecto a que el crecimiento es insuficiente, pero a la vez indispensable para la reducción de la pobreza, puede constatar que el colapso de la economía nicaragüense llevó a procesos de hiperinflación y luego a procesos de ajuste que provocaron que esta se elevara del 60% a principios de la década de los ochentas y que para 1985 alcanzara al 69% de la población. (Menjívar y Trejos 1990) De acuerdo con la información de la CEPAL esta se elevó a principios de los noventas para llegar al 73.6% de la población y pasar por una pequeña disminución que llevó a que esta se estabilizará en poco menos del 70% hasta finales de siglo XX.

Para Vargas este proceso acelerado de empobrecimiento incluyó una depauperación generalizada en el campo y las ciudades, a que se elevaran los niveles de desempleo, cayeran los niveles de vida y en general disminuyera el gasto social. (Vargas; 2000:41) Las características de la pobreza en Nicaragua son similares a las que se refirieron en los otros países estudiados: los pobres viven en las zonas rurales y están involucrados en actividades agrícolas; la tasa de crecimiento y fecundidad de la población pobre es superior al promedio nacional; la tasa de dependencia es más alta en los hogares pobres, por lo que niños y niñas incursionan temprano en el mercado laboral; la población pobre rural tiene menos años de escolaridad y presenta altas tasas de deserción y repetición; las tasas de mortalidad infantil y materna son altas; y, la mortalidad por diarrea, enfermedades respiratorias y desnutrición es mayor en estos hogares⁶⁶. (Guimaraes y Avendaño; 2003; 36)

Asimismo, la población rural pobre no tiene acceso a servicios básicos de salud, educación, saneamiento o seguridad alimentaria y carecen de recursos productivos. La pobreza es más profunda en los estratos poblacionales afectados por el desempleo, y, enfrenta precariedad de viviendas. (Guimaraes y Avendaño; 2003:36) Para intentar correlacionar la evolución de la pobreza con el proceso político, podría anticiparse un recorrido de mediana duración que inicia con un período de crecimiento con concentración; revolución con una distribución bloqueada; guerra civil/agresión extranjera que contribuye determinantemente al colapso de la economía; y, una suerte de regresión que incluye un

⁶⁶ Andersen demostró que "... las variables más importantes en la determinación de la pobreza son reducciones en la fecundidad, crecimiento económico y cambios en la distribución de los ingresos." (2003:49)

ciclo de reformas brutales y nuevos procesos de concentración. Desde esta perspectiva, ningún hito del proceso político ha podido detener los procesos de empobrecimiento.

Lo anterior no pretende señalar que no hayan existido esfuerzos gubernamentales, estatales e internacionales en esta dirección. En el marco de la incorporación de Nicaragua al grupo de países del HIPC⁶⁷, se han producido y hasta cierto punto ejecutado estrategias nacionales de reducción de la pobreza, cuyo alcance ha sido ampliamente estudiado.

IV.7.ii Desigualdad

Si la pobreza tendió a reducirse levemente en términos relativos durante la década de los noventas, la información revisada indica que la desigualdad aumentó en la región durante la década de 1990. En el cuadro 30 se muestra la situación de Centroamérica a principios del siglo XXI en materia de desigualdad. Este cuadro, elaborado por Sauma para el PNUD presenta información básica en torno a Centroamérica, destacando, en primer lugar las diferencias en el PIB per capita, que muestra las diferencias en el tamaño relativo de las economías: Costa Rica encabezaba la región en este rubro, con casi cuatro mil dólares, mientras que Nicaragua no alcanza los quinientos.

En la distribución del ingreso la situación muestra, por un lado lo que se ha repetido en cuanto a que los países centroamericanos presentan mayores niveles de concentración, aún para los niveles de América Latina, que es considerada la región más injusta – en términos de distribución – del planeta. De acuerdo con los datos del cuadro 30, Nicaragua, Honduras y Guatemala tendrían los índices de Gini más altos. Siguiendo con esta información se encuentra que en la participación del ingreso la situación se presenta más “pareja”. El 40 % de la población más pobre participa de menos del 15% del total de ingresos, mientras que el 10% más rico recibe entre el 30 y el 50% de este.

⁶⁷ La iniciativa Heavily Indebted Poor Countries HIPC fue lanzada por el Banco Mundial y el FMI en 1986

Cuadro 30
Centroamérica, Panamá y República Dominicana:
Población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, 2000.
(Cifras absolutas y relativas)

	PIB			Desigualdad en la distribución del ingreso				
	Población	Total	Per capita		Participación en el ingreso total			
	(en miles)	(Millones US\$)	(US\$)	Gini	40% mas pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% mas rico
Total	44592.8	86413	1938					
Costa Rica	4023.5	15885	3948	0.488	14.5	25.6	29.7	30.2
El Salvador	6276	13205	2104	0.525	13.4	24.6	28.7	33.3
Guatemala	11386.3	19122	1680	0.543	14.2	22.2	26.8	36.8
Honduras	6485.5	5898	909	0.588	11.3	21.7	27.6	39.4
Nicaragua	5071.4	2396	472	0.579	12.2	21.5	25.7	40.7
Panamá	2855.7	10019	3508	0.515	14.2	25	28.2	37.2
R.Dominicana	8495.4	19888	2341	0.544	12	22.6	27	38.3

Fuente: PNUD 2002.

Para Sauma, la distribución de los ingresos en Centroamérica muestra, las diferencias entre países y dentro de los países, señalando que “además del problema de equidad que por sí mismo refleja la desigualdad en la distribución de ingreso familiar, dos implicaciones adicionales que deben ser consideradas. En primer lugar, la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza; entre más desigual sea la distribución del ingreso, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la pobreza. (...) La pobreza se redujo en la región a lo largo de la década de los años noventa, en buena medida gracias al crecimiento económico, y a pesar de la fuerte desigualdad; sin embargo, para lograr avances significativos a futuro, como los establecidos en la Declaración del Milenio, se requerirán tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las del período previo, así como reducciones en la desigualdad. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada con otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos.” (2002:24)

Los datos de Sauma muestran que la región concluyó el siglo con altos niveles de desigualdad y concentración del ingreso. Sin embargo, cabe preguntarse si la segunda década de democracia y la conclusión de los conflictos armados coincidió con cambios importantes en la distribución del ingreso. Se habla de coincidencia temporal debido a que,

en todo caso la correlación entre democracia e igualdad debe medirse por los cambios en la economía de la región y los procesos de liberalización comercial y reducción de los Estados.

De acuerdo con Trejos y Gindling la desigualdad en la distribución de ingresos totales entre 1990 y 1999 tendió a aumentar en Costa Rica y El Salvador; se mantuvo sin cambios en Guatemala y Nicaragua y disminuyó en Honduras. (2004:179) Sin embargo, para precisar el análisis sobre estos cambios los autores mencionados analizaron la distribución de los ingresos laborales entre los ocupados de 15 años o mas que reportaron ingresos y horas trabajadas. Esto implicó dejar de lado a los menores de 15 años y a los trabajadores familiares no remunerados, que tienen importancia en todos los países de la región exceptuando Costa Rica.

Considerando exclusivamente el universo descrito, los autores citados señalan que – como se muestra en el cuadro 31– la desigualdad de ingresos disminuyó levemente en Honduras y aumentó en el resto de los países.

Cuadro 31
Evolución de la desigualdad de ingresos laborales en Centroamérica

País	Cerca de 1990	Cerca de 1999	Cambio
Guatemala	0.517	0.577	0.060
El Salvador	0.462	0.469	0.007
Nicaragua	0.542	0.562	0.0021
Honduras	0.562	0.543	-0.019
Costa Rica	0.41	0.436	0.026

Fuente: Trejos y Gindling 2004.

Como se indicó, en el cuadro 31 se muestra la desigualdad de ingresos a partir del índice gini; sin embargo, de acuerdo con Trejos y Gindling, durante la década de los noventas el cambio en la desigualdad en Centroamérica no fue uniforme. Solo en Costa Rica y Guatemala coinciden los distintos indicadores para identificar un deterioro en la distribución de los ingresos. Sin embargo existen aspectos comunes que afectan la distribución de ingresos en los países. De acuerdo con los autores citados el fenómeno que ha afectado más la distribución de ingresos laborales fue la reducción “...del porcentaje de

trabajadores con jornada completa en cada país y el aumento concomitante de los trabajadores con jornada parcial y con sobrejornada. Este cambio aumentó la dispersión entre los trabajadores del número de horas trabajadas, lo que acentuó la desigualdad del ingreso laboral.” (2004:196)

Estos fenómenos están asociados a la reducción del empleo en el sector público, la mayor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, el crecimiento del sector informal, y la existencia de estrategias individuales para aumentar ingresos. En cuanto a las razones por las que se muestran diferencias en los cambios de la desigualdad entre los países, Trejos y Gindling señalan que en Costa Rica, la menor desigualdad de ingresos laborales está asociada a una distribución más equitativa de la educación. La universalización de la enseñanza primaria contribuye a la reducción de las desigualdades de ingresos.

El aumento de la concentración de ingresos en la década de los noventa es un fenómeno latinoamericano, y hasta cierto punto mundial. Para Filgueira y Peri (2004:12) el aumento de la concentración conspira contra los esfuerzos redistributivos y amenaza el crecimiento económico.

V.8 La política tributaria

La implementación de políticas sociales orientadas al bienestar está íntimamente relacionada con la política tributaria, no existen suficientes indicios de que el “mercado” o alguna “mano invisible” pueda reducir la pobreza y la desigualdad. La evidencia parece mostrar que la intervención del Estado, sea en el ámbito de la distribución primaria promoviendo un modelo de crecimiento económico equitativo o como se dice favorable a los pobres, o, interviniendo en la distribución secundaria, es decir a través de medidas redistributivas, es indispensable para enfrentar esos rezagos sociales. Como se ha visto en los capítulos anteriores, los Estados de los países objeto de estudio intervinieron en distintos momentos en la economía para facilitar y orientar la inserción de estos países en la economía mundial. El establecimiento de las condiciones para la producción y exportación del café, los incentivos que se generaron alrededor del mercado común centroamericano y la modernización limitada pueden leerse en estas claves. Sin embargo, los efectos distributivos primarios de esto fueron limitados: el modelo cafetalero cristalizó relaciones sociales que se basaban en la exclusión y la segregación; la modernización perpetuó dichas

relaciones a través de la pobreza rural y el bloqueo a las capas medias y a los sectores populares.

La otra fórmula mediante la cuál los Estados pueden intervenir para reducir la pobreza y la desigualdad es la distribución secundaria a través de políticas redistributivas en las que el sistema tributario desempeña un papel central. Al respecto, y de acuerdo con los estudios realizados por el ICEFI, "... la historia fiscal de Centroamérica ha estado condicionada por una oposición fuerte y concentrada de las elites económicas a reformas tributarias. La oposición de estas elites al fortalecimiento de la tributación directa y su apoyo a exenciones y exoneraciones ha debilitado la estructura tributaria de la región." (2006:115)

La debilidad tributaria y la oposición de los grupos dominantes al pago de impuestos son de larga data. Durante la etapa clásica del modelo agroexportador, la recaudación tributaria dependió principalmente del comercio exterior, vulnerando de esa manera la capacidad presupuestaria del Estado. Así, los impuestos en este período fueron los que se aplicaban al comercio exterior y particularmente a las importaciones, los impuestos selectivos sobre bienes y servicios, los timbres fiscales y papel sellado. Los impuestos al comercio exterior representaron más del 50 % de los ingresos de los gobiernos centroamericanos. (ICEFI; 2007:118)

Durante el período de modernización "a la centroamericana", la política tributaria se apuntó al establecimiento de impuestos sobre la renta y sobre las exportaciones tradicionales, así como por el diseño de un sistema que respondiera al proceso de integración regional. El avance más importante en esta materia fue el establecimiento del impuesto sobre la renta., no sin enfrentar resistencias. En Costa Rica este impuesto se aprobó en 1946 y se empezó a recaudar a partir de 1947. En El Salvador fue aprobado en 1950; Honduras en 1949, Nicaragua en 1952 y Guatemala hasta 1963. Como se muestra en el cuadro 32 durante el período de modernización, "hubo algún avance en el aumento de la recaudación como resultado de estas reformas, pero con un impacto bastante menor a lo que se había previsto originalmente, lo que era especialmente evidente en los casos de Nicaragua y Guatemala. (...) Esta debilidad de los ISR es especialmente clara cuando se contrasta su recaudación, generalmente menor al equivalente de tres puntos porcentuales del PIB, con lo que sería posteriormente el IVA o impuesto a las ventas, con una

recaudación equivalente a alrededor del 5% en el país en donde su recaudación era menor.”
(ICEFI; 2007:126-127)

Cuadro 32
Evolución del Impuesto sobre la Renta en Centroamérica, 1960-1980
Proporción del PIB por país.

País/año	1960	1965	1970	1975	1980
Costa Rica	1.5	2.0	2.8	2.6	2.4
El Salvador	1.0	1.7	1.6	2.5	2.4
Guatemala	0.6	1.0	1.0	1.6	1.2
Honduras	1.5	1.7	3.0	3.3	4.5
Nicaragua	0.9	1.3	0.9	1.6	1.8

Fuente: ICEFI (2007:125)

Durante la década de los ochentas, la política fiscal centroamericana experimentó cambios significativos. Según Puchet y Torres, en este período estuvo presionada, por un lado, por la “... debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales y los períodos de inestabilidad de los precios de los productos exportables en el mercado internacional, en especial del café,” que se vio afectado por los cambios en el régimen de cuotas; y por otro, “los conflictos armados y las situaciones de tensión en los países directamente implicados dieron mérito y justificación aparente a un incremento desmesurado de los gastos de defensa y seguridad...”, además, en algunos períodos se dieron consecuencias devastadoras de los desastres naturales. (2000; 21:22)

Cuadro 33
Centroamérica: Presión tributaria de los
Gobiernos Centrales. Promedios Trienales.
(Porcentaje sobre el PIB)

País	1980-1982	1983-1985	1986-1988	1989-1991	1992-1994
Guatemala	8.9	7	6.9	7.3	7.6
El Salvador	11	11.3	11.1	8.7	10.2
Nicaragua	19.4	28.1	24.2	17.7	19
Honduras	14.2	14.5	15.2	14.3	15.8
Costa Rica	12	15.2	14.2	14.3	15

Fuente: Puchet y Torres 2000:22.

Cuadro 34
Gasto Social de los Gobiernos en Centroamérica
(Dólares de 1990 por habitante)

	1980	1985	1990
Guatemala	41	19	n.d.
El Salvador	68	41	32
Nicaragua	n.d.	100	77
Honduras	45	49	54
Costa Rica	326	231	295

Fuente: Puchet y Torres (2000:2)

La caída de los ingresos tributarios y/o su utilización en el pago de la deuda o el gasto militar tuvo consecuencias en el gasto social. Como se ilustra en el cuadro 34 con excepción de Nicaragua y Costa Rica, a mitad de la década el gasto social per capita que en la mayoría de los países era bajo, se redujo significativamente. Como lo señalan Puchet y Torres “no extraña que en esas condiciones la reducción real de los gastos sociales y una creciente falta de correspondencia entre los mismos y las demandas de los grupos desfavorecidos (la región sigue teniendo una de las tasas más altas de crecimiento demográfico de América Latina) contribuyeron a empeorar las situaciones de pobreza extrema. Se agravaron las carencias de servicios básicos en alimentación, agua potable, vivienda, salud y conservación ambiental, el desempleo abierto y la exigüidad de las fuentes de empleo productivo, especialmente en los sectores urbanos.” (2000:23)

La respuesta de los gobiernos a esta situación se orientó a enfatizar la imposición indirecta y la simplificación del impuesto sobre la renta. La adopción de impuestos generales al consumo, basados en distintas modalidades del Impuesto al Valor Agregado tuvo un impacto negativo en materia de incidencia distributiva, aumentando el grado de regresividad ya existente. (Gómez; 2005:15)

Cuadro 35
Centroamérica: Fechas de Adopción del IVA y Tasas

Países	Fecha de adopción	Tasas				
		Inicial	1994	1997	2001	2006
Costa Rica	Ene-75	10	8	8	13	13
El Salvador	Sep-92	10	10	13	13	13
Guatemala	Ago-83	(10) 7	7	10	12	12
Honduras	Ene-76	3	7;10	7;10	12;15	12;15
Nicaragua	Ene-75	6	5;6;10	5;6;10;15	5;6;15	7 y 15
Panamá	Mar-77	5	5;10	5;10	5;10	5;10

Fuente: ICEFI (2007:134)

Sobre la implementación del IVA el ICEFI señala que no se trató de un proceso sencillo, como se muestra en el cuadro 35, las fechas de adopción y las tasas varían de un país a otro. Costa Rica adoptó una variante del IVA en 1975, inició con una tasa del 10%, pasó posteriormente por subidas y bajadas hasta quedar en un 13%. En Nicaragua también se estableció un IVA con una tasa inicial del 6%. Luego se establecieron tasas diferenciadas, hasta estabilizarse en 7% y 15%. En Honduras existió resistencia a la adopción de este impuesto, y en 1976 inició con una tasa baja (3%) que posteriormente dio lugar al establecimiento de dos tasas del 7% y 10%, que finalmente alcanzaron el 12% y 15%. En Guatemala el IVA se estableció como parte de un Acuerdo negociado con el FMI; se inició con una tasa del 10% que posteriormente se redujo al 7% para elevarse hasta alcanzar el 13% en 2005. El Salvador fue el país centroamericano que más tardíamente implementó el IVA, en 1992 con una tasa del 10% que luego fue elevada al 13%.

Como se ha referido, la década de los noventa fue de ajustes y reformas que se implementaron en algunos casos con el “acompañamiento” de las Instituciones Financieras Internacionales.

Gómez, analizando la evolución de la presión tributaria en la década de 1990 señala que esta “... arroja un leve balance positivo en lo que respecta al nivel de imposición de los países de la región. La presión tributaria experimenta un alza que, si bien ha sido tenue, indica una tendencia auspiciosa en esta materia, a la vez que varios países incorporaron instrumentos tributarios modernos en sus estructuras impositivas y adoptaron decisiones acertadas en esta materia, especialmente en el área de la imposición al comercio exterior, y al mismo tiempo, si bien se han realizado sustanciales esfuerzos en pro del mejoramiento

de sus administraciones tributarias, los resultados distan de estar al nivel de las expectativas.” (2005:15-16)

Cuadro 36
Presión Tributaria de los Países Centroamericanos
En porcentajes del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	6.2	8.2	8.4	8.1	6.9	8	8.8	9.4	9.3	9.9	9.5	9.7	10.6	10.3
El Salvador	7.6	8.7	9.4	9.9	10.7	11.9	11.3	10.9	11.2	11.3	11	11.1	12	12.5
Nicaragua	8.1	10.9	11.9	11.5	11.9	12.2	12.3	13.7	14.9	14.7	14.5	13.7	14.3	15.8
Honduras	15	15.9	16	15.6	15.2	17.3	15.7	15.8	17.9	17.7	16.6	16.3	16.1	16.7
Costa Rica	10.8	11	11.6	11.3	11.8	11.4	11.9	12.1	12.1	12.1	11.6	11.9	13	12.8
Promedio Regional	9.9	11.1	11.8	11.7	11.6	12.3	12	13.5	13.8	13.5	13.2	13.4	13.7	13.8
América Latina	9.5	10.1	10.6	10.8	10.9	11.3	11.2	11.8	12.2	12.3	11.9	12.2	12.4	12.7
OCDE	26.7	27	27.1	27.4	27.2	26.8	27.4	27.4	27.3	27.6	27.9	27.5	27.6	27.6

Fuente: Gómez (2000:77)

Siguiendo a Gómez, se afirma que, aunque en general las reformas introducidas han permitido elevar la capacidad tributaria, los resultados son menores que los esperados. Entre las reformas que se dieron en la década destaca la reducción de los impuestos al comercio exterior, derivado de la reducción de aranceles. Por su parte, los impuestos al consumo, particularmente las tasas del IVA aumentaron de manera significativa. Para el autor citado, la estructura tributaria “... ha resultado en efectos económicos contrapuestos: por un lado, favorable al haber contribuido a mejorar la eficiencia económica, así como la competitividad internacional, y por otro lado, desfavorable al no haber desarrollado instrumentos destinados a mejorar la equidad distributiva del sistema económico. (2005:22)

Cuadro 37
Estructura de los Ingresos tributarios de Centroamérica
En Porcentajes

Concepto	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica
Total de Ingresos Tributarios	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios directos	25.9	29.6	24.9	23.4	29.2
Renta	25.9	28.8	24.8	22.2	25.4
Propiedad	0	0.8	0	1.2	3.8
Ingresos Tributarios indirectos	74.1	70.4	75.1	76.6	70.8
Generales sobre bienes y servicios	45.8	52.8	16.2	36.9	36.9
Doméstico	17.3	24	s/d	s/d	s/d
Importado	28.5	28.8	s/d	s/d	s/d
Específicos sobre bienes y servicios	11.9	8	25.6	11.6	26.2
Derivados del petróleo	7.4	4.8	s/d	4.4	s/d
Resto	4.5	3.2	s/d	7.2	s/d
Comercio y transacciones internacionales	11.7	9.6	28.9	11	7.7
Otros Indirectos	4.6	0	4.5	17	0

Fuente: Gómez (2005:78)

Como se muestra en el cuadro 37 la estructura de los ingresos tributarios en la región descansa sobre todo en los impuestos indirectos, mientras que los directos abarcan como máximo una cuarta parte de los ingresos del Estado. Se trata de una estructura que tiende a ser regresiva y a aumentar la desigualdad. Desde una perspectiva política, esta estructura tributaria es el resultado de una correlación de fuerzas en la que las elites económicas han podido bloquear la mayoría de las reformas orientadas al aumento del impuesto sobre la renta, mientras que, aunque los grupos subalternos se han opuesto a la implantación y sucesivos aumentos del IVA (lo que explica las variaciones de sus tasas), su movilización ha resultado insuficiente para modificar esto. Para el ICEFI “a la oposición fuerte y concentrada de las elites económicas se sumó la insuficiente y débil capacidad de sectores que podrían haberse beneficiado de las reformas tributarias, moldeando una manifiesta debilidad tributaria en la región durante la etapa de crisis y ajuste a la globalización.” (2007:151)

El caso guatemalteco es paradigmático en la debilidad del Estado para aumentar la carga tributaria. El peso de las cámaras empresariales ha sido documentado por diversos estudios, ha tomado dos formas con relación al tema tributario: “a) la de una negociación de elites que se ha reflejado en algunas reformas tributarias menores convenidas entre una elite

tecnocrática y una elite empresarial o b) la confrontación, situación en la cual el sector privado ha acudido a paros empresariales, movilización de la opinión pública por la vía de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica posibles aumentos de los impuestos.” (ICEFI; 2004:5)

Efectivamente, la constitución guatemalteca de 1985 incluye artículos “... que debilitaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. Por ejemplo, para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto, y se prohíbe que las multas e intereses por mora superen el valor del impuesto omitido o en mora, por considerar la Constitución que esto es confiscatoria.” La constitución prohíbe la doble tributación, lo que es interpretado de diversas maneras, provocando la impugnación de algunas medidas fiscales. Además, se facilita la impugnación constitucional, de manera que las leyes tributarias pueden ser impugnadas y suspendidas por cualquier ciudadano o empresa. Como consecuencia de esto, “... la negociación sobre impuestos no se concentra principalmente en la aprobación de la legislación por el Congreso, ya que puede ser modificada con relativa facilidad por parte de la Corte de Constitucionalidad mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En este nuevo escenario los gobiernos pueden enfrentar una reducción de recursos financieros en el momento menos esperado, como sucedió en el año 1994, cuando la carga tributaria se redujo en 1% del PIB debido a que una ley tributaria fue declarada inconstitucional.” (ICEFI;2004:5)

En las dos décadas de la democratización, la respuesta del sector privado guatemalteco ha sido de rechazo al aumento de la carga tributaria, de manera que han predominado “... las situaciones de confrontación, durante las cuales se confirmó el ‘poder de veto’ del CACIF mediante paros empresariales, campañas de denuncia en los medios de comunicación y uso de recursos de inconstitucionalidad.” Este veto se ha dado independientemente de que el gobierno sea militar o civil, con o sin mayoría en el congreso. De acuerdo con el ICEFI cuando se han dado negociaciones estas han sido entre una “elite tecnocrática” y la cúpula empresarial “... sin que el foro real de negociaciones haya sido la institucionalidad democrática del país y el Congreso en particular”. Lo que se ha logrado acordar ha sido medidas “... tendientes a la simplificación del sistema tributario

o el aumento del IVA y a erosionar la tributación directa, incluyendo el establecimiento de impuestos temporales, cuando han existido presiones para aumentarlo.” (2004:6)

IV.8.ii El Gasto Social

Como se indicó antes, para Rannis y Steward, el gasto social permite medir el compromiso del gobierno con el desarrollo humano y, en el marco del problema que se ha tratado, si los procesos de democratización se han traducido en un crecimiento de este. Para el ICEFI, desde principios de los noventa el gasto público en América Central ha tendido a aumentar, aunque los montos totales son bajos comparados con los de América Latina. Asimismo, el análisis del comportamiento del gasto público “... sugiere cierto patrón de presencia estatal diferenciada, con Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá que muestran estados más grandes, y con el Salvador y Guatemala con estados más pequeños.” El incremento regional del gasto no ha modificado este patrón, incluyendo lo relacionado con el gasto social. (2007:30-31)

Cuadro 38
Gasto Social del Gobierno
(Porcentaje del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	3.5	3.2	3.7	4.5	4.2	4	4	4.6	5.8	6.1	5.8	6.5	6.3	6.7
El Salvador											5.2	6.6	7.2	7
Nicaragua	7	6.3	6.3	6.7	7.4	6.9	6.6	6.5	6	9.3	8.6	7.6	9	8.6
Honduras	7.7	8.1	7.5	8.6	8.8	6.7	7.3	7	7	7.9	9.2	10.5		
Costa Rica	16.1	15	14.7	15.6	16.4	15.2	16.7	17	16.9	15.9	17.3	18.7	18.7	18.6

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 39
Gasto Social del Gobierno por Habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	51	48	56	69	65	63	63	75	95	103	99	109	106	111
El Salvador											108	138	151	147
Nicaragua	52	45	44	45	50	48	48	47	44	71	67	61	69	66
Honduras	69	73	69	82	80	62	68	66	66	71	86	97		
Costa Rica	508	467	488	543	583	549	591	620	651	650	704	751	758	789

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros 38 y 39 muestran el gasto social del gobierno. El primero, que presenta el gasto con relación al PIB, muestra que en todos los países se ha tendido a

aumentar el gasto social, que en todos los casos es superior al del inicio de la década; sin embargo, al analizar este gasto con relación a la población, se encuentra que estos esfuerzos son significativamente bajos con relación al gasto social de Costa Rica. La democratización ha acompañado el aumento del gasto social de los gobiernos, pero este continúa siendo insuficiente. Desde esta perspectiva – el reconocimiento del gasto como insuficiente – puede destacarse el caso de Guatemala, que es el único país que duplicó el gasto social por habitante en la década. Esto está asociado al fin del conflicto interno y a los compromisos asumidos por el gobierno en los Acuerdos de Paz, aunque el optimismo debe ponderarse considerando que el gasto a principios de la década de los noventa era extremadamente bajo. En el caso salvadoreño no se cuenta con la serie de datos completa, por lo que sólo puede evidenciarse una tendencia a elevar el gasto social coincidiendo con la consolidación de ARENA, aunque el mismo sigue siendo comparativamente bajo. Finalmente, en el caso de Nicaragua se observan los efectos del colapso de la economía y la reducción del Estado. El gasto se bajó y se elevó a lo largo de la década, articulado al conflicto político.

Cuadro 40
Gasto del gobierno en Educación
(Porcentajes del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.8	2.1	2.4	2.4	2.8	2.5	2.6
El Salvador											2.7	3.4	3.3	3.1
Nicaragua	3.1	2	1.8	2.5	3	2.7	2.7	3.1	2.9	3.9	3.8	3.7	4.4	3.8
Honduras	4.2	4.4	4.1	4	3.8	3.7	3.6	3.4	3.8	4.6	5.4	6.1		
Costa Rica	4.1	3.8	4	4.3	4.5	4	4.6	4.6	4.7	4.2	4.9	5.3	5.7	5.7

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 41
Gasto del gobierno en educación por habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	24	23	26	28	28	26	25	29	35	41	41	47	43	44
El Salvador											57	71	69	65
Nicaragua	23	14	13	17	20	19	20	22	21	30	30	29	34	29
Honduras	38	39	37	38	35	34	33	32	35	41	50	57		
Costa Rica	128	119	134	149	159	142	161	167	179	173	197	214	229	240

Fuente: CEPAL (2006)

Cuadro 42
Gasto del Gobierno en Salud
(Porcentaje del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	0.9	0.9	1	1	0.9	0.8	0.7	0.8	1	1.2	1	1.1	1	1
El Salvador											1.7	1.6	1.6	1.6
Nicaragua	3.1	2.6	2.6	2.5	2.9	2.7	2.6	2.4	2.2	3.2	3.1	2.9	2.9	3.1
Honduras	2.7	2.5	2.6	2.6	2.4	2.8	2.2	2.1	2	2.6	3.1	3		
Costa Rica	5	4.8	4.4	4.6	4.8	4.6	4.8	4.6	4.8	4.7	5	5.4	5.6	5.7

Fuente: CEPAL 2006

Cuadro 43
Gasto del Gobierno en salud por habitante
(Dólares de 2000)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guatemala	14	13	15	15	15	13	11	14	16	20	18	18	16	17
El Salvador											35	34	34	33
Nicaragua	23	19	18	17	20	19	18	18	16	25	24	22	23	24
Honduras	24	22	24	25	22	26	20	19	19	23	29	28		
Costa Rica	156	151	147	159	170	165	171	170	184	193	204	216	229	242

Fuente: CEPAL (2006)

Los cuadros del 40 al 43 ratifican lo señalado anteriormente: efectivamente en todos los países el gasto social ha tendido a aumentar, de manera insuficiente como se indicó. Sin embargo, al revisar en que se ha puesto énfasis puede encontrarse en todos los países un mayor esfuerzo en materia educativa antes que en materia de salud. En Guatemala, el gasto en educación aumentó en un 80% en educación en la década de los noventas, mientras que el de salud en poco menos del 25%. En el Salvador los datos insuficientes disponibles muestra un menor crecimiento en ambos rubros, limitado sobre todo en materia de salud. Nicaragua en la década de los noventas parece estar estancada en ambos temas.

IV.9 ¿Mejóro el bienestar de la población centroamericana?

En este capítulo se analizó el proceso de implantación de la democracia electoral en Centroamérica partiendo de que el mismo se realizó en el marco de lo que se denominó como múltiples transiciones, lo político estuvo condicionado y a su vez influyó en la crisis económica de la década de los ochentas, el cambio de modelo económico, y los cambios sociales. De acuerdo con los datos disponibles, los cambios en materia de pobreza fueron mínimos en este período mientras que la desigualdad tendió a aumentar. La interrogante que se formula y que orienta este último apartado es, que cambios ocurridos en la región pueden permitir inferir que, a pesar de la continuidad de la pobreza y la desigualdad, han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de la región. Para abordar este punto se presentarán algunos indicadores que pueden contribuir a discutir este tema.

Cuadro 44
Centroamérica: Esperanza de Vida al Nacer.

País	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Centroamérica	58.3	58.6	59.6	64.1	67.4	69.5	71
Costa Rica	68.1	71	73.8	75.2	76.2	77.3	78.1
El Salvador	58.3	57.1	57.1	63.4	67.1	69.4	70.6
Guatemala	53.9	56.2	58.3	60.9	63.6	66.3	68.9
Honduras	54.1	57.7	61.6	65.4	67.7	69.8	71
Nicaragua	55.2	57.6	59.5	62.2	66.1	68	69.5

Fuente: CEPAL 2006.

Cuadro 45
Centroamérica: Mortalidad Infantil
(Tasas medias anuales por cada mil nacidos vivos)

País	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Centroamérica	96.8	83.2	69.5	55.7	43.9	35.3	30.2
Costa Rica	52.5	30.4	19.2	17.4	14.5	11.8	10.5
El Salvador	105	95	77	54	40	32	26.4
Guatemala	102.5	90.9	79.3	67.1	54.8	45.5	38.6
Honduras	103.7	81	65	53	43	35	31.2
Nicaragua	97.9	90.1	79.8	65	48	35	30.1

Fuente: CEPAL 2006.

Cuadro 46
Centroamérica: desnutrición
Porcentaje de la población

	1991	1996	2001
Costa Rica	6	5	4
El Salvador	12	14	11
Guatemala	16	21	24
Honduras	23	21	23
Nicaragua	30	33	28

Fuente: Centroamérica en Cifras.

De acuerdo con lo que se planteó en el capítulo II, el bienestar de los seres humanos incluye por lo menos dos dimensiones: salud física y autonomía. La medición de la salud física en una sociedad podría llevar a considerar decenas de indicadores, sin embargo, a partir de la información disponible para los países objeto de estudio se consideraron tres: esperanza de vida, mortalidad infantil, y desnutrición. La esperanza de vida ha sido un indicador útil para comparar la calidad de vida en una sociedad considerando que la mayor longevidad está asociada a una vida saludable. En este aspecto en todos los países de la región se encuentran mejoras significativas, sobre todo a partir de la década de los noventas.

El segundo indicador propuesto para el análisis es el de la mortalidad infantil, considerando que este capta tanto las condiciones de salud de la madre como los servicios médicos disponibles. En este caso se encuentran diferencias importantes. Con excepción de Costa Rica, que a principios de la década de los setentas tenía una tasa promedio que era la mitad de la del promedio regional, el resto de los países iniciaron en condiciones similares entre 97.2 en Nicaragua y 105 en El Salvador. A principios del siglo XXI Guatemala tenía la tasa más alta de la región, superando al resto de los países. En este caso, a pesar de ser una economía más grande, los recursos invertidos en salud han sido insuficientes incluso para alcanzar los niveles del promedio de la región.

Finalmente, la nutrición es una variable que no sólo apela a las condiciones de salud física, sino también a las de la dignidad humana. Una condición para realizarse como ser humano y para ejercer con plenitud la ciudadanía, en el sentido de poder participar activamente en la vida social, una condición necesaria es el tener satisfechos los requerimientos mínimos de alimentación. En esta materia, los resultados durante la década

de los noventas son desalentadores. Con la excepción de Costa Rica y El Salvador, en el resto de los países más del 20% de la población presenta algún grado de desnutrición, y, de acuerdo con la argumentación acá expuesta, la segunda etapa de la democracia no pudo resolver el problema del hambre en la región.

Cuadro 47
 Centroamérica: Analfabetismo
 (Porcentaje de población de 15 y más años de edad)

País	1990	2000	2005
Costa Rica	6.1	4.4	3.8
El Salvador	27.6	21.3	18.9
Guatemala	39	31.5	28.2
Honduras	31.9	25	22
Nicaragua	37.3	33.5	31.9

Fuente: CEPAL 2006

Cuadro 48
 Centroamérica: Tasa Bruta de Escolaridad
 Porcentajes.

	1980	1985	1990	1995	2000
Costa Rica	105	97	101	103	108
El Salvador	75		81	88	111
Guatemala	71	78	78	88	102
Honduras	98	108			106
Nicaragua	94	97	94	103	104

Fuente: Centroamérica en Cifras.

Cuadro 49
 Alumnos que comienzan el primer grado y
 Llegan al quinto grado
 Porcentaje.

	1990	1998	1999	2000
Costa Rica	82.4		91	93.7
El Salvador	n.d.	61.3	65.4	67.2
Guatemala	n.d.	n.d.	56	55.8
Honduras	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nicaragua	45.6	n.d.	48	54.2

Fuente: Centroamérica en Cifras.

Para analizar lo relacionado con la autonomía, en los cuadros del 47 al 49 se presentan algunos indicadores de educación que pueden contribuir a inferir avances en estos aspectos: las posibilidades de decidir y actuar en la vida social en muchos casos están

asociadas a la información con que cuenten las personas, y la educación es básica en este aspecto. El analfabetismo en la región disminuyó en la región, aunque es un problema relevante en Guatemala, Nicaragua y Honduras. En el caso nicaragüense, considerando el esfuerzo que el gobierno Sandinista realizó para erradicar el analfabetismo, los datos indican un grave retroceso en esta materia. En Guatemala el analfabetismo se ha endurecido en las zonas rurales, afectando particularmente a las mujeres indígenas rurales, por lo que los esfuerzos requeridos implican cambios en otras dimensiones de la vida social.

Los cuadros 48 y 49 muestran por un lado, que la cobertura de la educación primaria ha avanzado de manera importante en la región. La mayoría de los niños en edad de recibir educación primaria se matriculan, así como otros que han quedado rezagados. Sin embargo, el problema se manifiesta en que no todos los que entran logran concluir exitosamente sus estudios. Casi la mitad de las y los alumnos que inician los estudios primarios en Nicaragua y Guatemala no logran llegar al quinto grado de primaria, lo que una vez más pone de manifiesto un problema estructural: las condiciones de pobreza y exclusión limitan dramáticamente las condiciones de realización personal, independientemente de que formalmente existan escuelas y maestros.

El balance en materia de bienestar por lo tanto es contradictorio. Indudablemente en condiciones democráticas han mejorado algunos indicadores sociales que tienen que ver con el bienestar. Aunque esto es insuficiente, pueden señalarse estos cambios, cuya limitación esta dada, en todo caso por el bloqueo estructural creado por la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Las condiciones de pobreza –crónica dirían algunos estudiosos del tema – requiere una inversión social importante que sólo es posible a partir de un pacto político que comprometa amplios procesos redistributivos. Sin embargo, las propias condiciones de distorsión estructural derivadas de la desigualdad que impactan el sistema político han impedido o limitado la construcción de la correlación de fuerzas necesaria para el impulso y la implementación de estas políticas. El porcentaje con relación al PIB de la tributación, el bajo gasto social, y la persistencia de la concentración son una evidencia de esto.

V. Acumulación y distribución: los cambios en el sistema

En los dos capítulos anteriores se analizaron las continuidades y cambios en la pobreza y la desigualdad considerando la interrelación con la política y la economía. Este ejercicio permitió constatar que, con muchas limitaciones, las democracias han tenido algún impacto en la reducción de la pobreza, no tanto así como en terminar con las desigualdades: a pesar de la aparentemente amplia distribución de recursos políticos, el patrón de concentración del nuevo modelo económico no ha tendido a variar. En la argumentación, a pesar de señalar algunos cambios se describió un proceso continuo. En este capítulo lo que se pretende es problematizar los momentos de ruptura, lo que se ha venido denominando como períodos críticos que permiten captar las modificaciones en las relaciones de fuerzas en el interior de los sistemas políticos, y que se traducen en procesos acumulativos, distributivos o mixtos.

En el capítulo II de esta tesis se esbozó un modelo de análisis del sistema político democrático – distorsionado estructuralmente por la desigualdad – que pretende contribuir a captar y discutir los cambios en las correlaciones de fuerzas que teóricamente deberían o podrían traducirse en procesos de acumulación, distribución o mixtos. Los recursos que se distribuyen en desde este sistema pueden ser políticos y/o económicos. Los políticos hacen referencia a la posibilidad de las y los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, los económicos corresponden a los materiales y financieros.

La distribución de recursos políticos puede pensarse a partir del paso de una monarquía absoluta en la que el rey y su entorno más cercano concentra las decisiones relevantes del Estado de manera casi individual, a, una hipotética democracia asamblearia o virtual en la que todas las personas participan y son consultados permanentemente. Estos puntos son los extremos del continuum, en las democracias, que son los regímenes políticos realmente existentes, posibles e incluso deseables los ciudadanos a través del ejercicio del voto participan, cuando menos indirectamente en las decisiones públicas. Los recursos políticos están más o menos distribuidos. Como se señaló antes, la distribución de recursos políticos puede evaluarse a partir de las condiciones de participación, representación y competencia. La disminución de la concentración del poder se ha explicado a partir de la capacidad o decisión de las elites para incluir paulatinamente a nuevos sujetos sociales y políticos y, el resultado del conflicto político en el que los grupos (en algunos casos clases)

subalternos arrebataron los derechos políticos a los grupos dominantes. Con excepción de las revoluciones, la distribución de los recursos políticos se ha realizado de manera gradual, incorporando al proceso político a los grupos excluidos sin que se de una transferencia directa del poder. El caso de los países de Europa occidental ha sido postulado como ejemplar en este proceso, aunque nunca se conformaron gobiernos obreros en sentido estricto, la incorporación de estos al sistema político y la constitución de partidos obreros consiguieron que desde los estados se impulsaran políticas para beneficiar a los grupos antes excluidos. No se trató de una concesión gratuita desde arriba ni de la “toma del poder” por parte de los de abajo, sino de un proceso de múltiples ajustes e intercambios que permitieron una mejor distribución de los recursos en las sociedades.

En cuanto a la distribución de los recursos económicos, existen varios enfoques. Una aproximación postula la existencia de un hipotético sistema de mercado que a través de las interacciones entre compradores y vendedores organiza y coordina actividades humanas no a través de un mando central, sino a través de las transacciones. (Lindblom; 2001:4) En este caso, la distribución de bienes sería el resultado de este proceso. Sin embargo, como se ha señalado recurrentemente, en sociedades complejas (y mucho más en las economías globales) los resultados sociales del sistema de mercado no se dan de manera espontánea, sino se ven afectados por diversos factores que los influyen.

Desde problemas de asimetrías de información hasta la existencia y continuidad de sectores y grupos económicos protegidos, los resultados de este se ven sesgados, generalmente a favor de grupos y personas que, además del poder económico, cuentan con mayores recursos políticos. Frente a esta situación es que se plantea el papel del Estado tanto como regulador del mercado y orientador de la economía, conduciendo los procesos para el logro del bien común. En el artículo de Berry (2003) antes citado, se señaló que el estado puede influir en el resultado de la distribución primaria orientando recursos públicos para impulsar aquellas actividades productivas que, a través de la distribución de salarios e integración de un mayor número de productores producen una menor desigualdad. La siguiente área de intervención del Estado corresponde a la distribución secundaria, es decir, los resultados sociales derivados de las políticas redistributivas, particularmente lo relacionado con la política tributaria y el gasto social.

Sin embargo, el Estado no sólo opera en función de políticas distributivas, sino que ha tendido a ser utilizado para impulsar a través de distintas medidas el desarrollo y la consolidación de grupos empresariales. Subsidios, protección arancelaria, información privilegiada, privatizaciones amañadas, falta de transparencia en la contratación de proveedores, etcétera son algunas de los instrumentos a través de los cuales el control del gobierno o parte de este puede ser utilizado para beneficio de grupos privados.

Este no es un tema nuevo, desde la llamada acumulación originaria descrita por Marx hasta las privatizaciones “arregladas” en América Latina este ente ha jugado un papel importante en el surgimiento y consolidación de grupos económicos. En algunos casos, los grupos emergen directamente del control del Estado – el caso mas notable en la historia regional sería el de la dinastía Somoza que utiliza recursos públicos para construir un emporio económico que a su vez le permite fortalecer su posición política – en otros, los recursos contribuyen a su consolidación y continuidad en el control político. Puede pensarse en este caso en las reformas liberales: los cafetaleros de Guatemala y El Salvador eran grupos económicos emergentes que, a través de su asalto al Estado se consolidaron e impulsaron el proceso de acumulación de tierras y mano de obra y estructuraron un sistema político directamente orientado a responder a sus necesidades y demandas. Con la constitución de sociedades democráticas las cosas son menos explícitas y se esconden y disimulan a través de distintos mecanismos. Aún en el caso de aquellos grupos empresariales nacionales que lograron globalizarse pueden identificarse aquellos momentos iniciales de acumulación en los que la protección estatal u otros tipos de privilegios fueron determinantes⁶⁸.

Los cambios en las correlaciones de fuerzas en los sistemas políticos permiten explicar parcialmente estos procesos. Generalmente los resultados no son puros: por acumulativo que sea un período siempre existe algún tipo de “derrame”; y, en el marco de amplios procesos distributivos siempre existen elites que se benefician de manera diferenciada respecto al resto de la sociedad; sin embargo en la propuesta pueden identificarse ciertos énfasis.

⁶⁸ Ejemplo de esto lo constituye el grupo Multiinversiones, cuyo período formativo contó con el monopolio de la producción e importación de harina y, durante las cuatro últimas décadas distintas formas de limitación a la importación de pollo. (Cfr. Dosal 2005)

En el período correspondiente a la construcción de ordenes democráticos en Centroamérica, que abarca, como se indico antes, una temporalidad relativamente amplia, es posible identificar tres tipos de períodos derivados de cambios en las correlaciones de fuerza en el sistema político que dieron lugar a procesos acumulativos, distributivos y mixtos. Estos se presentaron en el cuadro 4 de esta tesis. En cada uno de los países objeto de estudio se identificaron entre tres y cuatro períodos críticos por país, a los que se les adjudicó una temporalidad analítica y una clasificación. Por país, los períodos críticos fueron:

Guatemala

Asamblea Nacional Constituyente (1984-1985) **DISTRIBUCIÓN/ ACUMULACIÓN**

Realineamiento de fuerzas políticas (1993-1994) (**ACUMULACIÓN**)

Aplicación Acuerdos de Paz (1996-1999) (**DISTRIBUCIÓN /ACUMULACIÓN**)

El Salvador

Primera Junta de Gobierno Octubre 1979-Enero 1980 **DISTRIBUCIÓN** (Frustrada)

Segunda Junta de Gobierno (1980-1983) **DISTRIBUTIVA** (limitada por la guerra)

Gobierno de Cristiana/Acuerdos de Paz (1989-1994)

(**DISTRIBUCIÓN/ACUMULACIÓN**)

Consolidación y agotamiento del Modelo de Arena (1994-2000) (**ACUMULACIÓN**)

Nicaragua

La Revolución Sandinista 1979-1984 **DISTRIBUCIÓN**

La repartición y consolidación de la propiedad distribuida por los sandinistas 1988-1991

ACUMULACIÓN/ Distribución

Pacto. Acuerdo sandinistas y liberales para gobernar (1998-2003) **ACUMULACION**

Las temporalidades asignadas son indicativas y lo que buscan es establecer los períodos comprendidos entre la recomposición de fuerzas políticas, el establecimiento de las políticas enfatizadas, y, los resultados de estas. Para el análisis de los períodos críticos se consideran como variables relevantes el entorno internacional (situación global, posición del gobierno norteamericano, otros actores internacionales y la situación regional), el entorno económico (crecimiento económico y cambios en la composición del PIB); actores políticos principales, proyectos en disputa, decisiones políticas orientadas a la acumulación

y la distribución; y, en la medida de las posibilidades, correlacionar estos cambios con resultados sociales concretos.

Un aspecto fundamental para el análisis propuesto es lo relacionado a la identificación de proyectos y actores políticos relevantes. En el primer caso, aunque la noción de proyecto político es útil en tanto que permite distinguir a los individuos y grupos identificados con una determinada visión de sociedad y que a su vez cuentan con un repertorio posible y limitado de acciones; no siempre es sencillo identificar las fronteras existentes en la disputa. Mientras que en sistemas políticos claramente polarizados como el salvadoreño de la posguerra es relativamente fácil identificar los proyectos y sus respectivos alineamientos, en otros contextos no existe una distinción precisa entre el líder y el proyecto que representa (el sandinismo de Daniel Ortega), o bien los alineamientos fluyen sin que se consoliden partidos ni proyectos (Guatemala). En el mismo sentido, en algunos casos el impulso de los procesos está en manos de actores colectivos mientras que en otros se trata de individuos.

Para realizar este análisis se revisaran los periodos críticos considerando su carácter acumulativo, mixto o distributivo.

V.1 Períodos Acumulativos: el predominio de grupos de poder económico

En un sistema político distorsionado estructuralmente, una período crítico acumulativo estaría dado por el control del Estado y el gobierno por parte de un grupo político o coalición que impulsara políticas orientadas, por un lado, a reducir los recursos políticos de sus adversarios y de la ciudadanía en general, y por el otro, a orientar la política económica para beneficiar a particulares. En sistemas políticos aceptablemente democráticos es improbable encontrar un modelo que opere con esta pureza, se trata, como se señaló, de un énfasis acumulativo que puede encontrarse por ejemplo en el desmontaje del aparato soviético en la Rusia gobernada por Yeltsin, donde el predominio de su grupo político sirvió para beneficiar a su naciente entorno político y empresarial. Lo mismo puede plantearse en los casos de algunas reformas y sobre todo privatizaciones en América Latina, donde desde el poder se fueron definiendo a los ganadores y perdedores en los procesos de acumulación.

En el período objeto de estudio ese pueden encontrar tres procesos que pueden ajustarse a este modelo pero que expresan realidades políticas distintas. Estos períodos son

la consolidación del proyecto de ARENA en El Salvador, que implicó la integración económica del país a los Estados Unidos y que tuvo como beneficiario principal a los grupos financieros entre 1994 y 1999; el llamado pacto entre sandinistas y liberales (o más precisamente entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán y sus entornos) que dio por resultado una repartición del poder político y parcialmente económico entre estas fuerzas; y, el período de emergencia de los proyectos político – económicos en Guatemala, que se constituyen en la primera mitad de los años noventa. El término repartición usado para el caso nicaragüense podría asociarse a lo distributivo, cuando en este caso hace referencia a la concentración en dos fuerzas políticas, y particularmente en sus caudillos del poder del Estado y la legitimación de su uso faccioso.

El período correspondiente a este caso pude extenderse desde 1999 (año en que se empezó a formalizar el pacto) hasta 2006, año en el que Daniel Ortega triunfó en las elecciones presidenciales como producto de este pacto. Sin embargo, el análisis se limitará al período inmediatamente posterior a su oficialización. En el caso salvadoreño igualmente, el gobierno y la política de ARENA han tenido continuidad hasta la fecha, aunque el modelo implantado enfrenta el desafío de su agotamiento. Por otro lado, estos períodos críticos acumulativos no pueden separarse radicalmente de los períodos mixtos anteriores – y que serán analizados en el apartado siguiente – ya que los proyectos y fuerzas políticas expresan continuidades y cambios. El caso guatemalteco es significativamente distinto porque se da todavía en el marco del conflicto armado interno, y lo que permite es la constitución de las fuerzas políticas que protagonizarán el final de la negociación y tomaran el control de la política y la economía en la siguiente década.

Existen dos aspectos del entorno general que pueden pensarse como comunes para los dos primeros casos: el internacional y el económico. En el período global en el que se dan estos procesos 1994-2001, se manifiesta el paso del llamado “momento unipolar” (Krauthammer; 1990) - caracterizado por el reconocimiento del predominio militar, económico y cultural de los Estados Unidos luego de la caída del bloque soviético – a la posibilidad de que emergiera un nuevo orden multipolar más equilibrado. Se trataba del período anterior al ataque contra las torres gemelas en el que la situación mundial se orientaba a la constitución de bloques y a una modificación de los intereses norteamericanos. Desde esta óptica, en el caso salvadoreño, el proyecto empresarial de

ARENA apostó por una mayor integración de su economía con la norteamericana, que contaba en este país con un aliado estratégico e incondicional que podría ser útil en el nuevo tablero de poder mundial, y, a la integración regional que era indispensable ante la reorganización de la economía mundial en bloques regionales.

En Nicaragua, los “liberales” aglutinados alrededor de Amoldo Alemán utilizaban la aversión estadounidense contra los sandinistas para presentarse ante el país del norte como la única fuerza política que podría impedir su retorno al poder, lo que les permitía actuar con cierta impunidad. En Guatemala, este período que fue más cercano al “momento unipolar” significó la emergencia de las fuerzas explícitamente de derecha: un partido empresarial modernizante, el Partido de Avanzada Nacional, que contaba con el respaldo de algunos de los grupos empresariales más importantes del país; y, un partido de derecha conservadora que contó más con el apoyo de empresarios emergentes.

Por su parte, el interés norteamericano por la zona cambió de enfoque. Ya no se trataba de una región en riesgo de caer en las garras del comunismo, sino se percibió como un elemento importante para la construcción de la zona libre de comercio de las Américas. (Pearce; 1998:589) En ese sentido, los socios ideales de los norteamericanos no eran sólo aquellos que, como en el período anterior, garantizaban el control político de la región y detener la amenaza radical, sino quienes estaban en disposición de liberalizar la economía y asociarse con los intereses comerciales del país del norte.

En síntesis, el entorno internacional en una posible transición permitía que los aliados del gobierno norteamericano contaran si no con su respaldo abierto, como en el caso de ARENA, con su tolerancia como en el caso nicaragüense, o con la simpatía hacia una nueva derecha como en Guatemala.

Cuadro 50
Crecimiento Económico
Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1993-2000)

Nicaragua	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crecimiento PIB	-0	3.4	6	6.6	4	3.1	6.9	4.4
Crecimiento PIB per Capita	-2.9	0.9	3.5	4.3	1.9	1.1	4.8	2.3
El Salvador								
Crecimiento PIB	6.4	6	6.2	1.8	4.2	3.8	3.4	2
Crecimiento PIB per Capita	4.2	3.7	4	-0.3	2.1	1.6	1.3	0.1
Guatemala								
Crecimiento PIB	4	4.1	5	3	4.4	5.1	3.9	3.4
Crecimiento PIB per Capita	1.6	1.7	2.6	0.7	2.1	2.7	1.5	1.4

Fuente: Centroamérica en Cifras 2005.

En cuanto al contexto económico, en los tres países se encuentra un período de relativo crecimiento de la economía. En Nicaragua se encuentra un crecimiento de la economía que es ligeramente superior al 4% anual del PIB a partir de 1994 a pesar del desastre provocado por el huracán Mitch⁶⁹, el flujo de cooperación internacional para la reconstrucción puede contribuir a explicar el crecimiento del año 1999. Sin embargo, el crecimiento no fue suficiente ni equilibrado con relación a la población. En el caso salvadoreño se encuentra un crecimiento importante que coincide con la consolidación de ARENA en el gobierno (las llamadas elecciones del siglo) pero que cae significativamente en el año 1996 para recuperarse parcialmente en el resto de la década. En los tres casos, el crecimiento de la economía con relación a la población fue bajo.

VI.1.i La consolidación del Proyecto de ARENA

Durante la década de 1990 en el Salvador se disputaron el poder político del Estado dos proyectos políticos claramente diferenciados. Por un lado, el proyecto empresarial y de orientación neoliberal impulsado por ARENA que buscaba desde la segunda mitad de la década de los ochentas implementar un nuevo modelo económico, político y social para El Salvador; y frente a este, el FMLN, coalición de organizaciones guerrilleras y principal fuerza de oposición después de la firma de la paz, cuya propuesta política se dirigía no a la

⁶⁹ Entre el 25 de octubre y el 2 de noviembre de 1998 el Huracán Mitch pasó por Centroamérica, provocando enormes pérdidas humanas y materiales en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

construcción de una sociedad socialista, aunque sí de profundizar la democracia e implementar políticas distributivas.

ARENA "... se conformó en 1981 como la expresión política más estructurada del gran empresariado – con fuerte peso agroexportador- y de sectores medios de derecha de línea dura, algunos de los cuales habían militado en las filas del erosionado PCN. Su articulación, realizada en el contexto de una crisis sociopolítica, constituyó la respuesta con que la derecha política y los sectores económicamente dominantes enfrentaron, por un lado, al proceso de reformas estructurales impulsado por la junta militar-democratocrristiana y, por otro, al peligro revolucionario que encarnaba el recién formado FMLN. ARENA se perfiló así, en su origen como una partido de reacción: anti- reformista y anticomunista." (Ramos; 1998:17)

En la constitución de este partido confluyeron varios grupos que pretendían responder tanto a la amenaza comunista como a las reformas democratocristianas. Su núcleo ideológico estuvo conformado por ex oficiales del ejército aglutinados bajo el liderazgo Roberto D'Aubuisson que, más allá de organizar escuadrones de la muerte que asesinaron a líderes y militantes de organizaciones sociales y revolucionarias, articularon una opción política e ideológica anticomunista que contó con el respaldo incluso, de personas provenientes de las capas medias. Este discurso y su práctica atrajeron la atención y el apoyo de los grupos empresariales, principalmente agroexportadores, que encontraron no sólo un aliado natural, sino la posibilidad de contar con un instrumento político capaz de enfrentar a sus adversarios. Además, en ARENA fueron convergiendo también dirigentes y militantes del PCN.

En el transcurso de la década de los ochentas tanto ARENA como los propios grupos de poder económico se transformaron de manera significativa. A partir de mediados de la década el discurso y el liderazgo anticomunista radical encarnado por Roberto D'Aubuisson fue reemplazado por el liderazgo empresarial modernizante de Alfredo Cristiani. El partido asumió en buena medida los planteamientos económicos del tanque de pensamiento empresarial Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) que, creada en 1983, contribuyó a cohesionar la ideología neoliberal de su núcleo dirigente.

Estos cambios expresaron también modificaciones en la elite económica salvadoreña que dieron por resultado no sólo el desplazamiento de algunas familias del núcleo oligárquico sino también la transformación de los modelos de acumulación. (Albiac; 2002) El proyecto político de ARENA en materia económica buscaba "...instaurar en el país un nuevo modelo económico basado en la iniciativa privada, en la liberalización y en la privatización". Para alcanzar estos objetivos, en una primera etapa se centraron en concluir con el conflicto armado interno (como se verá en el siguiente apartado la negociación no era la opción más deseada para los líderes más recalcitrantes de ARENA) y sacar al país de la crisis económica.

Una segunda etapa, que no estaba prefijada sino que se fue formulando en los primeros años de la década de los noventa consistió en atraer la inversión extranjera y "...en la integración de la economía salvadoreña a la norteamericana, cuyo objetivo básico era convertir a El Salvador en una gran zona franca de servicios de maquila, financieras y de mercadeo. La propuesta incluyó la dolarización, comenzando en una primera fase con la fijación del tipo cambio a 8.75 cólores por dólar y su libre convertibilidad (para lo cual se crearía un Currency Board); la eliminación total de los aranceles; el aumento del impuesto al valor agregado del 10% al 14% y la privatización de las empresas estatales, particularmente las telecomunicaciones, los puertos y aeropuertos, la energía eléctrica y la seguridad social." (Segovia; 2002:44)

Lo que estuvo en disputa durante la década de los noventa no fueron sólo algunos recursos públicos, sino el control del Estado para impulsar un modelo económico diseñado para facilitar la acumulación de ciertos grupos económicos. Para Segovia, esta disputa tuvo varios momentos. El primero fue la construcción o articulación de cierta hegemonía en el interior de los grupos empresariales. Los grupos económicos que se habían quedado anclados en los sectores económicos tradicionales fueron desplazados por aquellos que, aunque provenientes de la agroexportación⁷⁰ se habían diversificado durante el conflicto, dirigiendo sus inversiones a los servicios, el comercio y la industria. (2002:29)

El segundo momento fue la disputa por el control del gobierno. En este proceso ya ARENA había logrado importantes avances desde la década de 1980. Pese a que este

⁷⁰ Este enfoque difiere de la interpretación de Paige, quien considera que, por el hecho de provenir de las viejas familias cafetaleras (Cristiani en El Salvador; Arias en Costa Rica), estos gobernantes fueron la continuidad de predominio oligárquico.

partido perdió la presidencia frente a la Democracia Cristiana en 1984, habían logrado controlar en alianza con el PCN la Asamblea Nacional Constituyente y se impusieron en las elecciones municipales y legislativas de 1987. El arribo a la presidencia de Alfredo Cristiani fue un paso fundamental en la estrategia de ARENA, ya que representaba no sólo el cambio en los grupos empresariales sino les permitió utilizar el Estado para impulsar su proyecto económico.

Se trató en opinión de Segovia del conflicto por el modelo económico, en el que, en un primer paso la disputa se desarrolló en interior del Estado "... y del sector privado organizado, particularmente entre los sectores económicos tradicionales y los grupos económicos que durante el periodo del conflicto habían diversificado sus inversiones, centrándolas cada vez más en los servicios, el comercio y la industria maquiladora". Una vez estos alcanzaron la hegemonía en ARENA y el gobierno, se lanzaron a imponerlo a la sociedad. El apoyo del gobierno de los Estados Unidos fue fundamental en el cambio de modelo económico y en su consolidación, debido tanto a coincidencias políticas como económicas. En lo político, ARENA fue y ha sido garante de los intereses políticos norteamericanos tanto dentro de El Salvador como en la región. Incluso, El Salvador es el único país que ha enviado tropas a Irak. Desde el punto de vista económico, este proyecto se inscribía en la estrategia norteamericana de crear zonas de libre comercio sobre la base de la liberalización económica. La dolarización de la economía salvadoreña y la suscripción del Tratado de Libre Comercio son un ejemplo de esta adscripción.

En síntesis, si por proyecto político se entiende la articulación entre ideología, programa, acciones y organizaciones políticas, el encabezado por ARENA – que no se restringía exclusivamente al partido – expresaba y representaba no sólo los intereses de los grupos empresariales que habían emergido del cambio económico de la década de los ochentas, sino una idea del tipo de sociedad que debía ser la salvadoreña y las estrategias para lograrlo. El conservadurismo político y cultural iba de la mano con un radical liberalismo económico y con una decisión de modernizar al país a través de fortalecer y estrechar sus vínculos políticos y económicos con los Estados Unidos de América. Este individualismo modernizador encontró respuestas sociales favorables también en el hecho de que buena parte de las familias salvadoreñas tenían un vínculo material con "el sueño americano" y en los patrones de consumo que se fueron consolidando con el flujo de

remesas. Esta dimensión puede resultar útil para interpretar la hegemonía política y electoral de este proyecto político durante casi dos décadas; el respaldo a ARENA no expresaba sólo la identificación con un “anticomunismo neoliberal”, sino expresa también el temor al cambio y la adscripción a un ideal de país cercano al norteamericano.

En el ámbito partidario, desde 1994 ARENA se ha enfrentado política y electoralemente al FMLN, partido constituido a partir de las organizaciones guerrilleras que, formadas durante la década de 1970, iniciaron a principios de la década siguiente una guerra civil que duró una década. A pesar de la continuidad organizativa, los planteos políticos, programáticos e ideológicos del FMLN se han transformado a lo largo de su historia, respondiendo tanto a la heterogeneidad de grupos que se integraron en él (desde cristianos revolucionarios hasta socialdemócratas) como a los cambios políticos en los ámbitos nacional, regional e internacional.

En ese sentido, puede afirmarse que, antes que un proyecto político estrictamente socialista alineado al bloque soviético, durante el período de constitución de las organizaciones y aglutinadas estas en el FMLN, expresaron un proyecto antiautoritario y democrático en el que convergían distintas posiciones políticas que efectivamente incluían a los grupos más radicales y doctrinarios adscritos al marxismo leninismo como a sectores demócratas radicales que no tenían cabida en un régimen autoritario. La instauración de una democracia real y la desmilitarización del Estado y la sociedad constituyeron el eje del proyecto político que se fue constituyendo desde y alrededor del FMLN. Esta propuesta formulada para el ámbito político les permitió alcanzar buenos resultados en el proceso de negociación e insertarse en el sistema político.

En la esfera económica, el proyecto del Frente fue menos preciso y, después de las elecciones de 1994 tendió a construirse en códigos negativos. El del FMLN era un proyecto político democrático – reformista que después de la firma de la paz, a pesar de su discurso, ya no era una fuerza política antisistema, sino que intentando resolver sus contradicciones internas postulaba una mayor democratización, preservar al Estado como prestador de servicios básicos e impulsar un modelo económico que se tradujera en mejores condiciones de vida para la población. Sin embargo, el programa del Frente tendió a formularse de manera negativa: oposición al aumento del IVA, oposición a las privatizaciones, oposición a la dolarización, etc., antes que perfilar un proyecto propio.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que, en el período crítico posterior a la suscripción de los acuerdos de paz y a la inserción del FMLN en el sistema político, lo que se disputó fue el modelo económico del país y, por lo tanto, qué grupos sociales y económicos se beneficiarían del mismo. Por un lado estaba el planteamiento de ARENA de concluir la liberalización de la economía e integrarla a la norteamericana, qué enfatizaba una economía de servicios que descansaba en el capital financiero y que beneficiaba a aquellos grupos que habían logrado diversificarse y que contaban con entidades financieras. No es extraño que en este período los principales grupos económicos giraran en torno a bancos⁷¹.

Por su parte, el proyecto del Frente postulaba la búsqueda de “otro modelo” que condujera a una mejor distribución de los recursos sociales. La ambigüedad de esta propuesta era en parte resultado de las limitaciones que los proyectos y propuestas de izquierda para articular alternativas viables en el ámbito económico, con posibilidad de conciliar el problema de la inserción del salvador en la economía mundial y al mismo tiempo garantizar condiciones sociales adecuadas para la población. La debilidad del frente en este ámbito también estuvo condicionada por un proceso de disputas internas en las que, el conflicto por el control del partido se articuló con diferencias en temas políticos, ideológicos y programáticos. En el proceso emergieron posiciones más orientadas a un discurso marxista leninista tradicional que fueron calificadas y sobredimensionadas por los medios de comunicación como “ortodoxas”, y, posiciones más flexibles, cercanas a formulaciones socialdemócratas que fueron visualizadas como “renovadoras”.

⁷¹ Durante la década de los noventa, los principales grupos económicos salvadoreños se fueron aglutinando alrededor de entidades bancarias y financieras como el grupo Cuscatlán, Banagrícola, Banco de Comercio, Banco Salvadoreño y Banco de América Central entre otros.

Cuadro 51
Proyectos Políticos en El Salvador (1994-2006)

Proyecto Político/Dimensiones	Política	Economía
ARENA	Conservadurismo Anticomunismo Antiestatismo Adscripción al pensamiento político hegemónico (neoconservadurismo reaganiano, neoliberalismo)	Progreso Vía Integración con EUA Liberalización Económica Movilidad Individual
FMLN	Democracia/participación Valores no tradicionales Centralidad del Estado Adscripción ideológica y discursiva a la tradición socialista	"Otro modelo" Económico Justicia Social

En el cuadro 51 se intenta sintetizar a partir de dos dimensiones (política y económica) las principales diferencias entre los dos proyectos políticos enfrentados. Del cuadro síntesis se coligen dos conclusiones preliminares. En primer lugar, existen en el plano político diferencias de fondo entre ambos proyectos y que incluyen desde la presencia de los rasgos típicos de los proyectos neoliberal y democrático/participativo hasta núcleos ideológicos e identitarios duros que apelan por un lado a la vigencia y actualización de un pensamiento conservador y anticomunista que ve en la participación y movilización social una amenaza al orden establecido y, por el otro, la adscripción a la tradición del pensamiento socialista. Esto refuerza las ideas que se manejan entre los estudios sobre el sistema político salvadoreño respecto a la existencia de una clara polarización política.

En segundo lugar, y probablemente este sea un factor que puede contribuir a entender y explicar los resultados del conflicto político, en materia económica se presentaron diferencias y asimetrías importantes en materia de propuesta. Mientras que ARENA con el apoyo de FUSADES y el consenso y la participación activa de los principales grupos económicos ofreció un programa concreto de desarrollo económico a partir de "parecerse" y vincularse más a los Estados Unidos, el FMLN fue, y en buena medida ha continuado siendo, reactivo a estas propuestas.

La arena donde se dirimió esta disputa fue la electoral, en la que ARENA (partido) contó con las ventajas del financiamiento, la experiencia, la cohesión de los principales grupos empresariales a su alrededor y una estrategia de miedo en la que atemorizó a los votantes con el fantasma – ahora sí fantasma – del comunismo y el retorno de la guerra

civil. Los consecutivos triunfos electorales fueron impulsando el proyecto económico y político de este partido. Con Alfredo Cristiani se establecieron las condiciones estructurales para el mismo, ya que el fin del conflicto dotó al país de la estabilidad inicial necesaria para atraer la inversión extranjera y allanó el camino para las privatizaciones.

La victoria de ARENA en las llamadas elecciones del siglo (2004) en las que por primera vez participó el FMLN le dieron continuidad y estabilidad al proyecto de ARENA, en este segundo período se continuaron realizando reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados, la adecuación del Estado a su nuevo papel, y, la consolidación de los grupos empresariales dominantes. Los siguientes gobiernos de ARENA dieron pasos definitivos en este camino: la dolarización de la economía y la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América

Sin embargo, un análisis detallado de los resultados electorales muestra que, mientras que en las elecciones presidenciales existe un predominio contundente de ARENA, como se muestra en el cuadro 53 en las elecciones legislativas se ha generado una suerte de empate entre ambas fuerzas políticas.

Cuadro 52
Porcentaje de Votos en Elecciones Presidenciales
El Salvador

Partido	1994	1999	2004
FMLN	24.99	29.1	35.68
ARENA	49.11	51.9	57.71

Fuente: Sáenz de Tejada (2007:209)

Cuadro 53
Porcentaje de Votos en Elecciones Legislativas
El Salvador

Partido	1994	1997	2000	2003	2006
FMLN	21.4	33	35.22	33.78	39.28
ARENA	45	35.4	36.04	32	39.21

Fuente: Sáenz de Tejada (2007:209)

En las últimas legislaturas aproximadamente un tercio de los parlamentarios han pertenecido al FMLN y ARENA, y sólo en ciertos períodos el Frente ha podido mantener el número de diputados necesarios para poder impedir el establecimiento de una mayoría

calificada. En estos períodos la capacidad de negociación y de impulso de políticas favorables a los grupos subalternos ha sido mayor. Durante la mayor parte del tiempo, la fuerza parlamentaria de este partido se ha limitado a la denuncia y a la contención de determinadas medidas. Otro dato relevante es que el FMLN ejerce el gobierno local en un número importante de municipios, particularmente en la zona metropolitana de San Salvador y en varias ciudades importantes.

El resultado del conflicto político y su desenlace no sólo permitió la implementación del modelo impulsado por ARENA, sino también la utilización patrimonial o discrecional del estado para definir a los ganadores y perdedores del proceso de cambio económico. (Ramos; 2002:112) Sobre el primer aspecto, y retomando lo señalado en el capítulo anterior, este proceso permitió la consolidación de la variante salvadoreña del nuevo modelo económico regional.

La variante salvadoreña es significativamente distinta a la del resto del país debido a que, en primer lugar "... es el país que está más integrado con Estados Unidos a través de la migración y por tanto el que más se ha beneficiado de la existencia de las remesas, las cuales (...) han sido utilizadas por los sectores económicos vinculados al sector financiero para impulsar una estrategia de acumulación basada en la expansión de los servicios. De ahí que la prioridad de las elites salvadoreñas no haya sido la construcción de un sector exportador basado en el fomento de exportaciones no tradicionales, sino más bien convertir a El Salvador en una plaza financiera y de servicios de dimensión regional. Esto es lo que explica la renuncia temprana de las elites que controlan el Estado salvadoreño al manejo activo de la política cambiaria y a la aplicación de una política sectorial de apoyo a las actividades exportadoras no tradicionales agrícolas e industriales, así como a la introducción de dolarización de la economía." (Segovia; 2004:30)

La segunda característica del modelo salvadoreño es la existencia de "... un liderazgo claro y contundente que ejerce el sector empresarial vinculado a la banca, los servicios y el gran comercio, así como por el rol central que juega el sector financiero en el proceso de captación y distribución del excedente económico generado internamente y del proveniente del exterior. Esta característica básica del modelo salvadoreño es lo que explica su sesgo pro financiero y sus sesgo anti agrícola y consecuentemente su falta de

interés por incentivar las exportaciones no tradicionales de origen agrícola y en general por modernizar las zonas rurales del país.” (Segovia; 2004:31)

Finalmente, la tercera característica es que el Estado juega un rol subsidiario en el ámbito social y un papel activo en la generación de las condiciones nacionales y regionales para que las elites que lo controlan puedan llevar adelante sus estrategias de acumulación. De acuerdo con el autor citado “... más que ser un Estado no intervencionista, es una especie de Estado cautivo al servicio de los sectores beneficiarios del modelo.” (2004:31)

Con relación a la utilización del Estado como medio de acumulación, en el siguiente apartado se hará referencia a la reprivatización de los bancos que fue determinante en este proceso y que se realizó de manera paralela a las negociaciones de paz. Otros ejemplos de esto se encuentran en la persistencia de ciertos monopolios y oligopolios que, a pesar del discurso liberal han persistido por diversos mecanismos; ciertos negocios ilícitos permitidos, etc.

El análisis de los resultados sociales de este proceso muestra resultados heterogéneos. De acuerdo con el cuadro que se presentó sobre los cambios en la pobreza en El Salvador, el porcentaje total de población pobre bajó de 55.2% en 1995 a 48.9% en 2001. Sin embargo, la pobreza rural se ha mantenido sin ningún cambio al igual que la pobreza extrema. El problema analítico en este caso estriba en que el modelo de acumulación en parte se sostiene en la migración y en el flujo de remesas que a su vez amortigua y reduce la pobreza. En cuanto al gasto social, no se cuentan con datos precisos sobre el período y, de lo correspondiente al siglo XXI, existe una diferencia abismal en inversión y gasto social si se compara, por ejemplo con Costa Rica.

Hasta acá, lo que se ha logrado demostrar es que, efectivamente, a partir de la conclusión del proceso de paz salvadoreño, el conflicto político se trasladó del campo militar al campo político. En este caso, la arena electoral se ha convertido en el ámbito de disputa por excelencia de los recursos políticos y económicos del Estado. En esta disputa puede constatar que los grupos empresariales dominantes, reconvertidos y diversificados han logrado victorias electorales que les ha permitido moldear a su gusto el nuevo modelo económico y de acumulación, y que, hasta el momento el mismo no se ha orientado específicamente a reducir la pobreza y la desigualdad, sino que los cambios, sobre todo en la primera han correspondido más bien a efectos colaterales del modelo (el impacto de las

remesas en la economía de los pobres) antes que a una intención de enfrentar este flagelo. Sin embargo, el análisis no permite aún captar la manera en que el sistema político continúa excluyendo a los grupos sociales más desfavorecidos.

En ese sentido, distintos estudios realizados en torno a los procesos políticos y electorales salvadoreños muestran que, aunque ideológica, programática y políticamente el FMLN intenta ser el partido que represente los intereses y las aspiraciones de los grupos excluidos, sociológicamente no lo es. Su electorado se ha ido consolidando entre los sectores medios y populares urbanos, mientras que aún no ha logrado articular a los pobres del campo, grupo social que continúa marginado del proceso político. En este caso, más allá de las asimetrías y deficiencias en sistema político, el juego político ha sido relevante para que ARENA por distintas vías (incluyendo el recurso del miedo y estrategias clientelares) mantenga un electorado cautivo en la población rural y, el Frente no haya podido articular una coalición con estos grupos o integrarlos al proyecto político referido. Durante la guerra civil, el FMLN se constituyó mayoritariamente por campesinos pobres, durante la paz no ha podido aún integrarlos a su plataforma.

La integración de la economía salvadoreña a la estadounidense – aspiración central del proyecto de ARENA – ha provocado cambios importantes en la economía, la política y la sociedad salvadoreña. En materia de desigualdad, de acuerdo con el informe del PNUD sobre el salvador, el coeficiente Gini de ingresos sigue siendo de los más altos de la región: entre 1992 y 2000 se mantuvo en 0.55, disminuyó a 0.53 en el 2001 para volver a elevarse a 0.54 en el 2002. Mientras en 1992 el 20% de población más pobre se quedaba con el 3.2% del total de los ingresos, una década después este se redujo al 2.4%; por su parte, el 20% de población con más altos ingresos aumentó su cuota de concentración, pasando del 54.5% al 58.3% (Documento “El otoño del neoliberalismo en el Salvador.” 2006, mimeo) La consolidación de ARENA en el poder posibilitó este proceso de acumulación.

V.1.ii El pacto entre liberales y sandinistas

Mientras que el caso salvadoreño se ajusta con mayor precisión al modelo propuesto al principio del análisis de las coyunturas acumulativas, el nicaragüense parece alejarse de este, ya que la pugna no se resuelve por la vía de la dialéctica victoria/derrota electoral, sino por un acuerdo entre las partes en conflicto para concentrar, controlar y distribuirse el poder. En este caso los derrotados y excluidos no son alguno de los proyectos en disputa,

sino la sociedad en su conjunto en tanto que, de manera inédita en los procesos regionales, podría plantearse una regresión en materia democrática, o, como lo propone Tilly un proceso de des democratización.

A diferencia de otros períodos, no se pueden definir claramente proyectos políticos que en sentido estricto operen en códigos neoliberales, autoritario/conservadores, o democrático participativos. Se está ante partidos políticos que encarnan y expresan hasta cierto punto los intereses de heterogéneos grupos de ciudadanos que, en última instancia, se alinean y realinean en torno al clivaje sandinismo – anti sandinismo.

Un factor clave para entender este eje de la política nicaragüense está en los procesos ocurridos durante la década revolucionaria. La sociedad, la economía, la cultura y la política nicaragüense se transformaron de manera drástica. Movilidad social, surgimiento de nuevos grupos económicos, incluyendo una fuerte economía popular, la generación de nuevos procesos identitarios a partir de la campaña de alfabetización y la construcción/invencción de la épica y la mística sandinista marcaron y definieron a cientos de miles de hombres y mujeres. Igualmente, el servicio militar obligatorio, las expropiaciones arbitrarias, el empobrecimiento de las capas medias en medio de una incontrolable vorágine inflacionaria, las arbitrariedades de los servicios de seguridad y el recuerdo de una guerra de agresión, desproporcionada e injusta contribuyeron también a generar un importante rechazo social al sandinismo y a buena parte de lo que significó “su” revolución.

Sin embargo, ni las fuerzas ni los procesos políticos son estables y continuos en el tiempo. En las elecciones de 2006 que permitieron el retorno al gobierno a Daniel Ortega y al FSLN, buena parte de los electores, por su juventud, no definieron su posición política en torno a las definiciones diacríticas de los ochentas, sino a partir de la capacidad de los sandinistas de mantener algunos de estos rasgos y reinventarse para hacerse “potables”, y de las distintas coaliciones antisandinistas para presentarse como el “mal menor” y generar miedo a un retorno al pasado.

En las elecciones realizadas a principios de la década de 1990, en las que los sandinistas fueron derrotados por la UNO, si se enfrentaron dos proyectos claramente perfilados en torno al clivaje sandinismo/ antisandinismo. Así, el sandinismo que se expresaba en el FSLN que era un partido que controlaba el Estado y buena parte de las

organizaciones sociales y cuyo postulado era continuar el proyecto revolucionario y transformador que se había iniciado en 1979. Las elecciones buscaban en todo caso una nueva legitimación del gobierno frente a los norteamericanos y terminar la guerra civil. Frente a este proyecto se posicionó la UNO que era una coalición de partidos que eran portadores de distintos proyectos políticos pero que coincidían en la necesidad de sacar del poder al sandinismo. Dentro de la UNO convergieron desde antiguos somocistas hasta grupos socialdemócratas.

Para mediados de la década el proyecto político sandinista había cambiado significativamente, transformando también a sus adversarios. Después de la derrota de 1990 el FSLN pasó por un período de crítica y autocrítica sobre el papel que había jugado durante la década de 1980, las razones de la derrota y la reformulación del programa sandinista. El resultado de este proceso fue la división del proyecto sandinista entre un proyecto liderado por el ex presidente Daniel Ortega que se planteó como objetivo fundamental la recuperación del poder, utilizando para ello casi cualquier medio y acuerdo, para continuar con el proyecto revolucionario. El otro sandinismo estaba constituido por, un movimiento llamado renovador que pretendía construir un sandinismo “ético” y “coherente” con sus orígenes.

Sobre esto no es pertinente hacer consideraciones o especulaciones sobre un sandinismo “malo” representado por Ortega y uno “bueno” expresado por los renovadores. El conflicto entre ambas corrientes fue por el poder, por el control del partido y, además, estaba mediado por intereses de los grupos empresariales sandinistas que pertenecían y se movilizaban de una a otra corriente. Ambos grupos en la coyuntura de la piñata tuvieron su propia “acumulación originaria” y buena parte de la relación con el gobierno estaba mediada por intereses económicos particulares. De hecho, en ciertas coyunturas electorales el MRS se ha aliado con el FSLN, avalando de esa manera el pragmatismo como rasgo definitorio del nuevo sandinismo.

Por el otro lado, la coalición de partidos que conformó la UNO se desintegró dando lugar al surgimiento de un polo liberal en el que Partido Liberal Constitucionalista encabezado por Arnoldo Alemán era hegemónico. Este partido expresaba una suerte de proyecto cleptocrático – populista en el que se integraron desde antiguos grupos somocistas, a pesar de que originalmente los liberales del PLC surgieron del

distanciamiento con la dictadura. Su participación en la Unión Nacional Opositora le permitió utilizar los recursos del Estado para su desarrollo y, durante el gobierno de Alemán en la alcaldía de Managua logró desarrollar el partido con un discurso antisandinista y con el financiamiento proveniente de ex somocistas radicados en Miami, así como cubanos contrarrevolucionarios residentes en la misma ciudad.

El PLC se convirtió en una suerte de partido atrapa todo, desde lo peor del somocismo hasta tecnócratas y elementos de la burguesía modernizante que apoyaron la candidatura presidencial de Alemán quien encabezando la Alianza Liberal derrotó a Daniel Ortega en las elecciones de 1996. El gobierno de Alemán fue sin lugar a dudas de los más corruptos que haya habido en la historia de Nicaragua, recurriendo a los tradicionales métodos somocistas para beneficiar con el control del Estado a su propio grupo económico y a los aliados. Alemán se enriqueció con recursos públicos, posteriormente fue procesado y condenado, y de hecho, hoy es un prisionero que, como producto de este pacto goza de todos los beneficios imaginables, desde disfrutar de los recursos que se robó hasta tener como prisión a la totalidad del país.

En el interior de la Alianza Liberal de 1996 se expresaban en primer lugar, un grupo importante de empresarios emergentes, plebeyos y antioligárquicos, con el apoyo del capital somocista y de parte del exilio cubano en Miami; empresarios “confiscados” por la revolución sandinista, cuya reivindicación principal fue la recuperación de la propiedad o la indemnización. A pesar de que su núcleo duro estaba formado por un heterogéneo conglomerado empresarial, la alianza liberal también aglutinó a los sectores populares y medios empobrecidos por la crisis económica del período sandinista y por los ajustes draconianos implementados durante el gobierno de Chamorro; grupos familiares afectados también por el servicio militar obligatorio, resentidos con el sandinismo. (Envío No. 175, octubre de 1996)

El gobierno de Alemán, además del saqueo de los recursos públicos se caracterizó por una constante confrontación con los sandinistas; sin embargo, para 1999, tras la orgía de corrupción el gobernante requería conservar cuotas de poder que le permitieran mantener la impunidad. Esta continuidad, no necesariamente implicaba la preservación de la presidencia, sino mantener el control de las instituciones políticas. Para alcanzar esto Alemán requería el apoyo de los sandinistas que contaban con un peso importante en el

parlamento y que estaban interesados en preservar y ampliar los espacios de poder que ya controlaban – el gobierno desde la oposición como le llamó Ortega – y crear las condiciones para regresar a la presidencia.

Es dentro de este marco que se empezó a gestar el llamado pacto entre Sandinistas/danielistas y liberales/alemanistas. Lo que se negoció y pacto fue buena parte de la institucionalidad democrática, particularmente lo relacionado con la legislación electoral, aunque también se incluyeron aspectos del Estado de derecho que no están necesariamente vinculados con lo electoral pero que serían garantía de impunidad posterior, tales como el control de la Corte Suprema de Justicia.

Entre las medidas electorales que se acordaron están la ampliación del Consejo Supremo Electoral de 5 a 7 miembros que podrían ser reelectos y destituidos por la Asamblea Legislativa, lo que aumentó su dependencia política; la elección de los magistrados antes de las elecciones de 2001, lo que facilitaría su control; la eliminación de las prohibiciones de candidaturas por nacionalidad, lo que habilitó a los somocistas que obtuvieron la nacionalidad norteamericana en los ochentas; las modificaciones en la conversión de votos en escaños para beneficiar a los partidos mayoritarios; el mantenimiento de las listas electorales; la integración partidaria de las juntas electorales municipales; el establecimiento del financiamiento público después de las elecciones, con lo que los nuevos partidos entraban en desventaja; y, el triunfo en primera vuelta al alcanzar el 40 % de los votos o una ventaja del 5%.

De acuerdo con Ruiz y Blázquez estas reformas establecieron en lo electoral un marco jurídico en el que se aumentaron los requisitos para constituir partidos políticos (3% del padrón verificados), se eliminaron los candidatos independientes; se modificó el financiamiento público a los partidos; y, la modificación de la composición de los órganos electorales. Esto dio lugar a la bipartidización de “... todas las estructuras electorales, desde el CSE hasta las juntas receptoras de votos, pasando por los consejos electorales municipales, departamentales, y regionales.” (2007:30)

Aunque muchas de estas normas beneficiaban al FSLN, la que se privilegió fue la que permitía obtener la presidencia en primera vuelta con una diferencia del 5% de los votos, ya que de acuerdo a los cálculos y la experiencia de este partido, el FSLN estaba imposibilitado de triunfar en una segunda vuelta electoral pues jamás contaría con el

respaldo electoral de más de la mitad de los electores. Para muchos críticos del pacto el Sandinismo cedió mucho para lograr tan poco; sin embargo, el tiempo le dio la razón; aunque perdió las elecciones del 2001, Daniel Ortega ganó la presidencia en el 2006.

El pacto – como se indicó - no abarcaba sólo aspectos de la institucionalidad electoral, sino que también incluyó acuerdos en materia económica para beneficiar a los grupos empresariales que giraban en torno a estos dos partidos. A su llegada al poder, Alemán continuó implementando una política de ajuste de acuerdo con los dictados de las Instituciones Financieras Internacionales. Se profundizó la reducción del sector público y se pretendía “... el establecimiento de concesiones en generación y distribución eléctrica, la creación de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y alcantarillados, una nueva ley de hidrocarburos, la subida de los costos de los servicios públicos y la privatización de ENTEL. Asimismo se contemplaron reformas a la seguridad social, el cierre del Banades, y otras reformas en el sistema bancario y la eliminación de incentivos fiscales. El cumplimiento de estas reformas le permitió al país promoverse en la Iniciativa HIPC. (Rodríguez; 1997:43)

Para ejecutar estas medidas Alemán requería del apoyo de los sandinistas. En ese marco y como parte del pacto se aprobó la “Ley de Privatización de la Seguridad Social” que abría las puertas a la participación privada en este negocio; la Ley de Propiedad Urbana y Rural que buscaba terminar con el conflicto en torno a la propiedad y titular las propiedades distribuidas a principios de los noventas y que no podían, por la precariedad de su titularidad ingresar al mercado. (Revista Envío 216, Marzo 2000) La ley de propiedad fue un nuevo momento de acumulación ya que tanto “empresarios” sandinistas como liberales compraron a bajos precios las propiedades recién tituladas.

El balance de este período ratifica su calificación como acumulativo. Tanto los recursos políticos como los económicos tendieron a concentrarse en torno a las dos principales fuerzas políticas. Aunque los críticos de este pacto plantearon en su momento que los más perjudicados habían sido los sandinistas, que volvieron a perder las elecciones de 2001, los resultados electorales mostraron que, a pesar de todo, la estrategia de Ortega para volver al poder tuvo éxito 7 años después. Por su parte, Alemán, aún en la adversidad ha seguido cosechando los frutos del pacto.

Cuadro 54
Elecciones Presidenciales de Nicaragua
Porcentaje de votos obtenidos por partidos
1990-2006.

Partido	1990	1996	2001	2006
FSLN	40.82	37.75	42.3	38
UNO	54.74			
Otros	4.42	11.22	1.4	6.59
Alianza Liberal		51.03		
PLC			56.3	27.11
ALN				28.3

Cuadro 55
Nicaragua: rasgos de las principales fuerzas políticas
en los procesos electorales.

Partidos	1996	2001	2006
FSLN	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa de la propiedad distribuida -Respaldo de empresarios pro sandinistas. -Trabajo, educación y salud para todos. - Regreso al sandinismo⁷² 	Sandinismo moderado Convergencia Nacional Ética Reconocimiento de errores del pasado Regreso de los tiempos buenos.	Conciliación Coalición amplia: ex contras, iglesia católica (Cardenal Obando), grupos empresariales.
Coalición Antisandinista	(PLC) <ul style="list-style-type: none"> -Antisandinismo; antichamorrismo; - Amenaza con revisión a la propiedad. -Continuidad de la política macroeconómica - Respaldo de grupos empresariales - Amenaza con el regreso a la guerra y la confrontación. 	El mal menor Amenaza con el regreso de Daniel Ortega al gobierno. Frenar la "argolla mafiosa" de Alemán.	División entre liberales Rechazo norteamericano al liberalismo alemánista

En los cuadros 54 y 55 se muestra, por un lado, los resultados de las elecciones por la presidencia y, en el siguiente cuadro los aspectos más relevantes de los proyectos políticos en disputa que muestran cambios y acomodos entre una elección y otra. Como se ha indicado, la comprensión del proceso político de este país centroamericano puede

⁷² Entre las consignas estaba: "las cosas buenas van a volver".

realizarse a través de considerar el eje del conflicto político la tensión entre sandinismo y antisandinismo. Desde 1990 y hasta el 2006, el FSLN se mantuvo como la principal fuerza de oposición, que electoraímente se mantiene entre el 38% y el 42% de los votos. Esto significa que, a pesar del crecimiento del padrón electoral, el aumento y el descenso de la abstención, este partido ha mantenido el mismo porcentaje de apoyo. Por su parte, los distintos grupos anti o no sandinistas alcanzan el 60% del electorado, aglutinado principalmente en las coaliciones liberales que se han enfrentado al sandinismo.

En 1990 como se indicó antes, la UNO articuló una amplia coalición que, con un núcleo liberal y conservador tradicional incluía a comunistas y socialistas. En las siguientes elecciones, los liberales se desprendieron de esta coalición amplia y se articularon alrededor del liderazgo de Arnoldo Alemán. El discurso que le permitió a este triunfar en las elecciones fue un virulento antisandinismo – que aglutinaba a quienes se sentían afectados o resentidos con la revolución – y un anti- chamorrista/lacayismo que convocaba a aquellos grupos sociales que se empobrecieron en el marco de las brutales políticas de ajuste implementadas por el gobierno encabezado por Violeta Barrios de Chamorro.

Alemán contó en ese momento con el apoyo de los empresarios tradicionales, representados en su candidato a vicepresidente, el futuro presidente Bolaños, así como de los nuevos grupos empresariales. Por su parte, el FSLN apeló a una vuelta a “lo bueno” del sandinismo y a solucionar el problema de la propiedad, que seguía provocando inseguridad en importantes grupos de la sociedad. El candidato liberal obtuvo más del 50% de los votos.

En las elecciones de 2000 (municipales) se dio una suerte de empate técnico: el FSLN logró obtener triunfos municipales en las principales ciudades del país, aunque la Alianza Liberal obtuvo un mayor número de triunfos en los municipios. Se dio en el marco de la polarización una suerte de equilibrio dentro de los órganos de gobierno. (Ruiz y Blázquez; 2007:12-13)

A pesar de haber perdido las elecciones presidenciales de 2001, el FSLN logró triunfar de manera contundente en las elecciones municipales de 2005: obtuvo 84 de las 152 alcaldías en disputa, incluyendo 14 de las 17 cabeceras departamentales, y superó en más de cien mil votos al PLC. Estos resultados fueron en parte producto de la capacidad

del Frente para tejer alianzas (Convergencia Nacional) que incluyó a partidos como el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), Movimiento de Resistencia Nacional (MDRN); Movimiento de Unidad Cristiana (MUC) entre otros así como a personalidades sin participación política previa. (Ibíd.:15)

La gran perdedora en estos años fue la sociedad nicaragüense, en estos años, ni la pobreza se ha reducido ni los gastos sociales han aumentado de manera significativa. De acuerdo con la revista Envío (No. 234 septiembre 2001), además de la concentración del poder político, el pacto provocó una bancarrota económica que incluyó la quiebra de ocho bancos, la contracción de la producción, la reducción de las reservas internacionales y una baja en la recaudación tributaria. A esto se sumó en el período 1999-2001 la caída de los precios del café y la sequía. El hambre asoló nuevamente las tierras nicaragüenses.

La desordenada, descontrolada y desregulada privatización de la producción y distribución de la energía eléctrica ha conducido a que este se convierta en un problema estructural que afecta la vida y la economía del país. A pesar de esto, durante el gobierno de Bolaños (elegido como resultado del pacto) y a pesar de los problemas de gobernabilidad, la economía de este país atravesó por un período de leve recuperación. Esta estuvo asociada con los siguientes factores: los precios de los productos de exportación (carne, café y azúcar) se elevaron en el mercado internacional, así como el aumento en la inversión para maquilas; las remesas pasaron, al igual que en el resto de los países centroamericanos, a jugar un papel determinante en la economía, amortiguando la pobreza y alimentando el consumo; y, el reinicio de la cooperación internacional que se había reducido después del pacto y la escandalosa corrupción del gobierno de Alemán.

Además, en la reactivación de la economía influyeron también el aumento en el crédito hacia el sector privado, la participación de Nicaragua en la iniciativa HIPC; y, un mejor manejo de las finanzas públicas por parte del gobierno de Bolaños. Sin embargo, la desigualdad de ingresos siguió siendo alta. El coeficiente de Gini en 2006 alcanzó el =.56, de manera que el 20% de los hogares más ricos se queda con el 60% del ingreso y el 20% más pobre apenas el 3%. (Revista Envío 294; septiembre de 2006)

Una década de revoluciones, contrarrevoluciones y pactos dejó una democracia que permite la alternancia en uno de los países más pobres y desiguales del continente.

V.1.iii El realineamiento político en Guatemala (1993-1994)

La tercera coyuntura acumulativa que se examinará presenta rasgos distintos con relación a las otras dos. En primer lugar, se dio antes de la conclusión de las negociaciones de paz, lo que implicaba en ese momento la existencia de por lo menos dos escenarios del conflicto político. El conflicto que se dirimía dentro del régimen o sistema político partidario, en el que los partidos y otras fuerzas políticas disputaban el control del gobierno por medios electorales, y, el conflicto entre las fuerzas insurgentes y el régimen político en su conjunto. Este segundo conflicto no era en este caso por la hegemonía o el predominio dentro del sistema político, sino en contra del régimen.

Esta compleja situación provocaba que los actores armados, fundamentalmente el ejército pudiera actuar en distintos planos de manera simultánea: las condiciones de guerra hacían que, a pesar de ser una parte del Estado actuara con cierta autonomía, como un actor individual que influía en las decisiones políticas sin estar legitimado electoralmente; y, al mismo tiempo era una contraparte diferenciada en las negociaciones de paz. En el primer escenario, en el sistema político, el ejército seguía siendo un “jugador de veto” en ciertas materias como la seguridad nacional (que implicaba mantener la exclusión de los actores políticos que desafiaban el status quo) y el presupuesto militar. Las decisiones en esta materia se tomaban al margen de las preferencias electorales. En el segundo escenario, el del conflicto armado interno, el ejército se distanciaba del gobierno y era un actor más: la guerrilla negociaba con el gobierno y con el ejército, que no siempre tenían las mismas posiciones.

Figura 6
Conflicto Político en Guatemala
Clivaje: Predominio civil/militar
1984-1994



En la figura 6, se intenta ilustrar esta situación. Por un lado, el cuadro derecho expresaría los alineamientos dentro del sistema político en torno al conflicto democracia/autoritarismo. En esta dimensión, la tendencia era ya para principios de los noventas al aislamiento de las posiciones más militaristas y autoritarias dentro del ejército y cierto consenso en la necesidad de avanzar en el predominio del poder civil. Para la mayoría de los grupos empresariales el poder concentrado en el ejército y la continuación de la guerra interna era un obstáculo para el desarrollo económico del país. Del lado izquierdo, y fuera del sistema político se ubican todavía las fuerzas guerrilleras que hasta principios de los noventas no planteaban su inserción en la democracia, sino el cambio radical en el sistema y régimen político. Sin embargo, la relación con el sistema político y con el Estado ya no estaba definida exclusivamente en términos de confrontación, sino que, desde finales de los noventas se fueron estableciendo espacios y ámbitos de diálogo. En el ámbito insurgente, el diálogo y negociación se pensó inicialmente como una acción táctica

orientada a ganar el tiempo necesario para recomponer sus fuerzas y retomar la iniciativa militar. Conforme el diálogo fue avanzando, la negociación se fue convirtiendo en el elemento central de la estrategia guerrillera y cómo la única vía para terminar el conflicto. De esa cuenta, el impacto del diálogo y la negociación dentro del sistema político era contradictorio: por un lado fortalecía las posiciones orientadas a la construcción de un orden democrático (no es posible pensar en una democracia funcional en un marco de guerra) y se delineaba una ruta tendiente a reducir el poder militar; pero, por otro lado, el principal instrumento con que podían mantener su vigencia política era la realización de acciones armadas, lo que fortalecía las posiciones más radicales dentro del alto mando militar.

Finalmente, en el cuadro de abajo y bajo el título de Organizaciones Sociales se pretende identificar al conjunto heterogéneo de grupos organizados que iban desde aquellos que tenían un vínculo de dependencia con las organizaciones guerrilleras hasta aquellos que canalizaban sus intereses y demandas a través de los partidos políticos. Desde mediados de la década de los ochentas las organizaciones sociales de carácter popular iniciaron un proceso de constitución y reconstitución que las llevó de situaciones de semiclandestinidad en el período 1984-1986, hasta una acción más abierta a principios de la década siguiente. En esto, es importante mencionar que el sistema político no estaba plenamente abierto a las organizaciones sociales; prueba de ello es la desaparición forzada de los principales dirigentes del movimiento estudiantil universitario en agosto de 1989, el asesinato de la antropóloga Myrna Mack ese mismo año por su trabajo sobre las comunidades de población en resistencia; y, el asesinato de Dinorah Pérez, una líder social que en el momento de su muerte exploraba la posibilidad de articular un partido que nucleara a las personas de izquierda que dentro del país no militaban con la guerrilla.

En esta situación, pueden identificarse distintos actores y varios proyectos políticos en disputa. En primer lugar, el ejército, y particularmente el alto mando militar, que como se dijo era un actor de veto que se movía con autonomía en varios planos. Dentro del sistema político pueden diferenciarse los partidos tradicionales, que provenían del sistema autoritario y que continuaban ocupando posiciones en el parlamento como el PR, la DC, el MLN y el PID; los partidos generados en la transición como la UCN; los grupos empresariales que empezaban a diferenciarse en varios grupos, los ligados a la

agroexportación tradicional, los nuevos grupos industriales, y, los grupos económicos emergentes; las organizaciones de la sociedad civil que estaban en un proceso de consolidación después de la contrainsurgencia; y, los grupos guerrilleros que, después de la derrota militar de 1984 habían logrado reposicionarse y asumir la negociación como parte de su estrategia.

Los proyectos políticos en este período estarían ubicados en dos planos: dentro del sistema político se puede identificar al proyecto militar contrainsurgente, todavía fuerte que planteaba una democratización controlada. Y, frente a este, varios grupos y proyectos que coincidían en la necesidad de trascender el esquema del conflicto y desplazar al ejército del control de decisiones importantes dentro del Estado. Entre estos grupos, podría pensarse en la existencia de un proyecto democrático de carácter neoliberal que tenía dos vertientes: una empresarial modernizante que se expresaba en el Partido de Avanzada Nacional y una empresarial conservadora que aún no tenía expresión partidaria.

El proyecto empresarial modernizante, que de alguna manera conocía y quería replicar la experiencia de ARENA en El Salvador, requería concluir el conflicto armado para crear un ambiente favorable al desarrollo económico y que facilitara la modernización del Estado en función del proyecto económico. En ese sentido, se oponía a la continuidad del proyecto contrainsurgente: para un sector del ejército la continuidad de la guerra era garantía de la continuidad de su status; y, la plena liberalización económica requería una liberalización política previa que los militares no estaban dispuestos a conceder. El escenario que se estaba conformando parecía definirse en dirección a que, en las elecciones se impusiera el nuevo proyecto electoral pero que la arena fundamental del conflicto fuera el desplazamiento de los sectores militares más identificados con el planteamiento contrainsurgente.

Sin embargo, otro proceso tenía lugar de manera paralela dentro del campo de la democracia electoral. Después del primer gobierno civil encabezado por el demócrata cristiano Vinicio Cerezo, las elecciones de 1990 dieron el triunfo a Jorge Serrano Elias del Movimiento de Acción Solidaria MAS. Aunque Serrano era un político con una trayectoria que provenía de los años setentas, se presentó y proyectó ante el electorado como un outsider que venía a terminar con el fracaso del gobierno de los políticos. Contrario a lo que indicaban las encuestas, Serrano triunfó en segunda vuelta electoral sobre el favorito

Jorge Carpio de la UCN, que además contaba con el respaldo de algunos grupos económicos. Serrano que gobernaba con una minoría legislativa en el congreso intentó crear un gobierno de coalición integrando como ministro de Exteriores al futuro presidente Alvaro Arzú del PAN y a Mario Solórzano del PSD como ministro de trabajo. El primero renunció a los pocos meses de tomar posesión y el segundo se mantuvo hasta mayo de 1993.

El gobierno de Serrano que no contaba con un plan de gobierno ni con una coalición política y social que lo respaldará gobernó de manera errática, aunque intentó presentar como su principal oferta de gobierno la finalización del conflicto armado, por lo que ofreció a la insurgencia firmar la paz en 90 días, lo que despertó el rechazo del ejército. Por otro lado, ante la mayoría opositora del congreso intentó crear una alianza legislativa que le permitiera “mayoritear” las leyes, para lo que recurrió al pago de sobornos. Las tensiones con el ejército y la inmanejable situación con el Congreso, condujeron a que Serrano decidiera dar un autogolpe de Estado, al estilo de Fujimori, por medio del cual disolvió el congreso, la corte suprema de justicia, suspendió la Procuraduría de Derechos Humanos, etc⁷³. Para Aguilera, los problemas que enfrentó en su etapa final el gobierno de Serrano Elias incluían “... la agudización de los choques personales con múltiples actores sociales, especialmente con los medios de comunicación, la elevación de las protestas sociales como efecto de la ampliación de los niveles de pobreza, el avance muy lento, a ritmo de tortuga, de la negociación de paz y la profundización de los contenciosos con los grandes partidos políticos y los otros poderes del Estado.” (1994:231)

⁷³ Un análisis detallado de esto se encuentra en McCleary (1999).

Cuadro 56
Guatemala: partidos y porcentaje de votos obtenidos
en elecciones varias. (1984-2007)

Partidos	1984*	1985	1990	1994**	1995	1999	2003	2007
Tradicional (Históricos)								
DC	21.23	39	17.49	12.14	12.94 ⁵		1.57	0.41
MLN	16.26 ¹	13 ²	4.83 ⁴	4.45	2.3	0.6		
PR	9.51	14 ³	2.15	2.76				
CAN		6		1.51	0.39			
Primera Generación								
UCN	17.82	20	25.72	8.9		1.05		
MAS			24.14	3.18				
Segunda Generación								
PAN			17.29	25.25	36.5	30.32	8.35	2.56
FRG				32.22	22.04	47.72	19.31	7.29
Izquierda Revolucionaria								
FDNG					7.7	1.28		
URNG						12.36 ⁶	2.58	2.14
ANN								0.59
EG								3.09
Tercera Generación								
UNE							26.36	28.23
GAN							34.33 ⁷	17.23
PP								23.51
Otros	35.12	8	8.38	11.1	18.13	6.67	7.5	14.95
Número de Partidos/coaliciones	16	8	12	14	19	11	11	14

*Elecciones de Asamblea Nacional Constituyente

** Elecciones extraordinarias para diputados

¹ Coalición MLN-CAN

² Coalición MLN-PID

³ Coalición PR-PDCN

⁴ Coalición MLN-FAN

⁵ Coalición DC-PSD-UCN

⁶ Coalición DIA-URNG

⁷ Coalición PP-MR-PSN

El golpe de Estado – realizado en mayo de 1993- fue rechazado por la mayoría de partidos políticos, la comunidad internacional, los grupos empresariales y las organizaciones sociales. De destacar es la posición que tomó el PSD, que fue desde la renuncia del ministro de trabajo hasta la articulación de la instancia nacional de consenso. (Solórzano; 1994:249)

El rechazo llevó al rápido aislamiento del golpista quien se vio obligado a renunciar. Como presidente fue electo por el Congreso el antiguo procurador de los derechos humanos Ramiro de León Carpio. Para algunos estudiosos de este proceso como McCleary lo importante fue el involucramiento de las elites para “rescatar” y consolidar la democracia. Por su parte, para Aguilera la creación de la Instancia Nacional de Consenso INC y el papel que jugó para la resolución del conflicto significó la “irrupción” de la sociedad civil que empezó a asumir la historia. (1994)

Sin negar la importancia de estas explicaciones, en la argumentación lo que se pretende destacar es que, el desenlace de la crisis política generada por este autogolpe de Estado lo que permitió fue, en primer lugar modificar significativamente las relaciones de poder en el interior del sistema político, derrotando en definitiva las posiciones más duras del proyecto contrainsurgente, concluyendo el ciclo de vida de los partidos tradicionales, y, facilitando la irrupción de la segunda generación de partidos políticos de la transición, que se constituyeron en los canales de expresión de una diferenciación entre los principales grupos empresariales. Como se muestra en el cuadro 56, a diferencia de El Salvador o de Nicaragua, en Guatemala no se ha configurado en el ámbito de los partidos políticos una polarización como la existente entre el FMLN y ARENA, ni tampoco una línea de demarcación/eje de conflicto sandinismo – antisandinismo. Lo que se encuentra es una extraordinaria fluidez del sistema de partidos políticos que impide la constitución y consolidación de proyectos políticos significativamente diferenciados y mantiene la estabilidad del sistema político y el status quo.

Un primer elemento a considerar, es el número de partidos o coaliciones que han participado en cada uno de los procesos electorales enumerados. En promedio, en cada elección han participado 12.5 partidos o coaliciones, y, en casos extremos como las elecciones generales de 1995 se presentaron 19 candidatos a la presidencia de la república.

Dentro del esquema de análisis propuesto – la distorsión estructural del sistema político – lo que se pretende destacar es que, la fragmentación en el sistema de partidos políticos permite y facilita el control del poder del Estado por parte de los grupos económicos, ya que desde los partidos no es posible articular o constituir coaliciones que modifiquen el status quo.

Un segundo elemento en el análisis corresponde al tema de las generaciones de partidos políticos. En primer lugar están los partidos históricos o procedentes del período previo a 1984 que surgieron en el marco de los gobiernos militares y que con su existencia y participación política contribuyeron a la legitimación de las dictaduras. Estos partidos tradicionales estarían agrupados en torno a dos polos, el primero, de carácter reformista incluye a la Democracia Cristiana DC y en ciertos momentos al PR, partido que se presentaba como heredero de la Revolución de octubre pero que en la práctica gobernó en dos períodos (1966-1970 y 1978-1982) caracterizados por la persecución violenta de los y las líderes opositoras así como la ejecución de campañas contrainsurgentes.

El otro polo estuvo constituido por los partidos anticomunistas de viejo cuño. El tristemente célebre Movimiento de Liberación Nacional MLN, que fue en su momento el brazo e instrumento político heredero y continuador de las fuerzas mercenarias y contrarrevolucionarias que participaron en el derrocamiento de Arbenz. Derivada de esta tradición puede considerarse a la Central Auténtica Nacionalista CAN, partido creado durante el gobierno del general Arana Osorio que reunía también a grupos anticomunistas cercanos a este militar.

Además de estos partidos históricos o tradicionales, pueden identificarse entre 1984 y 2007⁷⁴ inclusive tres generaciones o grupos de partidos políticos que en determinado momento representaron o expresaron intereses de grupos empresariales y sociales pero que no se pudieron consolidar. En la primera generación se destacan la UCN y el MAS. El primer partido intentó constituirse en una derecha moderna separada del anticomunismo conservador que llevó incluso a postular a la vicepresidencia a Manuel Ayau, ideólogo del anarco capitalismo en Guatemala. El MAS por su parte aglutinó a sectores de capas medias

⁷⁴ En el cuadro y en el texto sólo se hace referencia a los partidos relevantes, se dejan de lado una pléyade de partidos pequeños y de corta duración que han desaparecido en estos 20 años de democracia. Son más de 50 partidos, lo que ha llevado a Edelberto Torres Rivas a afirmar que Guatemala es el mayor cementerio de partidos de América Latina.

y empresariales emergentes. A pesar de que la UCN contó con el apoyo político y financiero de los grupos económicos tradicionales, el MAS, un partido nuevo, logró obtener la presidencia en segunda vuelta, abriendo un ciclo de crisis política.

El período crítico objeto de análisis en este apartado se desarrolla en el tiempo que va del colapso del gobierno del MAS a las elecciones de 1995, en las que ya se instalan como hegemónicos los partidos de segunda generación, el PAN y el FRG. En este tiempo se dio una modificación de fuerzas que no implicó una ampliación significativa de la democracia en términos de involucrar a los grupos subalternos, sino que abrió el paso a los partidos empresariales que gobernaron Guatemala los siguientes diez años. Asimismo, este realineamiento de fuerzas políticas permitió que se abrieran paso a reformas encaminadas a la liberalización económica.

Dos actores políticos dentro del sistema fueron los principales afectados por este proceso. En primer lugar el proyecto político contrainsurgente y el ejército en su conjunto se vieron seriamente afectados: por primera vez tuvieron que subordinarse al poder civil, y en los días siguientes a la toma de posesión de Ramiro de León Carpio los miembros del alto mando que se resistían a las negociaciones con la insurgencia fueron dados de baja. En un sentido estricto, el debilitamiento del ejército debió implicar el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en ese momento esto no ocurrió de esa manera, el ejército perdió poder político a favor de las elites económicas industriales y modernizantes que se fortalecieron en este proceso. (Dosal; 2005) Fue, para describirlo de alguna manera una transferencia de recursos políticos entre las elites.

Los otros derrotados en este proceso fueron los partidos políticos tradicionales, provenientes del autoritarismo, así como los partidos de primera generación de la transición a la democracia. Paralelo al cambio de mando en el ejército, desde la presidencia y con el apoyo de los grupos empresariales y los medios de comunicación se inició una campaña a favor de la depuración del congreso de la república que incluyó una consulta popular y la realización de elecciones extraordinarias parlamentarias anticipadas en 1994.

En las elecciones parlamentarias anticipadas de 1994, los grandes ganadores fueron el PAN, que como se señaló antes era un proyecto pro empresarial modernizante y el Frente Republicano Guatemalteco FRG, partido encabezado por el ex dictador Efraín Ríos Montt que no sólo era la expresión de la derecha conservadora sino de sectores de la burguesía

que por el hecho de no pertenecer a la aristocracia criolla no eran aceptados dentro del núcleo oligárquico de la clase dominante. Se trató pues de la concentración de los recursos políticos a favor de las fuerzas políticas de derecha. Además, en el periodo comprendido entre las elecciones extraordinarias de 1994 y la toma de posesión de Arzú en enero de 1996, el congreso producto de la depuración aprobó un conjunto de normas y leyes orientadas a la liberalización económica y a facilitar los procesos de privatización que se realizarían durante el gobierno del PAN y en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Entre las medidas legislativas que se tomaron en el período analizado están: la reducción del período de gobierno (presidencia, parlamento y alcaldías) de 5 a 4 años, separación de la lista (o plancha) nacional de diputados de la presidencial; y, la prohibición al Banco de Guatemala (Banco Central) de financiar al Estado. Mientras las medidas políticas se orientaron a la realización de modificaciones secundarias o superficiales a la ley electoral (no se tocaron temas estructurales), la decisión de cerrar el financiamiento del banco central al Estado, no sólo ponía a Guatemala en el estándar internacional del consenso de Washington sino abría el camino a las privatizaciones bajo el argumento, enunciado desde ese momento de que los bienes públicos podrían suplir la falta de recursos.

Esta interpretación es consistente con el hecho de que, a principios de 1994 desde el ejecutivo se lanzó una propuesta de reforma tributaria que incluía modificaciones al Impuesto sobre la Renta. A pesar que el gobierno del entonces presidente Ramiro de León Carpio contaba con el beneplácito empresarial, la propuesta fue rechazada, y se recurrió al aumento del Impuesto al Valor Agregado, impuesto regresivo.

A pesar de que la resolución del conflicto generado por el autogolpe de Serrano Elias finalmente terminó favoreciendo y consolidando el poder político y económico de los grupos empresariales, en el proceso para constituir ciertos consensos necesarios para legitimar una solución más o menos enmarcada en la Constitución, se integró una entidad denominada Instancia Nacional de Consenso, en la que, además de los empresarios y partidos políticos se fueron integrando grupos provenientes de los sectores populares anteriormente excluidos.

Cuadro 57
Integrantes de la Instancia Nacional de Consenso
Julio de 1993

Sector Sindical Confederación Nacional de Unidad de los Trabajadores formada por Central General de Trabajadores de Guatemala Confederación Nacional de Unidad Sindical Central de Trabajadores del Campo
Sector Empresarial Cámara Empresarial Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
Sector Político Unión del Centro Nacional (UCN) Partido de Avanzada Nacional (PAN) Frente Republicano Guatemalteco (FRG) Partido Socialista Democrático (PSD) Bancada del Cambio Bancada del MAS
Sector Popular Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) Asociación de Abogados Democráticos Unidad Sindical de los trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA) Asociación de Estudiantes Universitarios AEU
Sector Cooperativo Confederación de Cooperativas de Guatemala (CONFECOOP)
Sector Universitario Universidad de San Carlos de Guatemala
Sector Religioso Iglesias católica, evangélica e israelita
Sector Indígena Instancia de Consenso Maya

Fuente: Aguilera (1994:238-239)

En el cuadro 57 se muestra la integración de la Instancia Nacional de Consenso – INC- poco después de la salida de Serrano del gobierno. Como se indicó antes aunque originalmente esta fue creada y hegemonizada por los grupos empresariales – temerosos de que la crisis saliera de control y permitiera la irrupción de los actores populares – ante la necesidad de construir legitimidad para solucionar la crisis se incorporó a esta instancia el llamado Foro Multisectorial Social –FMS- que incluía tanto a organizaciones sociales vinculadas con la insurgencia como a aquellas que eran relativamente autónomas de esta.

Esta incorporación mínima al sistema político abrió el camino para que en 1995 se creara el Frente Democrático Nueva Guatemala FDNG, partido que, finalmente hegemonizado por cuadros sociales de las guerrillas, permitió la inserción en el sistema político de la izquierda revolucionaria, hasta entonces proscrita.

V.2 Períodos de acumulación y distribución: procesos de paz y democratización

Los periodos críticos que se han venido denominando como mixtos porque en estos de manera simultánea o paralela se pueden identificar procesos de acumulación y de distribución. En el período objeto de estudio se han encontrado por lo menos cuatro momentos que cumplen con estas características; la instauración de la democracia desde arriba en Guatemala, que se inició con las elecciones para constituyente en 1984; y, los resultados de los procesos de paz en Guatemala (1996-1999), El Salvador (1992-1994) y Nicaragua, agregando en este caso la transición del gobierno sandinista al de la UNO (1990-1993).

Si se quisiera pensar en un modelo de este tipo de período podría plantearse la existencia de dos o más proyectos políticos enfrentados sin el predominio absoluto de una de las fuerzas, lo que las lleva a negociar las políticas que se implementarán, de manera que los resultados no expresan en términos puros un proyecto político sino los resultados de una negociación. A diferencia del pacto, que concentra, de las negociaciones emergen procesos distributivos que alcanzan a amplios sectores de población.

Al igual que en el caso anterior pueden encontrarse similitudes en los entornos de estos procesos. En lo internacional, con excepción del cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala, estas coyunturas todavía se dan en el marco del fin de la guerra fría. A pesar de la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 para nadie estaba completamente claro que el campo socialista colapsaría en menos de un lustro, y los Estados Unidos de América todavía actuaban frente a los sandinistas y al FMLN en los códigos de la guerra fría.

En el aspecto económico, como se señaló en la primera parte del capítulo anterior, la década de los ochenta fue un período de decrecimiento económico y de empobrecimiento de la población. En términos de recursos económicos no había mucho para distribuir, por lo que lo que se distribuyeron fueron recursos políticos. Con excepción del cumplimiento

de los acuerdos de paz en Guatemala el resto de los procesos analizados se llevaron a cabo en contextos adversos.

Tres de los cuatro períodos estudiados consisten en negociaciones y cumplimiento de acuerdos en los tres países objeto de estudio, lo que permite una estrategia analítica común que hace innecesaria la revisión país por país. En ese sentido se tomará en cuenta de manera muy limitada el período en el que se convoca e integra la Asamblea Nacional Constituyente en 1984 en Guatemala. De acuerdo con lo que se señaló en el capítulo anterior, se trata de la típica trayectoria de democratización desde arriba que, sin embargo tiene por un lado consecuencias distributivas en tanto que posibilita la participación política a través de los partidos políticos permitidos – que por lo tanto expresan un proyecto que no altera significativamente el status quo – y, al mismo tiempo concentran el poder mediante la exclusión del juego político de las fuerzas que desafiaban el orden establecido.

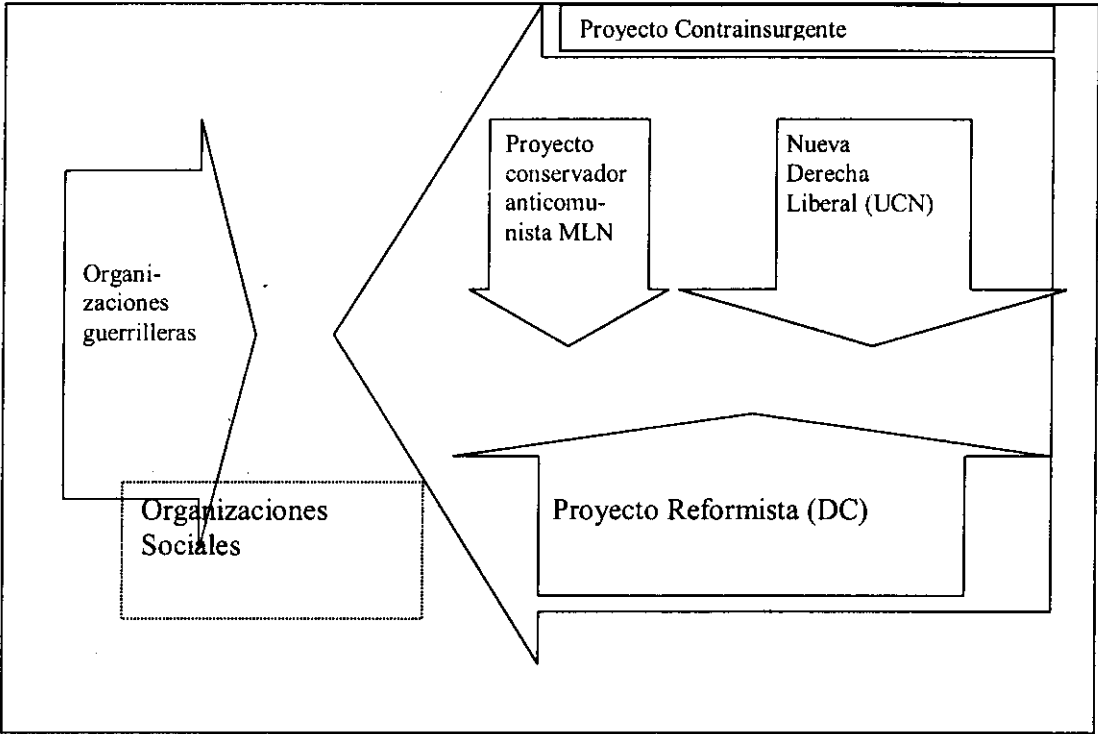
A principios de la década de 1980 en Guatemala podían identificarse dos proyectos políticos: por un lado el proyecto revolucionario impulsado por las organizaciones guerrilleras y apoyado por un grupo importante de organizaciones sociales y que se planteaba no la instauración de una democracia liberal, sino de una democracia popular, socialista. Por el otro lado, y como respuesta a la amenaza guerrillera se constituyó un proyecto contrainsurgente que tenía por objeto impedir el triunfo de sus enemigos y para ello impulsó como parte de su menú de acciones contraguerrilleras la implementación de procesos electorales, incluyendo la calendarización para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente⁷⁵.

Este proceso, que no estuvo exento de conflictos y desacuerdos en el interior del ejército contó con la simpatía del gobierno de los Estados Unidos para quien resultaba mas presentable que un gobierno electo enfrentara la amenaza comunista y con el apoyo parcial de los grupos empresariales. Igualmente, se reestableció un sistema político y de partidos políticos en cuyo interior se desarrollaron sub proyectos dentro del proyecto general

⁷⁵ Sobre la Constituyente de 1984 Aguilera y Torres Rivas señalan que este proceso se realizó "... en condiciones adversas a las requeridas formalmente en una consulta popular: el proceso se lleva a cabo en un contexto de violencia física sistemática y con un historial de fraudes explícitos e imposición de candidatos oficiales. Pero a la vez, desde la perspectiva jurídico legal en la que se inscribe el orden político republicano occidental, la conversión de un gobierno de facto, en régimen legal, requiere de la sanción de legitimidad que le otorga la voluntad popular (depositaria de la soberanía) por medio del sufragio universal." Desde la perspectiva de estos autores los resultados fueron desconcertantes, ya que no se presentó fraude ni abstencionismo. (1986:33)

contrainsurgente. Se dice que son sub proyectos porque los partidos políticos que participaron en esta apertura inicial aceptaron la regla principal: el objetivo era derrotar a la insurgencia y preservar el status quo. Se conformó un sub proyecto reformista impulsado por la DCG que apuntaba al impulso de ciertas políticas sociales pero que cuando hizo gobierno entre 1986 y 1990 no pudo impulsar políticas coherentes; un proyecto doctrinariamente anticomunista y conservador impulsado por el MLN; y, un proyecto liberal impulsado por el nuevo partido Unión del Centro Nacional. Estas tres fuerzas políticas prácticamente empataron en las elecciones para la constituyente y elaboraron de común acuerdo una constitución que no atentaba contra el marco general previamente establecido por el ejército.

Figura 7
Conflicto Político Guatemala
1982-1985



La figura 7 pretende ilustrar esta relación de fuerzas y proyectos, entendiendo que apenas se logra captar una de las dimensiones de los múltiples conflictos existentes en las sociedades. Este gráfico puede leerse como el momento previo la figura 6, y define el período comprendido entre 1982-1985. En el lado izquierdo, las organizaciones guerrilleras más o menos unificadas en la URNG, aunque sin dirección única, postulan un proyecto revolucionario socialista por la vía militar, enfrentando un sistema político colapsado entre 1981 y 1982 pero que fue reconstituido en un proyecto contrainsurgente que lo que buscaba era la derrota política y militar de los rebeldes. En su interior, pueden identificarse, a partir de partidos políticos, tres proyectos que se disputaban la hegemonía del ámbito de control estatal cedido por los militares⁷⁶.

Las organizaciones sociales populares, se encontraban en este tiempo mucho más ligadas a la guerrilla, tanto por ciertas coincidencias políticas, ideológicas y programáticas como por el hecho de que la represión contrainsurgente golpeó sin distinciones a dirigentes y miembros de estas.

La dimensión distributiva de este período resulta entonces problemática. En un sentido limitado lo que se encuentra es la decisión del alto mando militar de trasladar ciertos ámbitos del poder del Estado y de la administración gubernamental a grupos civiles permitidos. Desde esta óptica existió un traslado formal de recursos políticos, hecho que se manifestó en el establecimiento de las bases de la institucionalidad democrática: tribunal electoral, constitución, partidos, ley electoral, participación ciudadana, libertad para escoger entre las opciones permitidas, etc. De hecho, la relativamente alta participación en las elecciones de 1984 y 1985 (78 % y 70% respectivamente) mostró también que importantes sectores de la población consideraron “aceptable” la salida electoral y, la manifestación soberana se orientó no a una propuesta conservadora o de derecha, sino hacia aquella que, entre los partidos permitidos representaba una opción de cambio. Asimismo, y con las limitaciones referidas, la institucionalidad constitucional que incluyó la creación del Procurador de Derechos Humanos, permitió un avance en la distribución de recursos políticos.

⁷⁶ En una entrevista publicada en 1998 el primer presidente civil electo democráticamente, Vinicio Cerezo reconoció que el margen de gobierno que tuvo durante su período de gobierno fue limitado debido a la existencia de ámbitos de gobierno que, incuestionablemente estaban bajo el control del ejército. Estos incluían desde la defensa, la seguridad interior y la inteligencia, hasta el sistema aduanero. (Monteforte; 1998)

La dimensión acumulativa o concentradora estuvo dada por el hecho de que se mantuvo la exclusión de las fuerzas políticas que cuestionaban el status quo, la militarización del país – lo que por cierto limitaba el ejercicio de las libertades democráticas – y, el Estado mantuvo como política la violación sistemática de los derechos humanos. Con relación a las políticas económicas que emergieron de este proceso, puede señalarse que en el marco de una suerte de “economía de guerra” se aplicó, en un primer momento un ajuste de hecho que contrajo la economía y empobreció a la población; posteriormente, y con la asesoría y supervisión de las Instituciones Financieras Internacionales, se inició un segundo ciclo de reformas más ordenadas y orientadas a la liberalización de la economía. En materia fiscal, fue durante este período que se estableció el Impuesto al Valor Agregado; primero con una tasa del 10%, posteriormente al 7% y luego nuevamente al 10%.

Luego de este largo paréntesis se pasarán a analizar los periodos críticos caracterizados por negociaciones entre fuerzas enfrentadas.

V.2.i Los proyectos en pugna

Para describir y de alguna manera caracterizar a los proyectos políticos que actuaron en esta coyuntura se considerará en primer lugar a los grupos en el gobierno que llevaron a cabo las negociaciones de paz y/o de transición; y en segunda instancia a las fuerzas opositoras.

En el caso guatemalteco, el planteamiento de una solución política del conflicto fue presentado por la insurgencia a los distintos gobiernos desde el de Cerezo a partir de 1986 hasta el de Alvaro Arzú quien suscribió los acuerdos de paz una década después, en diciembre de 1996. Los insurgentes guatemaltecos dialogaron y negociaron con cuatro gobiernos y tres comisiones de paz. La continuidad en este caso estuvo en manos del ejército que, entidad del estado con un alto grado de autonomía, mantuvo una representación propia en las comisiones de paz gubernamentales. Como no se trata de describir a cada uno de los gobiernos con los que se negoció la paz, la atención se centrará en el gobierno de Arzú.

Personalmente, Arzú procedía del anticomunismo tradicional guatemalteco. Su trayectoria política la inició como dirigente de la rama profesional del MLN – caracterizado

por su fundador Mario Sandoval Alarcón como el partido de la violencia organizada – que en la década de 1960 y 1970 organizó escuadrones de la muerte. El futuro presidente se desligó de este partido para integrarse al Partido Nacional Renovador a principios de la década de 1980. Este partido pretendía ser la expresión de una Nueva Derecha guatemalteca, liberal y progresista. Posteriormente, ya con la implantación de la democracia electoral se constituyó el Partido de Avanzada Nacional PAN que, conformado por sectores medios y empresarios mas bien distanciados de la oligarquía tradicional (por cierto en un proceso de declive) pretendía impulsar un proceso de modernización en el país. De hecho, la obsesión de Arzú con el tema de la paz tenía que ver, en parte con su deseo de pasar a la historia como el presidente que concluyó la guerra interna, y, con intereses económicos concretos: la liberalización y las consiguientes privatizaciones sólo eran posibles en un clima de tranquilidad, siguiendo el ejemplo de El Salvador se consideró que el silencio de las armas era prerequisite del desarrollo.

Para impulsar las negociaciones se constituyó en el interior del gobierno de Arzú un ala “progresista” encabezada por su secretario privado, Gustavo Porras, quien provenía de las filas de una de las organizaciones guerrilleras. Desde antes de su elección Arzú tuvo reuniones con la comandancia insurgente para establecer las bases de entendimiento, de tal suerte que las dificultades para concluir este proceso provenían menos de la guerrilla y del ejército, que había quedado en una situación de debilidad después del autogolpe de Serrano, y más de los empresarios tradicionales que veían con preocupación una posible negociación del tema socioeconómico que implicara una Reforma Agraria. El proyecto gubernamental en este período era un proyecto modernizador, moderadamente neoliberal y dispuesto a impulsar políticas sociales a la par del programa liberalizador y privatizador⁷⁷.

Este proyecto no era unitario, sino que a la larga era una dinámica coalición de empresarios modernizadores, políticos de distintas tendencias ideológicas que coincidían en la necesidad de concluir la guerra y lograr ciertos niveles de autonomía del Estado y la política frente al poder militar; y, militares autodenominados como “institucionalistas” que,

⁷⁷ Entre los numerosos estudios que se han publicado sobre el proceso de paz guatemalteco, el trabajo de Bonini 2007 permite conocer las interioridades de la etapa final del proceso de paz, destacando de manera particular los acuerdos y compromisos – más allá de lo suscrito en los documentos – a los que arribaron la cúpula guerrillera y el entorno de Arzú, que incluía a miembros de la elite política, económica y militar.

tras entender lo inevitable del fin del conflicto pretendían conducir este proceso desde el ejército antes que les fuera impuesto desde fuera⁷⁸.

En El Salvador, a diferencia de Guatemala, los grupos insurgentes plantearon desde el principio del conflicto la posibilidad de una solución negociada y llegaron a pláticas formales con el gobierno de Napoleón Duarte⁷⁹. Durante la segunda mitad de la década de los ochentas ARENA pasó por un doble proceso de transformación; por un lado, el discurso anticomunista fundamentalista de su fundador – Roberto Daubuisson – dio lugar al liderazgo moderado de Alfredo Cristiani; por el otro, los grupos de poder económico asumieron el proyecto económico y político desarrollado por la FUSADES que era modernizador y neoliberal, y por lo tanto, dejaba de lado el sueño de volver al viejo orden oligárquico y planteaba los retos de la inserción de El Salvador en la economía mundial sobre nuevas bases. ARENA se convirtió en el instrumento político de este nuevo proyecto.

Esto fue el resultado de un cambio socio-político sustantivo que resulta inédito en la historia reciente centroamericana. La junta revolucionaria de gobierno de 1979 esbozó un programa de reformas radicales que fue ejecutado en los primeros años de la década de los ochentas y que fue un golpe demoledor a las bases del poder de la oligarquía agraria salvadoreña. Como lo ha referido Edelberto Torres Rivas (1989), las reformas realizadas en ese marco y qué incluyeron – como se verá adelante – la reforma agraria, la nacionalización de la banca y la nacionalización de las exportaciones fueron las más radicales en América Latina desde el frustrado intento del gobierno de Arbenz por

⁷⁸ Un análisis de la composición de los firmantes de la paz es una muestra elocuente de esta coalición: por el sector empresarial puede identificarse la presencia de Richard Aitkenhead Castillo, operador de los grupos agroindustriales y persona de confianza de los grupos económicos tradicionales; entre los políticos pueden identificarse los extremos del espectro, el propio presidente Alvaro Arzú que como se dijo, procede del anticomunista MLN y Gustavo Porras, ex miembro del Ejército Guerrillero de los Pobres. Entre los militares puede mencionarse a Otto Pérez Molina y Julio Balconi, que tras la firma de la paz han mantenido una intensa actividad política.

⁷⁹ Para entender esta diferencia deben considerarse dos aspectos. Uno, en la retórica más radical del FMLN, desde el principio de la guerra Cayetano Carpio, líder de las FPL postuló que parte del fin previsto del conflicto incluía el diálogo y la negociación para discutir las condiciones de capitulación de la Fuerza Armada Salvadoreña, lo que más allá del triunfalismo dejó abiertas las puertas a esta salida, cosa que los insurgentes guatemaltecos empezaron a considerar hasta la segunda mitad de la década de los ochentas. Dos, el establecimiento de la segunda junta de gobierno encabezada por el civil Napoleón Duarte que posteriormente fue electo presidente de El Salvador facilitó el establecimiento de un interlocutor aceptable para las fuerzas guerrilleras. En Guatemala, hasta 1986 los insurgentes no podían negociar con un gobierno encabezado por los militares responsables de las matanzas de la población civil y cuya propuesta de solución era el desarme de las fuerzas rebeldes.

implementar una reforma agraria en Guatemala. Esta oligarquía agraria tradicional, doblegada por un gobierno determinado a detener la rebelión a cualquier precio y que contaba con el apoyo del gobierno norteamericano se vio obligada a defender lo que tenía y a buscar nuevas opciones. Esto llevó no sólo a una diversificación productiva que buscó y encontró nuevos ámbitos y espacios de inversión, sino también a una suerte de actualización sociológica que, hasta cierto punto los llevó de ser señores de la tierra a convertirse a algo parecido a empresarios capitalistas modernos. El Estado ya no fue visto entonces sólo como un instrumento para mantener la dominación y las condiciones de acumulación. El proyecto de ARENA, paradójicamente conservador y progresista postulaba un modelo de desarrollo social y económico para El Salvador que necesariamente requería la conclusión del conflicto armado interno.

Desde su discurso de toma de posesión el presidente Cristiani anunció su intención de buscar una salida negociada al conflicto salvadoreño. En principio la posición de Cristiani era sólida, contaba con el apoyo de la mayoría de los grupos empresariales, del gobierno norteamericano y de la fuerza armada salvadoreña. El impulso del proyecto modernizador podía darle aún más legitimidad y contribuir a la continuidad de su gobierno y a negociar en condiciones más ventajosas con la insurgencia. Esta, captando estas posibilidades lanzó en noviembre de 1989 una ofensiva general que llevó la guerra a las propias zonas residenciales de San Salvador. Indudablemente el Frente mostró una capacidad ofensiva que, aunque puso en jaque al ejército, no pudo derrotarlo. Lo que hizo la diferencia en el desenlace de la ofensiva fue el asesinato por parte de un batallón de fuerzas especiales de un grupo de intelectuales jesuitas y dos de sus colaboradoras en el interior del campus de la Universidad Centroamericana. Este hecho criminal logró lo que la guerrilla no había logrado en una década: derrotar moral y éticamente a su adversario y conjuntar la presión nacional e internacional para lograr negociaciones y acuerdos.

El asesinato de los jesuitas dañó la posición de la Fuerza Armada más que la del propio gobierno de Cristiani, que aprovechó la oportunidad para modificar la estructura de mando del ejército y reducir sus ámbitos de influencia. Por otro lado, el gobierno continuó de manera imperturbable el impulso de la dimensión económica del proyecto: mientras negociaba cambios políticos siguió adelante con la instauración del nuevo modelo económico para El Salvador.

Las características del gobierno nicaragüense eran diametralmente distintas a las de sus pares. No se trata de un gobierno que enfrenta la amenaza revolucionaria, sino de un Estado Revolucionario – con un gobierno electo bajo condiciones democráticas precarias, pero democráticas - que enfrentaba a la agresión norteamericana, a distintas oposiciones armadas internas, y a una oposición legal no siempre leal. Las condiciones de guerra interna y los evidentes errores en el manejo de la economía habían hecho fracasar el proyecto revolucionario sandinista que desde 1988 había tenido que aplicar brutales medidas de choque para estabilizar la economía.

El reclutamiento forzoso para el todavía Ejército Popular Sandinista, las consecuencias de la debacle económica, y la amenaza de la continuidad de la guerra habían llevado a que las mayorías populares que habían sido dignificadas y movilizadas por la revolución le quitaran apoyo al gobierno y respaldaran la opción que garantizaba la paz. El proyecto Sandinista de finales de los ochenta y principios de los noventa lo que buscaba era preservar las conquistas revolucionarias, devolverle la paz a Nicaragua y una oportunidad para demostrar que era capaz de llevar bienestar a la población de este castigado país.

Para ello, el gobierno realizó negociaciones con las fuerzas contrarrevolucionarias que fueron saboteadas por el gobierno norteamericano para mantener la presión de la guerra en la agenda electoral; llegó a acuerdos con las fuerzas de oposición para crear las mejores condiciones para la participación electoral de la Unión Nacional Opositora, realizándose las llamadas “elecciones más vigiladas de la historia” en la que los revolucionario perdieron el control del gobierno por la vía electoral; y, aún después de la derrota, el sandinismo negoció un pacto de transición que buscó, hasta cierto punto, y entre otras cosas, legalizar las propiedades que habían sido distribuidas durante la revolución.

Las fuerzas políticas que desafiaron a los gobiernos del período y con quienes se realizaron estas negociaciones estaban constituidas por las organizaciones insurgentes y las coaliciones transicionales que conformaron en los casos de Guatemala y El Salvador. En Nicaragua estaban constituidas tanto por las organizaciones contrarrevolucionarias armadas como por los partidos políticos de oposición.

En febrero de 1982 cuatro organizaciones guerrilleras que provenían de los rompimientos entre las guerrillas de los años sesenta constituyeron la Unidad

Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG⁸⁰. En el momento de su constitución, los grupos rebeldes que eran parte de la URNG enfrentaban una brutal campaña militar contrainsurgente que, concluida en su fase principal en 1984 había dejado debilitada y aislada a esta organización. Desde esa fecha la URNG intentó, con poco éxito, realizar acciones militares contundentes que modificaran a su favor la situación de guerra y creara una “situación de desenlace” favorable a la insurgencia.

Aunque el accionar armado de la URNG no logró modificar el balance de la guerra, esta organización llevó a cabo acciones políticas nacionales e internacionales que le permitieron mantener su vigencia política y, hasta cierto punto retomar la iniciativa. En el interior del país reconstruyó estructuras políticas a partir de la infiltración en la dirigencia y el reclutamiento de militantes de base de las organizaciones sociales. Con esto alcanzó ciertos niveles de control e influencia sobre el movimiento campesino, sindical y estudiantil.

En el campo internacional a través de la estructuración de un amplio equipo de trabajo “político diplomático” mantuvo la presión sobre el gobierno en el tema de los derechos humanos, y ante la continuidad de las violaciones a estos, logró mantener en vigencia la supervisión internacional en esta materia. El trabajo internacional de la URNG abarcaba desde la organización de grupos de solidaridad con “la causa guatemalteca” en diversos países del mundo hasta el lobby de alto nivel con parlamentarios y funcionarios gubernamentales de Norteamérica y Europa.

Cuando en el marco de los Acuerdos de Esquipulas se promovieron las comisiones nacionales de reconciliación nacional, la guatemalteca promovió el diálogo entre las insurgencias y los distintos sectores sociales (académicos, cooperativistas, sindicalistas, campesinos, empresarios, etc.). Estos encuentros que complementaron el trabajo en las organizaciones sociales contribuyeron a romper el cerco en el que se encontraba la insurgencia. En las rondas de diálogo que se hicieron con religiosos, cooperativistas, sindicalistas, académicos y representantes de organizaciones populares la URNG fue tejiendo y estableciendo confluencias y acuerdos generales en torno a los problemas del

⁸⁰ En la fundación de la URNG participaron el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y un sector del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Posteriormente este sector fue dejado a un lado y sustituido por el grupo del PGT que era reconocido en los países del este europeo como oficial.

país y su posible vía de solución. Estos acuerdos se alcanzaron con grupos y sectores que iban más allá del ámbito de influencia directa de la URNG.

Este rompimiento del cerco interior coincidió con cambios significativos en las modalidades de negociación. Durante el gobierno de Serrano, con su plan de paz de noventa días intentó establecer una dinámica de diálogo directo entre el gobierno y la insurgencia. La propia crisis de mayo de 1993 impidió que se avanzara más allá del temario. Con el gobierno interino de Ramiro de León Carpió, el llamado “plan Rosada” propuso el establecimiento de dos mesas separadas de negociación, una en el exterior en la que el gobierno negociara las condiciones de cese al fuego, desmovilización e inserción de las fuerzas guerrilleras; y, otra en Guatemala en la que la sociedad civil discutiera con el gobierno los problemas del país. Aunque este planteamiento fue rechazado tanto por la insurgencia como por las organizaciones sociales, la salida intermedia establecida para promover una mayor participación social fue la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil⁸¹(ASC). En esta participaron de manera voluntaria organizaciones sociales aglutinadas en “sectores” que incluían el religioso, sindical, indígena, mujeres, cooperativistas, académicos y centros de investigación, etc., para discutir los temas sustantivos establecidos en la agenda de negociación y proponer a las partes los contenidos de estos.

De la ASC se generaron varios llamados “documentos de consenso” que en la mesa de negociación fueron asumidos como propios por la URNG. En el caso de la negociación del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la posición de la insurgencia se basó en el documento de consenso antes que en una propuesta propia, lo que le permitió adquirir mayor legitimidad y apoyo entre los grupos sociales. En ese sentido, la URNG se fue articulando en un proyecto político que no era socialista y antisistémico como en los años ochenta, sino que era democrático y reformista y que aglutinaba las propuestas y demandas de los grupos que habían sido excluidos del pacto democrático de principios de la década anterior. El principal logro político de la URNG a mediados de la década de los noventa del siglo XX fue ponerse en el centro – no como fuerza dirigente o

⁸¹ El nombre de esta instancia de discusión resulta ser no sólo una curiosidad sociológica, sino también un buen ejemplo de cómo las sociedades y los procesos políticos se apropian de los conceptos desarrollados por las Ciencias Sociales y no sólo les dan un nuevo sentido sino son utilizados como parte de su discurso estratégico.

conductora - de una amplia y horizontal coalición transicional que buscaba reformar el Estado y las bases de la nación.

Este proceso es fundamental para entender las razones porque, a pesar de la derrota militar de la URNG a principios de la década de 1980, logró negociar acuerdos de amplio alcance: en la mesa de negociaciones no se expresó únicamente la posición y fuerza relativa de las organizaciones guerrilleras, sino de una amplia gama de organizaciones sindicales, indígenas, campesinas y de mujeres que habían estado fuera del proceso de democratización desde arriba. La negociación en si misma facilitó el desarrollo y florecimiento de la sociedad civil que alcanzó niveles importantes de elaboración y propuesta⁸². Sin embargo, después de su determinante contribución al proceso de paz, a la democratización y al desarrollo de una agenda de desarrollo nacional, las organizaciones que conformaron la Asamblea de la Sociedad civil tendieron a auto relegarse en ámbitos de acción política significativamente más reducidos.

El FMLN, al igual que la URNG fue una coalición de organizaciones guerrilleras que, formadas durante la década de 1970 se unieron a principios de la siguiente década para realizar una ofensiva guerrillera que pretendía la toma del poder⁸³. A diferencia del caso guatemalteco, las guerrillas salvadoreñas no fueron derrotadas en el campo militar, sino que generaron una suerte de equilibrio estratégico en el que mantuvo capacidad para realizar operaciones militares de gran envergadura⁸⁴.

El FMLN se lanzó a la guerra para impulsar un proyecto político revolucionario y radical que tenía en su horizonte la construcción del socialismo, aún cuando por las condiciones de represión indiscriminada y de cierre de espacios políticos aglutinó también a sectores cristianos y socialdemócratas. En el transcurso de la década el FMLN modificó este objetivo. Ya no se buscaba en el corto plazo la constitución de una democracia popular, sino crear las condiciones para la continuidad de la lucha política en el campo democrático.

⁸² Brett (2006) presenta un análisis del desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales entre 1986 y 1996 así como su participación en el proceso de democratización.

⁸³ Las organizaciones guerrilleras que integraron el FMLN fueron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), constituida a principios de la década de 1970; el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN); el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

⁸⁴ Entre los estudios recientes publicados sobre el FMLN se consultaron los de Artiga (2007) y Sáenz de Tejada (2007).

En la explicación de este cambio en la propuesta del FMLN entran en juego varios factores que interactúan durante la década de los ochenta hasta alcanzar un desenlace por la vía de la negociación. Un primer aspecto a considerar es que, entre las organizaciones que integraron el FMLN, el PCS venía de una tradición de participación en procesos electorales y mantenían la visión de que la lucha armada era una forma de lucha aceptable pero no la única en tanto existieran otras alternativas dentro del sistema. El PCS fue, a través de su estructura legal la UDN parte de la Frente Nacional de Oposición que, integrado también por el partido Democracia Cristiana y grupos socialdemócratas participó en elecciones durante la década de 1970. La opción armada fue vista como la única posible a partir de la coyuntura 1979-1981, una vez se fueran configurando otras salidas, el regreso al sistema político era aceptable.

Otro aspecto que permite comprender este proceso corresponde a los cambios en el interior del FMLN. A pesar de que existía la coincidencia básica en torno a la lucha armada como medio de acción política, y una idea de una futura sociedad socialista poco precisa, se daban diferencias entre y dentro de las organizaciones guerrilleras. A principios de la década de 1980 la posición de las FPL y en particular de su líder Cayetano Carpio era ortodoxa, doctrinaria y radical en torno al impulso de una guerra popular prolongada de carácter socialista, en contraposición a la visión insurreccional y militarista impulsada por el ERP y la RN, que a su vez se diferenciaba de una posición más pragmática del PCS que moldeaba su acción política de acuerdo con las condiciones que se fueran presentando. El asesinato de la segunda responsable de las FPL y el posterior suicidio de su primer responsable, debilitó las posiciones más radicales dentro del Frente, y abrió el camino para que se buscara una salida negociada al conflicto.

Finalmente, el tercer factor que puede contribuir a entender los cambios en las posiciones del FMLN es su capacidad para interpretar y adaptarse al entorno nacional e internacional. En el ámbito internacional, desde mediados de la década de los ochentas estuvo claro para esta organización primero, que el gobierno de los Estados Unidos no permitiría una nueva Nicaragua en Centroamérica y que, como lo enunció el propio Alexander Haig, en El Salvador se establecería la línea que no dejaría pasar la amenaza comunista. Segundo, dentro de la estrategia cubana en la región se había decidido privilegiar la defensa de la revolución sandinista antes que apoyar un nuevo triunfo

izquierdista en la región. Tercero, la diplomacia del FMLN logró mayor interlocución con los partidos y gobiernos socialdemócratas europeos que con los del bloque soviético; y estos apreciarían y apoyarían más un frente reformista y democrático que uno amarrado a un proyecto socialista ortodoxo. En síntesis, los vientos internacionales no soplaban a favor de una nueva revolución en Centroamérica, por el contrario lo que se avizoraba era una mayor fuerza de la revolución conservadora que recorría el mundo y, cuando no el colapso que finalmente se dio, un debilitamiento significativo de las posiciones socialistas.

En materia política interior, a lo largo de la década el Frente observó, la legitimación de la democracia electoral que se constataba no sólo por la participación electoral y por la imposibilidad de la guerrilla de impedir la realización de este ejercicio democrático, sino también por el hecho de que la población se identificaba con opciones que podían representarla. A pesar del mantenimiento de sus unidades militares y sus vínculos con las organizaciones sociales, el Frente podía quedar políticamente aislado. Asimismo, desde mediados de la década de los ochenta se daba el ascenso político y electoral de ARENA, la derecha salvadoreña, conservadora y progresista que contaba no sólo con apoyo entre las clases o grupos dominantes sino también entre las capas medias y sectores populares y cuyo proyecto podía efectivamente neutralizar al frente.

Ante esta situación, el FMLN optó por la vía de una negociación que se centrara en los aspectos políticos que, en teoría le facilitarían la “toma del poder” por la vía electoral. Antes de las elecciones de 1989 y ante el inminente triunfo de ARENA el FMLN propuso su participación en estas a condición de que estas se retrasaran 6 meses y se creara un ambiente favorable a la participación de los rebeldes. Esta proposición fue rechazada por el gobierno, pero quedó claro que el Frente ya no apostaba a un triunfo revolucionario, sino a su inserción en la lucha política.

Como se previó, ARENA ganó las elecciones y Cristiani anunció la decisión de solucionar el conflicto por medio de negociaciones. El FMLN aceptó esto, aunque para fortalecer su posición lanzó una ofensiva general en noviembre de 1989 que llevó la guerra a los barrios residenciales de San Salvador⁸⁵. Aunque en los discursos del momento los jefes guerrilleros planteaban que el objetivo de la ofensiva era la ansiada “toma del poder”,

⁸⁵ Nuevamente las paradojas de la historia se manifestaron en Centroamérica: mientras guerrilleros y soldados salvadoreños se enfrentaban violentamente en un aparente episodio más de la guerra fría, en Berlín el muro que dividía la ciudad caía anunciando también el derrumbe del bloque soviético.

posteriormente fueron confirmando que la misma lo que pretendía era modificar la correlación de fuerzas en la mesa de negociaciones y viabilizar una solución rápida y favorable al FMLN. Además de la demostración de fuerza, una de las consecuencias de la ofensiva fue la derrota ética y moral del ejército salvadoreño a raíz del asesinato de los sacerdotes jesuitas – como se indicó antes – y una mayor presión internacional para la terminación del conflicto. En la negociación, la prioridad del FMLN fue la creación de condiciones políticas para su inserción, de manera que se centraron en los aspectos relativos a la desmilitarización y el régimen electoral antes que en aspectos socioeconómicos que consideraban podrían solucionar una vez en el gobierno.

A diferencia de Guatemala, en dónde la URNG se colocó en el centro de una coalición transicional amplia y horizontal que expresaba un proyecto político orientado a la inclusión de los grupos sociales excluidos del pacto fundacional de la democracia de este país, en El Salvador el FMLN por sí mismo articuló una coalición transicional más vertical, subordinada a la dirección guerrillera pero que incluía también a grupos socialdemócratas y socialcristianos que, aunque no eran parte del frente, compartían su alineamiento político.

La oposición armada nicaragüense estaba formada por diversos grupos contrarrevolucionarios, algunos con mayor dependencia del gobierno de los Estados Unidos y otros con mucha mayor autonomía y con demandas propias. Estos grupos fueron variando en el tiempo, desde las llamadas “bandas armadas contrarrevolucionarias” que desde los primeros meses posteriores al derrocamiento de Somoza empezaron a hostigar a los sandinistas, hasta estructuras mejor organizadas y apertrechadas por el gobierno norteamericano.

De acuerdo con la revista *Envío*, en 1982 operaban en Nicaragua diversos grupos entre los que estaban la Legión 15 de Septiembre (formada por ex guardias somocistas); grupos armados provenientes de la unión de Miskitos, Sumos y Ramas (MISURASATA)⁸⁶; la Unión Democrática Nicaragüense y las Fuerzas Armadas Revolucionarias Nicaragüenses (UDN-FARN), formada por conservadores radicalizados; el Ejército de Liberación de Nicaragua (ELN), también formado por ex guardias somocistas; el Frente Interno (FI); el Frente Revolucionario Sandinista (FRS), encabezado por Edén Pastora, ex combatiente

⁸⁶ La relación de esta organización es compleja, surgen bajo el manto y en apoyo al FSLN, a principios de la década de los ochenta algunos de sus dirigentes optaron por la lucha armada; más tarde iniciaron un proceso de diálogo con el gobierno. (Cfr. Frühling et al; 2007:39-72)

sandinista; y, numerosos bandas armadas que aprovechando la situación asolaban a la población.⁸⁷

El apoyo genérico inicial de los Estados Unidos a los denominados por Reagan “luchadores por la libertad” incentivó el surgimiento de estos grupos, que difícilmente lograron articular una estrategia o un discurso común. En 1981 varios de estos grupos formaron la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN), que alcanzó ciertos niveles de representatividad de los grupos opositores.

Mientras los grupos más cercanos a los norteamericanos actuaban como mercenarios que lo que pretendían era boicotear y sabotear las políticas implementadas por los gobiernos, otros grupos expresaban demandas campesinas y de autonomía regional. El segundo tipo de grupos realizó procesos de negociaciones con el gobierno que culminaron con acuerdos particulares con estas organizaciones. Con los grupos más cercanos con los norteamericanos se realizaron, en el marco de los acuerdos de Esquipulas negociaciones directas que dieron lugar a los acuerdos de Sapoá de 1988 y a su posterior desmovilización.

De acuerdo con Sojo “en el momento de las negociaciones de paz, se identificaron por lo menos tres grandes corrientes entre los grupos contrarrevolucionarios: la Resistencia Nicaragüense, el grupo más influyente políticamente, instrumental en el vínculo con los Estados Unidos; las organizaciones de la Mosquitia y en tercer lugar el frente Sur. Esta ausencia de cohesión fue relevante en el desenvolvimiento posterior del proceso porque no permitió la generación de una agenda intensiva de acuerdos de paz y porque no garantizó un movimiento ordenado de desarme y desmovilización.” (1999:59)

La oposición partidaria pasó de una posición radical subordinada a la política de Reagan, encarnada por la CND, a la conformación de la UNO que, aunque formalmente estaba integrada por un abanico de partidos que iban desde el comunista hasta el liberalismo somocista, expresaba en su interior tres tendencias principales. Una que pretendía revertir totalmente los logros sandinistas, sobre todo en materia de propiedad; otra integrada por sectores medios y altos radicalizados en contra del sandinismo que incluían al Partido Liberal Independiente, al partido comunista y al socialista que no

⁸⁷ A diferencia de otros grupos guerrilleros latinoamericanos, la mayoría de los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses desarrollaron una relación conflictiva y violenta en contra de las poblaciones. Esto incluyó el reclutamiento forzoso de combatientes, la esclavización de mujeres, la tortura y el asesinato de sandinistas, y la destrucción de los medios de vida de la población.

querían un retorno al pasado pero tampoco la consolidación de una Nicaragua socialista; finalmente, la tercera corriente al interior de la UNO estaba conformada por grupos empresariales con interés dentro de Nicaragua que buscaban terminar con la guerra y reconstruir la economía. (Revista Envío; 102, abril de 1992)

V.2.ii Los procesos de negociación

Para Sojo, en las negociaciones de paz de Guatemala y El Salvador convergieron tres agendas: "... la de la insurrección, como una agenda socializante, totalizadora que abarca todos los ámbitos de la vida nacional, la agenda gubernamental que responde a dos órdenes de racionalidad distinta: la tecnocrática que se ocupa de los equilibrios económicos, y la política que se encarga de los de orden institucional. Y finalmente la que se refiere a los intereses de las Fuerzas Armadas, asociadas tanto a cuestiones definidas como estratégicas, como a aspectos de orden ideológico y económico social. Puede plantearse incluso la presencia de una cuarta agenda, con intereses propios sostenida por los mediadores externos y que fue particularmente evidente en los casos de El Salvador y Guatemala con el papel extraordinariamente activo desempeñado por los enviados especiales del Secretario General de las Naciones Unidas." (1999:59)

En Guatemala la agenda temática de los acuerdos de paz incluyó temas denominados "sustantivos", de fondo, tales como el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas; aspectos socioeconómicos y situación agraria; fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática; y reformas constitucionales y régimen electoral. Como aspectos operativos quedaron establecidos acuerdos referidos al cese al fuego, a la desmovilización de las fuerzas insurgentes y su incorporación a la sociedad en condiciones de dignidad.

La amplitud de la agenda, y de los propios acuerdos firmados, confirman lo referido anteriormente respecto a que en estos temas se incluían las reivindicaciones de las organizaciones sociales que anteriormente se habían visto imposibilitadas de presentar sus demandas al Estado. El lenguaje ambiguo con el que están redactados los acuerdos permite una interpretación divergente del espíritu y el fondo de los mismos. Para los insurgentes los acuerdos sentaban las bases para la solución de los problemas que originaron el conflicto y constituían desde su punto de vista una propuesta de desarrollo que fortalecía al Estado y limitaba los alcances de las políticas neoliberales.

Desde la perspectiva gubernamental los acuerdos constituían una agenda nacional que era la base de un programa de modernización que enfatizaba aspectos sociales pero que no necesariamente se oponía a medidas como la privatización y la concesión de servicios públicos. En los acuerdos el gobierno asumió cientos de compromisos que abarcaban desde la creación de un fondo de tierras hasta la protección de los lugares sagrados indígenas, de manera que su cumplimiento dependía en buena medida de la voluntad de los gobernantes ya que no existían medios para obligar a su cumplimiento. La insurgencia se desmovilizó y entregó sus armas ciento ochenta días después del cese al fuego, mientras que algunos compromisos quedaron programados para cumplirse años después de la firma de los acuerdos de paz.

En El Salvador los acuerdos se centraron en la creación de las mejores condiciones para la inserción política del FMLN. En ese sentido fue que se atendieron aspectos orientados a reducir el poder de la Fuerza Armada, incluyendo la disolución de los batallones de fuerzas especiales, la depuración de los oficiales responsables de violaciones a los derechos humanos, su reducción y un nuevo despliegue. En el mismo sentido se estableció la creación de una nueva Policía Nacional Civil que sería la única responsable de la seguridad interna y en su integración se incorporó a ex miembros de la fuerza armada, de las organizaciones insurgentes y particulares no involucrados en el conflicto. Como parte de esta agenda se creó el Consejo Nacional de la Judicatura que tenía por objetivo fortalecer y garantizar la independencia y autonomía del organismo judicial y la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

Las reformas del sistema electoral, que incluyeron reformas constitucionales tuvieron por objeto crear una institucionalidad electoral autónoma y relativamente equilibrada. En materia económica y social el FMLN priorizó la legalización de las tierras ocupadas por sus bases dentro de las zonas conflictivas así como apoyos concretos en materia de crédito ya asistencia técnica. Los temas económicos y sociales de fondo los delegó a un Foro para la Concertación Económica y Social que incluiría a empresarios, gobierno y trabajadores que finalmente no tuvo continuidad en el tiempo.

La hipótesis del Frente fue que una vez creadas las condiciones para una competencia política y electoral igualitaria, este podría impulsar reformas económicas y sociales más profundas. Esto no tomó en cuenta que, a pesar de los cambios realizados la

institucionalidad electoral era adversa para las fuerzas que desafiaban el status quo y que, paralelamente a la negociación política el gobierno de ARENA sentó las bases para el nuevo modelo económico que, sería difícilmente reversible.

A diferencia de la guerrilla guatemalteca, el FMLN administró la desmovilización de sus unidades militares al cumplimiento de los acuerdos, de manera que cuando entregó el último fúsil los acuerdos principales para la cúpula insurgente estaban cumplidos.

Cuadro 58
Acuerdos Alcanzados durante los procesos de
Negociaciones en El Salvador y Guatemala

El Salvador		Guatemala	
1990			
4 de abril	Acuerdo para el inicio de las negociaciones con la mediación de las Naciones Unidas	29 de marzo	Acuerdo de Oslo (acuerdo Básico para la búsqueda de la paz por medios políticos)
16-21 de mayo	Agenda general y calendario del proceso de negociación		
20-26 de julio	Acuerdo Sobre Derechos Humanos		
1991			
4-27 de abril	Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales o Acuerdo de México	26 de Abril	Acuerdo de México (procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos y acuerdo del temario general)
16-25 de septiembre	Acuerdo de Nueva Cork	25 de junio	Acuerdo de Querétaro (acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos)
16-31 de diciembre	Acta de Nueva York I		
1992			
2-13 de enero	Acta de Nueva York II	10 de enero	Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación con mediación de Naciones Unidas
16 de enero	Firma de Acuerdos Finales de paz	29 de marzo	Acuerdo de Calendario de las negociaciones
		29 de marzo	Acuerdo global sobre derechos humanos
		17 de junio	Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas
		23 de junio	Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico
1995			
		31 de marzo	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
1996			
		6 de mayo	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
		19 de septiembre	Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
		4 de diciembre	Acuerdo sobre el cese al fuego
		7 de diciembre	Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral
		12 de diciembre	Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad
		29 de diciembre	Cronograma y Acuerdo final de paz firme y duradera

Fuente: Azpuru 2006:45-47

Como se muestra en el cuadro 58, existen diferencias importantes en cuanto al contenido de los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala y El Salvador. Mientras en el primer país se trató de una agenda amplia que iba más allá del tema de la inserción de la insurgencia, en El Salvador se centró en los temas que permitieran darle continuidad en la arena política electoral a la lucha del FMLN.

En Nicaragua los sandinistas negociaron en un tiempo relativamente corto 1988-1991 un conjunto de acuerdos que buscaban la terminación de la guerra, la participación de la oposición en las elecciones de 1990 y, la transición para entregar el gobierno y parte del poder a la UNO. Las negociaciones con los grupos contrarrevolucionarios buscaban de manera prioritaria su desmovilización y desarme. Las negociaciones de Sapoá de 1988 por ejemplo fueron acompañadas de una amplia ofensiva militar que desbarató las líneas logísticas de las fuerzas de la Resistencia Nicaragüense, que se vio obligada a aceptar una tregua que fue presentada por el gobierno como una muestra de su decisión de alcanzar un acuerdo de paz. Estas negociaciones se realizaron en una compleja situación internacional en el que, por un lado se trataba de modular los procesos desencadenados por las reuniones de Esquipulas, y por el otro, se enfrentaba la posición belicista del gobierno norteamericano.

Sobre esto, Sojo señala que “La gestión de los acuerdos de paz en Nicaragua quedó limitada a los intereses corporativos de las partes; del lado del gobierno el desarme y la desmovilización; del lado de los rebeldes, garantías para el respeto a los derechos civiles y políticos, y asignación de recursos materiales y financieros para propiciar la inserción en actividades civiles de excombatientes y familiares. Eventualmente, la desmovilización de tropas del Ejército Popular Sandinista se convirtió en reivindicación rebelde en la mesa de negociaciones. En este marco los primeros acuerdos de paz y desmovilización se alcanzaron semanas antes de la toma de posesión de Violeta Barrios en 1990. Con la Resistencia Nicaragüense se firmaron tres acuerdos de cese al fuego y desmovilización: el Acuerdo de Toncontin del 23 de marzo de 1990, la declaración de Managua del 4 de mayo y el Protocolo de Managua del 30 de mayo, en donde se afinan las garantías económicas para la reinserción de los desmovilizados y sus familiares. Con el Frente Sur se firmó un acuerdo semejante el 13 de junio y con Yatama, la organización rebelde de la Mosquitia, se habían logrado acuerdos antes que con los otros dos frentes.” (1999:60)

Sin embargo, los compromisos para finalizar la guerra no se cumplieron de acuerdo con las expectativas creadas, por lo que “entre 1991 y 1995 emergieron múltiples organizaciones militares destinadas a confrontar el gobierno presionando por el otorgamiento de garantías económicas pactadas o simplemente para sobrevivir por medios ilegítimos en un país lleno de rencores y con muy pocas posibilidades de ofrecer oportunidades económicas a sus ciudadanos.” (Sojo; 1999:60)

Las negociaciones con la oposición política leal, se dieron en el marco de los preparativos para las elecciones de 1990. En agosto de 1989 el gobierno sandinista llegó a un acuerdo con 19 partidos en los que se establecieron un conjunto de compromisos en materia de la institucionalidad electoral que tenían por objeto garantizar no sólo la participación sino las condiciones óptimas para la realización de la campaña electoral de la oposición. Este acuerdo incluyó aspectos como la suspensión del reclutamiento militar, modificaciones a los reglamentos de la policía, acceso igualitario a los medios de comunicación, así como modificaciones a la ley y a los reglamentos electorales. Con estas negociaciones, el sandinismo pretendía neutralizar la agresión norteamericana al dejarla sin argumentos y transmitir un mensaje a la sociedad de terminar con la guerra. Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para ganar las elecciones. Aquel 25 de febrero de 1990 la majestad del voto se manifestó y no favoreció al proyecto sandinista.

Luego del estúpido inicial, el sandinismo tuvo que hacer frente a esta situación. Como se ha tendido a caricaturizar, en los meses posteriores a la derrota electoral el sandinismo todavía en el control del gobierno y del legislativo tomó medidas orientadas a la titulación de las propiedades que fueron distribuidas durante la década anterior. No se trató sólo de propiedades individuales sino también de una vasta área de propiedad popular. De acuerdo con Zamora (1996) los sandinistas fueron tomados por sorpresa en la derrota electoral, y en el tema de la propiedad tenían el problema de que “... una parte importante de los bienes administrados por el Estado (viviendas, fincas, empresas, cooperativas, etc.) no estaban regularizados legalmente. Muchos, incluso, seguían a nombre de los antiguos dueños.” Ante esta situación, los sandinistas legislaron en los 3 meses que siguieron al 25 de febrero de 1990 lo que no se había hecho en 10 años.

En este proceso de legalización, o de “piñata” como se conoció popularmente se presentaron todo tipo de situaciones, desde dirigentes sandinistas que aprovecharon la

situación para enriquecerse, hasta pobladores de predios precarios que buscaban legalizar su situación. El caos que se generó abrió el conflicto sobre la propiedad que se extendería por la década siguiente y en el que los intereses de propietarios y antiguos propietarios se cruzaron y confundieron con posiciones políticas e ideológicas.

V.2.iii Resultados: Paz, más democracia y menos distribución

Los resultados de estos períodos acumulativos y distributivos son heterogéneos. En Guatemala y El Salvador se dieron cambios políticos importantes que se expresaron claramente en la ampliación del sistema político. En Nicaragua la paz llegó acompañada de un proceso de regresión de los logros del período revolucionario.

Para Zamora, los más importantes logros del proceso de paz salvadoreño pueden ubicarse en tres grandes ejes: la superación de la violencia, la desmilitarización de la vida política y la reforma a la institucionalidad del Estado. Sobre el primer aspecto, se afirma que la violencia fue erradicada como forma principal para dirimir el conflicto político. (2002:27) Este logro no es menor si se considera la historia reciente de este país centroamericano: inició el siglo con la matanza de 1932 y lo concluyó con una guerra civil que duró una década y costó la vida de decenas de miles de personas.

El segundo gran cambio correspondió a la desmilitarización de la vida política. Durante la mayor parte del siglo XX la Fuerza Armada fue el gran decisor y actor en la política salvadoreña, papel que fortaleció durante el conflicto armado. A partir de los acuerdos de paz se redefinió el papel del ejército, se redujo su número de efectivos, se disolvieron los batallones contrainsurgentes y se disminuyó significativamente el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la defensa. La creación de la Policía Nacional Civil resultó complementaria a estos cambios. (2002:28-29)

Respecto a la institucionalidad del estado se logró “incrementar la capacidad del Estado para cautelar los derechos humanos”; “autonomizar y despartidizar ciertas instituciones políticas”, e “introducir instrumentos de democracia participativa”. (2002:29)

Para Samayoa, entre los logros relevantes debe considerarse la propia incorporación del FMLN a la legalidad política. Para alcanzar esto se tuvo que pasar por la desmovilización, amnistía e inserción individual de sus miembros, así como la inserción política colectiva en un sistema que históricamente había vedado y perseguido la participación política de la izquierda. (2003:624) Asimismo, para el ex negociador

guerrillero la libertad de expresión puede considerarse otro logro de los acuerdos de paz junto a la tolerancia, la independencia del poder judicial, y la creación del tribunal electoral.

Con motivo de los doce años de la firma de la paz en El Salvador, Schafik Handal, líder histórico del FMLN identificaba los principales cambios ocurridos en dicho país. La libertad política –aunque todavía poco profunda - fue desde su punto de vista una de las principales conquistas de la paz: “El Salvador definitivamente ya no es aquel mismo país, donde el día a día era la persecución de los opositores, las torturas, los encarcelamientos ilegales, los desaparecimientos forzosos, los asesinatos políticos y las masacres, el irrespeto a la voluntad popular expresada en las urnas y la ausencia de espacios de expresión libre y plural.”

Asimismo, señaló que los cambios producto de la reforma política delineada en los acuerdos de paz empezaban a echar raíces: el establecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; la subordinación al poder civil de la Fuerza Armada; la Policía Nacional Civil como único cuerpo de seguridad interna; el inicio de la transformación del sistema judicial; y, “... un sistema electoral que nos brinda, a los actores políticos y a los ciudadanos, un mayor grado de confianza en cuanto a que la voluntad soberana del pueblo, expresada en las urnas, sea respetada. Pero todavía queda mucho por hacer en este terreno, para que podamos afirmar que las reglas del juego electoral son totalmente transparentes, democráticas, equitativas e imparciales. La vieja amenaza de los fraudes e imposiciones se resiste a desaparecer del todo.”

Algunas de las consideraciones antes referidas son igualmente válidas para el caso guatemalteco; sin embargo, más allá del cumplimiento de compromisos específicos, existen tres aspectos que en el país han tenido especial relevancia desde la firma de los Acuerdos de Paz. El primero, por elemental que parezca, consiste en el propio cese del enfrentamiento armado; se trató de un conflicto que duró más de tres décadas, involucró a varias generaciones de guatemaltecos y costó la vida de cientos de miles de hombres y mujeres. El fin del conflicto a partir del acuerdo entre las partes enfrentadas fue un logro no sólo de los actores directamente involucrados sino de la sociedad en su conjunto; los costos de la guerra impactaron de tal manera a la sociedad guatemalteca que difícilmente se volverá a pensar en recurrir a la violencia para dirimir el conflicto político.

Vinculado a lo anterior, está también el reconocimiento a nivel societal de la barbarie que implicaron las campañas contrainsurgentes de principios de la década de 1980. La divulgación del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH y su incorporación a los contenidos educativos ha permitido superar la negación de la violencia y asumir las múltiples y diversas responsabilidades por la sangre derramada. No obstante, esto se ha dado de manera contradictoria e incompleta. Por un lado, el poder ejecutivo, a nombre del Estado, ha reconocido su responsabilidad en la violación grave y sistemática de las violaciones a los derechos humanos pero al mismo tiempo, este no ha sido capaz de identificar y juzgar a los responsables materiales e intelectuales de estos hechos. Se ha establecido de esa manera la autoría abstracta de estos hechos que elude la responsabilidad que militares, políticos y empresarios tuvieron en la represión indiscriminada contra la población civil.

Sin lugar a dudas, el cambio más visible e importante a partir de la firma de los acuerdos de paz es el reconocimiento de la sociedad guatemalteca sobre su carácter pluriétnico, multilingüe y pluricultural en el que los pueblos indígenas y particularmente el pueblo maya es reconocido como un actor fundamental en la Guatemala del presente y el futuro.

La ampliación de la participación política implicó la distribución de derechos y el establecimiento de cambios en la organización del Estado orientados a protegerlos. Derivado de los acuerdos de paz en El Salvador se ha ido modificando la institucionalidad electoral para crear condiciones más igualitarias de participación, representación y competencia. En el caso de Guatemala, además de este tipo de cambios se ha dado cierta readecuación del estado de cara a la realidad pluricultural de la sociedad.

A pesar de estos cambios y avances en términos de democratización, en Guatemala y El Salvador estas transformaciones estuvieron acompañadas de un nuevo proceso de acumulación en el que a través de la dirección política del modelo económico y la realización de procesos de privatización cuestionables se benefició a ciertos grupos económicos. En el caso salvadoreño es relativamente sencillo ubicar al grupo empresarial que desde el sector financiero se ha benefició de las privatizaciones de los bancos y ha diseñado un modelo económico adecuado a sus intereses.

De acuerdo con Pearce, en el tema económico el proceso salvadoreño se vio debilitado además por la incapacidad de las Agencias Exteriores de coordinar los objetivos económicos y políticos de la posguerra. Las Instituciones Financieras no aceptaron relajar la disciplina fiscal durante la reconstrucción, pese a su alto costo, lo que provocó recortes en el gasto social, limitaciones en los programas de transferencia de tierras y la disminución de la inversión pública. Por su parte, desde el gobierno no se hicieron esfuerzos para movilizar recursos domésticos y elevar el gasto público, lejos de ello se privilegió la liberalización económica y la reducción del Estado. (1998:601)

En el caso guatemalteco la propia fluidez del sistema de partidos ha contribuido a que distintos grupos económicos se hayan hecho del control del Estado y beneficiado del mismo en la década que siguió a la suscripción de los acuerdos de paz.

En Nicaragua, a partir del triunfo electoral de la Unión Nacional Opositora –UNO– y del arribo a la presidencia de Violeta Barrios de Chamorro, se realizó una transición que implicó no sólo el cambio de gobierno sino también el de sistema político en el contexto de un país arruinado por la guerra, con una economía destruida y una sociedad fracturada y violentamente enfrentada. El gobierno de Chamorro tuvo que negociar con varios actores, algunos de ellos todavía armados. Muchos de los conflictos que enfrentó fueron resultado de las políticas aplicadas por el gobierno Sandinista. Uno de ellos, fue el relacionado con las expropiaciones. A lo largo de diez años, el gobierno revolucionario expropió y repartió un gran número de propiedades, en un principio castigando al somocismo y su entorno, y luego a empresarios que abandonaron Nicaragua o apoyaron a la contra. Estos bienes fueron adjudicados a grupos de población organizados, de manera que las demandas de los expropiados creaban una disputa compleja porque el proceso se dio dentro de un marco de legalidad.

En el mismo sentido, el gobierno de la UNO debió enfrentar las acciones militares de recontras, recompas y revueltos que no se sentían suficientemente beneficiados con los términos de la desmovilización. Asimismo, las organizaciones sociales, constituidas por sectores populares urbanos y rurales, así como por la burocracia del régimen anterior se constituyeron en una sociedad civil que demandaba al gobierno bienes y servicios que no estaba en condiciones de proveer. Desde el inicio de su gobierno, Chamorro implementó diversos planes que tenían por objeto controlar la situación económica.

De acuerdo con Martí “El gobierno de Violeta Chamorro representó el golpe de gracia definitivo al erosionado proyecto económico sandinista. En la configuración de la política macroeconómica éste se apresuró en diseñar e implementar un programa ortodoxo de estabilización y ajuste estructural que obtendría el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Americana de Desarrollo (USAID). Esta política se llevo a cabo en dos etapas diferenciadas; la primera, con un proyecto estrictamente ortodoxo – el Plan Mayorga o mayorzazo -, y el segundo, con el mismo contenido pero más gradualista, el llamado Plan Lacayo.” (1997:3)

Así, “el Plan Mayorga, denominado así en referencia a su principal organizador presidente del Banco Central, se caracterizó por un tono impositivo que, a la par de la severidad de las medidas colocó los distintos frentes de oposición en abierta confrontación con el paquete económico. Menos de un mes tardaron las primeras huelgas y menos de un año para iniciar un nuevo intento gubernamental, esta vez más sensible a las exigencias del entorno político denominado Plan Lacayo, en referencia al papel concertador que debía jugar el Ministro de la presidencia. Como resultado de la mala estimación de las posibilidades del modelo de ajuste intensivo o de choque, el desequilibrio macroeconómico continuó en 1990 y al mismo tiempo se exacerbaba la intensidad del enfrentamiento con los sectores sociales y políticos adversos a la reforma. El reinado tecnocrático duró poco y la administración política de las reformas, en un escenario en el que no se lograban todavía equilibrios básicos, posiblemente obstaculizó la aplicación sostenida del paquete estabilizador. A partir de 1991 se adoptaron medidas más severas que se ampliarían hacia reformas estructurales concentradas en la disminución del papel del Estado en la economía. En cierto modo se transitó del escenario de choque a la opción del mantenimiento de los equilibrios políticos básicos por encima de los macroeconómicos aunque en este campo, vis a vis la situación al inicio de las reformas, se lograron algunas mejoras. Con la adopción del Plan Lacayo, en términos más duros aunque buscando mitigar las resistencias políticas, se transita de nuevo al escenario de choque. (Sojo; 2000: 129-130)

Aunque el plan Mayorga ofreció compensadores sociales tales como créditos de emergencia, creación de empleo, programas de seguridad; el resultado inmediato fue la erosión de los salarios, despidos masivos en el sector público, la subida de impuestos y

servicios públicos, etc. (Martí; 1997:4) De acuerdo con Sánchez, la respuesta social al plan Mayorga fue la realización de una serie de protestas que paralizaron al país y dieron lugar a un proceso de concertación. En una primera fase de la concertación "... se logró reconocer la necesidad de enfrentar el déficit fiscal mediante la racionalización de los gastos y el mejoramiento de la recaudación de los ingresos. La etapa posterior, se desarrolló entre julio y agosto de 1991 y en esta se alcanzaron acuerdos en materia de privatización de algunas empresas y de participación de los trabajadores en otras, no sin presentarse problemas entre las partes..." (Sánchez;2000:15)

El plan Concertación II, conocido como plan Lacayo, que incluyó la concesión del 25 % de las empresas a los trabajadores, logró terminar con las protestas, aunque continuó aumentando el desempleo. El impacto de las políticas implementadas en la economía productiva fue grave: "la combinación de las restricciones de crédito, las devaluaciones y el desmantelamiento de las tarifas arancelarias (que pasaron del 43% en 1990 al 15% en 1992) devastaron el sector industrial, generando una pérdida del 26% del empleo en 1991. En cuanto al sector agrario, la restricción del crédito agrícola y la confusión sobre los títulos de propiedad (...) inhibieron la inversión; a la vez que la supresión del monopolio estatal de granos básicos y la depreciación de estos productos conllevaron el desaliento y, posteriormente, la quiebre de numerosos pequeños productores." (Martí; 1997:43)

En el tema de la propiedad, antes de abandonar el poder, los sandinistas intentaron legalizar las propiedades que habían sido expropiadas y dadas en usufructo a cooperativas, grupos e individuos. Estas medidas no beneficiaron exclusivamente a la elite sandinista, sino que a cientos de personas que no habían legalizado su situación. Sin embargo, esta titulación fue precaria y los siguientes gobiernos amenazaron con cancelar estas disposiciones y devolver las propiedades a sus dueños originales.

A esto debe agregarse el hecho de que en las negociaciones de paz se acordó entregar tierra a los combatientes del Ejército Sandinista y de la Contra. "Este choque de pretensiones sobre la propiedad de la tierra supuso uno de los conflictos más complejos de la Nicaragua contemporánea. Según diversos cálculos, en 1990, alrededor del 40% de las tierras de Nicaragua estaban en litigio. Dicho conflicto enfrentó a gente de todos los estratos sociales y políticos: gente de bajos recursos contra acaudalados terratenientes; colectivos pobres de diferentes sensibilidades políticas; y la élite tradicional contra la

reciente élite nacida bajo el régimen sandinista. Así pues, la extensa red de actores sociales y políticos presentes en el conflicto en la tierra en Nicaragua supuso un nudo gordiano donde todo el mundo estaba implicado: las centrales sindicales sandinistas (ATC y CST – posteriormente organizadas en el Frente Nacional de Trabajadores –la FNT –), diversos gremios y ganaderos (UNAG, UPANIC), el Movimiento Comunal (MC), las organizaciones de desmovilizados del Ejército Popular Sandinista y de la Resistencia Nicaragüense, la patronal (COSP), y las élites nicaragüenses afincadas en Nicaragua y en Miami. A nivel internacional, merece la pena mencionar el rol ejercido por el Congreso, el Departamento de Estado y la Embajada de los Estados Unidos y por las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). De esta forma, el conflicto de la propiedad significó una batalla en la que desfilaron todos los actores nacionales y un notable número de actores internacionales. La resolución de dicho conflicto, sin embargo, también estuvo condicionada por las políticas económicas implementadas desde el ejecutivo, conllevando muchas veces, la venta de tierras por parte de antiguos beneficiarios. (Martí; 1997:8)

El conflicto se resolvió a través de acuerdos entre los distintos actores debido a que ninguno tenía la capacidad para imponerse sobre los otros. Algunos antiguos propietarios recuperaron parte de sus propiedades a través de privatizaciones, negociaciones, invasiones y resoluciones judiciales. Por su parte los beneficiarios de la Reforma Agraria perdieron inicialmente entre el 14 y el 20% de las propiedades recibidas, y, posteriormente muchos se vieron obligados a venderlas frente a la imposibilidad de insertarse en la economía por la vía de la agricultura. (Martí: 1997:8)

A esto se sumó el proceso de privatización de empresas públicas (que en algunos casos también habían sido expropiadas) que, de acuerdo con la ley deberían de pasar a ser propiedad de los trabajadores, los ex combatientes y los antiguos dueños, que en caso contrario serían indemnizados. En el primer lustro de 1990 se privatizaron 345 de 351 empresas estatales. Paralelamente, el gobierno pagó cientos de millones de dólares en indemnizaciones.

La desigualdad creció, y las condiciones de vida de la población se continuaron deteriorando a lo largo de la década de los noventas. Para esto contribuyeron además otros

factores; el sistema tributario se volvió más regresivo. En segundo lugar, a pesar de que la reducción de la inflación benefició a los pobres en general, esto no se dio tanto en el caso nicaragüense. Los campesinos pobres habían sido protegidos por los altos niveles de inflación de los ochentas por una generosa política de créditos, pero los créditos fueron drásticamente cortados en los noventas. Un estudio del banco mundial realizado en 1993 encontró que la pobreza se había concentrado en las áreas rurales. Tercero, a pesar de que los servicios sociales habían disminuido a fines de los ochentas, esto se exacerbó en los noventas, lo que redujo el acceso de los pobres a los servicios de educación y salud, y en general se deterioró la calidad de los servicios públicos.

La política económica fue exitosa en limitar la inflación, pero no en alcanzar crecimiento en la producción, en las exportaciones y en la inversión. La evidencia indica que la distribución del ingreso empeoró y la pobreza se incrementó. Entre las causas del decepcionante crecimiento las limitaciones de las políticas de ajuste son prominentes. La tasa de cambio sobrevaluada limitó las exportaciones, al menos hasta 1995, y en combinación con la liberalización de las importaciones, trajo mas importaciones de bienes de consumo. La concentración de la propiedad en comercio evitó que los precios disminuyeran. La liberalización financiera produjo el establecimiento de bancos privados que prestaron a tasa altas a compañías pertenecientes al mismo grupo y, la privatización de las empresas estatales no incrementó los recursos gubernamentales. (306)

Además, la reducción del gasto público afectó directamente el gasto social en tres áreas principales: seguridad social, educación y salud. En el tema de la seguridad social se modificó la concepción universal que este había tenido durante el gobierno sandinista para crear de manera separada un Ministerio de Acción Social (MAS) y el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) que tenían por objeto atender las emergencias sociales antes que en articular estrategias de largo plazo. En cuanto a la educación, además de los cambios en contenido – que se orientaban a des sandinizar la educación y reencauzarla hacia el conservadurismo –se procedió a realizar reducciones presupuestarias importantes y al aumento de las cuotas de matrícula. En los servicios de salud se procedió igualmente a reducir los presupuestos, lo que conllevó a su rápido deterioro con la consiguiente subida de la mortalidad infantil y la expansión de enfermedades que ya habían sido prácticamente erradicadas. (Martí; 1997:6-7)

En este período la distribución se manifestó en una ampliación de la democracia derivada de la alternancia, el fin del conflicto armado y la creación de condiciones que garantizaran el juego democrático. La legalización de las propiedades distribuidas por los sandinistas puede interpretarse en ese sentido. Aunque efectivamente hubo grupos y personas más beneficiadas que otras, en su primer momento la legalización de las propiedades benefició a amplios grupos de población.

La acumulación se observó en las políticas económicas que dieron por resultado la reducción de los servicios públicos y el consiguiente impacto en las condiciones de vida de la población. La privatización y las indemnizaciones contribuyeron a generar un nuevo ciclo de acumulación que benefició a aquellos actores y grupos que tenían cierto padrinazgo político, incluyendo a los nuevos empresarios sandinistas.

De acuerdo con Pearce, Las instituciones financieras internacionales se centraron en el ajuste económico y en la remoción de todos los vestigios del sandinismo. Según él, el sector privado, mas venal y débil que en el Salvador, sintieron que tenían la luz verde para recapturar el poder político que perdieron en el 79 sin tomar ninguna responsabilidad nacional. “Los grandes prestamistas – el gobierno de los Estados Unidos, BID y banco mundial - inyectaron grandes sumas de dinero en Nicaragua, que recibió un promedio de US\$ 164 per capita por año entre 1991 y 1994, una de las más grandes ayudas que fluyeron a cualquier país pobre, aunque un tercio se utilizó en el pago de deuda externa y la ayuda no compenso por el daño extensivo de la guerra. (1998:605)

Para concluir este apartado referido a los períodos acumulativos y distributivos, en el cuadro 59 se presenta una síntesis que permite discutir algunas variables que permiten discutir similitudes y diferencias entre los tres países.

Cuadro 59
Negociaciones de Paz en Centroamérica:
Actores, acuerdos y resultados

Actores Políticos	Acuerdos	Resultados
Guatemala Gobierno Organizaciones Sociales Insurgencia Comunidad Internacional	Amplios: Desde temas de desarrollo hasta aspectos de desmovilización de unidades militares.	Amplia distribución de recursos políticos. Cambios en el Estado Mayor gasto social Acumulación y concentración: liberalización económica, privatización.
El Salvador Gobierno Insurgencia Comunidad Internacional	Restringidos: Desmilitarización y condiciones de inserción política del FMLN.	Amplia distribución de recursos políticos. Cambios en política pública. Control de grupos de poder económico ligados a ARENA de áreas estratégicas de la economía.
Nicaragua Gobiernos Grupos de oposición armada Partidos de oposición Estados Unidos Comunidad Internacional	Diversos pero restringidos sectorialmente. Se realizaron acuerdos y pactos de distinto alcance y contenido con distintos grupos opositores: desde ofrecimiento de tierras hasta condiciones para participar en elecciones. Durante el gobierno de Chamorro: acuerdos de transición, pactos políticos en temas específicos, negociaciones particulares con grupos alzados.	Distribución de recursos políticos. Distribución de recursos económicos (legalización parcial de la propiedad) Privatización y devolución de propiedades. Regresión de políticas sociales sandinistas

Con relación a los actores políticos en cada proceso pueden encontrarse diferencias importantes. En el caso salvadoreño como se ha venido señalando las negociaciones fueron casi directas entre el gobierno salvadoreño – ya bajo el control de ARENA – y la insurgencia aglutinada en el FMLN, el papel de lo que se ha dado a llamar en estos países como la comunidad internacional fue relevante, y no existió un protagonismo particularmente destacado de los Estados Unidos de América. En Guatemala, además del gobierno y la insurgencia se involucraron las organizaciones sociales. Las que tenían un carácter más popular y habían sido tradicionalmente excluidas participaron directamente en el proceso a través de la Asamblea de la Sociedad Civil ASC; por su parte, las

organizaciones empresariales aglutinadas en el CACIF actuaron como jugadores de veto latentes: aunque no aceptaron sumarse a la ASC, fueron permanentemente consultados por la parte gubernamental. Finalmente, en Nicaragua se trató de un proceso en el que el gobierno sandinista en su etapa final, y el gobierno de Violeta de Chamorro negociaron con diversidad de actores, distintos temas, con distinto nivel de importancia y profundidad.

En Nicaragua, el alcance de los acuerdos negociados fue variable. Abarcó desde temas de fondo y estructurales como el fortalecimiento de las regiones autónomas del Atlántico hasta temas muy particulares como las condiciones de desarme de los grupos de rearmados. En el tema de la propiedad, se alcanzaron acuerdos diferenciado con los antiguos propietarios, la dirigencia sandinista y los beneficiarios de la propiedad popular. Desde antes de la toma de posesión de Chamorro se establecieron acuerdos sobre la transición, en los que, por un lado, el nuevo gobierno encontraba áreas de decisión delimitadas pero al mismo tiempo comprometió al Sandinismo a corresponsabilizarse de las medidas económicas que implementó. En Guatemala, la diversidad de actores sociales promovió una amplitud de acuerdos – desde los derechos de los pueblos indígenas hasta políticas educativas – que, por un lado, impidieron una interpretación única de los mismos y por lo tanto hacen problemático implementarlos de manera rápida e inequívoca. Como parte de su cumplimiento se estableció la realización de reformas constitucionales que por ley requirieron de una consulta popular. Esta se realizó a manera de referéndum en mayo de 1999, con un resultado negativa, lo que tuvo consecuencias adversas para el cumplimiento de estos acuerdos. En El Salvador, los acuerdos centrados en las condiciones para la incorporación del FMLN a la legalidad y la continuación de su acción política se cumplieron en un porcentaje significativo antes de la desmovilización de sus unidades guerrilleras. Esto facilitó el cumplimiento de sus aspectos medulares.

En cuanto a los resultados en términos de acumulación o distribución, el ejemplo más claro es el de Nicaragua. Las diversas negociaciones, acuerdos y pactos que se dieron alrededor de los procesos de pacificación y de la transición del gobierno sandinista al de Chamorro dieron por resultado procesos de este tipo. La legalización de las propiedades confiscadas por el gobierno revolucionario benefició tanto a grupos populares como a la elite sandinista que aprovechó estas condiciones para realizar una suerte de acumulación originaria. El proceso de disputa alrededor de la propiedad permitió en los años siguientes

que algunos de los antiguos expropiados fueran indemnizados, y que los grupos de poder económico emergentes compraran a precios de ganga muchas de las propiedades agrícolas que habían pasado a manos de campesinos. En materia de gasto social y papel del Estado, el cambio de gobierno representó graves retrocesos que en general se tradujeron en el deterioro de las condiciones de vida de las y los nicaragüenses. En el aspecto político, el cambio de poder abrió el paso a que concluyera la agresión norteamericana y se crearan las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema democrático; esto, a costa de terminar con las formas de democracia participativa que intentó impulsar el sandinismo.

En los casos de Guatemala y El Salvador, se señala una amplia distribución de recursos políticos en el sentido de que se avanzó de manera importante en la democratización de estas sociedades. Esto abarca desde aspectos como las garantías a los derechos humanos, la eliminación de la proscripción a las fuerzas políticas de izquierda, hasta temas como la libertad de expresión y ciertas garantías en materia de competencia electoral. Esto no significó la “consolidación” de estas democracias, sino una transformación significativa de los sistemas políticos, sobre todo si se compara con la situación imperante a principios de los ochentas.

En materia económica, la pacificación coincidió con la implementación de políticas de liberalización económica y reducción del Estado, que significaron, en el caso de las privatizaciones y las concesiones de ciertos servicios, así como la re privatización bancaria en el caso salvadoreño, que desde el gobierno se benefició a determinados grupos económicos, quienes también gozaron de un período acumulativo. Sin embargo, y sobre todo en el caso guatemalteco, los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz llevaron a la implementación de políticas públicas de beneficio social que, a la larga, implicaron la distribución de recursos.

V.3 Períodos distributivos: las revoluciones que no fueron

Desde el modelo que se ha venido trabajando, un período distributivo estaría caracterizado por el predominio de un proyecto político que realizara, a pesar de la oposición, amplios procesos distributivos. En general, este tipo de períodos puede darse únicamente en condiciones de consenso o predominio de las fuerzas igualitaristas. La primera situación es improbable, mientras que la segunda es la que con más frecuencia se encuentra en la historia: los períodos revolucionarios en los que las fuerzas emergentes implementan este tipo de políticas. En Centroamérica de la segunda mitad del siglo XX situaciones semejantes se encuentran en Nicaragua durante los primeros años de la revolución Sandinista (1979-1984) y, durante las reformas que se realizaron en el Salvador a partir de octubre de 1979.

Ambos procesos comparten una temporalidad común, por lo que es evidente que se desarrollaron en entornos geopolíticos y regionales similares, aunque su desenlace fue distinto. En 1979 el mundo todavía no se recuperaba de los resultados de la crisis petrolera, y, aunque el enfrentamiento este – oeste que caracterizó y definió a la guerra fría seguía vigente, el gobierno de Carter y su política de respeto a los derechos humanos había introducido variantes importantes en las relaciones exteriores de los Estados Unidos, que condicionaba su apoyo y asistencia económica y militar a garantías mínimas de respeto a las oposiciones internas. Este fue un factor determinante para la caída de la dictadura de Somoza: además del aislamiento interno, perdió a su principal aliado. Ahora bien, el triunfo de la revolución nicaragüense y su viraje al sandinismo provocaron, a su vez, un cambio en la visión norteamericana de la región. Como lo explícito posteriormente el secretario de Estado del gobierno de Reagan, los Estados Unidos marcaron un límite para la expansión de la amenaza comunista, y no permitirían otra Nicaragua.

En lo económico, como se ha señalado anteriormente, al final de la década de los setentas termina el ciclo del crecimiento y se inició una crisis estructural que se extendería a los años ochenta. Estos períodos estuvieron marcados por los primeros síntomas de lo que vendría: inflación, decrecimiento de la economía, aumento del desempleo, etc.

V.3.i La revolución Sandinista

Siguiendo con la argumentación que se ha venido empleando para el abordaje de los períodos críticos, para explicar la caída de Somoza y la posterior hegemonía Sandinista se intentará presentar a los principales actores políticos, sus alineamientos y los resultados del conflicto. Para empezar, es importante señalar que, hasta principios de los años setenta el FSLN era un grupo insurgente relativamente débil que incluso se encontraba dividido hasta antes de la situación revolucionaria en tres tendencias: la denominada guerra popular revolucionaria, que pretendía impulsar una guerra campesina prolongada; la tendencia proletaria, que buscaba hacer trabajo político y organizativo entre los trabajadores y tenía un fuerte acento ideológico; y, los terceristas o insurreccionales, quienes le apuestas a construir alianzas con otros sectores de la oposición y preparar un golpe de mano.

Por otro lado, “Hacia mediados de la década de 1970, aparecen una serie de factores que resultarán decisivos para la caída de la dictadura. En primer lugar, a partir de 1973, el deterioro de la situación económica acentúa el descontento popular y del sector no somocista de la burguesía. En efecto, la patronal considera que el clan Somoza se ha apropiado de la ayuda internacional tras el terremoto, monopolizado en beneficio propio la reconstrucción de Managua, practicado una especulación inmobiliaria desenfrenada y alcanzado un grado de corrupción sin precedentes; asimismo, practica la competencia desleal a la vez que demuestra ser incapaz de afrontar los riesgos de la asfixia económica. Por su parte, la Iglesia denuncia las violaciones a los derechos humanos y la represión desatada por el régimen somocista al decretar el estado de emergencia en 1975. Por último, al asumir Carter el gobierno en Estados Unidos disminuye el apoyo estadounidense a la dictadura.” (van Eeuwen; 1991:177)

A lo largo de la década de 1970 los principales grupos sociales, políticos y económicos fueron restándole respaldo a la dictadura somocista, y aunque en lo inmediato no lograron articular un proyecto opositor unificado dentro de la legalidad (se dieron intentos), ya no buscaron, como en situaciones similares anteriores, pactar con el somocismo, sino mantuvieron una posición opositora, de manera que, cuando se constituyó

el grupo de los doce, estos grupos encontraron un ente que expresaba el proyecto antisomocista⁸⁸.

En estas condiciones el FSLN tuvo una adecuada comprensión de la situación por lo que procedió, a unificarse, movilizar recursos y apoyos nacionales e internacionales y a asumir la iniciativa militar, impulsando acciones espectaculares que le permitieran asumir el liderazgo del proceso en marcha. Somoza por su parte cometió una cadena de errores que agudizaron su situación de debilidad y lo llevaron a renunciar a la presidencia en julio de 1979. El gobierno lo asumió una Junta de Reconstrucción nacional en la que participaron no sólo los sandinistas, sino representantes de otros sectores.

La Revolución nicaragüense fue, en un principio, "... un proceso de corte antidictatorial que convocó a distintas fuerzas sociales en la consecución de un objetivo común: la derrota del poder representado en la dinastía somocista y la intervención del imperialismo estadounidense, se explica que 'las principales medidas de la revolución tuvieron una connotación y un contenido democrático y popular' que marcaron el impulso de una transformación en dos sentidos: 'a) hacia fuera: la nacionalización de la expresión comercial y financiera del imperialismo, es decir, la banca, el comercio exterior y los enclaves, así como el establecimiento de lazos de amistad soberana con todos los países del mundo, incluido el campo socialista. b) Hacia dentro; la confiscación de la expresión oligárquica del capitalismo, es decir, el latifundio somocista. La masificación acceso a la tierra, la salud, la educación, y el abastecimiento alimentario. El establecimiento de un régimen político de democracia participativa y representativa." (Núñez citado por Sánchez; 2000:6)

En los primeros meses la Junta toma medidas económicas, políticas y sociales. En lo económico procedió a la confiscación de todos los bienes de la familia Somoza, así como de militares y funcionarios comprometidos con la dictadura. Con estos bienes se pasó a conformar el Area Propiedad del Pueblo. Dada la caótica situación económica se

⁸⁸ El grupo de los doce agrupaba a miembros de distintos sectores y grupos sociales que coincidían en la oposición a la dictadura de Somoza; tenía una fuerte, aunque inicialmente discreta orientación sandinista. Este estuvo integrado por: Fernando Cardenal Martínez; Ricardo Coronel Kautz; Carlos Tunnermann Berhein; Joaquín Cuadra Chamorro; Emilio Baltodano Pallais; Casimiro Sotelo Rodríguez; Carlos Gutiérrez Sotelo; Sergio Ramírez Mercado; Ernesto Castillo Martínez; Miguel D'Escoto Brockmann; Arturo J. Cruz Porras; y Felipe Mántica.

implementó un plan de alimentos por trabajo mientras se elabora el proyecto de una economía mixta planificada. Se nacionalizó el sistema financiero y el comercio exterior.

En el ámbito político se promulgó un Estatuto fundamental de la República y posteriormente un Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses en los que se reconocían los derechos políticos y sociales de la ciudadanía. “Según la concepción del poder reivindicada por los sandinistas, la soberanía reside en el pueblo; el FSLN, la vanguardia de la lucha armada, es una expresión legítima, los gobernantes tienen la tarea de definir una política conforme a los intereses de los trabajadores. Se instaura formalmente la separación de poderes, pero limitada por la ‘unidad del poder del pueblo’ y por la hegemonía del Frente Sandinista.” (1991:181)

En el gobierno, el Frente Sandinista promovió la participación y la organización en todos los ámbitos de la vida social, con lo que no sólo logro fortalecerse como partido sino también construir un respaldo y una identidad popular que, en buena medida han persistido en el respaldo que este partido cuenta hasta la fecha.

De acuerdo con Torres Rivas la concepción práctica de la democracia nicaragüense “... fue la convicción largamente sostenida de que la democracia es la participación de las masas en todos los asuntos de la vida social, en donde las dimensiones socioeconómicas fueron prioritarias. Y como ha sucedido en la historia, el éxito de una estrategia revolucionaria dispensa de los pruritos electorales. Los sandinistas sabían que la revolución tiene la virtud fundacional de una nueva legitimidad cuando habla en nombre de la unidad nacional. La honda tradición nicaragüense de dictaduras y desorden al mismo tiempo, fue el escenario donde el nuevo régimen procesó su proyecto político. Completa la panoplia de factores estructurales la percepción del peligro externo, planteado casi de inmediato y de manera brutal por las políticas de la guerra fría en las que se movían los Estados Unidos, y que reforzó las tendencias ya presentes en toda victoria militar a la concentración de poder. Son esos los ingredientes de la perspectiva democrática.” (Torres Rivas; 1996:14)

Sobre las políticas en esta materia indica que “Los desarrollos democráticos empezaron bien porque se partía de cero: una formidable movilización popular en las tareas de reconstrucción nacional (alfabetización, salud, limpieza, etc.) dieron la sensación de participación y poder. Era el momento alegre que Decouffle llama ‘la fiesta de la plebe’.

Los sandinistas organizaron todo lo organizable de la sociedad civil, pero desde la cúpula y bajo su estricto control. La tentación corporativa ganó la partida en la constitución y funcionamiento del Consejo de Estado. El verticalismo y el uso de las jerarquías no podían ausentarse de una cultura en las que varias generaciones de nicaragüenses se de/formaron, experimentándolo. La necesidad de la defensa nacional, la defensa de la revolución, acrecentaron estas conductas, por lo demás muy extendidas en los repliegues de la sociedad nicaragüense.” (Torres Rivas; 1996:14)

En los primeros años de la revolución Sandinista el programa social más importante fue el de la campaña nacional de alfabetización. Este proyecto, que tuvo connotaciones épicas promovió la integración de brigadas formadas por jóvenes de ambos sexos de las zonas urbanas que se desplazaron a todos los rincones del país para alfabetizar y politizar a la población. El carácter distributivo de este esfuerzo nacional tuvo connotaciones que trascienden lo cuantitativo.

Una de las políticas distributivas más importantes realizadas por el gobierno Sandinista fue la Reforma Agraria. Desde los meses inmediatamente posteriores a la caída de Somoza, decenas de familias campesinas empezaron a ocupar de hecho tierras. Posteriormente, la Reforma Agraria pasó a ocupar un lugar central en las políticas de desarrollo económico, de manera que se “... llegó a afectar un 21,5% del área en fincas del país, en su mayoría grandes propiedades. La reforma agraria así iniciada, y continuada con sucesivos decretos y leyes hasta enero de 1986, constituyó el principal instrumento para llevar adelante las transformaciones en el agro. Definitivamente, el perfil básico de las afectaciones fue más de tipo antioligárquico que anticapitalista, y de hecho permitió la subsistencia de un sector de grandes propietarios privados al cabo de una década de transformaciones.” (1998:148)

Entre 1981 y 1985 el 90,3% de la tierra entregada a campesinos lo fue bajo diferentes modalidades asociativas, destacándose la agrupación de propiedad colectiva total como las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS). De tal forma, a finales de 1985 el Estado y todo el movimiento de cooperativas compartían a partes iguales poco más del 38% de la superficie en fincas del país. En 1986 se produjo un giro importante en la reforma agraria, asociada a la demanda insatisfecha de tierras en sectores campesinos pobres de la zona del Pacífico y a la necesidad política de fortalecer las bases rurales del sandinismo en

el contexto de la guerra. Entre 1986 y 1988 un 24,5% de la tierra entregada a campesinos lo fue a título individual, y las CAS en particular redujeron su absorción al 57,8% de las nuevas tierras sujetas a reformas. (...) Sin lugar a dudas la reforma agraria cambió la matriz social del agro nicaragüense. Entre octubre de 1981 y diciembre de 1988 más de 77 000 familias campesinas fueron directamente beneficiadas por la entrega de tierras. (1998:149)

Hasta 1982 el gobierno Sandinista había distribuido tierras equivalentes al 24.7% de la tierra cultivable (1243747 has.); beneficiado a 17000 familias campesinas; y promovido la organización de 3829 cooperativas agrícolas formadas por más de 62000 socios.

Cuadro 60

Nicaragua: Transformación de la Tenencia de la Tierra (1978-1985)

Sector de propiedad	1978		1985	
	Area	%	Area	%
Individual	5651.1	100	3488.2	62
Mas de 500 ha	2044	36	638.2	11
200 a 500 ha	917.7	16	736.8	13
50 a 200 ha	1687	30	1632	30
10 a 50 ha	868.7	16	392.3	7
0 a 10 ha	119	2	88.9	1
Cooperativo			1078.3	19
Sector Estatal			1084.6	19
Total	5651	100	5651	100

Fuente: Nuñez Soto (1987:172)

Como se muestra en el cuadro 61, la Reforma Agraria modificó la tenencia de la tierra en Nicaragua; redujo de manera significativa los latifundios y dotó de tierras tanto a los campesinos organizados en cooperativas como al sector estatal. Para 1985 más de ochenta y seis mil familias habían sido beneficiadas con tierra.

En cuanto a las industrias, debido a las confiscaciones iniciales un centenar de empresas pasó a ser propiedad estatal, entre ellas una parte importante del sector agroindustrial, incluyendo desmotadoras de algodón, beneficios de café, mataderos de ganado vacuno y plantas procesadoras de leche. Para 1983 un tercio de la producción bruta industrial era estatal, y en ciertos sectores superaba el 50%.

En el tema de crédito el gobierno Sandinista redujo el financiamiento de actividades comerciales para apoyar actividades agrícolas y ganaderas; orientó el crédito hacia actividades agrícolas dirigidas al mercado interno, y, facilitó el acceso al crédito a pequeños y medianos productores campesinos.

En lo político, de acuerdo a Ortega Hoegg “la revolución sentó formalmente las bases de una democracia abierta, incluyente y plural, aunque en la práctica el sistema no logró la amplitud proclamada. No obstante, el régimen revolucionario amplió el número de beneficiarios con la reforma agraria, las oportunidades educativas, en salud y el pluralismo político y la democracia participativa directa en el caso del régimen político.” (2000:118)

El gobierno Sandinista se comprometió a aumentar el gasto social y mejorar la distribución de los bienes y del ingreso. De acuerdo con Rannis y Stewart en los primeros años de la década se dio una gran expansión del gasto social y de la cobertura de los servicios sociales. “Se duplicó la proporción del PIB destinada a la enseñanza primaria y secundaria y el analfabetismo de adultos se redujo de 50% a 23%. El sector salud también mostró una fuerte expansión y se hizo hincapié en la atención preventiva y primaria, mediante la focalización de los servicios en las principales causas de la mortalidad materno – infantil y de los menores de una año, la ampliación de la cobertura y el logro de una mayor participación de la comunidad. En consecuencia, tanto en salud como en educación los coeficientes de prioridad fueron favorables. El desempeño de ambos sectores registró mejoras: en 1980, la esperanza de vida se había elevado a aproximadamente 59 años (desde 47 años en 1960) y la matrícula bruta en la enseñanza primaria se situaba en torno al 94% (66% en 1960).” (2002:22)

A pesar de esta descripción favorable de las políticas distributivas impulsadas en este período el contexto regional e internacional no favoreció la consolidación de estos cambios. Lejos de esto, cada medida distributiva impulsada generaba reacciones violentas que provenían tanto de la decisión del gobierno norteamericano de impedir el desarrollo de este proceso, como de una oposición interna cada vez más enfrentada con el gobierno revolucionario. La oposición, como es sabido, contó con el apoyo del gobierno norteamericano que aplicó en Nicaragua una diplomacia de la guerra que se constituyó en un

“... plan estructurado de acosamiento político diplomático, económico y especialmente militar⁸⁹.” (Aguilera et al; 1991:46)

El gobierno sandinista no estuvo exento de errores y fracasos. En lo político, la temprana radicalización de la revolución provocó que los sectores empresariales y de centro derecha que habían apoyado la lucha contra el somocismo se alejaron de las decisiones del gobierno. Asimismo, algunas arbitrariedades que se cometieron en el manejo de las expropiaciones fueron empujando la coincidencia de los sectores de oposición en enfrentar la revolución.

Por otro lado, desde principios de la década de los ochenta el gobierno estadounidense alentó la formación de grupos armados contrarrevolucionarios cuyas acciones se dirigieron principalmente al sabotaje de las actividades económicas. A esto se sumó el bloqueo impuesto por el gobierno norteamericano que llegó incluso al minado de puertos y que contribuyó al desquiciamiento de la economía.

El producto interno disminuyó anualmente, hasta acumular entre 1984 y 1990 una caída de más del 40%. “Se produjo una espiral inflacionaria y la situación se agravó debido a los desastres naturales, incluidos huracanes y sequía. En 1990, el ingreso per capita fue inferior al de los años setenta y en la década siguiente el PIB per capita cayó un 4.1% al año.” La guerra y los trastornos económicos debilitaron las políticas sociales de los sandinistas: “por ejemplo, la tasa de alfabetismo retrocedió a los niveles de fines de los años setenta y la mortalidad infantil, que en los primeros años del gobierno había bajado a 63 por mil, comenzó a remontar, hasta alcanzar a 72 por mil en 1989.” (Rannis y Stewart; 2002:22)

Así, las medidas distributivas impulsadas en este período casi no lograron traducirse en mejores condiciones de vida para la población debido a la profundización de la crisis económica.

⁸⁹ De acuerdo con el autor citado “Más que responder a una racional valoración del peligro concreto que para la seguridad nacional estadounidense implicaba la presencia de un régimen revolucionario en un país pobre, pequeño y relativamente despoblado, la política de enfrentamiento con el régimen sandinista se convirtió en la punta de lanza de una estrategia global de recuperación de la maltrecha hegemonía norteamericana como líder mundial de la lucha contra el totalitarismo soviético. El fantasma del sandinismo no era más que una máscara de la verdadera realidad: el espectro del declive estratégico de la gran potencia anglosajona.” (Aguilera et al; 1991: 47)

V.3.ii La Reforma frustrada en El Salvador

Mientras el caso de la revolución Sandinista se ajusta con bastante precisión al modelo de los periodos críticos distributivos: predominio de una fuerza política que impulsó políticas de distribución; en el caso que se ha denominado como reforma frustrada en el Salvador (1979-1981) las diversas fuerzas políticas que estaban en acción modificaron sus posiciones en un periodo relativamente corto.

Como se señaló antes, el régimen político salvadoreño basado en el ejercicio del poder directamente por miembros del ejército y el impulso de momentos de reforma y de cierre del sistema político; provocó ciclos en los que se sucedían realización de elecciones, gobiernos con agendas reformistas; nuevos golpe de estado; elecciones; etc.⁹⁰. Sin embargo, la continuidad del gobierno militar durante la década de los setenta tuvo que imponerse mediante fraudes electorales que a su vez reforzaban la inestabilidad política.

A partir del fraude electoral cometido en contra de la Unión Nacional Opositora⁹¹ a principios de la década se abrió un ciclo de protesta y movilización social en el que participaron diversos actores sociales y políticos que, finalmente condujo al estallido de la guerra civil. Es evidente que el fraude radicalizó a la oposición, sin embargo esta radicalización se dio en el marco de un entorno complejo que se caracterizó además por un continuó deterioro de los salarios reales durante la primera mitad de la década de los setentas, así como el establecimiento de restricciones a la libertad y movilización sindical; el conflicto con Honduras, además del colapso del mercado común centroamericano provocó el deterioro de las condiciones de vida de algunos campesinos sin tierra que fueron expulsados del país vecino. Asimismo, la migración hacia las ciudades agudizó y amplió las demandas y la conflictividad urbana. (Armstrong y Rubin; 1989:64-70; Menjivar 2006, Lungo 1991; Jung 1984)

⁹⁰ Para Jung, el régimen político salvadoreño se basó fundamentalmente en dos cosas: la alianza entre militares y terratenientes propietarios de plantaciones de café, que controlaron la industria y el comercio en los sesentas y, una política de reformas sociales y represión selectiva que sirvió para dividir a los sectores medios de los bajos. (1984:84)

⁹¹ La UNO fue una coalición electoral formada por demócrata cristianos, socialdemócratas y comunistas (participando a través de la Unión Democrática Nacionalista) que postuló como candidatos a la presidencia y vicepresidencia a José Napoleón Duarte y a Guillermo Manuel Ungo respectivamente. Las autoridades realizaron un enredado fraude electoral, declarando primero ganador al PCN (partido oficial), posteriormente a la UNO, y, finalmente al PCN.

El régimen militar perdió el respaldo de la oposición reformista⁹² y la oposición de los grupos antisistema se fue radicalizando de cara a la preparación de la acción militar y la creación de expresiones organizativas influidas directamente por los grupos insurgentes tales como las Ligas populares 28 de febrero, el Bloque Popular Revolucionario BPR, el Frente de Acción Popular Unificado; etc.

Los partidos que habían integrado la UNO: demócrata cristiano, socialdemócrata y comunistas a través de la UDN junto con organizaciones sociales integraron el Foro Popular, que se convirtió en un ámbito de coincidencia entre los partidos políticos legales y las organizaciones insurgentes que mantenían influencia en los grupos sociales.

En 1978 se realizaron elecciones en las que la UNO ni siquiera intentó participar ante la certeza del fraude, lo que restó legitimidad al régimen y a la presidencia del general Romero. Las protestas sociales fueron creciendo de la mano de la crisis económica y la confluencia en tiempo y espacio de procesos organizativos que incluían el trabajo de la iglesia católica entre la población campesina, la organización sindical y de empleados públicos en los centros urbanos, la influencia de las organizaciones político militares; y, la propia acción de los partidos opositores. Por su parte, el régimen perdió su capacidad para actuar de manera uniforme y empezó a mostrar descoordinaciones. Las acciones represivas por ejemplo, ya no fueron realizadas sólo por los cuerpos de seguridad legales, sino se desató una campaña de escuadrones de la muerte de la extrema derecha que actuaban incluso contra líderes opositores moderados.

La caída de la dictadura de Somoza y la consiguiente disolución de la guardia nacional contribuyeron a crear un clima en El Salvador que, recuperando la jerga de la época, parecía significar el establecimiento de una “situación revolucionaria”. Esto no pasó desapercibido en el interior de la Fuerza Armada Salvadoreña, en cuyo seno se fueron constituyendo distintas corrientes de opinión en torno a cuál sería la mejor vía para solucionar la crisis. De acuerdo con Menjívar, algunas organizaciones insurgentes habían estado haciendo desde principios de la década de 1970 acercamientos con oficiales militares, con quienes se llegó a establecer coincidencias en torno a la necesidad de impulsar un proceso de reformas en este país. No existía una relación de subordinación de

⁹² Incluso enfrentaron el propio descontento militar. En marzo de 1972 se realizó un levantamiento militar que fue violentamente reprimido.

lo que después se conoció como la “juventud militar” hacia las guerrillas, sin embargo, si existía cierta comunicación así como coincidencias generales.

Otro sector del ejército era doctrinariamente anticomunista y planteaba una solución autoritaria al problema de dominación. Este grupo, cuyo líder más visible era el mayor D'Aubuisson impulsó la acción de escuadrones de la muerte, que asesinaron a dirigentes sociales y políticos, así como a sospechosos de pertenecer o simpatizar con la insurgencia. El grueso de la oficialidad no se alineaba con ninguna de las dos posiciones, aunque mostraba preocupación por lo acontecido en Nicaragua, reconociendo que las cosas no podían seguir así.

El 15 de octubre de 1979 se llevó a cabo el golpe de Estado más anunciado y esperado en la historia de El Salvador. La juventud militar se puso al frente del mismo, y desde un principio manifestó el carácter reformista del nuevo gobierno que puso en manos de una Junta de Gobierno Revolucionaria integrada por militares y civiles, estos últimos más bien identificados con posiciones de la izquierda. En su proclama, la juventud militar anunció los lineamientos del programa de emergencia que pretendía impulsar y que incluían como puntos centrales el “cese de la violencia y la corrupción”; la garantía de la vigencia de los derechos humanos”; y la adopción de medidas “... que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo, en forma acelerada, el producto territorial bruto.”

En la misma proclama se anunciaba el inicio de un proceso de reforma agraria, cambios al sector tributario y al sistema financiero; medidas de protección al consumidor; garantías al derecho a la vivienda, alimentación, educación y salud de todos los habitantes del país; entre otras medidas. Se trataba de un programa de reformas que, para la época y para el contexto era radical y transformador.

Cuadro 61
El Salvador
Organizaciones Políticas y Sociales ante la Junta de gobierno
Octubre de 1979

A favor de la Junta	Contra la Primera junta	A la expectativa
1. Fuerzas Armadas (la casi totalidad del ejército) 2. Foro Popular: - UDN (influido por el PCS) - Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) - Partido demócrata Cristiano (PDC) - Sectores medios no organizados (técnicos, profesionales, universitarios) - Universidad Centroamericana (UCA) de donde salieron 19 funcionarios y 2 miembros de la junta) - Universidad de El Salvador (grupos de docentes y profesionales) 3. Una parte de las Ligas Populares 28 de febrero. 4. Confederación Unitaria de Trabajadores Salvadoreños. (CUTS) 5. Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS) 6. Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Industria del Alimento, vestido y conexas de El Salvador (FESINCONTRANS) 7. asociación de trabajadores Agropecuarios y Campesinos de El Salvador (ATACES) 8. Sindicato Textil de Industrias Unidas 9. Sindicato de Trabajadores del ISSS. 10. AGEPYM	1. Sector de derecha desplazado de las Fuerzas Armadas. 2. ORDEN, PCN, FARO (partidos y organizaciones de derecha paramilitar apoyados por grandes agricultores, cafetaleros, ganaderos, cañeros y algodóneros). 3. Beneficiadores del Café, Asociación Cafetalera. 4. Frente Femenino Salvadoreño. 5. Frente Amplio Nacionalista dirigido por el mayor Roberto D'Aubuisson. 6- Fuerzas Populares de Liberación FPL y Bloque Popular Revolucionario. 7. Ejército Revolucionario del Pueblo y una parte de las LP-28. 8. FARN 9. MLP/PRTC	1. Comerciantes (importadores) 2. Cámara de Comercio. 3. Cámara de Industriales 4. Sector Financiero 5. Sectores medios no organizados. 6. Una parte BPR 7. Una parte FAPU

Fuente: López Valecillos Revista ECA mayo/junio 1982.

Aunque el golpe de Estado era esperado, no se había anticipado la radicalidad de la dirección que este tomaría y que se dio a conocer en la proclama. De acuerdo con el cuadro 60 elaborado a partir de López Valecillos (1982) puede observarse en primer lugar la cantidad de sujetos políticos que participaban en la disputa por el control del Estado. Estos abarcaban desde las Fuerzas Armadas hasta los grupos guerrilleros pasando por pequeños

sindicatos. El golpe y la proclama provocaron nuevos alineamientos que incluso, llevaron a divisiones en el seno de una misma organización.

La juventud militar, los dirigentes más jóvenes de la democracia cristiana, los socialdemócratas y los comunistas a través de la UDN junto con un sector de las organizaciones sociales, la Universidad Centroamericana y la Universidad Pública optaron por apoyar a la junta revolucionaria e intentar implementar el programa reformista.

Las organizaciones guerrilleras y las organizaciones que influían, después de un momento de vacilación tomaron la decisión de oponerse a la junta y continuar sus planes dirigidos a la insurrección (en los casos del ERP y la RN) y el impulso de la guerra popular (en el caso de las FPL). En este caso, a pesar de que estas organizaciones compartían el programa de gobierno que la junta implementaba, el hecho de que no se había dado una “toma del poder” al estilo nicaragüense los llevó a enfrentar a un gobierno que pretendía impulsar los cambios por los que ellos luchaban.

Los grupos oligárquicos y el sector más anticomunista del ejército se opusieron a la junta, aunque ambos grupos fueron desplazados del bloque de poder. La posición de los Estados Unidos fue ambigua: en El Salvador no enfrentaban una revolución triunfante, sino un golpe de estado dirigido por oficiales que se habían formado en academias norteamericanas; por principio no se oponían a las acciones antioligárquicas, pero desconfiaban de algunos miembros del gabinete.

La situación de la junta se volvió complicada porque enfrentaba la oposición de la oligarquía y la extrema derecha que, a través de escuadrones de la muerte continuó con el exterminio de los dirigentes de izquierda, sin que el gobierno pudiera detenerlos; y, encaraba la oposición de la izquierda armada, que mantenía la presión a través de las movilizaciones sociales, y de acciones propiamente militares. En estas condiciones el programa de reformas fue imposible de implementar, y en enero de 1980 se retiraron de la junta los grupos de izquierda que optaron por apoyar la opción armada (socialdemócratas y comunistas), quedando bajo el control del gobierno un ala de la democracia cristiana y el grupo de oficiales del ejército que estaba decidido a aplicar reformas pero también a enfrentar con violencia el desafío insurgente.

A pesar de que los “miembros progresistas” del gobierno abandonaron el gabinete, tras un emplazamiento a la junta en la que se denunciaba la “derechización del proceso

político”, las fuerzas armadas mantuvieron una posición antioligárquica y anticomunista: en un comunicado emitido en enero de 1980 afirmaron que “La Proclama de la Fuerza Armada (de octubre de 1980) en ningún momento establece alianzas estratégicas con sectores y extremistas y enuncia claramente que las reformas en las estructuras están determinadas a romper el poder oligárquico... Sin embargo, las organizaciones minoritarias extremistas, de ultra derecha o de ultra izquierda, que no aceptan participar y obstaculizan el proceso, deben ser consideradas contrarrevolucionarias y es obligación del pueblo y de su Fuerza Armada defender sus conquistas y evitar la destrucción de la República, y por ende, de la institución armada.” (Citado por Torres Rivas y Aguilera; 1986:85)

Este primer período se trató de una Coyuntura crítica en el sentido estricto del término en la que las decisiones de los actores establecieron las pautas que seguirían los acontecimientos en el corto y mediano plazo. En este caso, la decisión determinante correspondió a la izquierda radical que, al rechazar apoyar el proceso de reformas propuesto por la junta delineó el camino de la confrontación armada y propició una guerra civil que duró una década. Un año después del fin de la primera junta el FMLN lanzó la ofensiva final, que pretendía “tomar el poder” antes de que Reagan se hiciera cargo del gobierno de los Estados Unidos.

Para Mario Solórzano, la caída de la primera junta promovió un proyecto de reforma con represión. Represión contra los sectores populares y grupos de izquierda y un programa de reformas económicas similar al derrotado: reforma agraria, nacionalización bancaria y del comercio exterior que se basara en el apoyo del ejército sin la participación de la juventud militar. (Solórzano; 1987:219)

Zamora por su parte señala que los cambios impulsados por la segunda junta “... estuvieron acompañados de un incremento más que sustancial de las violaciones a los derechos humanos, especialmente políticos; de un aumento de poder político de la Fuerza Armada; y de una determinante participación económica, política y militar del gobierno de los EEUU en los asuntos nacionales; la influencia que estos tres factores tuvieron durante la década de los ochenta, en el proceso político local, es suficiente para invalidar la hipótesis de que durante la guerra se estaba produciendo un proceso de transición democrática.” (2000:61) A pesar de esto, Zamora señala que: “Sin embargo, calificar los cambios políticos de esos años como meramente cosméticos sería un error, no eran simplemente la

fachada para esconder las masacres o las desapariciones; ellos formaban parte y eran tributarios de una estrategia político-militar, conocida como guerra de baja intensidad; en otras palabras, tenían un grado de sustantividad real, lo cual se comprobó en la utilidad de muchas de las reformas desarrolladas en esos años, en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, una vez abandonado el modelo contrainsurgente.” (2000:61)

De cualquier manera, esta segunda junta implementó un programa de reformas que debilitaron seriamente las bases de poder de la oligarquía tradicional. Para Segovia se trató de un programa de reformas estructurales – orientadas por una lógica contrainsurgente – que incluyó “... la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar y la nacionalización de sistema bancario y buscaba debilitar la matriz agroexportadora, fortalecer al Estado y generar el apoyo político y social suficiente para impulsar un proyecto reformista, aislando de esta manera a los grupos radicales tanto de izquierda como de derecha.” (2002:14)

El programa tuvo implicaciones políticas, económicas y sociales. “En el corto plazo, el programa de reformas contribuyó al debilitamiento y al aislamiento político de los sectores beneficiarios del modelo agroexportador, los cuales en ese momento se encontraban social y políticamente cuestionados e inmersos en una profunda crisis ideológica y con una actitud de claudicación. Por otra parte, las reformas estructurales y la mayor intervención del Estado en la economía polarizaron más a la sociedad, ya que tanto la extrema derecha como las fuerzas insurgentes reaccionaron violentamente ante tales medidas y trataron por todos los medios de boicotearlas. Como resultado los niveles de violencia se incrementaron a lo largo del año (1980) y el país aceleró su marcha hacia la guerra civil. La mayor incertidumbre y polarización social tuvieron efectos devastadores sobre la inversión privada, provocaron una mayor fuga de capitales y produjeron una reducción drástica de la producción agropecuaria.” (2002:16)

Como parte del programa de reformas impulsado ya en el contexto adverso de la guerra civil en marzo de 1982 se realizaron elecciones para Asamblea Nacional Constituyente. Sobre estas elecciones existen dos aspectos que vale la pena comentar: 1) a pesar de que el FMLN logró sabotear la realización del proceso en 65 de los 265 municipios, el número de votantes superó al millón cien mil, es decir, el abstencionismo no fue tan alto como pudo esperarse; 2) la composición de la asamblea estuvo dominada por la

derecha Arena con 19 y PCN con 14 constituyentes, mientras que el PDC, que era el único partido que continuó con presencia en la junta logró 24 escaños de 60. Esto permitió que el líder de la ultraderecha, el mayor D'abuisson resultara electo presidente de la asamblea, y Alvaro Magaña presidente provisional. Dentro de la legalidad formal se estableció una plataforma de unidad nacional con los siguientes objetivos: pacificación, democratización, derechos humanos, recuperación económica, reformas, confianza y seguridad, y fortalecimiento internacional. (Torres Rivas y Aguilera; 1986:89-90)

En este caso, lo que pudo ser un período distributivo produjo efectos adversos, tanto en términos políticos como económicos. Respecto al primer punto, el sistema político tendió a cerrarse, se incrementó la persecución política y prácticamente se clausuró la posibilidad de que el conflicto se dirimiera políticamente de manera que este se trasladó al campo militar. En lo económico, aunque efectivamente se realizó una reforma agraria y se debilitó seriamente a la oligarquía, los resultados sociales fueron neutralizados por la crisis económica y el propio conflicto armado. Asimismo, el atentar contra las bases de poder económico de los grupos dominantes salvadoreños llevó a que estos realizaran una suerte de reconversión política y productiva que se expresaría a finales de los ochentas con el triunfo electoral de ARENA, partido que ha gobernado durante los últimos 18 años.

V.4 Conclusión

El análisis de los cambios importantes en las correlaciones de fuerzas en los sistemas políticos (entendiendo esto como cambio de actores políticos y/o su poder relativo) de los países objeto de estudio para entender el impacto de estos en la pobreza y la desigualdad llevó a proponer una clasificación de estos cambios en distributivos, acumulativos o mixtos, según el énfasis atribuible a las principales políticas emanadas de estos procesos. La revisión de la información estudiada y su ordenamiento, lleva a ratificar lo indicado antes del ejercicio, ninguno de estos períodos es evidentemente distributivo o acumulativo en sentido absoluto. Además, se arriba a la conclusión que el impacto de estos procesos en la pobreza y la desigualdad nunca es inmediato y en muchos casos tampoco es directo y que los resultados del proceso no dependen exclusivamente de los resultados del conflicto político interno, sino que están condicionados por la situación internacional, y por el entorno económico en el que estos se desarrollan

En el caso de los períodos que se denominaron distributivos, se encontró que estos dos factores fueron determinantes en los resultados sociales en el corto y mediano plazo. La guerra fría y la profundidad de la crisis económica centroamericana fueron factores que influyeron para neutralizar los posibles efectos positivos de las políticas distributivas y a desencadenar un conflicto político que provocó pérdidas humanas y materiales que terminaron por empobrecer aún más a estas sociedades. En Nicaragua y El Salvador de finales de los setentas y principios de los ochentas puede visualizarse la manera en que medidas favorables a la disminución de las desigualdades polarizaron estas sociedades y condujeron a conflictos internos con fuerte injerencia internacional. Además, y de cara a la argumentación que se ha venido planteando, se establece que medidas enfáticamente distributivas sólo pueden implementarse a partir del predominio – casi autoritario – de un determinado grupo en el poder (en este caso las Juntas Revolucionarias de El Salvador y Nicaragua), y que por lo tanto, anulan el juego democrático. La distribución radical rara vez puede ser producto del consenso, ya que los afectados se opondrán por todos los medios disponibles a este proceso.

En cuanto a los períodos acumulativos estudiados, se encuentra que estos se dieron en momentos de crecimiento económico. Lejos del efecto rebalse, la concentración se ha profundizado durante tiempo de auge económico. En la arena política los períodos acumulativos presentan diferencias en cada uno de los países estudiados. En El Salvador, la característica es la polarización política en dos fuerzas ideológica y programáticamente diferenciadas y el predominio electoral claro de una de ellas. El control del ejecutivo y de un porcentaje significativo del legislativo, así como la consolidación de una oposición leal es lo que le permitió a ARENA implementar políticas orientadas a sentar las bases de un nuevo modelo económico que beneficia principalmente a los grupos de su entorno. Con un FMLN armado o ilegal ARENA no tendría legitimidad para impulsar su proyecto político. Por el contrario, un partido ex guerrillero fuerte, pero enredado en un entramado institucional adverso favoreció este cambio.

En Nicaragua, no se encuentra un predominio total de una fuerza política sobre otra. Aunque el FSLN perdió consecutivamente tres elecciones presidenciales, mantuvo importantes espacios de poder que obligaron a los liberales a un pacto que viabilizó no sólo la acumulación de los grupos económicos cercanos a estos partidos sino provocó una

auténtica des democratización al modificar las instituciones políticas para favorecer a estos dos grupos. En este caso se asistió a una concentración del poder político y económico.

En Guatemala, el período acumulativo estudiado se basó en la fluidez del sistema de partidos políticos. La inexistencia de proyectos políticos consistentes de derecha o izquierda; neoliberales o democráticos, ha permitido que los grupos de poder económico mantengan el control del Estado de manera extrapartidaria, convirtiéndose de esa manera en los grandes decisores. Las privatizaciones y las medidas orientadas a la liberalización económica fueron medidas de consenso entre partidos enclenques, dependientes y pendientes de los apoyos temporales del capital.

Finalmente, en los períodos que se denominaron mixtos, se encuentran similitudes en los casos salvadoreño y guatemalteco. En ambos países se negocia la ampliación y la democratización parcial de los sistemas políticos en un contexto económico marcado por el cambio de modelo e internacional definido por el fin de la guerra fría. En los dos países se encuentra una distribución de recursos políticos, cambios en el Estado y modificaciones leves en el gasto social. Estas transformaciones fueron avances relevantes en la construcción de democracias en estos países, pero también fueron la base política para un nuevo ciclo de acumulación. Los cambios políticos coincidieron fueron el requisito para sentar las nuevas bases de poder de los grupos económicos que en adelante se insertaron de manera distinta en los mercados internacionales. La ampliación de la democracia se dio a la par de la liberalización económica, la privatización y la reducción del Estado, provocando que los avances en algunas materias fueran neutralizados por los cambios en otras.

Nicaragua fue un caso excepcional. Dos gobiernos de distinto signo negociaron con diversos actores una paz y una transición a costa del bienestar de la mayoría de la población. La paz y la democracia son bienes estimables, aunque en este caso el precio fue un mayor empobrecimiento de la población y el enriquecimiento de los grupos ligados a las antiguas fuerzas políticas en pugna.

VI. Conclusión

La investigación que dio lugar a esta tesis se propuso analizar y discutir las relaciones entre democracia, política, desigualdad y pobreza en Nicaragua, El Salvador y Guatemala a partir de considerar las interacciones existentes -y posibles -entre estos factores. La política democracia tiende, o debería tender a reducir la pobreza y la desigualdad; sin embargo, las condiciones de alta desigualdad social pueden neutralizar las posibilidades de participación igualitarias propias de una democracia. El recorrido para el desarrollo de esta problemática inició con la discusión teórica y la elaboración de un modelo de análisis que permitiera captar estas relaciones. Posteriormente, se analizaron las bases históricas de la desigualdad en los países objeto de estudio, las condiciones en las que se implantaron las democracias electorales y los resultados de estas. Además se analizaron los procesos políticos recientes, intentando captar las consecuencias sociales de los cambios en el sistema político. En este apartado final se presentarán más que conclusiones generales una reflexión que englobe los hallazgos.

Al revisar los debates y discusiones en torno a los alcances y límites de la democracia, se ratificó lo relacionado con el hecho de que la democracia constituye un objeto y un campo de disputa, y que los procesos políticos contemporáneos confirman que es un conflicto que no ha terminado y que los resultados del mismo son diversos. La experiencia histórica de los países de Europa occidental y de algunas experiencias latinoamericanas muestran que las democracias efectivamente pueden contribuir a crear condiciones de igualdad social, pero que este proceso no es unilineal ni siempre arriba a los mismos resultados. La igualdad social depende en buena medida de las capacidades de los estados, del entorno internacional y del tipo de desarrollo – y capitalismo – que se da en los países. Pero, sobre todo, las posibilidades de impulsar políticas igualitarias requieren de correlaciones de fuerzas políticas que permitan implementar políticas distributivas. Estos resultados virtuosos no son, y casi nunca han sido, el resultado del despojo por parte de las mayorías miserables de las riquezas de los acaudalados. Esto ha sido el resultado de procesos políticos de mediano plazo que han implicado la constitución de coaliciones amplias que han logrado establecer pactos políticos en los que las políticas igualitarias no son sólo el resultado de la coerción o la amenaza de la violencia, sino de un acuerdo sobre el tipo de sociedad a la que se aspira.

En los países que se estudiaron existen obstáculos de orden estructural para que las democracias puedan establecerse y desarrollarse más allá de lo meramente procedimental. Las condiciones de pobreza y desigualdad se constituyen en obstáculos para el desarrollo de procesos de democratización porque minan y limitan los fundamentos de este régimen político. La igualdad política para que sea real requiere una mínima igualdad social que permita el desarrollo si no de una ciudadanía plena, por lo menos de ciertas bases comunes para todos los miembros de una sociedad. La pobreza y la desigualdad crean lo que se ha venido denominando como una distorsión estructural del sistema político que provoca que este se convierta en un ámbito productor y reproductor de la desigualdad. Una metáfora / caricatura de esto sería afirmar que se constituyen democracias de pobres para que gobiernen los ricos.

Pero los hechos son más complejos; esta distorsión estructural está sustentada en procesos de mediana y larga duración que hacen que la persistencia de la desigualdad en el ámbito político no descansa sólo en un entramado institucional adverso pero en todo caso reformable. En la política operan mecanismos enraizados, culturas políticas que aparecen incluso en aquellos grupos que están a favor del cambio. Los partidos, las organizaciones sociales, las iglesias, tienden a operar en estos códigos, promoviendo mecanismo de exclusión.

Pero la distorsión estructural del sistema político no es la única consecuencia de las condiciones de alta desigualdad. Estas condiciones generan polarización social que a su vez impide la creación de las coaliciones políticas amplias que en su caso podrían, en un programa gradualista impulsar políticas de igualdad. La desigualdad polariza a las sociedades, aunque esta se expresa políticamente de manera distinta. En ciertas condiciones, en la experiencia centroamericana, la polarización ha conducido al conflicto, al enfrentamiento directo entre quienes detentan el poder y quienes están excluidos. Esto limitó las posibilidades del desarrollo de las democracias y, en los casos estudiados no permitió que las políticas distributivas – arrancadas e impuestas a los poderosos – se tradujeran en mejores condiciones de vida.

En condiciones democráticas, esta polarización social ha contribuido a la fragmentación política y a la utilización de métodos clientelares para captar y mantener a contingentes de electores – no de ciudadanos -. No es casual entonces que en El Salvador

las zonas rurales más pobres sean bastiones electorales de ARENA; que en Nicaragua sandinistas y liberales cuenten con bases populares leales; y que, en Guatemala en departamentos pobres como Quiché se vote por partidos que, como el FRG son expresión del conservadurismo y militarismo. En todos los casos mencionados la vinculación de los electores con los partidos esta mediada por el intercambio, asimétrico eso sí, antes que por una identificación política e ideológica. Además, en muchos casos la respuesta a la miseria y a la exclusión no es la participación política en un proyecto transformador, sino el refugiarse en la fe religiosa y adscribirse a las miles de denominaciones protestantes que se multiplican en la región.

Los obstáculos a la construcción de sociedades democráticas en los países objeto de estudio también incluyen limitaciones en los estados y la fragilidad económica. Sobre el primer aspecto, existe cierto consenso en que un estado fuerte es necesario, aunque insuficiente para el desarrollo de las democracias. En los países que se estudiaron los estados son tardíos, débiles y limitados en cuanto a posibilidades y alcances. Fueron en el mejor de los casos instrumentos para crear las condiciones para la acumulación: a finales del siglo XIX crearon la infraestructura necesaria para el auge cafetalero, en la post segunda guerra mundial alentaron el crecimiento excluyente y concentrador. Los pocos intentos de dotarlo de un proyecto nacional fueron abortados. Por otro lado, las economías de estos países son pequeñas y dependientes del exterior, la inserción en la agroexportación fue limitada a las elites, que acaparó los beneficios del crecimiento.

Las desigualdades, de larga, media y corta duración se condensan y filtran en el sistema político. Cuando se implantaron las democracias electorales, los actores no iniciaron el juego político en condiciones de igualdad, las propias reglas, en el caso de El Salvador y Guatemala, fueron diseñadas para mantener las lógicas de la exclusión política. En Nicaragua el proceso revolucionario abortado por la guerra y la agresión exterior no pudo ni terminar con la pobreza y la desigualdad ni consolidar la democracia participativa. La democracia que resultó de este proceso permitió la salida pacífica de los sandinistas, pero sentó las bases para un proceso de des democratización que, hasta el momento ha concentrado el poder político en dos grupos políticos y no ha podido enfrentar el desafío de la miseria en este país.

En el capítulo V se analizaron los procesos acumulativos, distributivos y mixtos, ahora se realizarán algunas reflexiones globales por cada uno de los países estudiados. En el caso guatemalteco, las desigualdades han persistido y se profundizaron a partir de categorías étnicas, cuyos fundamentos se encuentran en el orden colonial. La exclusión política y el mantenimiento a sangre y fuego de un modelo económico productor de miseria condujo el conflicto político al campo militar. La guerra terminó en actos genocidas contra el pueblo maya y con la eliminación y la proscripción de las fuerzas opositoras.

Esa fue la cuna de la democracia en este país. La apertura política limitada en un principio y los mayores espacios de participación que se abrieron después de los acuerdos de paz no se han traducido hasta el momento en cambios importantes en la estructura social. El modelo económico ha cambiado, los grupos dominantes se han renovado, pero la exclusión de la población rural e indígena sigue presente. El desafío de la desigualdad en este país requiere cirugía mayor, cambios radicales en el estado, la sociedad y la cultura que sólo pueden lograrse mediante amplios acuerdos, acuerdos hasta el momento bloqueados por las propias asimetrías de poder.

El Salvador finalmente dejó de ser un país agroexportador, de ser el patrimonio de las catorce familias para integrarse – de manera adversa – a la economía estadounidense. Los pobres expulsados del país son hoy los que sostienen a través de las remesas una economía de servicios dominada por los grupos económicos que durante los ochentas se diversificaron y pasaron de ser oligarcas a convertirse en ejecutivos modernos, globalizados. La democracia fue el resultado de dos rebeliones campesinas. La primera, ahogada en sangre en 1932 abrió un ciclo de crisis política que terminó con el inicio de la guerra civil en enero de 1981. La segunda se expresó en esos diez años de accionar militar de una guerrilla con combatientes y bases de apoyo eminentemente campesinos.

Pero la democracia dejó a un lado a sus artífices. Con el cambio de modelo económico lo agrícola dejó de ser estratégico para los grupos dominantes y, los dirigentes guerrilleros convertidos en políticos democráticos encontraron mayor interlocución y apoyo en las zonas urbanas – el FMLN gobierna desde hace 10 años San Salvador – dejando de lado el programa agrario. La pobreza extrema en las zonas rurales de El Salvador no se ha reducido en los últimos 15 años, y estas zonas – donde se vota mayoritariamente por ARENA – resultan ser determinantes para bloquear la posibilidad de una coalición

distributiva. El sistema político polarizado ideológicamente resultó funcional para las elites económicas que han implementado su programa a pesar de la oposición canalizada institucionalmente del FMLN.

La democracia nicaragüense emergió como resultado de una revolución que no pudo ser, como el mal menor frente a la continuidad de la intervención y agresión extranjera. La paz fue más importante que terminar con la pobreza y la desigualdad. Pero esta democracia permitió que regresaran los rasgos de hierro de la política nicaragüense: la continuidad de la intervención norteamericana en los asuntos internos, y la sustitución de la competencia igualitaria por el poder por el pacto entre elites para repartirse los recursos políticos y económicos y bloquear y limitar lo democrático de este régimen político. El demos fue sustituido por los partidos, y los partidos por los caudillos. La pobreza y la desigualdad persisten en esta democracia pactada.

¿Cuáles son entonces las posibilidades de que estas democracias puedan enfrentar la pobreza y la desigualdad? De las lecciones aprendidas se concluye que políticas distributivas sólo han sido posibles en Centroamérica en procesos revolucionarios en los que la democracia se ve limitada o abiertamente relegada. El tiempo de las revoluciones del todo o nada parece haber llegado a su fin. Por el contrario, los procesos políticos democráticos permitieron dinámicas de acumulación y concentración como nunca se habían dado en la historia de Centroamérica. Los principales grupos económicos de la región no sólo se consolidaron sino se globalizaron a la par de los procesos de democratización. Los estados cumplieron un rol en este proceso facilitando la expansión de estos grupos. Sin embargo, este auge de los grupos globalizados tampoco ha provocado un derrame significativo, ni siquiera ha contribuido a la generación de buenos empleos, la precarización laboral es la constante en la región.

Centroamérica alcanzó la democracia cuando esta dejó de ser lo que era. El sistema político se amplió, se democratizó, al tiempo que el Estado se redujo política y financieramente. ¿Existen alternativas desde la política? Los períodos que se denominaron como mixtos pueden contribuir a responder esta interrogante. En estos, a través de acuerdos, de coaliciones amplias se logró avanzar en la democratización de los sistemas políticos. Acuerdos y coaliciones de este tipo pueden también conciliar el crecimiento económico y la acumulación con el mayor gasto social y la implementación de políticas de

igualdad. La condición de esto es terminar o reducir los efectos de las distorsiones estructurales a través de nuevas reformas políticas que profundicen las democracias en estos países.

VI. Bibliografía

- Acuña Ortega, Víctor Hugo (editor)
1994 Historia General de Centroamérica tomo IV. Las repúblicas agroexportadoras.
FLACSO Costa Rica. 449p.
- Agosin, Manuel R y Roberto Machado
2004. Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica.
Banco Interamericano de Desarrollo. 26 p.
- Aguilar Sánchez, Carlos
2000 Los procesos de democratización bajo esquema neoliberal. El caso de Nicaragua.
Informe final del concurso; Democracia, derechos sociales y equidad. CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/asanchez.pdf>. 27p.
- Aguilera Peralta, Gabriel
1994 “Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil; el golpe de Estado y la
Instancia Nacional de Consenso en Guatemala.” .” En: ¿Qué será de
Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil.
Carballo y Maihol compiladores. Pp. 225-240.
- Aguilera, Gabriel y Edelberto Torres – Rivas (compiladores)
1986 Los hechos que formaron la crisis.
ICADIS. Costa Rica. 228 p.
- Aguilera, Gabriel, Abelardo Morales y Carlos Sojo
1991 Centroamérica: de Reagan a Bush.
FLACSO Costa Rica. 298 p.
- Albiac, María Dolores
2002 “Los ricos más ricos de El Salvador”
En: El Salvador: la transición y sus problemas. Cardenal y González (compiladores)
UCA Editores. El Salvador. Pp. 153-197.
- Andersem, Lykke E. -
2003 Proyecciones de población y pobreza para Nicaragua 1995-2015.
Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. Bolivia. 58 p.
- Anderson, L., Ms. Lewis Beck y M. Stegmaier.
2003 “Post-socialist democratization: a comparative political economy model of the vote
for Hungary and Nicaragua.” En: Electoral Studies. 22. Pp. 469-484.
- Anderson, Thomas
1976 El Salvador. Los sucesos políticos de 1932.
Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana. 250 p
- Andrade- Eekhoff, Katharine
2003 Mitos y realidades: el impacto económico de la migración en los hogares rurales.
FLACSO El Salvador. El Salvador. 143 p.
- Andrade - Eekhoff, Katharine y Claudia Marina Silva Avalos
2004 “La globalización de la periferia: flujos transnacionales migratorios y el tejido
socioproductivo local en América Central.”. En: Revista Centroamericana de
Ciencias Sociales. No. 1 Vol 1. Pp. 57-86
- Armstrong, Robert y Janet S. Rubin
1989 El Salvador. (El rostro de la Revolución).
El Salvador: UCA Editores. 237 p.

- Artiga González, Alvaro
 2003 Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)
 UCA Editores. El Salvador. 258 p.
- 2002 Estudio sobre sistemas electorales y sistema de partidos en Centroamérica y Panamá. (insumo preparado para el segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá). Mimeo. 61 p.
- 2000 La política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica.
 Fundaungo. El Salvador. 233 p.
- Autés, Michel
 2000 "Tres formas de desligadura."
 En: La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices. Karsz, Saül (coordinador). Editorial Gedisa. España. Pp 15-53.
- Azpuru, Dinorah
 2006 Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Resumen ejecutivo. ASIES, FLUNDAUNGO, IDRC. Guatemala. 102 p.
- Banco Mundial
 2003 República de El Salvador. Memorando Económico sobre el país.
 Banco Mundial. Estados Unidos de América. 42 p.
- Barahona, Manuel, Pablo Sauma y Edelberto Torres-Rivas
 2005 Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. PNUD. Guatemala. 35 p.
- Berry, Albert
 2003 "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo." Revista de la CEPAL 79. PP 101-115.
- Binetti, Cario y Fernando Carrillo (editores)
 2004 ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina.
 Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia. 333 p.
- Bitrán, Ricardo
 2006 Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica
 CEPAL Chile. 70 p.
- Bobbio, Norberto
 1986 El futuro de la democracia.
 Fondo de Cultura Económica. México 1986.
- Bodemer, Klaus y Eduardo Gamarra (editores)
 2002 Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional.
 Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 396 p.
- Boix, Caries
 2004 Democracy and Redistribution
 Cambridge University Press. 264 p.
- Boix, Caries y Susan Stokes
 2003 "Endogenous Democratization."
 En: World Politics. Vol. 55 No. 4. Pp. 517-549.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coordinadores)
 2004 La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos.
 Siglo XXI Editores. México. 539 p.

- Boneo, Horacio y Edelberto Torres Rivas
2000 ¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral. Idea Internacional. Guatemala. 207 p.
- Bonini, Roberto
2007 Dar una mano a la paz. Crónica de la facilitación de la Comunidad de San Egidio en el proceso de paz de Guatemala (1995-1996). Guatemala. Instituto Italiano de Cultura. 265 p.
- Borón, Atilio
2000 Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo. Editorial Fondo de Cultura Económica. Argentina. 247 p.
- Bovero, Michelangelo
2002 Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores. Editorial Trotta. España. 175 p.
- Bracking, Sarah
2003 The Political Economy of Chronic Poverty. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Pp. 38 p.
- Bradley, David, Evelyne Huber, Stephanie Moller, Francis Nielsen y John D. Stephens
2003 "Distribution and redistribution in Postindustrial Democracies." En: World Politics. Vol. 55 Num 2, Pp. 193-228.
- Brett, Roddy
2006 Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996. F y G Editores. Guatemala. 299 p.
- Bricker, Victoria
1989 El cristo indígena, el rey nativo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Browning, David
1998 El Salvador, la tierra y el hombre. Dirección de publicaciones e impresos. El Salvador. 525 p.
- Bulmer-Thomas, Victor
1991 A Long – Run Model of Development for Central America. Institute of Latin American Studies. University of London. Inglaterra. 60 p.
1995 The State, the Market and Elections in Latin America: How Much has really changed? Institute of Latin American Studies. University of London. Inglaterra. 22 p.
- Cambranes, J. C.
1996 Café y Campesinos. Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1854-1897. Editorial Catriel. España. 317 p.
- Carballo Quintana y Günther Maihold (compiladores)
1994 ¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. Friedrich Ebert Stiftung y CEDAL. Costa Rica. 345 p.
- Cardoza y Aragón, Luis
1994 La Revolución Guatemalteca. Guatemala: Editorial del Pensativo. 215 p.

- Casas, Kevin
2002 Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. Documento preparado para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD. Costa Rica. 76 p.
- Casaus, Marta
1992 Guatemala: Linaje y Racismo. FLACSO Costa Rica. 343 p.
1993 "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas." En: Centroamérica. Balance de la década de los 80. Una perspectiva regional. Fundación CEDEAL. España. Pp. 265-320.
- Centeno, Pavel et al
2004 Realidades distintas, dilemas comunes. La pobreza no es como la pintan. FLACSO Guatemala. 91 p.
- CEH I Comisión para el Esclarecimiento Histórico
1999 Guatemala Memoria del Silencio. Tomo I. Guatemala: UNOPS. 288 p.
- CEH II Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
1999 Guatemala Memoria del Silencio. Tomo II. Guatemala: UNOPS. 528 p.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
2006 Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. CEPAL. México. 69 p.
2001 Centroamérica: Desarrollo, política macroeconómica y sustentabilidad social. CEPAL, Chile. 86p.
- Chamorro, Carlos
2002 El poder de la prensa: entre el Mercado y El Estado. Documento preparado para el informe regional de Desarrollo Humano. Costa Rica. 43 p.
- Ching, Erick
2001 "Los archivos de Moscú y una nueva interpretación de la insurrección del 32" En: *El Salvador, 1932. Los sucesos políticos.* (Thomas R. Anderson). Biblioteca de Historia Salvadoreña. El Salvador: CONCULTURA. pp. 57-63.
- Cimadamore, Alberto, Hartley Dean y Jorge Siqueira (Editores)
2005 The poverty of the state; reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. CLACSO. Argentina. 320 p.
- Cojtí, Demetrio
2005 La difícil transición al Estado Multinacional. El caso del estado monoétnico de Guatemala: 2004. Editorial Cholsamaj. Guatemala. 167 p.
- Costafreda, Andrea
2004 Del determinismo institucional a la agencia política. Escenarios para el cambio en América Latina. Documentos de trabajo número 2. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. 30 p.
- Dagnino, Evelina et al.
2005 Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. Cuadernos para la democratización 3. CIESAS y Universidad Veracruzana. México. 104 p.

- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coordinadores).
 2006 La disputa por la construcción democrática en América Latina.
 Fondo de Cultura Económica, CIESAS y Universidad Veracruzana. México. 536 p.
- Dalton, Roque
 1982 Miguel Mármol: los sucesos de El Salvador 1932.
 México: Ediciones Cuicuilco. Escuela Nacional de Antropología e Historia. 564 p.
- 1994 El Salvador (monografía)
 UCA Editores. El Salvador. 217 p.
- De Ferranti, David et al.
 2004 Inequality in Latin America. Breaking with History?
 The World Bank. 380 p.
- Dijkstra, A. Geske
 1999 Technocracy Questioned: Assessing Economic Stabilisation in Nicaragua.
 En: Bull. Latina Am. Res. Vol. 18 No3. Pp. 295-310.
- Doorenspleet, Renske
 2004 "The structural context of recent transitions to democracy".
 En: European Journal of Political Research. No. 43. Pp. 309-335.
- Dosal, Paul
 2005 El ascenso de las elites industriales en Guatemala. 1871.1994.
 Editorial Piedra Santa Guatemala. 338 p.
- Doyal, Len y Ian Gough
 1991 A Theory of Human Need.
 Macmillan Education Ltd. Inglaterra. 365 p.
- Drydyk, Jay
 2005 "When is Development more Democratic?"
 En: Journal of Human Development. Vol. 6 No 2. Pp. 247-267.
- Easton, David
 1997 "Categorías para el análisis sistémico de la política."
 En: Enfoques sobre Teoría Política. David Easton compilador. Argentina.
 Amorrortu editores. Pp. 216-231. (Artículo escrito originalmente en 1965)
- Echeverría, Julio
 2003 "La teoría del sistema político."
 En: Democracia, gobernabilidad y cultura política. (Felipe Burbano de Lara compilador) FLACSO Ecuador. Pp. 83-106.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero
 2001 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en
 América Latina. CEPAL. Chile. 52 p.
- Filgueira, Carlos y Andrés Peri
 2004 América Latina : los rostros de la pobreza y sus causas determinantes.
 CEPAL. Chile. 61 p.
- Fitoussi, Jean – Paul y Pierre Rosanvallon
 1997 La nueva era de las desigualdades.
 Editorial Manantial. Argentina. 238 p.
- FLACSO Costa Rica y Universidad de Costa Rica
 2005 Centroamérica en Cifras 1980-2005.
 FLACSO. Costa Rica. 266 p.

- Fleury, Sonia
2004 "Ciudadanías, exclusion y democracia."
En: Nueva Sociedad 193. Pp. 62-75.
- Friedman, Steven
2002 "Democracy, inequality, and the Reconstitution of Politics"
En: Democratic governance & Social Inequality. (Tulchin y Brown editors).
Lynne Rienner Publishers. Pp. 13-39.
- Frühling, Pierre, Miguel González y Hans Setter Buvollen
2007 Etnicidad y nación. El Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987-2007)
F y G Editores. Guatemala. 428 p.
- Fuentes Knight, Juan Alberto
2006 Reos de la política fiscal en América Central
CEPAL, México. 59 p.
- Fung, Talía y Carlos Cabrera
2002 "Acercamientos a la complejidad del concepto 'sistema político'".
En: Cuba Siglo XXI Revista Virtual.
- Funkhouser, Edward y Juan Pablo Pérez Sáinz (editores)
1997 Centroamérica en Reestructuración. Mercado laboral y pobreza en Centroamérica.
FLACSO Costa Rica.
- Galich, Manuel
1977 Del pánico al ataque.
Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala. 388p.
- García Sánchez, Ester
2007 "El concepto de actor, Reflexiones y propuestas para la ciencia política."
En: Andamios. Volumen 3 Número 6. Pp. 199-216.
- Garnier, Leonardo
1994 "La economía centroamericana en los ochenta: ¿Nuevos rumbos o callejón sin salida?". En: Historia General de Centroamérica Tomo VI. Historia inmediata. Pp. 89-162.
- Geske Dijkstra, A.
1999 "Technocracy Questioned: Assessing Economic Stabilization in Nicaragua".
En: Bulletin of Latin American Research. Vol. 18 No 3. Pp. 295-310.
- Gleijeses, Piero
1992 Shattered Hope. The Guatemalaian Revolution and the United States, 1944-1954.
Princeton University Press. Estados Unidos de América. 430 p.
- Gómez Sabán, Juan Carlos
2005 La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. CEPAL. Chile. 81 p.
- Gough, Ian
2000 Global Capital, Human Needs and Social Policies
Palgrave. Gran Bretaña. 241p.
- Gootenberg, Paul
2004 "Desigualdades persistentes en América Latina: historia y cultura."
En: Alteridades 28. Pp. 9-19.
- Grabendorff, Wolf, Heinrich Krumwiede y Jorg Todt (editores)
1984 Political Change in Central America. Internal and External Dimensions.
Westview Press. Estados Unidos de América. 312 p.

Gradstein, Mark y Branco Milanovic

2004 "Does Liberte=Egalite? A survey of the empirical links between Democracy and Inequality with some evidence on the Transition Economies." En: Journal of Economic Surveys. Vol. 18 No. 4. Pp. 515-537.

Guerra-Borges, Alfredo

1994 "El desarrollo económico."

En: Historia General de Centroamérica tomo V. De la posguerra a la crisis. (Pérez Brignoli editor). FLACSO Costa Rica. Pp. 13-83.

Guimaraes, Joao, Nestor Avendaño y Gene Dijkstra

2007 Nicaragua: Pobreza, problema postergado.

Institute of Social Studies. Holanda. 81 p.

Guimaraes, Joao, Nestor Avendaño, Guillermo Lathrop y Geske Dijkstra.

2004 La estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y continuidad.

Institute of Social Studies. Holanda. 104 p.

Guimaraes, Joao y Nestor Avendaño

2003 ¿Estrategia sin Dueño? La estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua.

Institute of Social Studies. Holanda. 101 p.

Hernández, Rafael y Daybel Pañellas

2007 "Sobre la transición socialista en Cuba: un simposio."

En: Temas. No. 50-51. Pp. 126-163.

Hoffman, Nelly y Miguel Angel Centeno

2004 "El continente invertido. Desigualdades en América Latina."

En: Nueva Sociedad 193. Pp- 97-118.

Huber, Evelyn, Dietrich Rueschemeyer; John D. Stephens

1997 "The Paradoxes of Contemporary Democracy. Formal, participatory and social dimensions." En: Comparative Politics. Vol. 29 No.3 Pp. 323-342.

ICEFI Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

2007 La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central.

ICEFI Guatemala. 207 p.

2004 Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países. ICEF Guatemala. 19 p.

Jaramillo, Felipe

2005 "Retos de la política fiscal en Centroamérica."

En: Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. No 5. pp. 4-11.

Jonas, Susanne

2000 De centauros y palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco.

Guatemala: FLACSO. 511 p.

1982 "Central America as a theater of U.S. Cold War Politics."

En: Latin American Perspectives. Vol. IX No. 3 Pp. 123-128

Jung, Harald

1984 "The Civil War in El Salvador".

En: Political Change in Central America. Internal and External Dimensions. Grabendorff et al (editores). Westview Press. Estados Unidos de América. Pp. 83-96.

- Kakwani, Nanak; Shahid Khander and Hyun H.Son
 2004 Pro-poor growth: concepts and measurement with country case studies.
 International Poverty Centre. United Nations Development Programme. 26p.
- Karstedt, Susanne
 2003 "Legacies of a culture of inequality: The Janus face of crime in post-communist countries." En: Crime, law & Social Change. 40. Pp. 295-320.
- Knight, Jack
 1998 Institutions and social conflict.
 Cambridge University Press. 233 p.
- Koberstein, Hans
 2000 Políticas de comunicación formales e informales y Democratización de América Latina. El Caso de Guatemala. Fundación Friedrich Ebert Guatemala. 200 p.
- Krauthammer, Charles
 1990 "The unipolar moment".
 En: Foreign Affairs. Vol. 70 No. 1.
- Krenerich, Michael
 1996 "Esbozo de la historia electoral nicaragüense, 1950-1990."
 En: Revista de Historia No7. Instituto de Historia de Nicaragua. Nicaragua. Pp 42-67
- Landman, Todd
 1999 "Economic Decelopment and Democracy: the view from Latin America"
 En; Political Studies. XLVII Pp. 607-626.
- Lazo, Francisco
 2005 Las principales transformaciones económicas experimentadas en El Salvador 1989-2003. Mimeo. 14 p.
- Lehoucq, Fabrice y David L. Wall
 2004 "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala."
 En: Electoral Studies. 23 Pp. 485-500.
- Lesgart, Cecilia
 2000 Entre las experiencias y las expectativas. Producción intelectual de la idea de Transición a la Democracia. Tesis doctorado en Investigación con especialización en Ciencia Política. FLACSO México. 312 p
- Levi, Margaret
 2002 "The state of the study of the State"
 En: Political Science. State of the Discipline. (Katznelson y Milner editors)
 American Political Science Association. W.W. Norton. Pp. 33-55.
- Lindblom, Charles
 2001 The market system: what it is, how it roeks, an what to make of it.
 Yale University Press. Estados Unidos de América.
- López Rivera, Oscar Augusto
 1999 Guatemala: intimidades de la pobreza.
 Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 373 p.
- López, Oscar (coordinador)
 2004 Nociones elementales para entender la pobreza.
 FLACSO Guatemala. 48 p.

- Lungo Uclés, Mario
1991 El Salvador en los años 90: contrainsurgencia y revolución.
Cuba: Editorial Casa de las Américas. 222 p.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn
2005 La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacético. CEPAL. Chile. 43 p.
- Macías-Aymar, Iñigo
2004 “¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia? Primeros resultados.” En: Instituciones y desarrollo No 16. Pp. 249-278.
- Mahoney, James
2002 The legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America. The John Hopkins University Press. Estados Unidos de América. 416 p.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes
2002 “Elecciones y representación.”
En: Zona Abierta No. 100/101. Pp. 18-45.
- Manley, John F.
2003 “Neo Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II.”
En: The Democracy Sourcebook. (Robert Dahl et al editores). The MIT Press. Estados Unidos de América. Pp. 381-392.
- Manor, James
2004 “Democratisation with inclusión: political reforms and people’s empowerment at the grassroots.” En: Journal of Human Development. Vol. 5 No. 1. Pp. 5-29.
- Martí, Salvador
1997 Nicaragua 1980-1986; ¿hacia qué tipo de democracia?
España. Universitat Autònoma de Barcelona. 43 p.
- Martí i Puig, Salvador
1997 “Cuando la revolución llegó al campo. La política agraria sandinista. Su debate y su impacto en las zonas rurales del interior. En: Anuario de Estudios Centroamericanos Vo. 23. PP. 71.114
- Martínez Peláez, Severo
1991 Motines de indios.
Ediciones en Marcha. Guatemala. 479 p.
- 1971 La patria del criollo.
Editorial Universitaria. Guatemala. 786 p.
- Matus G., Mario
2004 “Trayectorias divergentes de la desigualdad en América Latina.”
En: Instituciones y Desarrollo No. 16. Pp. 195-248.
- McCleary, Rachel M.
1999 Imponiendo la Democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado.
Editorial Artemis. Guatemala. 380 p.
- Menjívar Rafael y Juan Diego Trejos
1990 La pobreza en América Central.
FLACSO Costa Rica.
- Menjívar Ochoa, Rafael
2006 Tiempos de Locura. El Salvador 1979-1981.
El Salvador: FLACSO El Salvador. 306p.

- Mires, Fernando
2006 "Izquierda, empresarios y política".
En: Nueva Sociedad 202. Pp. 60-73.
- Monteforte Toledo, Mario
1998 Vinicio. Entrevista de Mario Monteforte Toledo.
Editorial Artemio Edinter. Guatemala. 223 p
- Montes, Segundo
1986 El Agro Salvadoreño (1973.1980)
UCA Editores. El Salvador. 309 p.
- Mora Salas, Minor
2004 "Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?"
En: Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates.
(Minor Mora, Juan Pablo Pérez Sáinz y Fernando Cortés). FLACSO Costa Rica.
Pp.9-44.
- Moulián, Tomás
2004 "La política y los claroscuros de la democracia en Iberoamérica".
En: El debate político. Revista Iberoamericana de Análisis Político. Año 1 No. 1
Fondo de Cultura Económica. Argentina. Pp: 61-68.
- 2001 Socialismo del siglo XXI. La quinta vía.
Editorial Lom. Chile. 179p.
- Muller, Edward N.
1988 "Democracy, Economic Development, and Income Inequality"
En: American Sociology Review. Vol 53 No.1 Pp. 50-68
- Naranjo, Fernando E.
1994 "Centroamérica: los procesos de ajuste estructural, la situación económica actual y las perspectivas en el corto plazo." En: ¿Qué será de Centroamérica? gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. Carballo y Maihol compiladores. Pp. 143-189.
- Narayan, Deepa
2000 La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?
Banco Mundial. 300 p.
- Nellis, John y Nancy Birdsall editores.
2005 Reality Check: The Distributional Impact of privatization in Developing Countries.
Center For Global Development. 426 p.
- Nún, José
2004 "Estado y ciudadanía."
En: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia. PNUD. Perú. Pp. 159-176.
- 2000 Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?
Editorial Fondo de Cultura Económica. Argentina. 182 p.
- Núñez Soto, Orlando
1987 Transición y lucha de clases en Nicaragua 1979-1986.
Siglo Veintiuno Editores. México. 241 p.
- Nussbaum, Martha C.
2000 Women and Human Development. The capabilities approach.
Cambridge University Press. Estados Unidos de América. 312 p.

O'Donnell, Guillermo

2004 "Human development, human rights and democracy."

En: The Quality of Democracy. Theory and Applications. (O'Donnell, Vargas e Iazzetta editors). University of Notre Dame Press. Pp. 9-92.

1994 "Delegative Democracy"

En: Journal of Democracy. Vol. 5 No. 1. Pp. 55-69.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter

1986 Transiciones de un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. 4. Editorial Paidós. Argentina 127 p.

O'Relley, Z. Edward

2006 "Privatization and some economica and social consequences: higher incomes, greater inequalities.". En: The Social Science Journal. Article in Press. Pp. 1-6.

Orozco, Manuel

2007 "Centroamérica: retos, conflictos y perspectivas en el siglo XXI."

En: Temas. No. 50-51. Pp. 52-63.

Oxhorn, Philip

2006 "Democracias Desiguales: efectos de la pobreza sobre la viabilidad y la calidad democráticas." En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Isunza y Olvera coordinadores. Clesas, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa Editores. México. Pp. 193-221.

Oyen, Else (coordinador)

2005 The Polyscopic Landscape of Poverty Research. "State of the art" in International Poverty Research. An overview and 6 in depth studies. Comparative Research Programme on Poverty. Noruega. 182 p.

Palerm, Angel

1998 Antropología y marxismo.
CIESAS. México. 205 p.

Payeras, Mario

1991 Los fusiles de octubre.
México: Juan Pablos Editor. 210 p.

Pearce, jenny

1998 "From civil war to 'civil society': has the end of the Cold War brought Peace to Central America?" En: Internacional Affaris. Vol. 74, No. 3. Pp. 587-615.

Pérez-Baltodano, Andrés

2003 Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica. Universidad Centroamericana. Nicaragua. 866 p.

Pérez Brignoli, Héctor (editor)

1994 Historia General de Centroamérica. Tomo III. De la ilustración al liberalismo.
FLACSO Costa Rica. 292 p.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo et al.
- 2004 La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90. CEPAL y FLACSO Costa Rica. 171 p.
- 2004a "Algunas hipótesis sobre desigualdad social y mercado de trabajo. Reflexiones desde Centroamérica." En: Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates. (Minor Mora, Juan Pablo Pérez Sáinz y Fernando Cortés). FLACSO Costa Rica. Pp. 45-72.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Minor Mora Salas
- 2004 "De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo." En: *Alteridades* 14. Pp. 37-49.
- 2006 De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica. Avances de Investigación 6. Fundación Carolina. Costa Rica. 280 p.
- PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 1994 La dimensión política del Desarrollo Humano. PNUD. Chile. 298 p.
- 2003 Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. PNUD Costa Rica. 414 p.
- 2004 La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Editorial Alfaguara. Argentina. 255 p.
- PNUD El Salvador
- 1999 Estado de la Nación en Desarrollo Humano. PNUD El Salvador. 137 p.
- Przeworski, Adam y Fernando Limogni
- 1997 "Modernization: Theories and Facts" World Politics Volume 49, Number 2. Center of International Studies Princeton University. Pp. 155-183
- Puchet, Jorge y Federico Torres
- 2000 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo. CEPAL. Chile. 70 p.
- Quinti, Gabriele
- 1997 Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación. - Algunos modelos - En: "Pobreza, exclusión y política social" Menjivar et al editores. Pp 71-
- Ramos, Carlos Guillermo
- 2002 "El Salvador: Transformación y conflicto social a fin del siglo." En: Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz. Dada (coordinador). FLACSO. El Salvador. Pp. 79-125.
- 1998 "Los actores de la contienda electoral: trayectorias y comportamientos políticos." En: *Las elecciones de 1997: ¿Un paso más en la transición democrática?* (Dada coordinador) El Salvador: FLACSO. Pp- 1-57
- Rannis, Gustav y Frances Stewart
- 2002 "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina". En: Revista de la CEPAL No. 78. Pp. 7-24.
- Rannis, Gustav, Frances Stewart y Emma Samman
- 2006 „Human Development: Beyond the Human Development Index“ En: Journal of Human Development Vol 7 No 3. Pp. 323-358.

- Reygadas, Luis
2004a "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional."
En: Política y cultura 22. Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 7-25.
- 2004 "Más allá de la clase, la étnica y el género: acciones frente a diversas formas de desigualdad en América Latina." En Alteridades 14. Pp. 91-106.
- Riker, William H.
1988 Liberalism against populism. A confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. Waveland Press. 311 p.
- Rojas Bolaños, Manuel
1994 "La política".
En: Historia General de Centroamérica tomo V. De la posguerra a la crisis. (Pérez Brignoli editor). FLACSO Costa Rica. Pp. 85-163.
- Ruiz, Susana y Belén Blázquez
2007 Nicaragua en la encrucijada: el liderazgo de Daniel Ortega y su influencia en el sistema político nicaragüense. España. Instituto de Ciéncies Politiques i Socials. 54 p.
- Sáenz de Tejada, Ricardo
2007 Revolucionarios en tiempos de paz: rompimientos y recomposición en las izquierdas de Guatemala y El Salvador. FLACSO. Guatemala. 264 p.
- 2005 Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala. Instituto de Gerencia Política. Guatemala. 311 p.
- Samayoa, Salvador
2003 El Salvador. La reforma pactada. El Salvador: UCA Editores. 673 p.
- Samper, Mario
1998 Producción cafetalera y poder político en Centroamérica. Editorial Universitaria Centroamericana. Costa Rica. 191 p.
- Santos Pérez, José Manuel
1999 Elites, poder local y régimen colonial. El Cabildo y los regidores de Santiago de Guatemala. 1700-1787. Universidad de Cádiz. España. 416 p.
- Sapir, Jacques
2004 Economistas contra la democracia. Los intereses inconfesables de los falsos expertos en economía. Ediciones B. España. 294 p.
- Sauma, Pablo
2003 Estudio sobre Desafío de la Equidad Social. Documento insumo para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD. Costa Rica 68 p.
- Schmitter, Philippe, Claudius Wagemann y Anastassia Obydenkova
2006 "Democratización y capacidad del Estado."
En: Reforma y democracia. No. 34.
- Schumpeter, Joseph A. I.
1976 Capitalism, socialism and democracy. Harper & Row. Estados Unidos de América. 431 p.

- Segovia, Alexander
 2002 Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador.
 G y G Editores. Guatemala. 317 p.
- 2004 "Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo." En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. No. 2 Vol. I. Pp. 5-38.
- Sen, Amartya
 1999 Desarrollo y Libertad.
 Editorial Planeta. 440 p.
- 2000 Nuevo examen de la desigualdad.
 Alianza Editorial. España 221 p.
- 2000a Social Exclusion: concept, Application, and Srutiny.
 Office of Environmente and Social Development. 54 p.
- Serrano Caldera, Alejandro (compilador)
 2000 La democracia y sus desafíos en Nicaragua.
 Fundación Friedrich Ebert y Universidad Politécnica de Nicaragua. Nicaragua. 245 p.
- Shapiro, Ian
 2003 The State of Democratic Theory.
 Princeton University Press. 183.
- 2002 "The state of Democratic Theory."
 En: Political Science. State of the Discipline. (Katznelson y Milner editors)
 American Political Science Association. W.W. Norton. Pp. 235-265.
- Sojo, Carlos
 1999 Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica. FLACSO Costa Rica. 278 p.
- 2003 "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social."
 En: Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe. Gacitúa et al editores. FLACSO Costa Rica y Banco Mundial. Pp. 51-90.
- 2004 "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas".
 En: Revista Mexicana de Sociología. Año 66 Número especial. Pp. 137-155.
- Solórzano, Mario
 1994 "Guatemala: para salvar la democracia."
 En: ¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil. Carballo y Maihol compiladores. Pp.241-256.
- 2001 "Participación y democracia en Guatemala."
 En: Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica. (Córdova et al compiladores) Fundaungo. El Salvador. Pp. 3-55.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi
 2007 "Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina." En: Visiones del Desarrollo. José Luis Machinea y Narcís Serra editores. CEPAL Chile. Pp. 77-156.
- Stewart, Frances
 2001 Horizontal Inequalities: A neglected dimension of Development.
 Inglaterra: Centre for research on inequality, human security and Ethnicity, CRISE.
 Queen Elizabeth House. University of Oxford.

- Strasser, Carlos
 2004 "La democracia del siglo XXI en América Latina. Apuntes sobre lo que es/no es y lo que será/no será." En: El debate político. Revista Iberoamericana de Análisis Político. Año 1 No. 1 Fondo de Cultura Económica. Argentina. pp.: 23-35.
- 2004 a Algunas precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del siglo XXI. Ponencia presentada en la conferencia internacional "Crisis política, democracia, equidad y gobernabilidad." Universidad Iberoamericana. Santo Domingo. 18p.
- 2000 Democracia y Desigualdad.
 Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Argentina.
- Taracena Arriola, Arturo
 2003 Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944.
 Cirma Guatemala. 458 p.
- Taylor, Lucy
 2004 "Client-ship and Citizenship in Latin America."
 En: Bulletin of Latin American Research. Vol. 23 No. 2. Pp. 213-227.
- Tilly, Charles
 2007 Democracy.
 Cambridge University Press. Estados Unidos de América. 234 p.
- Tischler Visquerra, Sergio
 1998 Guatemala 1944: Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal.
 Escuela de Historia. Guatemala. 326 p.
- Torres Rivas, Edelberto (Coordinador General)
 1994 Historia General de Centroamérica. VI Tomos.
 FLACSO. Costa Rica.
- Torres Rivas, Edelberto
 2006 La piel de Centroamérica. (Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia). FLACSO Guatemala. 282 p.
- 1996 "Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica."
 En: Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol. 22. Pp.7-40
- 1989 Centroamérica: la democracia posible.
 FLACSO Costa Rica. 187 p.
- Townsend, Meter
 1979 Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and Standard of living. Penguin Books, Inglaterra. 1200 p.
- Trejos, Juan Diego
 2006 Problemas y políticas de empleo en Centroamérica.
 Chile: CEPAL. 82 p.
- Trejos, Juan diego y Thomas H. Ginding
 2004 La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990.
 En: Revista de la CEPAL 84. Pp. 177-198.
- Varela, Roberto
 2006 Expansión de sistemas y relaciones de poder. Antropología política del Estado de Morelos. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 261 p.
- Varshney, Ashutosh
 2000 "Why have poor democracies not eliminated poverty? A suggestion."
 En: Asian Survey. Vol. 40, No.5. Pp. 718-736.

Vela, Manolo

- 2007 Loa años del trueno: notas sobre la guerra fría en Centroamérica.
Ponencia presentada en el III Congreso Centroamericano de Ciencia Política. San Salvador, El Salvador. Mimeo. 34 p.

Von Hoegen, Miguel y Danilo Palma

- 1999 Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala.
Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 209.

Weisleder, Saul

- 2003 "Principales retos del Desarrollo Económico"
Documento Insumo para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD Costa Rica. 46 p.

Williamson, John

- 2004 "A Short History of the Washington Consensus".
Paper presentado a la conferencia "From the Washington Consensus towards a new Global Governance." Barcelona, España. 14 p.

Wood, Elizabeth

- 2000 Forging Democracy from below: insurgent transitions in South Africa and El Salvador. Reino Unido: Cambridge. 247 p.

Woodward, Ralph Lee

- 2002 Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1921-1871.
Plumsock Mesoamerican Studies. Estados Unidos de América. 717 p.

World Bank

- 2004 Poverty in Guatemala.
Banco Mundial. 347 p.

Yashar, Deborah J.

- 1997 Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala.
1870s-1950s. Stanford University Press. Estados Unidos de América. 319 p.

Zamora, Augusto

- 1996 "La piñata: algunas reflexiones."
En: Revista Envío Número 171. Nicaragua. <http://www.envio.org.ni/articulo/219>

Zuvekas, Clarence

- 2002 "La dinámica del crecimiento sectorial en Centroamérica: tendencias recientes y perspectivas para 2020." En: Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional. Bodemer, Klaus y Eduardo Gamarra (editores) Pp. 88-133.