

DEMOCRACIAS CON FRACTURAS GOBERNABILIDAD, REFORMA ECONÓMICA Y TRANSICIÓN EN CENTROAMÉRICA

Carlos Sojo



**DEMOCRACIAS CON FRACTURAS
GOBERNABILIDAD, REFORMA ECONÓMICA
Y TRANSICIÓN EN CENTROAMÉRICA**

**DEMOCRACIAS CON FRACTURAS
GOBERNABILIDAD, REFORMA ECONÓMICA
Y TRANSICIÓN EN CENTROAMÉRICA**

Carlos Sojo



321.8

S683d Sojo, Carlos

Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica / Carlos Sojo.- 1. ed.-- San José, c. R.: Flacso-Sede Académica Costa Rica, 1999.

300 p.; 22 x 14 cm.

ISBN 9977-68-103-1

1 Democracia - América Central. 2. Reforma económica. 3. Tratados de paz. 4. Sistemas políticos. I. Título

Fotografía de la portada:
"Artesanía centroamericana"
C. Sojo 1999.

Producción editorial

Mercedes Flores Rojas

© Sede Costa Rica-FLACso-

Primera edición: Marzo, 1999.

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica.**

A mi padre, Rodrigo Sojo
In Memóriam
A mi madre, Leticia Obando

AGRADECIMIENTOS

Intentar captar la complejidad de los cambios en sociedades vivas es siempre una osadía. Pero el esfuerzo de muchas personas a lo largo del camino contribuye si no a la afirmación de una imagen vivida de la realidad, por lo menos a la formación de un enunciado plausible, una o varias hipótesis provocadoras.

Este libro es la culminación de un largo esfuerzo, pero también un punto de partida. Recoge en lo esencial la experiencia de una década de investigación, análisis y reflexión sobre la dinámica sociopolítica de Centroamérica. Inicialmente desarrollada en el marco de las actividades académicas dirigidas desde la Secretaría General de la **FLACSO** en San José, ha sido una oportunidad para compartir y aprender al lado de altisonantes nombres de las ciencias sociales centroamericanas, que después se revelaron como maestros, consejeros y amigos. Edelberto Torres Rivas primero influyó con sus escritos, inexcusables para varias generaciones de científicos sociales centroamericanos y después con su guía franca, severa pero amistosa. Rafael Menjívar impulsó proyectos iniciales que luego permitieron decantar experiencias de investigación más duraderas en la construcción difícil de un proyecto institucional de **FLACSO** en Costa Rica, sede de los proyectos de investigación que hoy nos ocupan.

Esta década de experiencias de investigación en **FLACSO** estuvo antecedida por un esfuerzo singular. Cuando apenas empezaba los estudios de Sociología en la Universidad de Costa Rica se abrió

la oportunidad de trabajar, en tareas secretariales primero, después en el deshoje de la coyuntura nacional, en un centro de estudios imaginado por académicos costarricenses decepcionados de las prácticas y vicios de la política partidaria, pero convencidos de la capacidad de transformación social que supone la conciencia plena de los rasgos de la sociedad en que se vive. En el **CEPAS**, con Manuel Rojas Bolaños especialmente, aprendí mucho de la disciplina social y del compromiso con la justicia. Una mejor escuela quizá ante el facilismo acomodado de algunas cátedras universitarias de entonces. Manuel Rojas ha sido desde entonces una presencia constante, un ir y venir desde la reflexión profunda, la confianza personal y raras oportunidades de quehacer político desde la cobertura académica.

El impulso fundacional de este esfuerzo descansa en el apoyo otorgado en 1994 por el Curatorium de la Beca Príncipe Bernardo. Esta beca constituyó mi primer contacto personal con el medio académico holandés del cual no puedo más que reconocer ventajas. Posteriormente, el financiamiento de los viajes de campo a Centroamérica y las muy provechosas estancias de investigación en el campus de la Universidad de Utrecht, fueron posibles gracias a los recursos aportados para el proyecto por la Fundación Holandesa para Estudios Tropicales (**WOTRO**), de quienes estoy profundamente agradecido. A lo largo de los tres años durante los cuales ha tenido lugar esta investigación, he tenido la oportunidad de discutir diversos avances, enfoques teóricos, evidencia empírica, y además deportes, literatura, los campos del norte en bicicleta y la luminosa noche de Amsterdam con nombres ahora muy cercanos: Chris van der Borgh, amsterdamés incorregible, acordeonista y hermano que solo y con Ivette me mostraron el cariño de la gente de los Países Bajos. Igualmente Hugo de Vos y Angela Lewis con quienes compartimos en San José y en **FLACSO** estancias de trabajo y amistad. Con Henri Gooren discutimos materiales, avances y estrategias de investigación, pero también competimos en los dardos y sufrimos la cercanía de Holanda en el mundial de Francia. Kees Koonings, Jan Ooyens y Jolle Demmers fueron personas cercanas a mi trabajo, interesados interlocutores y también cálidos anfitriones en sus oficinas del Departamento de Antropología Cultural. Ahí agradezco el apoyo de Kootje Willemse, y de manera muy especial la amistad y la buena disposición para

socorrer a este hispanohablante que siempre tuvieron Hetty Nguema y María del Mar. En la Universidad de Utrecht tengo que agradecer, por último, la cooperación y el interés por **FLACSO** y por nuestras investigaciones que siempre ha mostrado Lieteke van Vucht Tijssen.

Patricio Silva de la Universidad de Leiden y Guillermo Lathrop del Instituto de Estudios Sociales de La Haya tienen en común su Chile natal y también una extraordinaria facilidad para combinar la guía intelectual y la recomendación científica con el aprecio por la amistad. Con ambos hemos creado lazos que cruzan el Atlántico y el Caribe y que estoy seguro se mantendrán por mucho tiempo por venir.

En Centroamérica mucha gente ha contribuido con este esfuerzo solo en apariencia individual. Debo mencionar en Nicaragua a Xabier Gorostiaga, una vieja amistad y especialmente una luz de muchos años para la región, a Alfred Stoll y a Julio Villanueva de la Fundación Ebert, a Pavel Iza, Orestes Papi y Elvira Cuadra amigos de **CRIES**, María Rosa Renzi y Rodolfo Delgado entre otros acuciosos investigadores. En El Salvador siempre han sido valiosos los intercambios con Héctor Dada, Carlos Briones y Carlos Ramos de la unidad de **FLACSO**. También ha sido importante para mí el aporte de los amigos Ricardo Córdova, Deborah Barry, Hermán Rosa, Breny Cuenca y Roberto Turcios. En Honduras mucho aprecio las conversaciones y la crítica franca con Leticia Salomón. En Guatemala, finalmente, hay muchos amigos e informantes entre quienes destaco a Rene Poitevin y Víctor Galvez Borrel, colegas de **FLACSO**, Gabriel Aguilera, Luis Alberto Padilla, Guillermo Pacheco, Héctor Rosada y Elsa Moreno y Peter Helmers, agudos observadores y anfitriones espectaculares.

Esta investigación se realizó institucionalmente en el marco del proyecto Modernización y Democracia en Centroamérica, desarrollado por la Sede **FLACSO**-Costa Rica con el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional **ASDI**. **NO** puedo dejar de mencionar la contribución de mis colegas y amigos de **FLACSO** con quienes a lo largo de esta década hemos desarrollado un proyecto institucional difícil pero provocativo. Manuel Araya, Abelardo Morales, Roy Rivera y Juan Pablo Pérez Sáinz han aportado mucho más de lo que se reconoce en, las referencias bibliográficas de sus trabajos. Juan Caviedes, Yamileth Villalobos, Elizabeth Azofoifa, Eliecer Ci-

fuentes, Olman Chaves, Mercedes Flores Rojas, Flor Salas, Dinorah Arrieta, Olga Alvarado y Patricia Lescouflair han sido respaldos importantes para el funcionamiento cotidiano de la oficina y por ello también contribuyentes en todos los esfuerzos de investigación que llevamos a término.

Todo el proceso del trabajo que condujo a la elaboración del proyecto doctoral y después a la ejecución de la investigación ha recibido, como se ve, múltiples impulsos. Pero el más importante sin duda es el que Dirk Kruijt empeñó desde el principio. Me otorgó una confianza excesiva que me ha comprometido con el producto final hasta el límite de mis posibilidades. Con su combinación de sinceridad y respeto, creó las condiciones para ejercer una tutoría activa y sobre todo apasionada, sin imponer ideas, valoraciones conceptuales o intereses de investigación. Más aún, me ofreció a la par de su consejo, una valiosa amistad y una productiva relación profesional que espero no defraudar en el futuro.

Mantener una familia y completar proyectos académicos personales no siempre es tarea fácil. No lo es en especial cuando la carga es repartida en partes iguales y las ausencias prolongadas, reales o virtuales, son demandas sobredimensionadas para el otro. Silvia Lara me ha acompañado en todas mis actividades por largos años y todos nuestros productos son, como Gloriaha y Diego, frutos del trabajo conjunto, hombro con hombro. Le debo mucho, pero sobre todo solidaridad, amor y admiración por sus propios logros y satisfacciones. A los chiquitos agradezco su paciencia y su tolerancia, especialmente para soportar ausencias prolongadas, en la mentalidad infantil mucho más que en la premura de la vida adulta.

El destino no permitió que mi padre viera este proyecto terminado. Honro su memoria tributándole este esfuerzo. Y también a mi madre porque todavía es tiempo.

San José-Utrecht, Diciembre de 1998.

ÍNDICE

<i>AGRADECIMIENTOS</i>	IX
<i>ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS</i>	XVI
1. <i>INTRODUCCIÓN: DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA COMO DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA</i>	1
La cuestión de las reformas	2
La cuestión de la gobernabilidad	5
Aspectos metodológicos y estructura del informe	10
2. <i>DEMOCRACIA Y MERCADO EN SOCIEDADES POSTRANSITORIAS</i>	15
La construcción de la Democracia: forma y propósito	18
Democracia: Un concepto polisémico, una práctica en transformación	20
Democracia y mercado: Complementariedad y conflicto	28
El efecto político de la reforma económica	39
Hacia un modelo analítico de las transiciones centroamericanas	47
3. <i>LA GUERRA Y LA PAZ. EL INICIO DE LA TRANSICIÓN Y LOS NUEVOS PACTOS SOCIALES EN CENTROAMÉRICA</i>	49
El pacto fundacional: democracia, guerra y paz	50
La transición y los Acuerdos de Paz	56
La correlación de fuerzas pospacto	62

<i>EL EJERCICIO DE NUEVAS FORMAS DE POLÍTICA. RUTAS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA</i>	66
El marco normativo	66
Elecciones y participación	70
Sistemas de partidos	86
La regulación de los gobernantes: Procedimientos y toma de decisiones	95
<i>RELACIONES CIVILES-MILITARES</i>	99
Militarismo y sociedad: las tendencias largas del autoritarismo centroamericano	104
La situación prerrevolucionaria	104
Revolución y seguridad nacional	108
Posguerra y democracia	110
El perfil de las relaciones civiles-militares en el período actual	1 1 -
La dinámica política interna	1 12
El problema económico	1 14
Seguridad nacional y seguridad pública	1 16
El ejército deseable, ¿posible?	118
<i>REFORMA ECONÓMICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA</i>	1 23
Reforma económica en Centroamérica	124
Implicaciones políticas de las reformas: tiempo y efecto	137
Componentes de las reformas económicas en Centroamérica	145
Reforma fiscal	146
Liberalización: Desmonopolización y apertura	155
Desregulación	159
Privatización	161
Los cambios en la estructura económica de la rcción	168

7.	<i>LOS RENDIMIENTOS SOCIALES DE LA DEMOCRACIA</i>	179
	Pobreza y exclusión	182
	Empleo y exclusión	187
8.	<i>REFORMA ECONÓMICA Y TENSIÓN SOCIOPOLÍTICA</i>	205
	<i>CONCLUSIONES</i>	223
	Democracia: más allá de los regímenes híbridos	228
	De Leviatán a Tarzán: el imperio del mercado	237
	El vínculo entre lo político y lo económico: motivos de estabilidad, razones de conflicto	246
	<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	251

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.	Períodos de transición democrática en Centroamérica	54
Cuadro 2.	Centroamérica: Dinámica electoral (1980-1998)	72
Cuadro 3.	Centroamérica: Evolución del abstencionismo electoral. % del padrón inscritos	78
Cuadro 4.	Centroamérica: Reelección partidaria en elecciones presidenciales partidos vencedores	85
Cuadro 5.	Centroamérica: Indicadores del Sistema de Partidos (1980-1998)	90
Cuadro 6.	Centroamérica: Evolución del déficit fiscal. 1990-1996	147
Cuadro 7.	Centroamérica: Relaciones de ingresos del Gobierno Central. Porcentajes	148
Cuadro 8.	Centroamérica: Evolución del gasto del Gob. Central como % del PIB. 1990-1996	151
Cuadro 9.	Centroamérica: Pago de intereses como proporción del gasto total del Gobierno Central. 1990-1996.	153
Cuadro 10.	Centroamérica: Gastos de consumo como Proporción del gasto total del Gobierno Central 1990-1996	153
Cuadro 11.	Centroamérica: Gastos de inversión real como proporción del gasto total del Gob. Central 1990-1996	154
Cuadro 12.	Centroamérica: Evolución de la inflación. 1990-1996	156
Cuadro 13.	Centroamérica: evolución de las tasas de interés reales activas 1982-1996	159

Cuadro 14. Centroamérica: Composición de la producción por ramas de actividad económica. Precios constantes y años seleccionados	173
Cuadro 15. Centroamérica: Tasa de crecimiento de la producción por ramas. Promedio anual. 1990-1996	174
Cuadro 16. Centroamérica: Composición de las exportaciones regionales. % del total	175
Cuadro 17. Centroamérica: Origen por país de las exportaciones regionales. % del total regional	176
Cuadro 18. Centroamérica: Destino de las nuevas colocaciones crediticias por rama de actividad porcentaje del total 1990-1996	178
Cuadro 19. Centroamérica: Rendimientos sociales de la democracia. 1995	180
Cuadro 20. Centroamérica: Pobreza y niveles de vulnerabilidad	185
Cuadro 21. Centroamérica: Composición de la PEA por área laboral % PEA	192
Cuadro 22. Centroamérica: Evolución del empleo por país y según sector laboral porcentaje y tasas anuales de crecimiento	194
Cuadro 23. Centroamérica: Ingreso mensual real promedio por país y según sectores laborales -tasas anuales de crecimiento	195
Cuadro 24. Centroamérica: Dinámica de la exclusión social por empleo	200

Figura 1.	Matriz de relaciones reforma económica y transición democrática	41
Figura 2.	Dinámica sociopolítica de los efectos sociales de las reformas económicas	45
Figura 3.	Modelo de implantación social del régimen electoral	76
Figura 4.	Centroamérica: modelo de implantación social del régimen electoral	82
Figura 5.	América Central: desplazamiento en el continuo de relaciones civiles-militares	102
Figura 6.	Niveles de incidencia política y económica de las fuerzas armadas centroamericanas	113
Figura 7.	Centroamérica: rutas de enfrentamiento con la incompatibilidad transitoria	136
Figura 8.	Niveles de inclusión-exclusión por empleo ubicación de áreas laborales	198
Figura 9.	Efectos políticos de las iniciativas de reforma económica	206
Gráfico 1.	Reforma económica y consumo	138
Gráfico 2.	Modelos de reforma	139
Gráfico 3.	Centroamérica: evolución del PIB per cápita 1981-1990	140
Gráfico 4.	Centroamérica: evolución PIB per cápita 1990-1996	142
Gráfico 5.	Centroamérica: patrones de reforma y desempeño económico	143
Gráfico 6.	Centroamérica: evolución del consumo total	144
Gráfico 7.	Centroamérica: evolución de la tasa de inflación 1990-1996	157
Gráfico 8.	Centroamérica: relación déficit fiscal-tensión sociopolítica	216

INTRODUCCIÓN

DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA COMO DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

Las contribuciones para explicar el problema de la estabilidad política de los Estados centroamericanos (entendiendo por ellos a los 5 países que originaron la Federación de Estados Centroamericanos en el siglo Xix, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) han colocado el énfasis en dos dimensiones: la crisis político-militar y los efectos sociales de la crisis económica. La primera dimensión analiza la conformación de las instituciones políticas y el desarrollo del proceso de democratización. Dentro de esta dimensión ha ocupado un lugar preponderante el estudio de los conflictos político-militares y las negociaciones de paz en escenarios de enfrentamiento o de postguerra.¹

La segunda dimensión que coloca la atención en aspectos de legitimación de la acción pública. Estos análisis, que proveen una primera aproximación de la relación entre política económica y estabilidad política, o mejor aún entre mercado y democracia, a menudo han enfatizado aspectos de exclusión social y distribución de ingresos. Se han ocupado de registrar la frustración de expectativas

1. La bibliografía es copiosa. Algunos trabajos recientes son Aguilera, Morales y Sojo (1991) con perspectiva regional; Castellanos (1993) y Córdova (1993) para El Salvador, Salomón (1992) para Honduras, y Poitevin (1993) sobre Guatemala. Kruijt y Torres Rivas (1991) compilaron un conjunto de trabajos que sitúa adecuadamente el estado de las relaciones cívico-militares en Centroamérica (incluida Panamá) y de manera general en América Latina.

de mejoramiento social entre los sectores representativos del espectro social denominado popular."

Las dos dimensiones reseñadas permiten afirmar que, en términos generales, no se han estudiado las implicaciones políticas de las reformas económicas generalizadas en la región a partir de 1990 c, bien predomina una visión subsidiaria de la política, según la cual la libertad de acción económica genera libertad de acción política y, por lo tanto estabilidad. Dado que la crítica al modelo de ajuste estructural ha enfatizado los efectos sociales del mismo, la respuesta neoliberal es que el fortalecimiento de las actividades productivas genera bienestar en el conjunto de la población.

LA CUESTIÓN DE LAS REFORMAS

Las reformas que han tenido lugar en Centroamérica en los últimos años pueden distinguirse por su carácter político o económico.

Las primeras, *reformas políticas*, 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 (Cfr. Torres-Rivas, 1991).

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*

2. Algunas muestras de este enfoque de impacto social son Stem y Anas (1992); Pomareda (1992) sobre los problemas de la agricultura, Menjívar y Pérez (1991 y 1993) sobre la problemática del género y la informalidad; Kruijt, Menjívar *et al.* (1993) sobre pobreza e informalidad, y Annis (1992) sobre temas de pobreza, políticas públicas y medio ambiente.
3. Una buena muestra del tipo de argumento basado en el combate a la pobreza por la vía del ajuste estructural, aplicado a la experiencia chilena está en Castañeda • 19901.

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 estos 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 de la economía al mercado internacional.

Las reformas estructurales aplicadas en Centroamérica de manera generalizada a partir de 1990, han inducido debate y acciones efectivas en lo concerniente al tamaño y las funciones del Estado. Tratándose de sociedades en transición democrática, la discusión en torno a la participación del Estado en la vida social adquiere particular relevancia porque no se trata de aparatos hipertrofiados, sino más bien de instituciones reducidas en sus funciones más importantes desde el punto de vista de la gobernabilidad: esto es sus funciones *redistributivas* y sus funciones *legitimatorias*.

Partiendo de las anteriores consideraciones, la pregunta que ha orientado esta investigación se plantea como sigue: ¿cuáles son los términos de la relación democracia-mercado en Centroamérica a partir del momento en que se generalizan políticas económicas de ajuste estructural (1990) con reformas democráticas en el régimen político? Se trata de observar tanto avances como dificultades, esto es de identificar puntos de ruptura o continuidad del proceso de transición política hacia sociedades más estables económica y socialmente.

En términos generales, el problema del que ha partido este análisis ha sido el reconocer los ámbitos de cooperación y de conflicto que se generan entre el desarrollo de un proceso democrático que crea derechos, establece reglas de juego y genera expectativas más allá del orden "político", con un cambio económico cuya racionalidad implica exclusión social, lo que conlleva efectos más allá de lo puramente "económico." Estos dos procesos se complementan con un programa de pacificación que introduce distorsiones, dado que jerarquiza de

modo especial las relaciones entre los actores sociales, estableciendo prioridades de satisfacción de expectativas que no necesariamente responden a las exigencias derivadas de la marcha de las reformas económicas, por una parte, ni tampoco a las expectativas generales derivadas del proceso democratizador en su conjunto.

La cuestión por plantearse entonces, es ¿qué tipo de consideraciones adicionales se incluyen en el examen de la cuestión de las transiciones al incorporarse la transición de la guerra a la paz? Se trata de reconocer las implicaciones de un pacto fundacional que no es político (no es un acuerdo de élites) ni económico (no es un pacto corporativo) sino de orden político-militar. ¿Se hace más difícil la conjunción del cambio económico con el proceso de democratización o se simplifica cuando el pacto fundacional es de carácter político militar?

La inserción de la dinámica de la pacificación en el proceso de cambio sociopolítico que experimenta Centroamérica, es uno de los tres problemas en los que descomponemos la cuestión central que aquí no hemos planteado. Esta reflexión se complementa con una revisión adicional de otros dos órdenes problemáticos.

La transición democrática en Centroamérica no supone la restauración de un proceso de democratización previo, suspendido por sucesos autoritarios, sino la fundación misma de prácticas democráticas. En este sentido, se tratará de reconocer de qué manera elementos de la cultura política autoritaria, entendida como prácticas y representaciones respecto del ejercicio y la administración del poder, conviven y se presentan en un escenario político que muestran indudables síntomas de desplazamiento desde un pasado autoritario a un futuro en que las coordenadas de la gestión política están marcadas dentro del procedimiento democrático. Más aún, la experiencia autoritaria en Centroamérica, supuso la adaptación de prácticas e instituciones propias de los sistemas representativos abiertos, para los fines del control autárquico. Ello hace más complejo el problema porque hay una experiencia social previa con algunos instrumentos del proceso democrático: elecciones y regímenes de partidos, especialmente. La cuestión aquí es comprender *cómo el proceso de democratización en Centroamérica logra avanzar en medio de una*

experiencia social que ha tenido relaciones con los medios democráticos en regímenes políticos autoritarios.

En lo concerniente a la reforma económica, es necesario también distinguir la situación centroamericana. En los análisis más acabados sobre los casos de América Latina y Europa del Este, se constata que en ambos casos la reforma económica, con propósitos protomercantiles comunes, se instala sobre bases absolutamente diferentes. En el campo socialista a partir de un régimen de gestión pública de los recursos productivos, con un desarrollo aceptable de sistemas de distribución y redistribución social. En el caso de América Latina, se trata de una experiencia que no fue ajena al funcionamiento del mercado, pero que intentó desarrollar programas de economía mixta y también, con menor éxito dada la desigualdad social imperante, sistemas de mejoramiento de la equidad social basados en la gestión pública. En Centroamérica la experiencia de las reformas económicas muestra dos casos que ilustran las dos tendencias reseñadas; Nicaragua como ejemplo de las implicaciones de la reforma en una economía fuertemente estatizada, aunque con limitaciones en el plano de la equidad; y Costa Rica como expresión de un modelo de economía mixta con uno de los grados más altos de desarrollo de programas distributivos de toda la región. En el medio de estos dos casos, sin embargo, se presentan situaciones que no caben dentro de ninguno de los dos esquemas: porque no avanzaron de manera suficiente en el desarrollo de sistemas de economía mixta, y porque tampoco han sido capaces de desarrollar mecanismos funcionales y sustentables de distribución social. El problema aquí es indagar *cuáles son las posibilidades reales de reforma económica para economías relajadas y débilmente desarrolladas, con poca intervención pública, y con capacidades muy limitadas de creación de sistemas de justicia distributiva o compensatoria.*

LA CUESTIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

El problema de la relación democracia-mercado ha acompañado a las ciencias sociales desde sus más tempranas reflexiones. La

búsqueda del equilibrio o el conflicto, como **instrumentos** de dinamismo económico y social, partieron literalmente en dos las principales concepciones filosóficas del desarrollo social a partir de la segunda mitad del siglo xix.⁴ En América Latina, el tardío auge del pensamiento social casi 100 años después provocó, desde los cincuenta y sesenta, una ruptura también radical entre el pensamiento funcionalista y las tesis estructuralistas. Siempre muy cercano a la lucha política, el debate académico terminó por confrontar a detractores y benefactores del capitalismo y la democracia liberal. Estimulada por la crítica eurocomunista al modelo soviético, América Latina inició la búsqueda intelectual de su propia identidad. El dualismo estructural y la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, **1981**) fueron lo más cercano a una propuesta endógena de las ciencias sociales latinoamericanas.

Tras la década perdida de los años ochenta, concentrada en el examen de las diversas crisis (económicas, sociales y político-militares), las ciencias sociales latinoamericanas se encontraron de frente a una nueva realidad: la aspiración democrática no solo no parecía conflictiva con el desarrollo de la economía capitalista, sino que parecía ahora necesaria en vista de la desaparición del modelo de administración económica centralizada y planificada fracasado en Europa Oriental. Con la preocupación por la contención de los desequilibrios sociales generados por la "modernización" económica y el propósito último de generar estabilidad política duradera, emerge el recurso a la noción de gobernabilidad.

La idea de gobernabilidad está estrechamente vinculada a la noción común de la estabilidad política. No se refiere pues a la ausencia de conflictos, sino precisamente a la posibilidad de procesarlos en un marco normativo que garantice un nivel de resolución satisfactorio para las partes. La supresión forzosa del conflicto en un régimen autoritario indica la existencia de una situación de ingobernabilidad extrema (no de gobernabilidad autoritaria como a menudo se señala) dado que las demandas sociales no son susceptibles de negociación abierta. En consecuencia, la gobernabilidad solo puede

4. **Sobre el tema del desarrollo de la democracia en el entorno social del modo capitalista de producción, véase, entre otros a C.B. McPherson (1981) y Alan Wolre (19K0).**

comprenderse en el marco de un proceso democrático cualquiera que sea su grado de desarrollo.

En una democracia estable existen canales permanentes para la resolución negociada de conflictos políticos, económicos y sociales." Una sociedad en transición democrática se caracteriza por el hecho de que las negociaciones procuran, de forma simultánea y tensa, el establecimiento de tales mecanismos y la solución de controversias particulares sobre temas específicos.⁶

Originalmente, la noción de gobernabilidad fue planteada como preocupación conservadora debido a la creciente evidencia de límites materiales para la respuesta pública a las demandas sociales. El planteamiento de la Comisión Trilátera!⁷ formulaba esencialmente que la profundización de la democracia conllevaba un riesgo de ingobernabilidad dado el incremento de demandas sociales en un ambiente de escasez de recursos públicos. La contención de las demandas sociales, antes que su procesamiento político, constituía el remedio sugerido por los teóricos de la Trilateral, bajo el velo eufemístico de la agregación de intereses y el propósito común.

Los planteamientos en torno a la gobernabilidad que se originan en América Latina parten de la preocupación por el fortalecimiento de los procesos de redemocratización iniciados en los años ochenta y generalizados en todo el subcontinente para principios de los noventa. El eje central descansa en la identificación de los soportes institucionales, económicos y sociales de la estabilidad política. En los

5. **La cuestión de los medios normativos e institucionales es particularmente importante si se considera, como lo hace Przeworski (1991), que la democracia es una forma de organización política basada en el consentimiento de los perdedores. Podría decirse que no importan los resultados de la gestión pública, sino el que el procedimiento para llegar a ellos haya sido conforme a las reglas. En el capítulo dos observaremos como la satisfacción de expectativas es condición indispensable para mantener el consentimiento.**
6. **Siendo así, uno de los principales problemas de las transiciones políticas se refiere a la formación de normas e instituciones justas. Si, como hemos señalado, la formación de las reglas del juego ocurre simultáneamente con la resolución de conflictos particulares, es difícil, sobre todo para los perdedores, determinar si el resultado de la política está originado en el carácter de las normas o los mecanismos institucionales (lo que significa perder siempre) o en la mera circunstancia particular (lo que significa ganar en ocasiones).**
7. **Crozier. Huntington y Watanuki (1978).**

diferentes aportes conceptuales en relación con la temática de la gobernabilidad, se expresan también diferencias en las definiciones sobre el nivel de incidencia de la problemática. Dicho de otro modo, se trata de respuestas alternativas a la pregunta de ¿cuál es la circunstancia social que el concepto pretende explicar?

En una primera aproximación encontramos que la problemática de la gobernabilidad ha sido estructurada a partir de una preocupación por el mejoramiento y la modernización de la gestión pública. La idea del Buen Gobierno, a la que esta concepción se refiere, proviene de la necesidad de garantizar una mayor transparencia en la gestión pública de fondos de asistencia internacional para el desarrollo de los países del sur. Por esa razón, su origen se encuentra en las preocupaciones de los organismos multilaterales de crédito cuyos intereses, si bien no son ajenos a la cuestión de la legitimidad social de la acción pública, perciben que el mejoramiento de los procedimientos administrativos, el freno a la corrupción, la profundización de la responsabilidad social de los burócratas, etc., son componentes esenciales de un proceso de aumento de la confianza pública en la gestión del Gobierno. Esta concepción puede denominarse *gobernabilidad burocrática*.

Una segunda aproximación a la problemática propone colocar el acento en lo que podría denominarse efectos de la gestión pública. Se trata de una comprensión predominantemente *sistémica* en la cual el observador centra la atención en la relación entre las demandas sociales al Estado y las respuestas de este a esas demandas. La atención pues se coloca en la forma en que el Estado o el gobierno es afectado por los "inputs" que provienen del entorno económico y social y produce políticas acordes con esas demandas ("outputs"). En último término, aquí se propone observar la política como una resultante de la síntesis —ejecutada en la esfera pública— de las demandas de la sociedad.¹⁰ Aunque esta perspectiva permite avanzar

- X. Como referencia general a los temas que se asocian con la idea de gobernabilidad en el contexto latinoamericano, puede verse Tomassini (1993).
9. Originados en preocupaciones diferentes, pero congruentes en su preocupación por la modernización de los sistemas gubernamentales, pueden consultarse el trabajo del Banco Mundial *Governance and Development* (1992) y el ensayo de Edelberto Torres Rivas. *La metáfora del Buen Gobierno* (1993).

en el tanto, la gobernabilidad no se reduce al mejoramiento de la gestión administrativa del Estado, padece del mismo reduccionismo que supone colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de lo público. Dicho de otro modo, se trata de una observación del efecto *en el Gobierno* de las demandas privadas, o del mismo modo, pero, a la inversa, del análisis del efecto de la *acción pública* en las expectativas sociales."

Pero existe una tercera posibilidad de observación que implica colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de sociedad civil. Ello significa afirmar que la gobernabilidad es la expresión de la relación que se establece entre el gobierno y los agentes privados en procura de consensos sociales básicos respecto de áreas diversas de la política gubernamental. A la resultante del efecto *en la sociedad* de la relación entre demandas sociales, respuestas públicas y reacciones sociales las denominaremos *gobernabilidad social*. De esta tercera caracterización se deriva una cuestión cardinal. La gobernabilidad es un atributo de una formación social particular, los gobiernos ejercen un poder cuya resultante estimula o inhibe la gobernabilidad del sistema, pero la acción pública no expresa en sí misma, esto es aislada del entorno social al que se refiere, ningún grado de gobernabilidad. Además, a diferencia de la visión sistémica que se ocupa de las políticas como resultado de la operación demandas

10. Philippe C. Schmitter (1988:374-375) ha formulado una crítica certera a la metáfora de la balanza equilibrada, que aquí hemos asociado a las concepciones sistémicas, como expresión de la gobernabilidad de un sistema social. Señala tres argumentos para su oposición a esta propuesta: a) hay que dar por supuesta la homeostasis (la constancia de los sistemas internos) cuando las variables externas cambian abrupta e impredeciblemente. b) Es difícil esperar que la acción de instituciones políticas complejas produzca resultados equilibrados y c) es casi imposible separar entradas y salidas, oferta y demanda, y más aún conseguir alguna forma de "equilibrio estable" entre ellos.
11. El trabajo de Tomassini (1993), aunque un tanto ambiguo en su formulación, puede considerarse dentro de esta perspectiva. Tomassini reconoce que las condiciones para la gobernabilidad se ubican alrededor de tres círculos concéntricos, el primero atinente a la cuestión del buen gobierno, el segundo referido a las condiciones necesarias para que "el Estado pueda manejar a la sociedad en su conjunto" y el tercero a un "tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que permita al gobierno contar con el consenso necesario para poder cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas". La aspiración de un equilibrio duradero garantizado por el Estado es lo que hace a la visión de Tomassini acreedora de la crítica de Schmitter a estas concepciones.

sociales + síntesis estatal, la gobernabilidad social, se preocupa del proceso, continuo, de formación de respuestas públicas y demandas sociales, comprendiendo que cada respuesta genera a su vez nuevas demandas.¹² La cuestión no es el equilibrio entre la oferta y la demanda, sino el modo de articulación permanente entre las expectativas atendidas y las demandas postergadas. El desequilibrio, no necesariamente crítico, es el ámbito dentro del cual ha de comprenderse la cuestión de la gobernabilidad.

Más allá de la caracterización del concepto y sus alcances, está la cuestión acerca de los campos empíricos en los que se manifiesta el problema. A nuestro juicio, pueden reconocerse dos dimensiones básicas de la *gobernabilidad social*: la dimensión política y la dimensión económica.¹³

ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME

Para hacer viable la realización de este estudio, hemos establecido una metodología de investigación basada en el enfoque regional. Ello significa que el análisis se organiza sobre la base de ejes temáticos que manifiestan regularidades y discontinuidades en los diversos

12. Schmitter (1988:363) lo ha planteado como "mediaciones". "La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes 'objetivas' de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se 'lleva a cabo la mediación' de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado."
13. Alrededor de este tema, planteado en términos de relación democracia-mercado o implicaciones políticas de las reformas económicas, se ha empezado a producir una copiosa bibliografía, en mucho motivada por las frustraciones sociales y económicas del ajuste estructural en América Latina y Europa Oriental. Al respecto pueden verse Bresser, Maravall and Przeworski (1994), Colclough (1993), Frieden (1989). Haggard and Kaufman (1992). Kabeer y Humphrey (1992). Kahler (1992). Manor (1992). O'Donnell (1994), Przeworski (1992), Smith, Acuña y Gamarra Eds. (1994), Tøye (1992). Vacs (1994). Sobre las particularidades del desarrollo democrático y su tensión con la modernidad en América Latina y Europa del Este, resultan interesantes los artículos de Weffort, Nun y Otfe en el número 27 de 1992 de la revista *Lita Nova*, número que lleva por título "Novas democracias e velho progresso".

países del área. En tal sentido, las variables del estudio se abordan desde perspectiva comparativa ("crossnational").

En segundo lugar, el estudio se concentra temporalmente en el período iniciado a partir de 1990. Ello se debe a las siguientes consideraciones: a) Es a partir de 1990 en que todos los países de la región desarrollan una estrategia común de estabilización y crecimiento económico. Pese a las diferencias de la situación política, las medidas de ajuste económico generan, en toda la región, expectativas y reacciones semejantes, b) Si bien es cierto el proceso de modernización política antecede al ajuste económico por casi un decenio, también es cierto que ocurre en un período de agudo enfrentamiento político-militar, situación que no ofrece las condiciones mínimas para realizar el análisis de las posibilidades de gobernabilidad social en el marco de la relación democracia-mercado (dado que ambos polos del continuo son todavía débiles). Sin embargo, este período (que va de 1982 a 1989) debe ser considerado, a manera de contexto, en el tanto empiezan a desarrollarse las reformas normativas e institucionales que conforman la dimensión política de la gobernabilidad social.

Este libro está estructurado en ocho capítulos. Con ellos se procura hacer un recorrido por los diversos aspectos del cambio sociopolítico en Centroamérica. Así, se empieza por examinar la dinámica de la reforma democrática, se transita por las transformaciones económicas y su impacto social y finalmente se desemboca en el procesamiento político del conflicto socioeconómico, un problema que en nuestra perspectiva constituye el centro de la sustentabilidad futura de las sociedades centroamericanas.

El capítulo dos está enteramente dedicado a establecer las coordenadas conceptuales de la investigación. Basado en la revisión de las principales contribuciones sobre el cambio social en sociedades sometidas a reformas democráticas y económicas simultáneas, en este capítulo se establece el lenguaje, los códigos conceptuales que orientan la reflexión. Se reconoce en primer término la importancia de partir de una noción metodológicamente válida y empíricamente constatable de lo que constituye un régimen democrático. En segundo lugar, se examinan las contribuciones relacionadas con el vínculo entre la democracia y el mercado y, en tercer lugar y por último, se recuperan algunos elementos del debate conceptual en torno a las

consecuencias políticas de las reformas económicas neoliberales en sociedades de desarrollo económico bajo y en proceso de democratización o con régimen institucionales relativamente jóvenes.

El capítulo tres está dedicado a los términos de lo que denominamos el pacto fundacional de las sociedades de posguerra. En este capítulo examinamos las circunstancias en que, en cada una de las sociedades, se inauguró el proceso de apertura política hacia la democracia. Como se trata en general, con la sola excepción de Honduras, de procesos negociación para la paz, es de suma importancia la ponderación del estado de las relaciones sociales postpacto. A partir de aquí se puede disponer de una visión panorámica sobre el origen de los conflictos de la Centroamérica de posguerra. También sirve para situar a los principales personajes sociopolíticos de la región en el marco escénico de la nueva época, pero en una representación condicionada por su experiencia histórica particular.

En el capítulo cuatro se examina el funcionamiento del régimen electoral, fundamento institucional del proceso de apertura democrática que experimenta la región. El análisis se centra en la capacidad de los partidos políticos para constituirse en medios efectivos para la representación de intereses colectivos, por una parte, mientras, por la otra, se procura examinar la relación que la ciudadanía establece con el sistema electoral. Se propone un modelo de análisis matricial que sirva para evaluar lo que hemos llamado el grado de implantación del régimen electoral. Este modelo se presenta como instrumento útil para la solución de la paradoja de una sociedad que aspira a la democracia, pero que, en términos generales, cuando dispone de los medios institucionales, no ejerce ese derecho ciudadano. Se trata de una propuesta de exploración metodológica para las hipótesis del desencanto democrático (Cerdas, 1993), que es la noción que algunos autores han aplicado a la aparente desilusión que genera en la ciudadanía el funcionamiento de un sistema electoral que no produce resultados positivos para sus condiciones de vida materiales.

El capítulo cinco atiende una problemática aparentemente específica, pero, en mi perspectiva, de una centralidad extrema en el análisis de las posibilidades de consolidación futura de las instituciones democráticas. Se trata de la evolución del vínculo entre civiles y militares. Una parte del proceso de consolidación de la democracia

en Centroamérica está indudablemente ligada a la generalización de prácticas y mecanismos institucionales. Dentro de ello, el conocimiento del cambio de los roles y doctrinas de las Fuerzas Armadas es crucial para estimar las posibilidades reales de restauración autoritaria. Se trata de examinar con detenimiento el papel que empiezan a jugar los actores políticos clave del período autoritario.

A partir del capítulo seis, el centro del interés se desplaza desde aspectos típicamente políticos a otros de carácter económico y social. Ahí se examina la dinámica de las reformas económicas aplicadas por los países centroamericanos, poniendo atención no tanto a su expresión discursiva como a su concreción efectiva en resultados macro. Así, se procede a un examen de las reformas adoptadas distinguiendo cuatro ejes centrales en la aplicación de la reforma: la reforma fiscal, la liberalización, la desregulación y el proceso de privatización. De seguido se examinan los resultados de esas iniciativas en la transformación de la estructura económica de la región.

El capítulo siete está dedicado al tema de los rendimientos sociales de la democracia, a partir de la capacidad de los regímenes socioeconómicos de generar bienestar desde la superación de la pobreza y un horizonte razonable de movilidad social, a partir de la calidad de la inserción efectiva en los mercados de trabajo. En ambos casos, problematizamos las mediciones y los métodos tradicionales de interpretación del fenómeno, a partir de la adopción de un modelo basado en indicadores dinámicos capaces de identificar niveles de exclusión social, vulnerabilidad e integración.

En el capítulo ocho, por último, reflexionamos sobre la calidad del procesamiento político de los conflictos socioeconómicos derivados de las reformas, las expectativas de mejoramiento social y la apertura del escenario político. Se exploran los principales antagonismos y la capacidad institucional de confrontarlos estructuralmente, dentro de marcos democráticos.

Se transita desde un examen de la dinámica estrictamente político electoral e institucional, a un análisis de las posibilidades de creación de integración social a partir de las transformaciones del modelo socioeconómico, para de nuevo retornar, en el último apartado, al problema del encuentro entre expectativas sociales y ofertas públicas, en otras palabras, al procesamiento político de los conflictos distri-

butivos planteados por la múltiple situación de transición y considerados ejes articuladores de las posibilidades de cambio con gobernabilidad social en Centroamérica.

2

DEMOCRACIA Y MERCADO EN SOCIEDADES POSTTRANSITORIAS

La década de las revoluciones en Centroamérica comenzó a terminar cuando el 25 de febrero de 1990, la voluntad popular, mayoritariamente expresada en las urnas, decretó el cese de la revolución sandinista y el inicio de una nueva etapa. Dos años más tarde, en el centro del último pulmón de la Ciudad de México, los salvadoreños respiraron esperanza ante la firma del acuerdo que inició el camino hacia la paz. Pero en Guatemala no solo se manifestaba tortuoso el camino de la paz, sino que se encontró severamente obstaculizado en mayo de 1993, cuando la impericia gubernamental y el desenfreno político pretendieron un retroceso inexcusable en el camino a la democracia en el atribulado país del norte de Centroamérica. No habría de ser sino hasta el último día de 1996, cuando el gobierno y la guerrilla guatemalteca pusieron fin a la guerra insurreccional más antigua del continente. En toda la región, el desafío del futuro apenas comienza.

Tras crisis de desigual magnitud y en condiciones extraordinariamente diversas, los centroamericanos iniciaron el duro camino de la transición. Una transición que promete conducir a las sociedades de la región desde diversas formas de autoritarismo político a la democracia sin apellidos. Un tránsito, además, de una forma de acumulación e inserción al mercado internacional a otra que se perfila como inevitable. Las características definitorias de esta transición no pueden determinarse porque no están claras las posibilidades reales

del juego hacia la democracia y el desencadenamiento de nuevos patrones de crecimiento basados en un mercado más libre. La transición, además, establece un tipo de relación entre la democracia y el mercado pretendidos, con las prácticas políticas y económicas que imperan y se resisten a desaparecer. La pregunta a responder es ¿cuáles son los términos de la relación democracia-mercado en sociedades que apenas han salido de conflictos político-militares y que, además, disponen de limitados espacios de maniobra en el entorno de una economía internacional dominada por grandes bloques comerciales y flujos financieros que comienzan y terminan en el norte? Una buena parte de las experiencias de ajuste económico ha ocurrido en simultaneidad con programas de democratización o apertura política. En Centroamérica lo novedoso es que esta experiencia sirve de fundamento a la disolución de conflictos militares. Dicho en otros términos, se constata que el pacto fundacional de una sociedad sin guerra se origina en un compromiso general, ambiguo y potencialmente contradictorio, por la democracia y por la libertad.

Esta reflexión sobre la experiencia centroamericana de cambio social y político en los noventa partirá del examen de los vínculos e interrelaciones creados por los tres espacios problemáticos que la rodean. En primer lugar, el problema de la transición política y la consolidación del proceso democrático. En segundo lugar, el tema de la reforma económica, y en tercer lugar, la problemática específica del vínculo entre esos dos elementos, comprendida a partir del análisis de las implicaciones políticas de las reformas económicas. Lo particular de Centroamérica es que la doble transición, que también se manifiesta en otros países de América Latina y en las sociedades del antiguo campo socialista, adquiere un mayor nivel de complejidad al localizarse en un contexto marcado por el proceso de pacificación, luego de acuerdos políticos para la eliminación del enfrentamiento militar. Este elemento no se presenta en las transiciones tempranas de la Europa mediterránea, como tampoco en las experiencias de Suramérica. Encuentra, sin embargo, algunos referentes en los enfrentamientos político militares de la antigua Yugoslavia (aunque en estos casos claramente no se han logrado consolidar acuerdos de paz) y puede servir de referente para la observación de procesos de democratización y modernización económica en sociedades africanas

agobiadas por conflictos políticos y reformas económicas (Grindle 1995).

La numerosa bibliografía sobre las transiciones políticas parece conducir a la formación de una nueva área disciplinaria: la transiología.¹⁴ Según Schmitter (1994) la transición a la democracia, entendida como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...) delimitada de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia" (O'Donnell y Schmitter, 1988:19) puede conducir a cuatro desenlaces: a) la "regresión a la autocracia"; b) la "congelación de un régimen híbrido" (dictablanda o democradura), c) la democracia no-consolidada y d) la democracia consolidada. La idea de democracia no consolidada alude a la existencia de niveles bajos de institucionalización de las reglas del juego democrático, aunque en entornos políticos que respetan los contenidos mínimos comúnmente asociados a la idea de democracia: particularmente y en ocasiones exclusivamente, la celebración periódica de elecciones y el respeto de la voluntad popular expresada en las urnas. En este escenario se localizan las experiencias de transformación política centroamericanas. Esta propuesta es útil porque llama la atención sobre la diversidad de patrones de evolución que pueden marcar el desarrollo de procesos de transición democrática, que incluyen, incluso la posibilidad de la restauración de prácticas autoritarias.

En lo sucesivo presentamos una reflexión alrededor de la noción de democracia cuyo propósito es enunciar el alcance del significado del término en este estudio. Como se verá, hemos adoptado una definición mínima de la democracia basada en su comprensión como método de elección y no en la evaluación de los resultados sociales de la gestión gubernamental que se genera por medios democráticos. En segundo término, nos interesa traer a colación el problema del vínculo que existe entre el mercado como mecanismo de asignación de recursos y la democracia, con la intención de rescatar la idea de

14. Entre las numerosas contribuciones destaca el clásico trabajo de 4 volúmenes de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Contribuciones más recientes, con perspectiva latinoamericana, Weffort (1993) Garretón (1995). y especialmente Peeler (1998). Para el caso centroamericano. Torres Rivas (1993), Vilas (1994) y Rojas Bolaños (1995).

que entre democracia y mercado existen posibilidades de reforzamiento mutuo tanto como riesgos de debilitamiento. Esta reflexión adquiere particular pertinencia porque constituye la base de la tercera orientación conceptual y metodológica que orienta este estudio y que concierne a las formas particulares que adquiere ese vínculo en el marco de la ejecución simultánea de procesos de democratización y modernización económica. En este sentido se presentan los términos en los que interesa recuperar las contribuciones conceptuales más recientes sobre las implicaciones políticas de las reformas económicas.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA: FORMA Y PROPÓSITO

La noción de democracia que orienta la realización de este estudio, alude a la disposición de un mecanismo abierto y participativo para la toma de decisiones políticas. La política concierne la administración del poder para la satisfacción de intereses colectivos. La puesta en funcionamiento del mecanismo democrático supone que este ofrece oportunidades de competencia a los distintos sectores sociales en condiciones más o menos semejantes. Esta concepción de democracia es a la vez formal y procedimental, y es tributaria de las proposiciones asociadas con el pensamiento liberal en filosofía política (Schumpeter, 1950; Bobbio, 1985). Su utilidad radica en que permite una razonable posibilidad de escrutinio empírico indispensable para la calificación de procesos de transición política, dado que es relativamente fácil identificar períodos históricos en los que el recurso a las elecciones fue instrumento de regímenes políticos autoritarios o simplemente fue suprimido. En su lugar, el golpe de Estado se instituyó en el mecanismo de privilegio para el cambio de gobiernos. Por otra parte, en lo concerniente al grado de competitividad, es relativamente sencillo establecer la cantidad de partidos políticos en contienda, su capacidad real de opción al poder (por medio del porcentaje de votos obtenidos) y su posición dentro del continuo ideológico que caracteriza la escena política de los países.

En contrario a la percepción normativa y procedimental de la democracia que en este estudio adoptamos, otras expresiones basadas menos en el procedimiento y más en los resultados, que aquí denominaremos visiones "sustantivas" de la democracia, propician un debate mucho más intenso respecto de los prerrequisitos para establecer el carácter democrático o no de un determinado régimen político. Las reivindicaciones de los promotores de las visiones "sustantivas" de la democracia tienen que ver en términos generales con el grado de igualdad social que se alcanza, pero los indicadores de "igualdad" no son claros, especialmente en sociedades de mercado. ¿Se trata de igualdad de oportunidades o de resultados? Evidentemente la respuesta de tal interrogante está asociada a definiciones de la filosofía del desarrollo. Lo que está más claro es que las sociedades extremadamente desiguales tienen mayores posibilidades de enfrentar desequilibrios políticos significativos. Lo contrario también está claro al constatar que sociedades democráticas más estables políticamente, suelen presentar también niveles menos intensos de desigualdad, por ejemplo medida en términos de distribución del ingreso.

La discusión, sin embargo, sirve para establecer la necesidad de diferenciar en el análisis, los rasgos característicos del proceso de democratización y su evolución histórica en sociedades concretas, con arreglo a la concepción formal y procedimental de la democracia. Juzgar noveles democracias por su contribución a la disminución de las desigualdades sociales en sociedades que nunca han vivido en democracia, parece, por lo menos, una demanda excesiva. Distinto es, sin embargo, y válido desde nuestra perspectiva de análisis, señalar que el avance en los indicadores de igualdad o integración social es una condición indispensable para el desarrollo sostenido de los procesos de democratización porque está en el centro del problema de la creación de legitimidad.

En lo que sigue se especifica el contenido de la definición normativa de democracia que, en el complejo entorno caracterizado por demandas aparentemente irresolubles, se presenta como la única ruta segura para una apropiada aproximación empírica al problema de la transición de formas autoritarias del poder político a "formas"

democráticas. Y enfatizo el plural como expresión de la variedad posible dentro de un esquema común.

Democracia: Un concepto polisémico, una práctica en transformación

Las democracias, aun consideradas en su expresión formal básica, esto es como medio de elección competitiva de gobernantes, son construcciones sociales cambiantes. El desarrollo de la forma democrática de gobierno ha estado ligado a avances cuantitativos en la aplicación del método, (Bobbio, 1985). Desde la tradición aristotélica hasta la visión republicana que integra forma de gobierno con forma del Estado (en la democracia rousseaniana) y el debate democracia *versus* liberalismo (Wolfe, 1981), el eje de la discusión ha estado colocado en la universalización del método y las reglas del juego que rigen un proceso político para que pueda denominarse democrático. Posteriormente, el debate con el socialismo y sus expresiones en el Tercer Mundo, llevaron la discusión sobre la democracia del plano de los medios al de los fines: adquiriendo cuerpo la confrontación democracia real o sustantiva contrapuesta a la democracia formal.

La caída de los socialismos realmente existentes puso al mundo frente al desafío de la democratización. La cuestión de la democracia estaba lejos, sin embargo, de quedar resuelta como lo sugirió el prematuro entusiasmo de los acólitos del liberalismo¹⁵. Por el contrario, el tránsito hacia formas políticas más pluralistas en los países de Europa del Este dio lugar a un renovado interés por la comprensión de la democracia. De las diversas proposiciones respecto de la cuestión de la democracia en la época posguerra fría, interesa destacar dos elementos. Primero, el referido a los contenidos fundamentales de la forma democrática del régimen político y, segundo, las condiciones sociales que posibilitan el desarrollo de la democracia.

15. Entre los más célebres Fukuyama (1991).

Democracia continúa siendo un concepto polisignificante. Los usos del término están inevitablemente ligados a las actitudes políticas. Quienes favorecen el gobierno autocrático la interpretan como anarquía. Quienes se benefician del régimen democrático no perciben los problemas derivados de las modalidades del régimen representativo y de las influencias sociales estructuralmente diferenciadas y de incidencia injustamente desigual. Quienes confrontan las carencias del sistema social en la cotidianidad de la pobreza y toda forma de exclusión, introducen la dicotomía entre la democracia formal y los efectos sociales del juego democrático. Esta multiplicidad de significados asociados a intereses políticos, explícitos a menudo, también se presentan como discrepancias científicas. Por ello es preciso avanzar en definiciones prácticas que permitan una aproximación operativa al estudio de las condiciones que identifican un determinado sistema político como democrático o aquellas que señalan la existencia de una situación de cambio desde un sistema autoritario hacia otro de signo democrático.

A fin de eliminar equívocos, adoptaremos una definición mínima de la democracia que, antónimo de toda forma de gobierno autocrática, consiste en un conjunto de reglas fundamentales para establecer quiénes son los sujetos autorizados para ejercer el poder y cuáles son los procedimientos de que pueden echar mano para tal acción. Esta noción rescata la propuesta sintetizadora de Bobbio (1985), de acuerdo con la cual la idea democracia alude a la adopción de tres reglas básicas para el juego político: a) La primera establece quiénes son los llamados a decidir. En la democracia se trata del mayor número con derecho a voto, una condición establecida sociocultural e históricamente. Por ejemplo, al finalizar el siglo **XX** es entendido que tal derecho debe abarcar a todas las personas adultas, sin distinción de sexo, etnia o condición social. En consecuencia, será más democrática una sociedad en tanto los criterios de inclusión sean lo más extensos posibles, b) La segunda regla es el principio de la mayoría y se refiere a la modalidad de la decisión, c) La tercera regla establece las condiciones para la decisión. Se trata de los derechos políticos de los ciudadanos (de libertad de expresión, de reunión, de asociación, etc.) que garanticen el que los encargados de decidir se encuentren en condiciones de "poder elegir entre alternativas reales."

En suma, la condición democrática existe ahí en donde conviven un derecho extendido al voto con el respeto a las decisiones de la mayoría con un entorno de libertades políticas garantizadas. En las sociedades en transición, los mecanismos que definen la participación ciudadana, así como el respeto a la decisión de la mayoría, pudieron convivir, al menos en algunos casos, con formas autoritarias de ejercicio de la gestión política. En Centroamérica en particular, gobiernos militares y dinastías familiares dictatoriales usurparon el "locus" del poder, devaluando así la importancia de la presencia o no de formas institucionales republicanas y democráticas de gobierno, tales como presidencias civiles y parlamentos electos. Hubo entonces medios de elección y aplicación de reglas, en apariencia democráticas, para la toma de decisiones; no obstante, lo que definitivamente caracterizó las situaciones autoritarias de Centroamérica y de la mayoría de los países de la región, fue la supresión de los derechos políticos de los ciudadanos.

De esta última reflexión se desprende una consideración importante para el análisis de procesos de transición, o como, en el caso de Centroamérica, de formación de regímenes democráticos. Se trata de las posibilidades de la participación real de intereses y fuerzas políticas específicas en los procesos de elección y toma de decisiones. En una contribución influyente hasta la fecha, especialmente en las tradiciones de la politología estadounidense, Schumpeter (1950:269) definió el método democrático como "un compromiso institucional para alcanzar decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva en procura del voto popular." La base de la propuesta de Schumpeter es que los electores no deciden sobre "asuntos políticos" sino sobre los aspirantes a gobernantes, quienes así adquieren el mandato de decidir sobre tales asuntos. En esta orientación, la democracia es definida fundamentalmente como un sistema político en el cual ciertos sectores o fuerzas políticas "pierden elecciones"(Przeworski, 1991), lo que coloca el acento en la fuerza legitimatoria del respeto a las normas y procedimientos de elección que induce, aun a quienes se han visto perjudicados por un particular escrutinio, a aceptar un resultado adverso a sus intereses inmediatos. Las concepciones delegativas de la democracia (O'Donnell) se insertan dentro de esta corriente, e

inspiran buena parte del desarrollo institucional que en los países de América Latina no encuentra todavía construcciones centradas en la rendición de cuentas.

Lo que me parece importante destacar de la contribución neoschumpeteriana, es que llama la atención acerca de la importancia de la consolidación de un mecanismo institucional que otorga legitimidad a la formación de decisiones políticas. Esto es especialmente importante para sociedades con altos déficit sociales, largamente postergados por gobiernos autoritarios insensibles a las demandas desde abajo, o a causa de conflictos político-militares que minaron las capacidades productivas tanto del capital físico, como del capital social. Si bien es cierto, a mediano y largo plazo la legitimidad del sistema político no podrá ser ajena a las capacidades generales del sistema social para crear integración, pero a corto plazo, en especial en situaciones transitorias cuando los resultados integradores no son del todo perceptibles, la transparencia en el mecanismo de toma de decisiones es trascendental para el logro de estabilidad política por medio del consentimiento ciudadano con las acciones gubernamentales.¹⁶ Como se verá adelante este es un elemento de particular importancia a la hora de confrontar las aspiraciones de bienestar que tienen los ciudadanos con las posibilidades de equidad, ciertamente limitadas, que ofrecen las iniciativas de reforma económica que adoptan los países.

Hasta aquí hemos señalado que a fin de evitar confusiones sobre la comprensión de la democracia y su proceso de formación en sociedades como las centroamericanas, es preciso acudir a la noción formal que la define como un conjunto de reglas que, por otra parte, se desenvuelven en un entorno competitivo. No obstante, hay que reconocer que en el presente, contrario a las comprensiones delegativas de la democracia que suponen la afirmación de formas pasivas de ejercicio ciudadano, se observan tendencias políticas y conceptuales orientadas hacia la ampliación de los medios ciudadanos para la participación política, la definición de los distintos lugares del poder

16. Los planteamientos de Dahl agregan a los elementos ya contenidos en las definiciones competitivas y formales reseñadas, la cuestión de la información. La disposición de información precisa es esencial para la formación de preferencias derivadas de la agenda disponible así como para la definición misma de tal agenda.

(más allá de la competencia electoral) y la afirmación del poder legitimatorio de los procedimientos tanto como de sus resultados. Una democracia estable y consolidada es aquella que preservando mecanismos competitivos y abiertos de toma de decisiones, orienta los resultados de la gestión política hacia las necesidades de las mayorías. En el caso de Centroamérica, ello significa necesariamente la atención de los sectores sociales más empobrecidos.

Este es el centro de la cuestión de la gobernabilidad. En su acepción más generalizada la idea de gobernabilidad democrática denota particularmente mecanismos de "rendición de cuentas" de los representantes políticos a los ciudadanos. Complementariamente, la idea de gobernabilidad está íntimamente relacionada con la capacidad de formación de demandas sociales.¹⁷ En esta dirección es que nos parece relevante la recuperación de la cuestión del control ciudadano, como elemento cardinal de la formación de lo que Schmitter y Karl (1994) han denominado "sistema de gobernanza." Se entiende por tal un procedimiento institucionalizado en un cuerpo legal y un marco constitucional que determina los métodos de elección, las características de los actores potenciales, las estrategias permisibles y las reglas del proceso de toma de decisiones. Este sistema funciona a partir de una regulación estricta de los gobernantes que actúan en un espacio público definido por un equilibrio entre la acción del Estado y la gestión privada. Entendemos entonces que regulación, rendición de cuentas y demandas sociales agregadas, forman una especie de triángulo condicional para el desarrollo de democracias maduras y estables. El establecimiento de intereses agregados significa también el desarrollo y fomento de formas asociativas de gestión política que en último término conducen al fortalecimiento de la sociedad civil respecto del individualismo imperante en el mercado y la supresión de lo individual en el plano del Estado.

17. Con demasiada frecuencia se reduce el tema de la gobernabilidad a la capacidad institucional del Estado para atender demandas y expectativas sociales, ignorando que la gestión pública supone un vínculo de influencia mutua entre la sociedad y el Estado, en donde la clave de las posibilidades de gobernabilidad de una formación social particular, tiene mucha relación con la capacidad de formación de demandas agregadas. Sobre este tema, Sojo (1995).

18. Sobre la relación gobernanza-gobernabilidad véase Alcántara (1992).

En síntesis, la reflexión en torno a la democracia introduce tanto aspectos normativos (quienes y cómo toman decisiones políticas) como procedimentales (ambiente de competencia), dentro de los que puede distinguirse una derivación neo-schumpeteriana que se preocupa de las condiciones para el control ciudadano post-electoral.

Pero el respeto de la norma y el apego a los procedimientos institucionales, la disposición de información y el deber de rendición de cuentas de los representantes, o el derecho a la regulación social de los políticos, no garantizan, en mi opinión, la calidad de los resultados. ¿Puede un juego democrático producir resultados que atentan contra la democracia misma? La respuesta es afirmativa y constituye, según mi parecer, el centro mismo del problema de la consolidación democrática. Por ejemplo, el mayor desarrollo de la capacidad de presión de ciertos sectores puede incidir en la producción de políticas a su favor en contra de otros sectores, que pueden quedar así sistemáticamente desatendidos por un proceso decisonal. apegado estrictamente a la "práctica" democrática. Esto introduce la doble discusión en torno a los efectos sociales de la acción política a partir de las nociones de "respeto a las normas" y la problemática de la "obediencia-consentimiento." Se trata del mecanismo que asegura la supervivencia de la forma democrática del gobierno dentro de un sistema de producción que genera desigualdades sociales profundas, tanto dentro de los Estados nacionales como entre ellos en el plano global.

El apego a las normas y el consentimiento y el deber de obediencia están en la base de la generación de la legitimación del sistema político. Podemos identificar dos concepciones en torno a la legitimación.¹⁹ En el primer caso, un régimen se legitima a partir de la evaluación *ex post! fació* de los resultados en forma de políticas concretas. El consentimiento es la aceptación de los resultados porque favorecen los intereses mayoritarios, el bien común sobre la necesidad o la aspiración individual, o bien porque los sectores perjudicados carecen de recursos materiales y simbólicos para confrontar la decisión producida democráticamente, llamando al desacato o la

19. Así se desprende de la lectura presentada por Przeworski (1991) de las proposiciones sobre el tema de Habermas y Lipset.

desobediencia ciudadana. En el otro caso, la existencia de la norma es garante de legitimidad independientemente de los resultados de modo que no requiere la evaluación *ex post* de las políticas. Basta con la afirmación *ex ante* del procedimiento. La decisión, el producto político es legítimo porque se sustenta en una práctica institucionalizada, independientemente de su contenido; es decir, de su impacto real sobre la vida de las personas. La evaluación de los productos políticos conduce al problema de la "eficiencia" de la política, pero no a su legitimidad. La aceptación del procedimiento establece los principios de "legalidad", pero la legitimidad se origina en la evaluación ciudadana de los efectos. (Habermas, 1975) En ambos casos, las evaluaciones "ex post" inciden sobre la fortaleza o debilidad de las afirmaciones "ex ante". Este efecto de modificación del fundamento legal o legitimante de la acción del gobierno da lugar a la discusión sobre las condiciones sociales necesarios para el adecuado funcionamiento democrático. Una democracia tendencialmente ineficaz o ilegítima es también una democracia perecedera.

El tema de los condicionantes sociales de la democracia ha sido largamente estudiado, en especial desde la ciencia política estadounidense. Es por ello que buena parte de la reflexión se ha organizado a partir del levantamiento de información estadística y las observaciones de series de tiempo comparativas para grupos de países. En un trabajo reciente, Lipset, Seong y Torres (1994) reflexionan en torno a las condiciones sociales de la democracia a partir de una observación estadística basada en las siguientes variables: desarrollo económico, pasado colonial, carácter coercitivo del régimen, dependencia comercial y movilización política. Además, señalan la importancia de la calidad física de vida y aspectos culturales dentro de los que destacan la influencia religiosa. Los resultados estadísticos muestran correlaciones positivas entre desarrollo democrático y desarrollo económico, pasado colonial inglés (vs. francés), correlaciones negativas en los casos de dependencia comercial y carácter coercitivo del régimen y ausencia de correlación significativa en el caso de la resistencia social. Para los aspectos relativos a la calidad de vida señalan correlación positiva porque muchos de los avances en este campo (escolaridad, esperanza de vida y mortalidad infantil) se originan en avances del desarrollo económico. En el aspecto

religioso, aun cuando no se encuentra correlación con el protestantismo, enuncian la existencia de una mayor propensión autoritaria entre los católicos.³⁰ Es probable que aun cuando estadísticamente se puedan imaginar múltiples correlaciones, buena parte de los condicionantes sociales de la democracia estén estrictamente vinculados a la cuestión de la calidad de vida.

Con lo dicho hasta ahora, intentamos derivar, de las proposiciones de corrientes de pensamiento diversas, una percepción de la democracia como instrumento decisional porque esta es la opción que permite la ponderación empírica del grado de avance democrático que puede observarse en sociedades concretas. Hemos rescatado para nuestros propósitos, elementos de la *tradicción normativa* que coloca el acento en la definición y aceptación de reglas para elegir y ser elegidos; también de la *tradicción schumpeteriana (procedimental)* que establece como relevante la legitimación que se deriva del acto político originado en un procedimiento conocido y generalmente aceptado. La tradición procedimental se diferencia de la normativa, y, en esa medida, la complementa, debido a su mayor dependencia de prácticas históricas y patrones culturales y a que se ocupa de la evaluación de los resultados a partir del procedimiento que los genera. En el primer caso, la legitimación se origina en el cuerpo normativo que exige obediencia independientemente de los resultados que produce. Dentro del enfoque procedimental y en la tradición habermasiana de evaluación de las capacidades de legitimación a partir de los resultados *ex post* de la política democrática, destacan los aportes relacionados con la identificación de *rendimientos sociales*; es decir, la evaluación del carácter democrático de un régimen en referencia a sus capacidades de generación de ciertos resultados, generalmente vinculados al bienestar material, social y espiritual de la población. Es nuestra impresión que la combinación de los elementos centrales de tales tradiciones permite un mecanismo adecuado de ponderación del grado de desarrollo de un régimen político.

20. En contraste, es interesante recordar la observación de Samuel Huntington (1993) quien haciendo referencia a experiencias en Latinoamérica y en países del campo socialista, como Polonia, señala la importancia del rol de una Iglesia Católica renovada para el inicio y desenvolvimiento de los procesos de democratización de la tercera ola.

Lo anterior nos coloca en posición de proponer, en síntesis, elementos cuya identificación en un sistema político anuncia su carácter democrático o en vías de consolidación democrática. Se trata de cinco indicadores básicos que atienden tanto a la problemática de las reglas del juego, como a las cuestiones más sustantivas de los efectos de la política. 1. La universalización de la ciudadanía centrada en la disposición reconocida de derechos políticos y libertades civiles básicas.²¹ 2. El respeto a la voluntad mayoritaria. 3. La disposición de libertades civiles fundamentales (ciudadanía civil). 4. La existencia de mecanismos de regulación de los gobernantes y 5. Una razonable efectividad social basada en rendimientos sociales mínimos en el plano de la calidad de vida.

DEMOCRACIA Y MERCADO: COMPLEMENTARIEDAD Y CONFLICTO

Una parte de los problemas de la democratización está ligada al desarrollo de las prácticas institucionales y al establecimiento de los marcos normativos que implican la caracterización de un régimen como democrático. El entorno socioeconómico naturalmente condiciona las posibilidades de desarrollo de normas e instituciones democráticas. En este sentido, es importante poner atención en las correlaciones estadísticas que se producen entre algunas variables socioeconómicas y el desarrollo democrático, pero esto da cuenta de forma insuficiente del conjunto de condiciones sociales que determinan el movimiento de los regímenes políticos. Como acertadamente apunta Lipset (1994:16):

21. Si bien es rechazable la idea del desarrollo acumulativo de los derechos ciudadanos, desde lo civil hasta lo social, es claro que la probabilidad de que una sociedad se plantea con seriedad los desafíos de la ciudadanía social, que no son otros que la integración socioeconómica, por medio de la disminución de las desigualdades sociales más alarmantes, solamente cuando ha garantizado medios para el desenvolvimiento "libre" de las ideas y las opciones políticas. Véase sobre este tema el aporte clásico de T.H. Marshall (1992) y nuestra propia síntesis de algunos rasgos del debate actual en torno al concepto de ciudadanía en Sojo (1998).

Claramente, las correlaciones socioeconómicas son meras asociaciones, y no necesariamente indican causalidad. Otras variables, como la fuerza de acontecimientos históricos de la política interna, factores culturales, situaciones en los países vecinos, efectos provenientes de otras partes, el liderazgo y la conducta de los movimientos social pueden también afectar la naturaleza de lo político.

En el plano general de sociedades de mercado, tales condiciones adquieren dimensiones específicas y matizan la forma en que los procesos sociales, aun cuando situados en matrices universales, pueden variar sustancialmente de país en país y de tiempo en tiempo.

Por ello, para establecer la relación, bien sea positiva o de conflicto, entre la democracia y el mercado se recurre a explicaciones que difícilmente pueden comprenderse aisladas de experiencias históricas concretas. Por ejemplo, con el propósito de explicar la existencia de regímenes políticos estables, se acude a la afirmación de que las causas de la estabilidad radican en los efectos reguladores que el proceso democrático introdujo en la lógica de funcionamiento del libre mercado. Pero igualmente existen explicaciones que enfatizan el vínculo proactivo (que aquí llamaremos la tesis de la complementariedad) entre la democracia y el mercado como prerequisite para la existencia de regímenes políticos estables. Las reflexiones subsecuentes parten del examen y del intento de síntesis, de estas dos corrientes en la discusión en torno a las relaciones democracia-mercado.

Antes de continuar es necesario establecer un presupuesto conceptual básico. Se entiende por "mercado" un régimen de organización de la producción y distribución de la riqueza basado en el concurso más o menos libre de fuerzas de oferta y de demanda. El grado de desarrollo relativo de las relaciones de mercado en sociedades concretas no debilita la observación de que en los países latinoamericanos, y en particular en Centroamérica, las relaciones socioeconómicas de mercado hegemonizan el proceso productivo, aun cuando ciertas áreas específicas de la producción o de la distribución de bienes, servicios y riqueza en general, puedan ser administradas por el Estado. Más aun es necesario reconocer que en los

años recientes las orientaciones dominantes de la política económica tienden a mejorar el funcionamiento de los mercados, desarrollando nuevas formas de intervención y regulación estatal, y disminuyendo actividades públicas que se consideran obstáculos para el libre juego de las fuerzas del mercado.

Es por esta razón que adquiere relevancia el tema del vínculo entre la forma democrática del régimen político que crea espacios para la multiplicación de demandas sociales, a menudo relacionadas con las debilidades distributivas del funcionamiento de los mercados, con un funcionamiento más intenso de los mercados que puede contribuir a la generación de desigualdades sociales, basadas en el acceso socialmente diferenciado a los beneficios del desempeño de las economías. Este problema, como ya lo hemos advertido, es mucho más importante en sociedades que empiezan a coquetear, en un escarceo peligroso, al mismo tiempo con la apertura económica proto-mercantil y la modernización política.

Existe evidencia empírica que establece que aunque se puede encontrar en la historia sociedades capitalistas autoritarias, no hay un solo caso de alguna sociedad democrática no capitalista. (Berger, 1993) Independientemente de las especulaciones teóricas, el hecho es que todas las formas democráticas que existen (basadas en los preceptos normativos e institucionales señalados en el apartado anterior) se han desarrollado en el marco de economías de mercado, aunque una buena parte de los autoritarismos políticos también tuvieron lugar en sociedades capitalistas.

El argumento explicativo de esta aparente relación positiva entre democracia y mercado, es que el mercado propicia el fortalecimiento de entidades privadas que garantizan independencia y a la vez control de la acción del Estado. La razón por la cual el capitalismo es necesario para la democracia estriba, según Berger (1993:6), en el hecho que "...proporciona el espacio social dentro del cual individuos, grupos y complejos institucionales enteros, pueden desarrollarse independientemente del control del Estado. Para usar un término, de nuevo en boga, el capitalismo crea espacio y oportunidad para la sociedad civil."

Sin embargo, la relación no es perfecta, como lo atestigua la presencia, no poco frecuente, de experiencias concretas de capitalis-

mo autoritario, tales como las del sudeste asiático. En tal caso se ha propuesto la hipótesis de una relación asimétrica entre capitalismo y democracia: el primero esencial para la segunda pero no viceversa. En vista de tales casos, y de otras experiencias en que se advierte el inicio del proceso de modernización capitalista en situaciones políticas autoritarias (Chile y España, por ejemplo; pero, en general, el tránsito de las monarquías feudales a las primeras repúblicas protocapitalistas), puede aceptarse como lo propone Berger (1993.26) que la democracia no es quizá la forma de gobierno más apropiada para el nacimiento y desarrollo temprano del capitalismo aunque sí es necesaria después de un período de exitoso desarrollo capitalista.

Otros autores reconocen también la presencia de una relación de complementariedad entre el capitalismo y el mercado, pero con una importante acotación. Están basadas en el reconocimiento de que la democracia solo puede convivir con formas mixtas de desarrollo capitalista, esto es con niveles significativos de intervención económica del Estado. (Dahl, 1993) Este argumento se sustenta en los excesivos costos políticos de una economía de mercado competitiva (libre). Se observa, en primer lugar, la necesidad de aislar los procesos del gobierno democrático de las exigencias del mercado "ilegalizando la compra-venta de votos, o la venta de servicios por parte de funcionarios públicos." Se señala además que la acción racional económica (la busca del mayor beneficio individual) se contradice plenamente con la exigencia democrática de que las víctimas del proceso económico no actúen en defensa de sus intereses lesionados sino más bien en procura de un abstracto bien común. Por otra parte, el argumento contra la intervención del Estado es a menudo sumamente abstracto como para persuadir a la población en general y en particular a las víctimas de la liberalización. Y, finalmente, se advierte el tránsito hacia un mercado más libre y competitivo implica costos sociales que requieren el uso de la coerción misma que a su vez genera nuevas reacciones sociales. Por ello, el funcionamiento del libre mercado requiere decisiones cuya racionalidad es política.

Las percepciones de la complementariedad del desarrollo democrático y la economía de mercado, independientemente del grado de tolerancia mayor o menor a la acción pública, reflejan en principio un juicio generalizado en torno a la libertad que en ambos

casos se defiende. Según Bobbio (1985:23), es por esta razón que existe una intrínseca relación entre el desarrollo del liberalismo y de la democracia.²²

Estado liberal y Estado democrático son interdependientes en dos formas: en la dirección que va desde el liberalismo hasta la democracia, en el sentido de que se necesitan ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático, y en la dirección opuesta, que va desde la democracia hasta el liberalismo, en el sentido de que se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y persistencia de las libertades fundamentales.

La democracia en la acepción liberal es percibida como el desarrollo de los derechos políticos individuales en procura del bien colectivo, mientras que en el mercado la libertad de elección de los consumidores garantizará la satisfacción plena de la sociedad. El punto de contacto es que tanto la libertad económica como la libertad política "limitan la autoridad del Gobierno y el poder del Estado" (Huntington, 1993:16).

De lo dicho hasta ahora se desprende que el desarrollo de formaciones económicas, basadas en estructuras de mercado más o menos desarrolladas y competitivas, no necesariamente lesiona la instalación y potencial consolidación de la forma democrática del régimen político. El argumento de la libertad como principio articulador de la racionalidad política en democracia, y de las decisiones de los consumidores en el mercado, es claramente un punto de contacto. Lo mismo ocurre con el papel regulador de los excesos del mercado que puede desempeñar el Estado, fenómeno que a finales de la década de los noventa, en presencia de una sucesión de crisis

22. De aquí observa Perry Anderson (1994:63-4) una contradicción no resuelta en el planteamiento de Bobbio originada en el hecho que "somete su ideal declarado —la democracia liberal— a dos tipos opuestos y antagónicos de crítica. La primera de estas críticas es conservadora: en nombre de un realismo sociológico deudor de Pareto y Weber, señala todos aquellos factores que de manera inexorable tienden a privar al Estado representativo de su vitalidad... La segunda crítica es socialista (...) indica todas aquellas áreas de poder autocrático... que el Estado representativo deja totalmente incólumes... Bobbio yuxtapone ambas concepciones sin ser capaz de sintetizarlas: en realidad son irreconciliables."

financieras en el orbe capitalista, demuestra, como lo señala Krugman (1998) que un mercado desregulado es también un mercado peligroso. Sin embargo, existen también fuertes razones para sostener que el vínculo proactivo entre democracia y mercado capitalista es, por lo menos, precario.

Salta a la vista que la percepción de una relación de complementariedad está estrechamente vinculada con una valoración "positiva" de los efectos sociales del mercado. De ello se deduce, como se afirmará con las tesis del conflicto, que las visiones sobre virtudes y defectos del mercado permiten establecer vínculos específicos y diferenciados con la democracia. En este sentido, conviene traer a colación la contribución de Hirschman (1992) sobre las percepciones de la sociedad de mercado. Este autor reconoce visiones que rivalizan por la explicación de los efectos sociales de la economía de mercado. En primer lugar, la tesis de las virtudes sociales del comercio (Doux-Commerce): por oposición a un mundo dominado por el patrimonialismo feudal, el libre comercio aparece como un instrumento capaz de elevar las virtudes de las sociedades humanas. Primero como un estímulo a los buenos modales (Montesquieu y Paine, entre otros), luego como favorecedor de virtudes tales como la industriiosidad y la perseverancia, frugalidad, puntualidad y honradez tal y como lo recoge Hirschman de los planteamientos de Hume y Smith.

Contrario a la tesis de las virtudes del comercio se encuentran los planteamientos basados en la tesis de la autodestrucción. Tales argumentos, conocidos por su presencia en el planteamiento marxista, pero también en el pensamiento conservador antiburgués y aun entre teóricos no marxistas como Joseph Schumpeter, señalan que el capitalismo pone en movimiento un conjunto de valores y prácticas sociales que, tarde o temprano, desencadenarán su autodestrucción.

La tercera línea de argumentación, popular desde el siglo xix, se refiere los efectos negativos del legado feudal. Es una crítica al desarrollo del capitalismo debido a la gradualidad y parcialidad de su evolución, lo que permite la pervivencia de formas no capitalistas de relación económica y social. Este planteamiento ha sido ampliamente utilizado para estudiar las posibilidades del desarrollo capitalista en sociedades del Tercer Mundo, en particular, América Latina; un lugar

sesún Anderson, semejante a un "...'museo viviente' en el cual todas las formas de la autoridad política en la experiencia histórica de Occidente, continúan existiendo y funcionando."(citado por Hirschman, 1992:129).

La cuarta tesis, por último, advierte las desventajas de la carencia de un pasado feudal y se origina en los estudios que pretenden atribuir a la ausencia de un "antiguo régimen", especialmente en los países del Nuevo Mundo, la existencia de una limitada diversidad ideológica, debido a la falta de un verdadero conservadurismo, que conduce a lo que algunos denominan el absolutismo liberal o la tiranía de las mayorías.²

Como se advierte, desde posiciones ideológicas diversas y confrontadas, con propósitos de crítica o apología del mercantilismo capitalista, los efectos del mercado sobre la sociedad son altamente complejos y examinados desde posiciones claramente subjetivas. Pero también hay que reconocer que, en discursos como el de Bobbio el énfasis está colocado no en la contribución de "la sociedad de mercado" sino de la ideología liberal en la que ella se asienta. En este sentido, las virtudes no se refieren al comportamiento de los ciudadanos-consumidores, sino a la disposición de libertades indispensables para su adecuado funcionamiento como agentes económicos tanto como políticos.

Las posiciones que se sitúan en el señalamiento de las causas del conflicto en la relación democracia-mercado, o más precisamente de la inestabilidad crónica de las sociedades democráticas y capitalistas, pueden colocarse en riberas opuestas; es decir, que la comunidad de diagnóstico termina en el señalamiento de dos tipos de prescripción: una que enfatiza la primacía del mercado y otra que afirma la primacía de la democracia.

Desde muy temprano, los defensores del liberalismo percibieron en el desarrollo democrático la aparición de controles excesivos y efectos onerosos para la libertad individual. En contraste, quienes adversan el mercado reconocen en el desarrollo del Estado y el fortalecimiento del proceso democrático condiciones para superar los desequilibrios ocasionados por esa forma de producción. En el verano

23. Hartz. citado por Hirschman, 1992:133.

de 1884 inconforme por el volumen de leyes y ordenanzas que se emitieron bajo gobiernos presuntamente liberales, Herbert Spencer escribía:

Para obligar en parte a la ejecución de dichas medidas, cada una de las cuales requiere un nuevo cuadro de funcionarios, y en parte para cubrir los gastos que ocasionan las instalaciones de escuelas municipales, bibliotecas libres, museos públicos, baños, lavaderos, lugares de recreo, etc., es preciso aumentar cada año los impuestos locales, a la par que las contribuciones generales crecen al compás de la protección que se dispensa a la educación, a las ciencias, a las artes, etc. Cada uno de estos impuestos implica una nueva coacción, una limitación mayor de la libertad individual del ciudadano.(1984:27-28)

El desarrollo de las políticas dirigidas a fortalecer el bienestar de los sectores más desvalidos, parte consustancial del proceso democrático en el tanto en que solo se produce una vez que se inicia la "deselitización" de la política tras la expansión del sufragio y el fortalecimiento de los parlamentos, es percibido por los liberales como una limitación de la libertad individual de disposición del dinero, pues este debe ser entregado al Gobierno en la forma de impuestos para que desarrolle tales actividades. Spencer no duda de la "buena intención" de tales intervenciones, pero rechaza el que se pretenda imponer la "solidaridad obligatoria" sobre "la solidaridad voluntaria", esta última, podría decirse, resultado de la moralidad positiva de la sociedad de mercado. La actualidad del pensamiento de Spencer se afirma cotidianamente en el discurso neoliberal sobre los impuestos y el gasto público. Como veremos, en pocos lugares tanto como en Centroamérica.

Pero en los años setenta el tema de la democracia y el capitalismo adquiere renovada vigencia a partir de la observación de la llamada "crisis fiscal del Estado" (O'Connor, 1973 y Offe, 1984). Motivados por la limitación tendencial de las capacidades fiscales, algunos vieron en la regulación y disminución de las demandas democráticas una opción de estabilidad para el desarrollo de nuevos equilibrios en la precaria convivencia entre un mercado que precisaba la eliminación

de las "intervenciones distorsionantes" del Estado, y ante una sociedad caracterizada por la dispersión y la aparición de nuevos antagonismos. Esta prescripción originó el planteamiento conservador sobre la "gobernabilidad de las democracias" (Huntington, Crozier y Watanuki, 1981) que en cierto modo se convirtió en el curso seguido por la restauración neoliberal-neoconservadora que caracterizó la década de los ochenta.

Contemporáneo al planteamiento de la Comisión Trilateral, Alan Wolfe publicó un erudito recuento de las luchas entre defensores de la ideología liberal²⁴ y los propulsores de la democracia. En esa contribución, Wolfe sostiene que los avances democráticos en las sociedades occidentales siempre ocurrieron a pesar del mercado y el pensamiento liberal y no gracias a ellos. En consonancia con planteamientos de Habermas y Offe, para Wolfe la democracia liberal es la expresión política de la dualidad contradictoria entre las lógicas de la acumulación y la legitimación: "el liberalismo se convierte en la ideología y la justificación de la acumulación en tanto que la democracia proclama la importancia de la legitimación de algún tipo de participación popular y de alguna igualdad en los logros" (1980:25).

En la misma dirección, C.B. Macpherson (1981) rechaza la asimilación del proceso político con el intercambio típicamente mercantil, propio de las corrientes de pensamiento que parten de la noción competitiva de Schumpeter y que Mcpherson denomina la tesis de la democracia como equilibrio. El teórico canadiense explica que las tesis del mercado político no son "tan democráticas" dado que...

...el equilibrio que produce es un equilibrio de la desigualdad; que la soberanía del consumidor que dice producir es, en gran medida, ilusoria; y que, en la medida en que la soberanía del consumidor es real, es una contradicción del requisito democrático central de la igualdad de derechos individuales al uso y el disfrute de las propias capacidades.

24. Para Wolfe, liberalismo es "la ideología de mercado que surgió en los siglos xvii, xviii y xix para justificar el modo de producción capitalista" (1980:22).

Lo básico del planteamiento de Macpherson es que la desigualdad social, producto del sistema mercantil, impide el justo desarrollo del proceso democrático. Su preocupación es la de contribuir a la búsqueda del fortalecimiento democrático, habida cuenta de los límites de ese modelo para producir igualdad social o participación política. Su respuesta es la democracia participativa:

Esto no equivale a decir que un sistema más participativo bastaría por sí solo para eliminar todas las desigualdades de nuestra sociedad. Significa únicamente que la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo.(p. 114)

Macpherson creía que un modelo alternativo de democracia participativa debería integrar estructuras piramidales de democracia directa-delegativa con una continuación del sistema competitivo de partidos políticos (que internamente deberían funcionar con estructura de participación piramidal). Es por ello que encontró, finalmente, que su propuesta se mantenía dentro de los límites de la concepción liberal de la democracia en el tanto partía del principio de la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute y pleno desarrollo de sus capacidades, (p. 137) Una democracia tal sería plenamente compatible con las aspiraciones liberales de igualdad de oportunidades y desarrollo individual.

Traer a colación el debate sobre el vínculo entre la democracia y el mercado, con nuevos bríos tras la revolución neoconservadora del eje Thatcher-Reagan, tiene sentido en el estudio que proponemos sobre la formación democrática y la apertura económica en Centroamérica, porque ilustra los extremos del continuo en que tales reformas se han desarrollado. Es nuestra convicción de que la observación real de consecuencias sociopolíticas de la convivencia de formas democráticas del régimen político con estructuras socioeconómicas basadas en la competencia de mercados, significa desafíos de sostenibilidad, pero presenta también oportunidades de desarrollo.

Para el estudio de las transiciones en sociedades que buscan al mismo tiempo el desarrollo del capitalismo competitivo y el fortale-

cimiento o implantación de la forma democrática es importante destacar que, independientemente del grado en que se reconozca conflicto o complemento, no cabe duda de la existencia de una vinculación y que la comprensión de sus alcances es fundamental para el desarrollo de las posibilidades futuras de democracias capitalistas en Centroamérica. En beneficio de las tesis de la complementariedad, hay que reconocer que el desarrollo del capitalismo en las sociedades industriales de alto ingreso per cápita parece claramente favorable al mantenimiento y fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, pensamos que si bien parece que el crecimiento económico favorece posibilidades de desarrollo democrático sustantivo, también es cierto que en las sociedades latinoamericanas esa parece más la excepción que la regla. En América Latina, y especialmente en las empobrecidas sociedades centroamericanas, la relación mercado-democracia es también, y quizá excesivamente, una relación de conflicto.

Es claro, además, que a fin de valorar el efecto de la relación mercado-democracia en sociedades en transición es inevitable establecer claramente los términos en los que, en cada sociedad, se sitúa el desarrollo del capital y de la democracia. Es evidente que en sociedades con 70% de la población sumida en el desempleo y la informalidad, sobreviviendo apenas en un mar de pobreza, el mercado es un espacio de transacción entre minorías. Y quizá por ello es en estas sociedades donde también la apelación democratizadora a la participación electoral solo impulsa una fracción minoritaria de los electores potenciales.

La definición de la democracia, aun partiendo del básico escrutinio de los formalismos liberales, encuentra múltiples dificultades para su concreción en los sistemas políticos existentes. Karl (1995) propone, por esa razón, denominar los sistemas políticos de Centroamérica como "regímenes híbridos", una definición que se acerca mucho a la propuesta de democracias no consolidadas de O'Donnell. Esta autora advertía, al observar la situación centroamericana en 1994, que aun cuando las elecciones eran libres y limpias, importantes sectores de la población permanecen económica y políticamente "disenfranchised". Esta percepción, a mi modo de ver, debe rechazarse con toda firmeza. Si esa es una razón para justificar el carácter no democrático sino "híbrido" de los regímenes políticos de Centroa-

mérica, entonces en muchos países del mundo, reconocidos como democráticos, las limitadas garantías de derechos políticos para mujeres, etnias, y en general grupos de bajo ingreso relativo, indican que la democracia está también distante. Lo mismo vale para la segunda variable explicativa en la visión de Karl sobre el carácter híbrido de los regímenes políticos centroamericanos y que se refiere a la falta de cohesión nacional o a la presencia de "una desigual distribución territorial de la ciudadanía."

Consecuentemente, proponemos que el análisis de los prerrequisitos de la forma democrática sirve para evaluar el grado de implantación y la profundidad de las instituciones del régimen democrático, dando por sentado que es susceptible de mejoramiento futuro. Una vez que ciertas formas del intercambio político democrático han sido establecidas, lo mismo respecto a la institución del mercado como eje de los intercambios económico-sociales, pueden observarse grados de desarrollo, tendencias de avance y retroceso. Democracia y mercado se insertan así en un proceso de transformación y no en una realidad tajante de cambio por etapas.

Por ello, consideramos de la mayor importancia el análisis de las implicaciones del vínculo del proceso de modernización del mercado con el análisis de la dinámica política en un período en que son visibles cambios y transformaciones significativas en los dos ejes. Y lo que es más importante, en una etapa de desarrollo de la humanidad, en que no se admiten muchas reservas al imperio dual del mercado capitalista y la democracia liberal.

EL EFECTO POLÍTICO DE LA REFORMA ECONÓMICA

Hasta aquí hemos presentado las coordenadas sobre las cuales se ha situado en este estudio la comprensión de lo que significa democracia, por una parte, y por otra, la particularidad del vínculo que existe entre la forma democrática del régimen político, y la estructura capitalista de mercado de la base productiva. Respecto de la democracia hemos afirmado la necesidad de preservar una visión normativa procedimental, indispensable para la ponderación de las posibilidades de avance en sentido democrático de sociedades que expen-

mentan cambios significativos en sus regímenes políticos. Respecto del vínculo entre la democracia y el mercado capitalista queremos señalar que en esa relación conviven en equilibrio precario, oportunidades y obstáculos para el desarrollo y la sostenibilidad de ambos componentes.

En lo sucesivo pretendo explicar con más detalle el instrumental conceptual que hemos adoptado para la comprensión de la relación democracia mercado en sociedades que, como las centroamericanas, experimentan procesos significativos de reforma económica²⁵ en simultaneidad con una época de transformación política en sentido democrático.

Los cambios económicos ocurren por la necesidad de adecuación de las economías a las exigencias del mercado internacional. En sociedades democráticas se espera que la reforma económica como cualquier otra política sea llevada al debate entre los distintos sectores sociales. En sociedades en transición a la democracia, las exigencias sociales típicas del proceso democrático (como la existencia de mecanismos de distribución social) inducen la necesidad de un gasto público mayor dados los requerimientos de formación de instituciones encargadas de velar por la definición y el cumplimiento de adecuadas reglas de juego. Esta situación tiende a complicar la convivencia, en tales circunstancias, de las reformas políticas democráticas con las reformas económicas liberalizadoras y antiestatistas.

Se sabe que las reformas económicas, independientemente del respaldo o rechazo que puedan suscitar, producen costos sociales que llevados al plano político disminuyen la legitimidad de los gobiernos que las ejecutan. Este "déficit de legitimidad" puede volverse particularmente pernicioso para sociedades que tienen en marcha procesos de reforma democrática y que han "prometido" satisfacer las expectativas de amplios sectores de la población. Este el caso de las sociedades de Centroamérica.

Recientemente, las ciencias sociales han ampliado su interés por conocer los mecanismos que gobiernan el proceso de doble transición

25. Nos referimos al conjunto de medidas orientadas al fortalecimiento del mercado, la apertura de la economía al exterior y la disminución relativa de la actividad pública típicamente contenidas en los programas de ajuste estructural.

hacia el mercado globalizado y hacia la democracia que se experimenta en muchos países del antiguo campo socialista y en América Latina.

Las distintas opciones interpretativas de las implicaciones políticas de las reformas económicas adoptadas por sociedades democráticas o en transición a la democracia pueden examinarse a la luz de los siguientes cuestionamientos: a) ¿Favorece la existencia de un régimen democrático la realización de reformas económicas?; b) ¿Modifica el efecto político de la reforma la modalidad de su aplicación?

Las respuestas para tales interrogantes permiten construir varias hipótesis interpretativas que con propósitos ilustrativos presentamos en la figura 1: a) Hipótesis del *receso* democrático: cuando la ejecución de las reformas económicas requiere del efectivo congelamiento del proceso democrático, b) Hipótesis del retorno autoritario: cuando la aplicación de las reformas requiere la *anulación* de avances democráticos específicos o generales, normativos o institucionales, c) Hipótesis del *"derrame"*: cuando el avance de las reformas económicas establece condiciones para un mejoramiento futuro de la situación social y un fortalecimiento del régimen democrático, d) Hipótesis del *gradualismo*: cuando las urgencias de la reforma económica se ven condicionadas por los tiempos y el movimiento de los acontecimientos políticos y las demandas efectivas de los distintos sectores sociales, e) Hipótesis de *estancamiento*: se trata de la aplicación limitada o la ausencia de reforma económica en sociedades con importantes desequilibrios macroeconómicos y que experimentan un lento y débil tránsito a la democracia.

Figura 1

**MATRIZ DE RELACIONES REFORMA ECONÓMICA
Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

Reforma económica	Situación de la transición democrática	
	Fuerte	Débil
Radical	Derrame	Receso Anulación
Moderada	Gradualismo	Estancamiento

Algunos analistas consideran que las reformas económicas constituyen acicate para el deterioro de los avances democráticos logrados por los Estados que inician las reformas. Weffort (1993:121) ha formulado dos metáforas que sintetizan su visión de las implicaciones políticas del ajuste estructural. Las reformas conducen al desarrollo de "islas de modernidad" que en su desenvolvimiento propician el apareamiento de nuevas formas de "apartheid social". Como en la teoría de los enclaves, la hipótesis de las "islas de modernidad" conllevan un supuesto de desintegración social en el tanto los efectos positivos del ajuste económico y la globalización son disfrutados exclusivamente por segmentos específicos del aparato productivo y la estructura social.

...del mismo modo que los enclaves, muchas de esas "islas de modernización" parecen ligarse directamente al mercado internacional. Lo mismo hallándose en el área de las empresas estatales, se someten más a las reglas de la economía transnacional que a las del Estado nacional revelándose incapaz de controlarlas de acuerdo con las reglas de las economías nacionales donde emergen.

El resto de la sociedad permanece excluida y, lo que es peor, sumida en una vorágine "premoderna" de privaciones, conflictos y carencias. Esto origina la hipótesis del "apartheid social": la segregación efectiva de los individuos sobre la base de su posición en la estructura económica. La sociedad se "integra" en referencia a estructuras globales y se desintegra en el plano nacional.

Hinkelammert (1992) afirma que un principio totalitarista cruza las reformas económicas mercantiles que experimenta América Latina. La afirmación neoliberal del mercado y su aspiración minimalista respecto de las actividades del Estado señalan la amenaza de implantación de un nuevo autoritarismo.

El capitalismo —dice Hinkelammert refiriéndose al modelo que emerge tras las reformas neoliberales— aparece en nombre del antiestatismo y del antiintervencionismo estatal, del antirreformismo, y de la denuncia y persecución de los movimientos

populares. Es un capitalismo desnudo, que llega al poder total y lo usa con arbitrariedad ilimitada. Transforma la sociedad burguesa en una sociedad militarista, que impone sus puntos de vista en todas partes por la violencia militar y policial.

Para ambos autores, es evidente la existencia de una relación inversa entre la reforma económica y el proceso democrático. Esto significa que el avance de tales reformas, orientadas por principios que estimulan y promueven la profundización de desigualdades y la eliminación de las funciones correctivas de la gestión pública, solo puede darse si se congelan o anulan los avances democráticos que se procuran o que han sido difícilmente conseguidos en el período anterior a las reformas.

En alto contraste con estas posiciones, otros analistas perciben que la realización de las reformas económicas, en especial cuando se aplican con severidad en el corto plazo, puede conducir a un seguro fortalecimiento de las instituciones democráticas. La modernización favorable al mercado es percibida por Fukuyama (1993:101-2) como estímulo antes que obstáculo para el desarrollo democrático. El crecimiento propicia el bienestar y aunque en el marco del desarrollo capitalista también genera desigualdades sociales, estas son mucho más "tolerables" que aquellas producidas por organizaciones políticas como el Estado o por modos de producción precapitalistas. En sus propios términos:

El crecimiento económico dinámico a menudo promueve un cierto tipo de igualdad de condiciones útil para la estabilidad democrática a largo plazo. El desarrollo -en particular el desarrollo capitalista- promueve por supuesto muchas formas de desigualdad económica, pero se trata de estratificaciones nuevas y relativamente fluidas que intersectan viejas clases y líneas de status, en un proceso que a la vez elimina muchas de las tradicionales y más rígidas fuentes de desigualdad. El resultado puede resumirse con la frase "sociedad de clase media", que no significa la desaparición de las desigualdades sustantivas, sino que sugiere que las formas de desigualdad más importantes deben basarse no en la herencia de una posición social, sino en la

educación, el empleo y el logro individual. Las sociedades de clase media muestran alta movilidad social y constituyen, obviamente, un ambiente más favorable para el fortalecimiento de la democracia liberal que aquellas marcadas por ancestrales barreras de clase.

Otros analistas aunque más críticos de la contribución del liberalismo mercantil al desarrollo de la democracia consienten en que la reforma radical podría contribuir al desarrollo de formas pluralistas de gobierno. Para Haggard y Kaufmann (1995), el supuesto de partida es que la inestabilidad económica y la recesión imponen amenazas significativas para la consolidación de las democracias. Consideran que la consolidación solo se refiere a los procesos que muestran "aceptación de un conjunto dado de reglas constitucionales que son ampliamente difundidas, valoradas y rutinizadas."⁶ Pese a que aceptan que en los países en donde el crecimiento económico ha sido "robusto" también se observan disminuciones en los niveles de pobreza y desigualdad social, reconocen que los principales efectos de las reformas económicas tienden a afectar no a los más pobres sino a los grupos medios, los empleados de ingreso medio y los trabajadores del sector formal. Este argumento permite confrontar a todo lo largo las virtudes reseñadas por Fukuyama en torno al fortalecimiento de las capas medias, como característica propia del desarrollo capitalista, por lo menos en la actual situación de los países subdesarrollados de América Latina.

Los defensores de las tesis del "derrame" construyen un argumento que minimiza los llamados "efectos transitorios" de las reformas concentrando su atención en los resultados a largo plazo de la política. Para ser congruente, la reflexión en torno a los efectos políticos de las reformas debe distinguir claramente los efectos "coyunturales" de los efectos de carácter "estructural". Przeworski (1991) ha hecho en esta dirección importantes contribuciones. Considera que la selección de opciones de reforma económica está en mucho asociada a las perspectivas de manejo de los riesgos políticos

- 26. Distinguen consolidación de supervivencia al afirmar que durante los años ochenta muchas sociedades sobrevivieron fuertes "shocks" económicos gracias a factores distintos del aumento en la legitimidad o en la aceptación de las reglas del juego.**

que conllevan. La reforma radical es más severa en los costos sociales inmediatos, pero al reducir el tiempo de la transición ofrece un futuro promisorio "más cercano". La reforma gradual es menos costosa en el corto plazo, pero significa una transición más larga y, en escenarios **de** amplia oposición a las reformas, puede precipitar el cese de la reforma y el inicio de un escenario de confrontación que ponga en entredicho cualquier avance democratizador.

La selección de opciones depende de la fuerza relativa de los distintos sectores involucrados. Estos sectores se ven afectados por políticas de reforma que inducen efectos sectoriales ("distributional") y generalizados ("aggregate"). Los sectoriales afectan positiva o negativamente a grupos específicos mientras que los agregados o generalizados afectan indistintamente al conjunto de la sociedad. Por otra parte, los efectos pueden ser transitorios (como los subsidios a los pobres) o permanentes (como la eliminación de protecciones fiscales para ciertos productores). (Véase Fig. 2).

En esta perspectiva, la amenaza a la democracia no proviene de la aplicación particular de uno u otro tipo de reforma, sino más bien de la selección de mecanismos no democráticos para confrontar los costos sociales de la transición y las resistencias que se generan. Los conflictos distributivos deben ser resueltos por medio de las instituciones democráticas y toda tendencia a disminuir su influencia puede provocar el que las reformas económicas se vuelvan desestabilizadoras políticamente.

Figura 2

**dinámica socio-política de los efectos sociales
de las reformas económicas**

Temporalidad	Electos sociales	
	Generalizados	Sectoriales
Permanentes	Cambios del <i>statu quo</i> .	Cese de los beneficios del modelo anterior.
Transitorios	Inflación, desempleo e ineficiencias en la asignación de recursos	Cambios volátiles en los niveles de ingreso.

Fuente: Przeworski (1991).

Pero la posibilidad de resolución democrática de tales conflictos en sociedades, que apenas han terminado largos y profundos traumas autoritarios, parece mucho más difícil. La cuestión de las reformas en sociedades políticamente estables es sustancialmente diferente de la situación que confrontan países que desarrollan simultáneamente reformas en el plano político y económico.

Para explicar estas dificultades se puede acudir a la teoría de la "incompatibilidad transitoria" (Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1995). Las reformas económicas se complican en el escenario democrático debido a sus efectos estructurales: a) Los costos negativos se generan inmediatamente mientras que los beneficios quedan postergados, b) los costos son injustamente distribuidos entre los distintos sectores de la población y c) aun quienes podrían beneficiarse de la reforma se resisten a favorecerla. Ignorar tales efectos al aplicar las reformas en sociedades que apenas inician el proceso democrático podría conducir a la manifestación de oposiciones sociales que afectarían el proceso democrático en tres direcciones: a) el desencanto de las masas con la democracia que las ponen a disposición de "movimientos antisistema de izquierda o derecha", b) el temor de la clase media que conduce a la tolerancia de medidas represivas de las protestas populares y c) el fracaso de las reformas que convertiría a los nuevos gobiernos democráticos en responsables ante la población de los efectos sustancialmente distintos de las reformas parcialmente adoptadas y del retorno a regímenes regulatorios intervencionistas.

A fin de eliminar los efectos de la incompatibilidad transitoria, se han propuesto cuatro opciones. La primera es evitar la simultaneidad realizando primero la reforma económica y luego el proceso de democratización (como en el caso de Chile) o a la inversa." La

27. **Geddes (1995:63) considera que la observación de la evidencia disponible señala que no parece justificada empíricamente la presunción de que las reformas económicas pueden desarrollarse mejor en ambientes políticos autoritarios. Observa, por el contrario, que "la estrategia que prescribe liberalización económica anterior a la política es riesgosa porque muchos gobiernos autoritarios han sido incapaces de liberalizar sus economías, y porque aquellos que lo han hecho con éxito encuentran que alcanzarlo reduce la demanda cortoplacista por la democracia". Maravall (1995) opina que el sistema democrático ofrece mayores ventajas para la realización exitosa de reformas económicas a causa de la disposición de mayor información gracias al pluralismo político y la prensa libre, las instituciones democráticas pueden reducir los costos de la transición y la competencia política**

segunda opción es aplicar "tratamiento de choque" en el supuesto de que un programa radical de liberalización económica podría ser "gradualizado", pero no detenido ante la protesta social. La tercera opción es esperar la agudización de la crisis económica de modo tal que los efectos de esta iguallen los efectos de la aplicación de la reforma. Finalmente, se puede optar por el mejoramiento técnico que consiste en cuatro pasos derivados de experiencias específicas de transición tanto política como económica y que al parecer han funcionado: la adaptación de las prescripciones de política a las circunstancias nacionales, la reforma orientada a fortalecer las capacidades del Estado, el perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas y desarrollar vinculaciones entre el Estado y los diversos grupos de interés.

HACIA UN MODELO ANALÍTICO DE LAS TRANSICIONES CENTROAMERICANAS

El análisis precedente ha tenido el propósito de identificar aspectos significativos del debate más reciente en las ciencias sociales sobre las transiciones políticas a la democracia, los efectos de la relación entre la democracia y el mercado y las implicaciones políticas de las reformas económicas.

Los resultados de tal recopilación, cuyas pretensiones son limitadas y por tanto no pretende en modo alguno exhaustividad, deben servir para la observación de los principales desafíos de las sociedades que confrontan al mismo tiempo las exigencias de la modernización política hacia formas democráticas y la liberalización económica exigida por la globalización.

El modelo se concentra en la definición de dos espacios problemáticos: el del *status quo* y el derivado de la reforma económica puesta en marcha. En el primero interesa observar los avances registrados y las tareas pendientes en el plano de la consolidación de la democracia. Las variables claves en el análisis son: universalización de la

introduce sistemas efectivos de premio y castigo para los políticos y sus im

ciudadanía; el funcionamiento de la regla de la voluntad mayoritaria; libertades civiles; mecanismos de regulación de los gobernantes ("accountability") y, rendimientos sociales básicos.

Además, es indispensable en este mismo espacio situar el carácter del desarrollo económico imperante enfatizando el grado de implantación de las relaciones capitalistas de mercado.²⁸ Interesa observar magnitudes del desempleo, los perfiles ocupaciones de la población de manera particular y la dinámica de la pobreza y los ingresos.

Una vez analizadas las dimensiones reales del *statu quo* en los países objeto de estudio se puede explorar la problemática del efecto político de las reformas económicas liberalizadoras. El grado de implantación social de las relaciones de mercado es determinante de los efectos que los ajustes del proceso productivo puedan tener en las condiciones sociales de la población. Presumiblemente, la apertura comercial en sociedades con amplio participación de fuerza de trabajo en sectores industriales tiene un efecto mayor que en sociedades de base agrícola. Igualmente, el grado de afectación de los costos transitorios de las reformas en sociedades democráticas consolidadas es menor que en aquellas sociedades que no han construido sólidos mecanismos institucionales y procedimientos para el manejo de conflictos de intereses sociales.

28. Aunque se refiere a sociedades definidas como capitalistas, es evidente que se trata de una determinación dominante de la esfera de la producción que no significa, necesariamente, su universalización en el plano social. Por ello, conviene precisar que en tales sociedades segmentos más o menos importantes de la población viven "al margen" de la relación capital-trabajo en la esfera de la producción y del intercambio mercantil en la esfera de la distribución.

LA GUERRA Y LA PAZ EL INICIO DE LA TRANSICIÓN Y LOS NUEVOS PACTOS SOCIALES EN CENTROAMÉRICA

La idea generalizada de que en Centroamérica hay un tránsito hacia la democracia se sustenta en la evidencia tangible de la culminación por medios políticos de los conflictos militares que asolaron a la región durante largos decenios. Pero el logro de la paz no necesariamente significa la consolidación de un proceso democrático institucional. La ausencia de guerra es condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo de la vida en democracia.

La forma actual del régimen político de los cinco Estados que componen la región centroamericana, se puede rastrear en todos los casos, salvo en Honduras, desde la culminación del enfrentamiento armado entre fuerzas oficialistas y sus opositores. En Costa Rica este proceso data de finales de la década de los cuarenta, mientras que en el resto de la región los conflictos militares no terminan hasta el decenio de los años noventa. Además, se trata de procesos institucionales de diversa magnitud, porque en el caso costarricense la guerra civil no implicaba necesariamente la disolución de un proceso autoritario institucionalizado en una fuerte deliberancia política de los militares, como sí ocurrió en los otros países.

Es evidente que el carácter del período último de transición y cambio político en Centroamérica no se reduce a la pacificación o al

establecimiento de mecanismos electorales. Sin embargo, es importante pasar revista a estas dimensiones para luego confrontarlas con dos elementos, en mi perspectiva, determinantes del grado de consolidación que puedan lograr las jóvenes democracias del Istmo: las llamadas condiciones sociales de la democracia y el tipo de relación que, en los nuevos escenarios, establecen los militares con el poder político y los sectores sociales.

EL PACTO FUNDACIONAL: DEMOCRACIA. GUERRA Y PAZ

La identificación de las características que adopta la transición política es crucial para la comprensión de las posibilidades de desarrollo ulterior de la forma democrática del régimen. Para decirlo de una sola vez, el pacto fundacional del régimen democrático, el acuerdo que posibilita el cese de la forma autoritaria es, en Centroamérica, de carácter político-militar. No se trata de la postulación negociada por actores civiles de un acuerdo de fundación de prácticas institucionales. Se trata de una negociación con propósitos de cese del fuego, lo que quiere decir que el propósito del pacto es, primero, el logro de la paz y, consecuentemente, la afirmación de un nuevo rumbo institucional hacia un régimen político definido como democrático.

El hecho de que la transición hacia el gobierno democrático en Centroamérica se da en el marco de procesos más extensos de búsqueda de acuerdos para poner fin a los conflictos político-militares permite distinguir dos modalidades en la región. El caso de los países que afrontaron guerras civiles recientes, es decir Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En los dos países restantes, Costa Rica y Honduras, cuya transición no se sustenta en un proceso de pacificación, el proceso es diferente. En Costa Rica el régimen institucional que sucedió a la Revolución de 1948 fue, en estricto sentido, la restauración de una situación democrática institucional preexistente, en el marco de un esquema de desarme voluntario a partir de la proscripción constitucional de las Fuerzas Armadas. Claramente, la guerra se desarrolló con propósitos de restauración institucional y no de refundación revolucionaria.

En el caso de Honduras, el autoritarismo castrense no confrontó fuerzas insurreccionales de semejante envergadura a las del resto de los países y eso permitió una transición negociada entre los intereses militares en el poder y las fuerzas políticas adscritas a un régimen bipartidario de larga data. (Vilas, 1994; Peeler, 1998; Salomón, 1993) El caso de Honduras es la única experiencia centroamericana semejante a la que pueden haber experimentado otras sociedades latinoamericanas, en particular en el Cono Sur.³⁰

Consecuente con lo anterior, afirmamos que 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. Es por ello que no estamos de acuerdo con el planteamiento de Dieter Nohlen (1993:50) cuando afirma que la "pacificación de la región centroamericana en gran medida fue iniciada y posibilitada por la democratización de los sistemas políticos", implicando una relación de causalidad entre el proceso de apertura política y el logro posterior de acuerdos de paz. En su lugar, preferimos la acotación de Eguizábal (1993:64), según la cual hasta la consolidación de un procedimiento institucionalizado de búsqueda de la paz y la reconciliación nacional por medio políticos (desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas en agosto de 1987) solo puede hablarse, cuando mucho, de "regímenes civiles de reformismo contrainsurgente." Reformismo que tiene por característica la conducción del proceso político por civiles electos

29. Un análisis de las causas del conflicto armado y de sus implicaciones institucionales y socioeconómicas se encuentra en Rojas Bolaños (1980) .

30 Salomón (1993) señala que la transición democrática en Honduras solo ocurre una vez que, a principios de los años noventa, se ha afirmado la renuncia de los militares al proyecto derivado de la doctrina militar de seguridad nacional. Los gobiernos civiles de los ochenta aparecían entonces con una fuerte subordinación hacia los aparatos militares.

de manera legítima, con grados diversos de subordinación de los militares al poder civil y con programas "reformistas" (a diferencia de las experiencias del reformismo militar) centrados en la transformación institucional del régimen político y no en el desarrollo de programas de bienestar social.

Hay congruencia, por otra parte, entre diversos analistas (Nohlen, 1993; Eguizábal, 1993; Torres Rivas, 1993, 1989) sobre el alcance diferencial del proceso de democratización centroamericano respecto de otras experiencias cercanas como las de América Latina, España y Portugal. No se trata en el Istmo, con la excepción que ya hemos señalado de Costa Rica, de una restauración del sistema democrático suspendido por el autoritarismo castrense, sino de un proceso de "fundación" de prácticas y mecanismos institucionales democráticos en sistemas políticos que solo los conocieron parcial y precariamente insertos en una cultura política tradicionalmente autoritaria. Como dice Solórzano (1983), se construyeron fachadas democráticas para legitimar regímenes políticos autoritarios.

Estas dos características, la transición en situación de guerra civil y su carácter "fundacional" hacen del proceso de democratización en Centroamérica una experiencia singular. No quiere decir, sin embargo, que la transición política solo puede observarse una vez que se ha alcanzado la pacificación. Hemos dicho que la democratización no fue el "prerrequisito" de la paz, pero tampoco aceptamos lo contrario como exigencia condicional. Aun cuando no se hubiese alcanzado el logro de la paz se habían iniciado ya reformas institucionales lo suficientemente amplias como para enunciar el inicio de un proceso de transición hacia la democracia. En otras palabras, la paz no es precondition de la transición a la democracia, aunque sí lo es de un propósito de integración nacional que es indispensable para todo proceso democrático que pretenda consolidarse. Como lo señala Touraine (1993:78) "...sin paz civil, sin capacidad política de redistribución a través del impuesto, sin respeto a las leyes, la precondition de la democratización, la existencia de una sociedad nacional, es imposible."

Como lo he señalado, en todos los países centroamericanos, con la excepción de Honduras, la transición hacia un nuevo orden institucional democrático estuvo asociada a la ocurrencia de guerras

civiles. En Costa Rica la guerra de seis semanas de 1948 que condujo a un gobierno de excepción comandado por José Figueres. Hubo Asamblea Constituyente en 1949 y las primeras elecciones posteriores al conflicto en 1953. La etapa de consolidación, de acuerdo con la norma de Schmitter y O'Donnell comienza a partir de la celebración exitosa de las segundas elecciones posteriores a la caída del antiguo régimen, en el caso de Costa Rica celebradas en 1958.

En Nicaragua las elecciones de 1990 precedieron el cese al fuego con los rebeldes de la "contra" alcanzado definitivamente, aunque no sin sobresaltos regulares, a partir de 1991. Antes en 1984 se habían celebrado comicios avalados por observadores internacionales. Algunos consideran que el triunfo revolucionario de 1979 puede señalarse como el inicio de la transición en Nicaragua tras la caída violenta del régimen dictatorial, aunque la instrumentalización política del proyecto sandinista no logró evitar tentaciones autoritarias (Nohlen, 1993:48). Considerando el cambio de régimen que se produce en 1990, así como la supresión posterior, pero muy cercana del conflicto militar (aunque no de la violencia armada), las elecciones de 1996 pueden calificarse entonces como el punto terminal de la fase de transición en Nicaragua.

En El Salvador, la apertura democrática al igual que en Nicaragua se había realizado previo al logro de la paz. Los Acuerdos de Paz alcanzados en 1992 marcan el inicio del fin de la transición política con la elección de un nuevo gobierno en 1994. Considerando el esquema electoral del país las elecciones congresionales y municipales de 1997 pueden señalar el inicio de la etapa de consolidación democrática en El Salvador.

En Guatemala los Acuerdos de Paz, alcanzados hasta diciembre de 1996, demoraron más en llegar debido a las disputas entre militares, sectores de la oligarquía tradicional y un escenario político partidario altamente atomizado. El gobierno que asuma en el año 2000 puede ser entonces definido como el primer gobierno de la etapa post-transitoria en Guatemala aun cuando se trate del quinto gobierno civil desde el inicio de la transición en 1985.

En el planteamiento teórico se distinguen varias posibilidades de "inicio de la transición" diferenciadas en relación con el papel de la oposición, de las fuerzas leales al régimen, del gobierno autoritario,

Cuadro 1

**PERÍODOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
EN CENTROAMÉRICA**

	Guerra Civil	Acuerdos de Paz- Armisticios	Elecciones	Etapa de consolidación
Costa Rica	1948	1948	1953	1958
Guatemala	1956	1996	1995	1999
Honduras			1982	1986
Nicaragua	1978-81*	1990	1990	1996
El Salvador	1979	1992	1990	1997

* Se indica tanto el inicio de la insurrección sandinista contra Somoza, como el establecimiento de las fuerzas contrarrevolucionarias a partir del primer año de la Administración Reagan.

de los militares, etc. Estas posibilidades están presentes en diversos momentos del acontecer transicional en Centroamérica. En algunas ocasiones, la transición política, el establecimiento de unas reglas de juego básicas que condujeron a un estado de "democracias no consolidadas" respondió a un acuerdo entre la clase dominante y algunos sectores de la oposición política y del campo popular organizado. No obstante, será hasta la finalización del conflicto armado en que se retoman los elementos que componen la transformación institucional del proceso de transición. Consecuentemente, la transición solo termina una vez que haya concluido la primera sucesión de gobiernos civiles democráticamente electos *en circunstancias de paz*.

Stepan (1993) propone un enfoque analítico de las causas que determinan la "erosión" del autoritarismo centrado en el análisis del papel de la oposición, una variable que Nohlen (1993:45-6) considera central en la dinámica de la transición democrática en Centroamérica. Dice este último autor que mientras en América del Sur la oposición no pudo "forzar el retorno a la democracia" en el Istmo "jugó un papel central en el proceso de democratización (...) en forma de movimientos nacionales de liberación y su intento de derrocar al régimen (lo que tuvo éxito en Nicaragua en 1979), en forma de alianzas implícitas entre la oposición moderada y el gobierno norteamericano sobre la substitución del régimen autoritario, con la

meta de impedir desarrollos socio-revolucionarios (El Salvador, Guatemala)."

La contribución de Stepan (1993:62) identifica relaciones de dominación que vinculan cinco partes actuantes: a) el grupo de apoyo al régimen que encuentra plena satisfacción de sus intereses en el mantenimiento del *statu quo*; b) el aparato coercitivo que mantiene la lealtad al régimen; c) los grupos que ejercen un respaldo pasivo al régimen; d) los sectores activamente contrarios y e) los grupos de oposición pasivos. En una situación de erosión del equilibrio autoritario, el comportamiento de los distintos agentes se modifica respecto de su actitud cuando el autoritarismo está estable. El primer síntoma de debilidad del régimen se presenta con la ruptura de los acuerdos entre los grupos que respaldan el *statu quo*. En Costa Rica la oligarquía agroexportadora reaccionó ante sus anteriores aliados cuando estos ampliaron las reformas sociales en el marco de una alianza con el Partido Comunista. En Nicaragua, en el caso de la transición durante el sandinismo, además del desgaste político generado por una larga guerra, política y socialmente muy costosa, las medidas recesivas aplicadas por el sandinismo con especial fuerza en 1988 generaron malestar entre importantes aliados del régimen. En El Salvador la fuerza del movimiento insurreccional hizo evidente la necesidad de una solución alternativa que permitiera al país retomar rumbos perdidos de crecimiento económico y de oportunidades de acumulación para los grupos económicos que vieron en la continuidad del conflicto armado más pérdidas que ganancias. En Guatemala, finalmente, la presión internacional junto con la demanda social interna por mayores esfuerzos de integración social, obligó a la profundización de la reforma política que finalmente condujo al gobierno civil.

En el caso del papel de los medios coercitivos, que debe entenderse como el rol desempeñado por la Fuerza Armada, según Stepan tiende a disminuir la coerción y el involucramiento de los militares en la política, porque tales actividades se empiezan a considerar onerosas para la estabilidad de la institución castrense. A menos que, como advierte el autor, se amenace la supervivencia misma de la institución por el conflicto interno. En Centroamérica esa es claramente una razón para el mantenimiento más duradero del

rol activo de las Fuerzas Armadas debido a la persistencia de enfrentamientos político-militares aun en medio de la transición. No obstante en todos los países los militares consideraron negativo para el interés institucional la permanencia en el ejercicio directo del poder. La única excepción aquí es la del régimen sandinista que mantuvo hasta su finalización una compleja unidad de mandos en el Partido, el Estado y las Fuerzas Armadas.

Algunos de los soportes sociales del régimen autoritario transitan entonces a la oposición activa o pasiva, lo cual por acumulación empieza a favorecer un clima de apertura. Este mismo proceso "empodera" a las fuerzas de oposición que logran avanzar con menores aprehensiones respecto de las consecuencias políticas o represivas de sus actividades. La oposición empieza a consolidarse hasta que la idea de la democratización se vuelve hegemónica. La derrota militar, como en Costa Rica o Nicaragua, la derrota electoral de las fuerzas autoritarias restauradoras como en Guatemala, o el establecimiento de una agenda ciudadana de apertura política y democratización, aun en escenarios de control político de las fuerzas de apoyo al régimen autoritario, como en El Salvador, terminan de sellar el destino de las experiencias antidemocráticas de ejercicio del poder. No sin ignorar, por supuesto, el peso de una alianza internacional protodemocrática que, en ocasiones, adquiere expresión material, como ocurre con la orientación con propósitos democratizadores de la cooperación internacional.³¹

LA TRANSICIÓN Y LOS ACUERDOS DE PAZ

Notablemente la historia demuestra que solo en Costa Rica la guerra termina con la victoria militar de una de las partes en contienda. En alguna ocasión, el presidente José Figueres, conductor victorioso de los enfrentamientos de 1948, reunido con los demás

31. Sobre el rol de la ayuda económica en la promoción de la democracia en Centroamérica, véanse Cuenca, 1992 y Rosa, 1993 para El Salvador; Escoto y Marroquín, 1992 para Guatemala; Saldomando, 1993 para Nicaragua y Sojo, 1991 y 1992 para Costa Rica.

jefes de Estado de Centroamérica, entonces exclusivamente militares, comentó: "Se dan cuenta, yo soy en esta mesa el único civil, pero también el único comandante que ha ganado una guerra."

La importancia de este hecho para el examen del proceso transicional es destacable. En los demás países de la región los militares negociaron con fuerza, pero no la suficiente dado que tampoco lograron derrotar a las fuerzas insurreccionales. Por lo menos no hubo claras derrotas militares a las fuerzas insurgentes en Guatemala y Nicaragua donde los rebeldes permanecieron relativamente controlados en zonas remotas o de difícil acceso. En El Salvador la fuerza del FMLN era mucho mayor, lo que se refleja en un desenlace que deja en una situación de debilidad relativa más intensa al ejército salvadoreño respecto de sus pares del resto del área.

Mientras las fuerzas victoriosas en Costa Rica impusieron por decreto el modelo de Estado que avanzarían, aunque contribuyeron por medio de la Asamblea Constituyente a crear condiciones para la estabilidad de las reglas del juego democrático, en el resto de los países, la negociación de los acuerdos de paz ocurrió en el marco de gobiernos legítimos, producto de elecciones técnicamente correctas. La conformación de la mesa de negociaciones de la cual iba a salir el pacto fundacional era entonces sumamente desigual. Al no existir en Costa Rica una contraparte para la Junta Fundadora de la Segunda República, el gobierno podía decretar los cambios con atención a los efectos sociales y las reacciones políticas que pudiesen provocar. Algunas medidas inicialmente adoptadas fueron por ese motivo revertidas. Era en cierto sentido una junta tecnocrática, que tomaba decisiones al margen del escrutinio público pero no por ello, decisiones ilegítimas. A la par, la Asamblea Constituyente se constituyó en el foro sobre el que se debatían los distintos intereses sociales y políticos del momento.

En Honduras, la sesión voluntaria del poder por parte de los militares permitió el restablecimiento del sistema político tradicional basado en la competencia de dos grandes partidos y en una grado

32 La memoria es de Manuel Carballo Quintana, funcionario en los gobiernos de Figueres. ex ministro y ex embajador de Costa Rica. Entrevista con el autor en Tegucigalpa, mayo, 1997.

importante de autonomía relativa de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil. No hubo aquí tampoco una transición negociada por los actores del conflicto político-militar.

La situación en el resto de los países centroamericanos respecto de la conformación de la mesa de negociación es altamente compleja y diferente en su carácter respecto a la costarricense. En primer lugar, existe una especie de división de mando entre el ejército y los representantes del ejecutivo. En lugar de enfrentarse dos partes en disputa, se trata de tres, y el gobierno civil actúa más como árbitro que como parte interesada. El Ejército en buena medida conserva poder de veto sobre las decisiones que considera de su inmediato ámbito de competencia. La presencia del Ejecutivo está legitimada por su origen electoral, lo que le permite establecer cuáles son los límites dentro de los que es posible la definición de la agenda. En segundo lugar los procesos se desarrollan con niveles importantes de supervisión internacional. En el caso de las modernas negociaciones de paz en Centroamérica el proceso se ha desarrollado con una activa presencia de intereses extranjeros, tanto en la definición de la correlación de fuerzas³³ como en el establecimiento de los puntos de la agenda y en la supervisión del grado de cumplimiento de los acuerdos.

Así en la mesa de negociaciones para la paz, convergen tres agendas: la de la insurrección, que es 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.³⁴ Y finalmente la que se refiere a los intereses de las Fuerzas Armadas, asociados 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,

33. Por ejemplo, Estados Unidos invirtió recursos económicos y políticos al más alto nivel, indispensables para convertir a las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses en interlocutores del gobierno sandinista.

34. Una distinción de las racionalidades políticas basadas en la persecución de la elección y de las tecnocráticas, fundamentadas en la búsqueda del éxito técnico o científico, véase Przeworski, 1991.

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.

No obstante, se encuentran múltiples ausencias exacerbadas por las limitaciones de la representación de intereses ejercida tanto por los gobiernos como por los grupos insurreccionales. Los temas económico-sociales quedan consecuentemente subordinados a los de orden político-militar por dos razones: porque es el ámbito de competencia de los beligerantes y porque en general los gobiernos no permiten condicionar su política económica al cumplimiento de los acuerdos de paz.

Inmersos dentro de este esquema común los procesos de pacificación desarrollados efectivamente adquirieron características singulares, especialmente en el caso de Nicaragua. En este país, el grado de cohesión política de las fuerzas rebeldes era menor que en El Salvador y Guatemala. 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 (Morales, 1995). 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.

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 Toncontín 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.

Morales (1995) reconstruye una sucesión de incumplimientos de los compromisos pactados por ambas partes que se encuentra en la base de los sucesivos realzamientos de excombatientes de ambos bandos. 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. En último término no se desarrolló la oportunidad para transformar la cultura de la violencia implantada en una sociedad habituada al guerrerismo. Morales (1995:120) lo sintetiza de esta manera:

Convertir el desarme en la primera fase de la transformación de la dinámica del conflicto, marcaba el reinicio de la vida en comunidad, fundada en los postulados compartidos de la reconciliación y la reconstrucción nacional. Reconciliación para acabar con la violencia como medio para resolver las rivalidades. Reconstrucción para instaurar una economía de paz y emprender la reactivación de la economía y el desarrollo. Pero no hubo congruencia entre las políticas, ni recursos suficientes, ni voluntad política para colocar esos dos elementos en carriles paralelos. La paz en Nicaragua quedó agrietada por una rivalidad endémica. La oportunidad que se abrió se fue diluyendo y los pocos recursos y esfuerzos fueron absorbidos por la atención a los conflictos originados por el retorno de las armas como fácil respuesta política de los antiguos desmovilizados a su frustración.

En los casos de El Salvador \ Guatemala, la dinámica de los acuerdos de paz es cualitativamente diferente en extensión e intensidad. La extensión de los acuerdos alude a su proyección hacia ámbitos

distintos del estrictamente político-militar. La intensidad se refiere a su capacidad de producir transformaciones duraderas en instituciones y prácticas sociales y políticas.

Los acuerdos de paz en El Salvador se originaron en un largo proceso de negociaciones que en su fase final se iniciaron con la mediación de las Naciones Unidas, a solicitud de los presidentes centroamericanos, tras los graves acontecimientos derivados de la ofensiva del **FMLN** sobre San Salvador en noviembre de 1989. En abril siguiente, representantes del Gobierno y el **FMLN** acordaron un nuevo proceso de negociación cuyo calendario de ejecución estaba definido en junio de 1990. La última ronda de negociaciones se desarrolló en Nueva York en setiembre de 1991 y los acuerdos definitivos se firmaron el 16 de enero de 1992 en la Ciudad de México.

Los contenidos generales de los acuerdos de paz incluyen tanto aspectos de desarme y desmovilización de combatientes como reformas judiciales y constitucionales, y acciones de política económica, de contenido económico social. En una síntesis de los contenidos de los acuerdos Briones, y Ramos (1995:196 ss.) distinguen siete áreas: a) la transformación de las instituciones rebeldes en partido político, lo que a mi entender ofrece condiciones de otorgamiento de ciudadanía civil y política a los desalzados; b) reconversión institucional de las Fuerzas Armadas; c) reforma institucional y doctrinaria de la seguridad pública, centrada en la instalación de la Policía Nacional Civil; d) la reforma del sistema electoral; e) reformas judiciales y acciones orientadas a la promoción y la defensa de los derechos humanos; d) la creación de la **COPAZ** como entidad supervisora del proceso desde las principales fuerzas políticas del país, actividad que sería complementada y fortalecida con el último elemento e) la asignación de un rol de supervisión y vigilancia activa a la comunidad internacional por medio de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador, conocida como **ONUSAL**. Un capítulo importante de los acuerdos de paz, desestimado por estos autores, concierne a los acuerdos de carácter económico social que son contemplados en el capítulo quinto y que incluyen una batería de acciones las más importantes de las cuales fueron la formación de un programa de inversión pública, con fuerte apoyo financiero internacional, denominado Plan de Reconstrucción Nacional (una iniciativa anterior

incluso a los acuerdos) y la creación de un Foro de Concertación Económico Social dedicado a la revisión institucional y política de los programas de desarrollo económico que el país debería llevar adelante. (Sojo: 1995).

Los acuerdos de paz de Guatemala comparten peculiaridades con los de El Salvador, pero se presentan mucho más complejos en cuanto a los mecanismos de aplicación de los compromisos. Como en el caso de El Salvador se trata de un programa extenso de reformas económicas, sociales y político militares que genera un compromiso entre el gobierno y fuerzas insurreccionales relativamente homogéneas. En este caso, Torres Rivas (1997:21) distingue tres períodos en el proceso de negociación de los acuerdos de paz: la primera fase de 1986 a 1990 que corresponde al período de vigencia de los acuerdos de reconciliación nacional en el marco del Acuerdo Esquipulas II de agosto de 1987 y que se caracteriza por el establecimiento de pláticas entre los rebeldes y grupos de la sociedad civil y el gobierno. La segunda fase de 1991 a 1993 que corresponde a las gestiones del Gobierno de Jorge Serrano que culmina con la abrupta finalización de ese mandato presidencial. El tercer período se inicia con las gestiones de la administración de Ramiro de León formalizadas en un acuerdo de reanudación del proceso de negociación en enero de 1994 y un acuerdo de calendarización de las pláticas del 29 de marzo del mismo año. Después de un período de estancamiento de las pláticas, en buena medida asociado a la dinámica electoral y el cambio de gobierno en 1995,³⁵ las pláticas se reanudan con nuevos bríos en 1996 para culminar con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, adoptado en Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

LA CORRELACIÓN DE FUERZAS POSPACTO

La forma en que se organiza la mesa de negociaciones y las condiciones del establecimiento de la paz determinan el desenlace posterior. En términos generales queda claro que la victoria militar garantiza el dominio político siempre y cuando se organice democrá-

35. Véase, Aguilera, Bran y Ogaldes (1996).

ticamente la lucha por el poder. El grupo militar victorioso en Costa Rica en 1948 se constituyó en partido político en 1951 y por lo menos durante los siguientes 30 años permaneció como la principal fuerza política del país conductora de un modelo de desarrollo que dos administraciones de la oposición no pudieron corregir en ningún extremo importante. Por otro lado, las fuerzas derrotadas, sometidas a la represión y el exilio, y en el caso del Partido Comunista a la proscripción constitucional, no pudieron aglutinar los distintos grupos opositoristas hasta 1982 cuando la consolidación del partido Unidad Social Cristiana permite el inicio de un sistema bipartidista pleno. Los grupos disidentes en los extremos del abanico generan opciones políticas minoritarias que hasta la última elección presidencial no lograban superar el 10% del electorado.

De la transición nicaragüense quedan pocos sobrevivientes. Los grupos rebeldes, unificados por el cemento financiero de Washington, se desperdigaron y consumieron en disputas personalistas muy rápidamente. El sector de oposición política al sandinismo corrió la misma suerte pese a disponer del control del Ejecutivo y de una oportunidad para consolidar un frente político antisandinista sólido. Finalmente el Frente Sandinista se mantuvo como el principal actor político del escenario institucional mientras el Ejército daba luchas para mantener la estabilidad del proceso y al mismo tiempo garantizarse un lugar en el marco institucional post revolucionario. Pero sus posibilidades de retorno al ejercicio del poder no son claras, especialmente por las dificultades para convertir el "voto duro" en mayores caudales electorales (Vilas, 1998) y porque a su lado aparecen tendencias de reconstitución partidaria a partir de lo que Coleman y Stuart (1996) denominan "la familia liberal."

Mientras, el Gobierno que logra el cese al fuego se debilita absolutamente en Nicaragua al punto en que el partido que lo conforma desaparece de la escena electoral (la **UNO** de doña Violeta Barrios), fenómeno que allana el camino para la emergencia de fuerzas políticas conservadoras y de no pocas tendencias de restauración autoritaria. Los movimientos sociales desarrollan relaciones de autonomía respecto de los clivajes ideológicos de la experiencia sandinista, mientras que el Ejército, contra el interés de prominentes fuerzas externas e internas, alcanza el objetivo de consolidación

institucional hacia un umbral de profesionalización que lo desliga de sus orígenes ideológico-partidarios.

En El Salvador el gobierno de ARENA se consolida con la firma de los acuerdos de paz³⁶ y abre paso tanto a su reelección como a la conformación de un enfrentamiento en la arena política con sus anteriores contendores militares, el FMLN. En este caso, los actores de la guerra conservan posiciones de privilegio en el escenario de la paz lo que para algunos observadores constituía evidente amenaza para la consolidación del proceso democrático. El Ejército, como los mismos militares lo reconocen, se autopercibe como perdedor del desenlace del proceso de paz.³⁷

En Guatemala, finalmente, la situación se torna más compleja. El ejército es una entidad más poderosa y monolítica que en el caso de El Salvador, instrumental en el inicio de los procesos de apertura democrática y en el mantenimiento de la estabilidad institucional en los duros momentos de las amenazas de golpe durante Cerezo y el autogolpe institucional de Serrano Elias. El Ejército logró mantenerse en cierto modo como factor de inestabilidad y malla de seguridad. Situación que apunta también al problema de la seguridad ciudadana. Por otro lado, los pueblos indígenas son un factor enteramente particular en la transición guatemalteca porque en cierto modo están presentes en todos los procesos, pero al mismo tiempo se mantienen al margen y son sujeto de exclusión. Además, el juego electoral no tiene un grado de consolidación tal que aglutine el electorado mayoritariamente a favor de una o dos fuerzas políticas, lo que exige la formación de coaliciones y dificulta la identificación de ganadores a diferencia de las situaciones de El Salvador y Nicaragua. Las organizaciones sociales corporativas, por otro lado, se relacionan de forma

36. Según Daudelin y Grenier (1995), el acceso de ARENA al poder cambió radicalmente la ecuación en el proceso de negociación, entre otras cosas porque supuso una posibilidad de hegemonía sobre los intereses de derecha y extrema derecha; incluidos aquellos localizados en las Fuerzas Armadas.

37. Entrevista con el Coronel (R), Osear Campos Anaya. San Salvador. Mayo de, 1996.

¡distante con los acuerdos de paz e incluso se enfrentan con el contenido de algunos de los compromisos.^{11*}

8 Sobre este tema para el caso de Guatemala confróntese Torres Rivas y Aguilera. 1998. Sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de los acuerdos de paz. véase Arévalo. 1998.

EL EJERCICIO DE NUEVAS FORMAS DE POLÍTICA RUTAS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA

Repasando los acontecimientos políticos más relevantes de la región acaecidos en lo que va del decenio de los noventa, debe colocarse en primer lugar la generalización de la presencia de gobiernos civiles, todos ellos producto de procesos electorarios que cumplieron, a ojos de observadores locales y foráneos, con las reglas básicas de la competencia democrática. Opera en consecuencia un cambio generalizado en la forma de gobierno: aquellos formados por elecciones amañadas y con dominio directo o fuerte tutelaje militar cedieron su lugar a gobiernos asentados en la voluntad popular, expresada en elecciones abiertas, aunque con limitada participación y escasamente competitivas.

Las condiciones actuales permiten establecer que los sistemas políticos centroamericanos se encuentran en proceso de consolidación democrática con significativas variaciones en cuanto al grado de gobernabilidad, entendiendo como tal, el efecto social de la capacidad del Estado de procesar con eficiencia y garantizar niveles adecuados de satisfacción de expectativas sociales.

El análisis que sigue pretende conocer los alcances del proceso de consolidación democrática de Centroamérica a partir del examen de dos cuestiones básicas: El *marco normativo*, que se refiere a la disponibilidad de un procedimiento explícito de elección de gobernantes y de toma de decisiones políticas, conocido y utilizado en el sentido más amplio por la población. Se refiere al esquema básico de

libertades políticas, de representaciones sociales y de procesos electorales transparentes y cuyos resultados no son impugnados por los perdedores. En este sentido, se coloca particular atención en la dinámica del sistema de partidos y en los procedimientos a disposición de la ciudadanía para la regulación de los gobernantes. Se entiende por tal, la presencia de mecanismos de información que le permitan a la población evaluar la capacidad de gestión pública de los gobernantes, cuyas acciones se desarrollan en ámbitos razonablemente transparentes y en donde se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos respecto de la legalidad de sus actos y el cumplimiento de los objetivos de las políticas desarrolladas.

En segundo lugar, se examina la dinámica de las *relaciones civiles-militares*. Este aspecto es crucial en sociedades culturalmente apegadas al uso de la violencia como instrumento de resolución de conflictos y que inician procesos democráticos como consecuencia de retiros "voluntarios" de los militares a sus cuarteles. En estos países una nueva era en las relaciones civiles-militares no inicia, automáticamente, un movimiento de retorno a los cuarteles y de profesionalización. El proceso de consolidación democrática apunta ciertamente al final de la autonomía militar, pero ese es un horizonte todavía lejano. Este aspecto será analizado en el capítulo siguiente.

EL MARCO NORMATIVO

Un punto esencial en el desarrollo de un proceso de consolidación democrática se refiere al establecimiento de un marco normativo que asegure la existencia de claras reglas del juego político (quiénes eligen, para qué eligen y a quién eligen) y de mecanismos que garanticen el respeto y la realización efectiva de tales reglas. El acto definitorio de la instalación de una normatividad postautoritaria se materializa en la celebración de asambleas constituyentes y en la aprobación de una nueva carta fundamental.

En Costa Rica, tras la guerra civil de **1948**, se inicia un proceso constituyente que origina la Constitución de **1949**, actualmente en vigencia. Las primeras elecciones del nuevo momento constitucional, denominado por sus gestores "Segunda República", se celebraron en 1953. En los demás países la convocatoria a una asamblea constituyente fue incluso anterior a la culminación de los hechos militares. En Guatemala, la Asamblea se instala tras elecciones en **1984**, un año antes de la elección e inicio del primer gobierno civil tras la victoria electoral de Vinicio Cerezo de la Democracia Cristiana. En El Salvador la Asamblea Constituyente data de **1982**, exactamente **10** años antes de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado y dos años antes de las elecciones de **1984** que inician el retorno de los civiles al ejercicio gubernamental. En Honduras se celebran elecciones constitucionales en **1980**, y en **1981** se inicia el proceso, hasta ahora ininterrumpido, de celebración periódica de comicios generales. En Nicaragua, por último, se instala una asamblea constituyente en **1984** y las primeras elecciones del nuevo período se efectúan en **1990**.

En términos generales se trata de constituciones liberales que garantizan la disposición de derechos civiles y políticos básicos. En los países en que el acuerdo de paz es posterior a la definición del marco constitucional, especialmente El Salvador y Guatemala, se observa la necesidad de redefinir, además, ciertas prácticas propias del modelo autoritario, en particular aquellas relacionadas con el papel y los ámbitos de intervención de las Fuerzas Armadas, tal y como exploraremos más adelante.

La concepción *normativa* de la democracia se complementa con la tradición derivada de la noción *competitiva* originada en Schumpeter y la ciencia política norteamericana, en un aspecto señalado con agudeza por Pzeworski (1991): la condición definitoria del proceso democrático es la existencia de fuerzas políticas que "pierden" elecciones. La disposición de mecanismos eleccionarios y procedimientos normativos universalmente aceptados se complementa con el respeto de los resultados de la operación de ese instrumental.

En los últimos años, en todos los países centroamericanos se han celebrado procesos electorales que determinan los puestos de representación popular en los distintos poderes públicos. Es, indudable-

mente un cambio sustancial el que los centroamericanos asistan hoy a más comicios con cada vez mayores posibilidades de elección real. Las elecciones no son un hecho nuevo para los centroamericanos, de hecho fueron parte sustancial de los mecanismos de legitimación de los poderes autoritarios que controlaron el Estado hasta entrada la década del ochenta. (Cerdas, 1993 y Torres Rivas, 1991).³⁹ Lo que cambia dramáticamente es la calidad del acto: de un hecho espurio basado en el control de los resultados terminales, se transita a elecciones que contienen el grado de incertidumbre sobre los resultados que es consustancial al proceso democrático. En las nuevas elecciones, la ciudadanía centroamericana acude con una certeza y varias incertidumbres: la certeza es que la voluntad popular "designará" a representantes políticos y que esa decisión será respetada. La incertidumbre se refiere a la identidad última de los elegidos o incluso a la magnitud del respaldo ciudadano en casos en que las fuerzas contendientes muestran desigualdades significativas en su capacidad real de acceso al poder.

Entre 1982 y 1998 Centroamérica experimentó 33 elecciones entre asambleas constituyentes, elecciones generales, presidenciales, parlamentarias y municipales. La oferta electoral ha crecido al punto en que los nicaragüenses se enfrentaron en las elecciones de 1996 con una papeleta presidencial con 23 partidos y alianzas electorales,⁴⁰ aunque es una norma generalizada en la región que el enfrentamiento se dirima entre dos grandes opciones partidarias. (Cfr. Rojas Bolaños, 1996) El promedio regional, excluyendo a Nicaragua, para las últimas elecciones en cada uno de los países restantes es de 6,5 partidos en la papeleta presidencial, pero en las elecciones de 1998 en Costa Rica parece observarse una tendencia a la fragmentación con 13 partidos

39. Según datos recopilados por Cerdas (1993:15-16), en El Salvador durante el período autoritario de 1944 a 1984 fueron elegidos constitucionalmente 8 presidentes, pese a lo cual se produjeron en promedio cambios presidenciales cada 18 meses. En Guatemala, entre 1944 y 1985 se celebraron 6 elecciones presidenciales, pero de 10 presidentes electos en el período solamente tres no fueron militares.
40. Trusen (1996) observó que una probable razón para explicar la multiplicación de papeletas presidenciales en Nicaragua es que el Código Electoral asigna una bancada legislativa a todo aspirante presidencial que alcance más de 25 mil votos efectivos, mientras que los candidatos a diputados requieren alrededor de 100.000 votos para ganar una curul.

en la papeleta presidencial que pasan de captar el 2% de los votos válidos en 1994 al 9% en 1998.

Elecciones y participación

Tras la disolución de los gobiernos militares, emerge en la región un fenómeno enteramente nuevo. Los procesos electorales se realizan cada vez de forma más legítima, en número creciente, pero con una tendencial baja en la participación ciudadana. En otros términos, los centroamericanos cada vez participan menos en procesos electorales cada vez más frecuentes y limpios. Pero a esta paradoja, típicamente cuantitativa, se suma otra de carácter cualitativo que se explorará con mayor profundidad cuando se analice la dinámica de los partidos políticos: nunca hubo tantas elecciones para elegir entre tan pocas opciones alternativas.

La multiplicación de elecciones señala en primer lugar el establecimiento de un régimen electoral en la región. Aunque pueden ser descalificadas de muy diversas formas, y aunque buena parte del proceso de instalación del mecanismo electoral ocurrió rodeado de enfrentamientos militares, es notable la fortaleza del instrumento. En los últimos 18 años (véase cuadro 2) se han celebrado 33 procesos electorales en todos los niveles, lo que arroja una media regional de una elección cada seis meses. Se trata de elecciones certificadas internacionalmente, aun cuando algunas de ellas, como en los casos de El Salvador y Guatemala, ocurrieran en medio de los trastornos y las dificultades derivadas de la guerra insurreccional. En todos los casos, los resultados fueron ratificados por las partes activas en el proceso, lo que implicaba el cumplimiento de la máxima según la cual el "quid" del proceso democrático estriba en el reconocimiento de los perdedores. Las excepciones —más precisamente las denuncias de excepción— generalmente localizadas en Nicaragua, proceden de un sistema político que no ha logrado reponerse de sendas experiencias totalizadoras: la primera patrimonial y privada, la segunda patrimonial y colectivizada. Nicaragua fue el primer país en pacificarse tras la larga agonía de los ochenta, pero avanza muy lentamente en la consolidación de espacios políticos democráticos. Una parte de

la dificultad está asociada a la cuestión electoral: en las elecciones de 1996 el partido perdedor, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, impugnó los resultados de la elección presidencial y amenazó durante varios días con incumplir el prerrequisito terminal de la consolidación democrática: perder y seguir jugando.⁴¹ (Cuadro 2).

El otro caso en donde la continuidad de la institucionalidad democrática derivada de concursos electorales se ha visto amenazada es Guatemala. No ha habido impugnación de resultados, pero se han presentado sucesos que agreden la integridad de los órganos institucionales constituidos, especialmente, el Congreso. Notoriamente, en el período en estudio, ocurren al menos dos intentos de golpe de Estado durante la administración de Vinicio Cerezo (85-90) y en 1993 el segundo presidente civil democráticamente electo en la historia reciente de Guatemala, Jorge Serrano, decide cerrar el Congreso, suspender las garantías individuales e iniciar una experiencia de golpe civil que terminó con un gobierno designado que encabezó Ramiro de León, antiguo Procurador de Derechos Humanos. En la raíz de estos acontecimientos se encuentran la corrupción y las tendencias autocráticas que permanecen como amenazas latentes a la estabilidad de las instituciones y erosionan la credibilidad popular. Una parte de la dificultad de mitigar las tentaciones autoritarias y las patologías modernas dentro de un sistema político más abierto, se relaciona con la existencia de una situación de exclusión social motivada en fracturas étnicas difícilmente restañables. La sociedad excluida, indígena, mayoritaria en número pero masivamente pobre, no encuentra en su cultura política justificaciones suficientes para integrarse al experimento democratizador conducido por los líderes ladinos. La construcción de un orden político democrático en Guatemala todavía no alcanza a superar los principales desafíos derivados de la ausencia de la nacionalidad guatemalteca. La construcción forzosa de la nación, por la vía de la represión violenta y la guerra fracasó. Pero la posibilidad de una integración nacional, basada en la inclusión, la equidad y el bienestar de todos, es todavía una tarea pendiente.

41. Para una descripción de los acontecimientos que rodearon las denuncias de fraude en las elecciones de 1996, últimamente desestimadas por el Consejo Supremo Electoral, véase Martí, 1997:205-214.

Cuadro 2
CENTROAMÉRICA DINÁMICA ELECTORAL
 -1980-1998-

País	Tipo de elección					Total
	General	Presidencial	Parlamentaria	Constituyente	Plebiscitaria	
Costa Rica	82,84,86,90,94,98					6
El Salvador	1994	84,89	85,88,91,97	1982		8
Guatemala	94-5	82,85,90-1 ^a	88,93 ^b	1984	1994 ^c	8
Honduras	81,85,89,93,97			1980		6
Nicaragua	90,95	1984	1994 ^d	1984		5
Total	15	6	7	4	1	33

Nota: Las cifras en las filas por país corresponden a los años electorales; las cifras en la fila y columna de totales indican número de elecciones realizadas.

- a. Las elecciones de 1982, 1985 y 1990-1 incluyen presidente y diputados al Congreso Nacional.
- b. Los datos de 1988 y 1993 corresponden a elecciones municipales.
- c. Consulta popular para reformas constitucionales.
- d. Elección de miembros de Consejos Regionales Atlántico Norte y Sur.

Fuente: Elaborado con datos de FLACSO (1998).

Se observa también que con la excepción de El Salvador, en donde las elecciones presidenciales están separadas de las elecciones legislativas y municipales, en los demás países la tendencia es hacia comicios generales. Esta orientación favorece el desarrollo de sistemas políticos centrados en la competencia real de pocos partidos dado que se dificulta para la ciudadanía y para los contendores políticos diferenciar la oferta electoral presidencial de la oferta que pueda desarrollarse en los planos locales. Cuando reflexionamos en torno a la calidad de los partidos políticos en competencia, exploraremos más detenidamente este fenómeno. En este momento interesa solamente destacar que la mayoría de los regímenes electorales tienden a la agrupación de los comicios antes que a la diferenciación. De hecho en las reformas constitucionales aprobadas en 1994, Guatemala echó atrás al integrar las elecciones municipales al calendario electoral general.

Otra observación destacable se refiere a la ausencia casi completa de cualquier expresión de democracia plebiscitaria en los regímenes electorales de la región. El único caso: la consulta popular para reformas constitucionales convocada por el presidente De León en Guatemala en 1984 refleja la ausencia de este tipo de mecanismos de consulta ciudadana en sociedades que pese a su relativa pequeñez muestran así la distancia todavía significativa entre el proceso de toma de decisiones y el ejercicio de derechos de ciudadanía política.

El resultado final es que luego de tres lustros de experiencia democratizadora, las sociedades centroamericanas se encuentran con regímenes electorales estabilizados, que cumplen el mínimo de garantías formales y ante cuyo funcionamiento tanto perdedores como ganadores muestran conformidad. Esto es bastante en sociedades acostumbradas a cambios de gobiernos abruptos, frecuentes y autoritarios. Entre 1980 y 1998 se produjeron 24 cambios de gobierno de los cuales solamente 3 ocurrieron por vías no electorales: dos gobiernos militares y un gobierno designado en Guatemala. Esto arroja un promedio nacional muy razonable de un cambio de gobierno cada 3,8 años, una duración media muy superior a la que entre 1944 y 1984 experimentó El Salvador, por ejemplo, con cambios de gobierno cada 1,6 años. (Cerdas, 1992).

La normalización y regularización del régimen electoral es un elemento clave del proceso de consolidación de la democracia en Centroamérica, pero debe ser analizada en el marco de una relación recíproca del sistema con la ciudadanía. En otras palabras, la consolidación de la ciudadanía civil está estrechamente relacionada con la concreción y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Esta relación puede interpretarse como grado de "implantación social" del régimen electoral. Por ello, enunciaremos la capacidad de la ciudadanía para tomar parte activa en el proceso electoral que se le presenta, tanto en la definición de las opciones como en la orientación de los resultados. Proponemos que esta relación se vincula 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 electoral 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. Si así piensa el 70% de la población, entonces el grado de integración puede considerarse bajo.

El grado de integración nacional y la respuesta electoral de la ciudadanía pueden reflejarse como ubicaciones en una escala matricial de dos entradas: participación e integración. Esta matriz genera cuatro campos e igual número de modalidades de implantación social del régimen electoral. En la casilla de alta participación con alto grado de integración, se ubicarían sociedades con *plena implantación* del sistema electoral, en donde las amenazas de inestabilidad son escasas. Significa la presencia combinada de un grado considerable de participación que favorece la formación de opciones políticas dentro de los límites del sistema y que implica el reconocimiento de la capacidad potencial de atención de demandas sociales que se pueden organizar políticamente. Con alto grado de participación, pero con baja inte-

gración, se encuentran sociedades con una *implantación segregada* del sistema electoral. Se trata de sociedades que inician procesos democráticos y que, dada la juventud relativa de la dinámica institucional, no se exige correlación positiva entre la participación política y el grado alcanzado de integración social. En otras palabras, son sociedades en donde el beneficio material de la forma democrática es solamente percibido en virtud de la posición social y en donde la insatisfacción de las demandas sociales de los sectores mayoritarios empobrecidos es mitigada por la confianza en el proceso electoral y en su capacidad futura de generar equidad social. En esta modalidad de implantación es evidente el riesgo de transitar hacia la baja participación en el tanto en que no se perciban con el tiempo mejoramientos significativos en la condición social de las personas. El tercer campo se refiere a situaciones de baja participación en condiciones más o menos integradas: Esta modalidad que denominamos *implantación funcional* es propia de sistemas políticos envejecidos o maduros en donde la baja participación electoral se compensa con la disposición de mecanismos más o menos institucionalizados de satisfacción de demandas sociales, no daña por ello la capacidad de generación de legitimidad del sistema político. El cuarto campo, finalmente, denominado de *implantación precaria*, es propio de sistemas electorales que funcionan sobre la base de una escasa participación ciudadana en escenarios sociales fuertemente desintegrados. El riesgo de este tipo de implantación es que puede favorecer intenciones autoritarias dada la baja legitimidad generada por el efecto combinado de alto abstencionismo electoral con niveles significativos de desigualdades sociales y étnico culturales. Obviamente, este tipo de sistemas electorales puede avanzar hacia cualquiera de las tres casillas restantes, según mejoren las posibilidades de integración social o el interés ciudadano por legitimar, participando, el acto electoral y sus resultados (Figura 3).

Debe entenderse que la ubicación de sistemas electorales concretos en las casillas propuestas, solo puede realizarse entendiendo que se trata de posicionalidades dinámicas. Así, se puede considerar que los desplazamientos hacia arriba de la matriz reflejan avances en el proceso de modernización política, mientras que los tránsitos hacia la izquierda enuncian progresos en integración social. Por el

Figura 3		
MODELO DE IMPLANTACIÓN SOCIAL DEL REGIMEN ELECTORAL		
Participación	Integración	
	Alta	Baja
Alta	Implantación plena	Implantación segregada
Baja	Implantación funcional	Implantación precaria

contrario, movimientos que apuntan hacia abajo estarían indicando dos fenómenos potenciales: desafección política o sanción activa al sistema político vigente. En el primer caso, se trata de un acto político que, dado el carácter inactivo de la acción, no necesariamente produce efectos negativos para la institucionalidad establecida. En el segundo caso, la enajenación como medio de protesta ciudadana, que puede bien conducir a una progresiva deslegitimación del proceso electoral y consecuentemente de las credenciales de los representantes políticos, erosionando la capacidad de consentimiento de la ciudadanía respecto de las acciones y decisiones políticas así emanadas. Finalmente, desplazamientos hacia la derecha de la matriz se refieren al efecto sobre el sistema electoral de acciones que generan mayor desigualdad social o que contribuyen a la preservación y eventual ampliación de las desigualdades sociales y étnicas en una población.

Con estas consideraciones de referencia proponemos una ponderación del grado de implantación de los sistemas electorales centroamericanos con base en los siguientes datos. En primer lugar, el análisis del abstencionismo. La evidencia indica (cuadro 3) que el abstencionismo es significativamente alto en El Salvador y Guatemala, ligeramente menor en Honduras, y sustancialmente más bajo en Nicaragua y Costa Rica. Por ello, es posible afirmar que el comportamiento del abstencionismo no parece guardar relación con la longevidad o estabilidad del sistema electoral, dada la cercanía de los fenómenos en Nicaragua y Costa Rica. En los demás casos, y con la excepción de Honduras, el alto abstencionismo podría estar indicando la falta de apelación del sistema electoral a una ciudadanía apenas

escasamente relacionada con experiencias democráticas. Considerando referentes históricos, se observa que Costa Rica arribó a sus niveles tradicionales de abstencionismo (18,9% como promedio de las 9 elecciones generales celebradas entre 1962 y 1994), después de dos procesos electorales postransitorios, en donde la autoexclusión ciudadana alcanzaba niveles de hasta 35% del electorado.

La segunda observación que puede hacerse concierne a la elasticidad del abstencionismo. Como hemos señalado arriba, disminuciones de esta proporción pueden interpretarse como resultado de avances en el proceso de modernización política o bien de la valoración positiva de la ciudadanía respecto de gestiones gubernamentales percibidas favorablemente. Por el contrario, el fenómeno del aumento del abstencionismo puede corresponder, de nuevo, con una sanción expresa del electorado que protesta sustrayéndose de toda decisión, o bien como un acto pasivo que puede mostrar desidia o desinterés pero que no contiene necesariamente una intención contestaría.

Observando los datos del cuadro 3, se nota que en todos los países, salvo Nicaragua, el abstencionismo tiende acrecer. Al inicio de la serie en todos los países, hay tres casos de bajo abstencionismo⁴² (Nicaragua, Honduras y Costa Rica); un caso de abstencionismo moderado (El Salvador) y Guatemala como único caso de alto abstencionismo. Al finalizar la serie de datos, el panorama se presenta un tanto diferente: Nicaragua y Honduras continúan con bajo abstencionismo dado que no superan el 25 % en las últimas elecciones. Costa Rica pasa a la categoría de abstencionismo moderado y El Salvador acompaña a Guatemala en la categoría de alto abstencionismo. (Cuadro 3).

Las razones para la ampliación de los grados de abstencionismo pueden ser diferenciadas según la experiencia de consolidación del sistema electoral en cada país. En Costa Rica, con el sistema más estable y antiguo, el nivel de abstencionismo de las elecciones de 1998, significativamente más alto que en las nueve elecciones anteriores, puede asociarse a una confluencia de factores. Destaca el

42. Hemos considerado como bajo abstencionismo proporciones inferiores al 25%. moderado del 25% al 40% y alto abstencionismo proporciones superiores al 40% Un documentado estudio sobre la dinámica del abstencionismo electoral en Centroamérica se encuentra en Barnes, 1998.

Cuadro 3
CENTROAMÉRICA
EVOLUCIÓN DEL ABSTENCIONISMO ELECTORAL
-% DEL PADRÓN INSCRITOS-

P. i.	Años electorales						
	1982	1986	1990	1994	1998**		
Costa Rica	21,4	18,2	18,2	18,9	30,0		
	1988	1989	1994	1994*	1997**		
El Salvador	32,3	45,3	47,7	54,5	60,0		
	1982	1984	1985	1990	1994	1995	1997*
Guatemala	54,2	21,93	0,7	43,6	84,1	56,0	63,1
	1980	1981	1985	1989	1993	1997	
Honduras	18,6	22,0	16,0	24,0	35,0	24,5	
	1984	1990	1996				
Nicaragua	24,6	13,8	23,0				

* Segunda vuelta.

** Estimaciones.

Fuente: Elaborado con datos de FLACSO (1998) e Inforpress.

malestar ciudadano con la política y los partidos, en especial respecto de los dos grandes partidos mayoritarios, porque, en ambos casos, obtuvieron una cantidad absoluta de votación menor que en la anterior elección. La denuncia cruzada de casos de corrupción es indicativamente señalada por las encuestas de opinión como causa del desinterés ciudadano por la política. La progresiva *elitización* de cuadros y decisiones políticas tiende a incrementar la distancia relativa entre el "mundo" de la política y las condiciones reales de vida y de trabajo de la población.⁴³

En casos como el de Honduras, en donde la tendencia a la ampliación del abstencionismo es menos reciente y consecuentemente más visible, el proceso podría relacionarse con el malestar ciudadano,

43. Sobre el malestar ciudadano con la política en Costa Rica y específicamente las implicaciones sociopolíticas del incremento del control elitista de las decisiones públicas, tanto políticas como económicas, véase Rojas y Sojo, 1995. Aspectos de la elitización del poder en Centroamérica se encuentran en Casaús, 1992 y Vilas, 1998. También en Barnes, 1998.

las denuncias de corrupción y en mayor medida que en Costa Rica, la debilidad de los mecanismos de política social dirigidos a mitigar la excesiva situación de exclusión económica y social que experimenta la mayoría de la población. No obstante, en Honduras tras dos procesos electorales de aumento consecutivo del abstencionismo, en las pasadas elecciones se produjo una importante reducción, que empieza a perfilar una tendencia no tanto ascendente como cíclica.

En El Salvador y Guatemala, la ampliación de las proporciones de inasistencia a las urnas debe analizarse con precaución a causa de mayores problemas de registro dada la novedad de los procesos electorales que allí tienen lugar. Por otra parte, parece ser que la dinámica de los Acuerdos de Paz no favorece necesariamente la participación ciudadana en el ritual eleccionario. Aunque es difícil pronunciarse con firmeza, es posible que allí la ausencia de la ciudadanía de los comicios pueda relacionarse estrechamente con el abuso durante los gobiernos autoritarios y militares de la institución electoral. Por ello, además de construir instituciones electorales, estos países se enfrentan con el desafío mucho más complejo de creación de una cultura político-emocrática.

En el caso de Nicaragua, por último, siendo también joven el proceso democrático, convoca mucho más el interés del electorado. La explicación de esta conducta no puede encontrarse en el desarrollo de políticas sociales que "devuelvan" a la ciudadanía valores de uso como resultado de su compromiso político para con el sistema, dada la masiva situación de empobrecimiento en que se desenvuelve el país. Lo que se distingue en Nicaragua respecto de los casos de alto abstencionismo, es la existencia de una cultura política precedente que apelaba a la participación, aunque mostrara déficit en el grado de consolidación de las instituciones democráticas. No obstante, aquí también se empiezan a observar tendencias al aumento del abstencionismo que, de continuar, pueden relacionarse claramente con la ausencia desde la percepción ciudadana de "rendimientos sociales" de la democracia.

Una observación final sobre el "crecimiento" observado del abstencionismo se refiere a la experiencia histórica. Recuérdese que los niveles de abstencionismo en Costa Rica fueron altos durante los dos procesos electorales que siguieron a la guerra civil de 1948: **33%**

en 1953 y 35% en 1958. Después de ello, el proceso se consolidó con una alta tasa de participación ciudadana en las elecciones. Por ello, los niveles de alto abstencionismo en Guatemala y El Salvador pueden interpretarse también como expresión de una cultura político-democrática en formación.

Los grados de integración se originan en las valoraciones desiguales de la población respecto de la utilidad del acto electoral. Existen numerosos estudios sobre cultura política en Centroamérica basados en levantamiento de evidencia estadística.⁴⁴ El último de ellos, conducido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1995) ha generado interesante información para los 5 países.

Consultada sobre el valor de las elecciones en la consolidación del proceso democrático, la ciudadanía se pronuncia a favor en mayor proporción ahí 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.

Hasta aquí puede notarse que la participación en los comicios está íntimamente ligada a la confianza sobre la calidad del acto; es decir, su capacidad de influir en el curso de los acontecimientos, y el respeto de la decisión electoral durante el escrutinio.

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 1998 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 Guate-

44. Notablemente, Seligson y Córdova, 1995 para El Salvador y Nicaragua; y Briones y Ramos, 1995 para El Salvador, Gálvez, 1995 para Guatemala y Sojo, 1995 para Costa Rica.

mala 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 más ricos apoyan más al sistema (Seligson y Córdova, 1995). Según Barnes (1998:6) en estos dos países, así como en los Estados Unidos, el abstencionismo se concentra más en los estratos de menores ingresos y educación formal. Aun en Costa Rica, se encuentra alguna evidencia que indica, en términos generales, que los segmentos menos educados tienen mayor propensión al abstencionismo electoral, lo mismo que ocurre con los grupos de menores ingresos.⁴⁵ Consecuentemente, estos patrones son bastante regulares en el conjunto de la región, lo que cambia es el grado de la exclusión. Si la mayoría de la población se ubica en niveles de ingreso o escolaridad bajos es muy probable que el abstencionismo sea mayor. Como estos factores están cercanamente relacionados con la cuestión de la pobreza, puede decirse que la magnitud de la exclusión social es predictiva de la exclusión política. Esta tendencia se observa también en Costa Rica donde en las últimas elecciones el abstencionismo creció en casi un 50% respecto de las elecciones anteriores y mientras a escala nacional alcanzó una tercera parte del padrón electoral, en las zonas más deprimidas del país representó casi el 50%. (TSE, 1998).

Tenemos pues que los niveles de integración entendidos aquí como la valoración ciudadana de la capacidad transformativa del sistema electoral resultan correspondientes con la magnitud observada del abstencionismo: es decir, donde el abstencionismo es mayor las percepciones ciudadanas sobre las bondades del régimen electoral son más frecuentemente negativas. Y si por otro lado aceptamos que hay diferencias en el comportamiento ciudadano ante las elecciones y que existe una mayor probabilidad de que los abstencionistas sean de menores recursos económicos que quienes participan, entonces es posible proponer que el grado de integración es mayor en Costa Rica

45. En un estudio para Costa Rica encontrábamos que los abstencionistas representaban apenas el 15% de los entrevistados con más de 13 años de educación formal, ante 22% de los entrevistados con 7 a 9 años de educación. Asimismo, representaban solo el 9,6% de los entrevistados que ganaban más de tres salarios mínimos al momento del estudio, en contraste con 16% para los grupos ubicados en un rango de ingresos inferior a un salario mínimo. Cfr. Sojo. 1998.

y menor en los restantes países. De ellos, Guatemala es el país que estaría mostrando una situación más problemática.

Complementando el análisis con los datos de abstencionismo e incorporándolo en la matriz de implantación del sistema electoral, tenemos la siguiente expresión.

Figura 4

**CENTROAMÉRICA
MODELO DE IMPLANTACIÓN SOCIAL
DEL RÉGIMEN ELECTORAL**

		Integración	
		Alta	Baja
Participación	Alta	Implantación plena	Implantación segregada Honduras ↓ Nicaragua ↓
	Baja	Implantación funcional Costa Rica ↑	Implantación precaria Guatemala ↑ El Salvador ↑

La ubicación de los casos nacionales en la matriz de implantación social del régimen electoral permite un conjunto de observaciones. 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 1998. En los casos de Guatemala y El Salvador es mucho más probable una ampliación de la participación electoral como indica la

Hecha 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 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 mejorías sustanciales en la situación social de la población.

En síntesis, 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 fado* 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.

En países con mayor tradición de institucionalización política es posible pensar que la desafección ocurre por "envejecimiento" del sistema político que, en condición de privilegio bipartidano, no es capaz de integrar masivamente a la ciudadanía. Es posible también que en donde aumenta el abstencionismo se asista a una forma de manifestación (pasivo-agresiva) de descontento social. En otras palabras el abstencionista se sustrae del proceso democrático por efecto de una consciente enajenación del espacio público (todo lo político es deleznable) o se mantiene al margen como "expresión política" de una forma de descontento.

Con la excepción de Costa Rica, en donde existe estabilidad en el cumplimiento del calendario electoral desde 1953, en los demás países se han analizado los procesos electorales acaecidos tras la disolución de los mandatos autoritarios o dictatoriales del pasado. Es de presumir entonces que el resultado electoral con que se inicia el período de consolidación democrática en la acepción que aquí hemos adoptado (correspondiente a la primera columna del cuadro 4) expresa el rechazo de la población a la situación autoritaria precedente. Consecuentemente, de las 14 elecciones presidenciales acaecidas en la región entre 1984 y 1998, solamente en dos ocurrieron reelecciones partidarias: el caso del triunfo de **ARENA** en El Salvador en las elecciones de 1994 y el Partido Liberal de Honduras en las elecciones de 1997. La dinámica del voto castigo parece recurrente tanto en las situaciones que producen alternabilidad bipartidaria (Costa Rica y en menor grado Honduras) como en las que no se observa ese patrón. La anomalía salvadoreña está estrechamente vinculada a la situación especial producida por la firma de los Acuerdos de Paz durante el primer gobierno de **ARENA**. La incorporación de las fuerzas insurreccionales al proceso político precipitó una especie de reordenamiento de fuerzas entre los demás partidos políticos que se enfrentaron con luchas internas y a déficit de credibilidad respecto del mensaje presentado a la ciudadanía. A la par **ARENA** manejó con mayor solvencia la estrategia publicitaria de su mensaje. (FLACSO, El Salvador, 1995:211). En el caso de Honduras, si bien se produce reelección partidaria, es de señalar que existió distancia entre el presidente saliente Carlos Roberto Reyna y el presidente electo Carlos Flores quien intentó separarse de toda acusación de oficialismo en su gestión parlamentaria, (INCEP, 1997). (Cuadro 4).

En el trasfondo, el voto castigo produce lo que se ha denominado la alternabilidad perversa (Weffort, 1991): un cambio de grupos en el poder que no responde a las bondades de un sistema competitivo en el que el elector racionalmente apoya la mejor de las opciones que se le presentan, sino que sencillamente apoya cualquier cosa que se diferencie del partido oficial. En este sentido, el efecto castigo desaparece cuando el beneficiario es el mismo grupo que fue sancionado en las elecciones inmediatamente anteriores por ser partido oficial, como ocurre en los regímenes bipartidistas de Costa Rica y

Cuadro 4

**CENTROAMÉRICA:
REELECCIÓN PARTIDARIA
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES
PARTIDOS VENCEDORES**

	1985	1991	1995	
Guatemala	Democracia Cristiana (DC)	Movimiento de Acción Social (MAS)	Partido de Avanzada Nac. (PAN)	
El Salvador	1984	1989	1994	
	Partido Demó- crata Cristiano (PDC)	Alianza Republi- cana Nacionalista (ARENA)	Alianza Rep Nacionalista (ARENA)	
Honduras	1985	1989	1993	1997
	Partido Liberal	Partido Nacional	Partido Liberal	Partido Liberal
Nicaragua	1984	1990	1996	
	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Unión Nacional Opositora (UNO)	Alianza Liberal	
Costa Rica	1986	1990	1994	1998
	Partido Libera- ción Nacional (PLN)	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	PLN	PUSC

Honduras. También desaparece cuando los grupos gobernantes, desde la oposición y desde el gobierno, concuerdan en términos generales sobre los contenidos de las políticas al margen de sus ofrecimientos de campaña electoral. Los pactos políticos, explícitos o velados, conllevan, cuando se realizan en procura de intereses partidarios y necesidades tecnocráticas, una violación de la voluntad ciudadana que favoreció la alternabilidad y ejecutó un castigo. Para la proporción de la ciudadanía que percibe las "opciones" políticas como falsas ante la identidad de la gestión gubernamental, no queda más salida que el abstencionismo dado el disminuido respaldo que aún se presta a las opciones políticas minoritarias.

El tercer elemento que puede observarse con claridad es la tendencia a la multiplicación de partidos políticos en contienda que contribuye presumiblemente a la desorientación del electorado y a la multiplicación de elecciones en segunda vuelta. En efecto, los centroamericanos se enfrentan con un fenómeno singular: cada vez, con la excepción de Costa Rica y Honduras, hay más opciones partidarias en la palestra, pero cada vez menos diferencias de programa e ideología en las posibilidades. Una de las ventajas de las elecciones en segunda vuelta, la formación de coaliciones constituye más que la posibilidad de establecimiento de condiciones para un debate ideológico y la formación de políticas de Estado antes que iniciativas gubernamentales altamente volátiles, espacio para la asignación de cuotas y el establecimiento de una especie de clientelismo entre las distintas camarillas que componen las élites de los partidos en la coalición. La fragmentación de los gobiernos que se sucede como resultado de alianzas electorales políticamente frágiles constituye una de las dificultades más significativas del proceso de consolidación democrática de la región.

Debe distinguirse, no obstante, el efecto político de la proliferación de partidos en los distintos espacios territoriales. La presencia de otras opciones políticas en el nivel local-municipal y legislativo representa una oportunidad para la afirmación de formas de gestión política más cercanas a las necesidades de los electores concretos. Este es el cuarto elemento que interesa destacar. Las transformaciones más interesantes de los sistemas políticos centroamericanos tienen que ver con la capacidad de generación de políticas locales y ello está muy relacionado con la posibilidad de formación de gobiernos locales autónomos del poder central.

Sistemas de partidos

Estableciendo un vínculo entre los análisis cuantitativos y cualitativos del sistema de partidos, tenemos en Centroamérica tres modalidades vigentes claramente discernibles: bipartidismo en Honduras y Costa Rica; pluralismo con bipartidismo funcional en El

Salvador, y pluralismo de moderado a polarizado en Guatemala y Nicaragua.

En general la clasificación de los sistemas de partido se realiza en atención al número de partidos, la permanencia en el gobierno y el carácter del régimen político. Teóricamente, en la acepción más recurrida de Sartori (1987) se define el sistema de partidos como un continuo que va desde el sistema de partido único (solo existe un partido político legalmente constituido); el sistema de partido hegemónico (solo gobierna un partido político); el sistema de partido dominante (un partido político controla a la mayoría parlamentaria y —el ejecutivo, agregamos— por un período significativo); bipartidismo (alternancia potencial y real entre dos partidos); pluralismo moderado (no más de 6 partidos que pueden desarrollar una especie de bipartidismo por coalición) y pluralismo polarizado (muchos partidos dispersos y antagónicos ideológicamente).

Partiendo de esta propuesta, Bendell (1995) analiza la dificultad de aplicar esa tipología a las distintas etapas del proceso político centroamericano. Por lo tanto, propone una corrección metodológica que sea capaz de integrar las particularidades históricas de los distintos sistemas de partidos de la región y su tendencia a la mutación. Aceptando que Honduras y Costa Rica han consolidado regímenes bipartidarios,⁴⁷ habría que señalar que en los tres casos restantes hay sistemas no estructurados o en proceso de estructuración. Caben las dos posibilidades. Consecuentemente, es razonable pensar, como advierte Bendell con reservas, que Guatemala muestra rasgos cuantitativos de pluralismo polarizado (tendencia que podría acentuarse con la aparición y fortalecimiento de fuertes partidos de izquierda: la tiRNG, constituida como partido político en diciembre de 1998 y el Frente Democrático Nueva Guatemala). Aquí está por verse si se producirá una polarización semejante a la que ya empieza a modificar

46. La propuesta teórica sobre el sistema de partidos más conocida y utilizada es la de Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 1987. Un resumen y otras contribuciones aparecen en Nohlen (1994) y Bendell (1995).

47. Esto exige ignorar que en los dos países existe un plunpartidismo formal porque compiten otros partidos. No obstante, la verdadera contienda es "siempre" bipartidista. En la observación del proceso legislativo se trataría más bien de un pluriplupartidismo moderado por los resultados.

el pluripartidismo polarizado de Nicaragua y El Salvador. En estos dos últimos casos, la multitud de partidos políticos se organiza en una contienda bipolar: **ARENA** frente al **FMLN**; y el **FSLN** frente a la Alianza Liberal.

Considerando estos elementos, se tiene entonces un sistema político altamente maleable, joven en la mayoría de los casos y permeable a influencias difícilmente discernibles. En el mundo bipolar la pertinencia de los clivajes ideológicos permitía un mapeo riguroso de la dinámica de los partidos. Hoy día el planteamiento político está dominado por el pragmatismo. Por ello conviene realizar una caracterización de los sistemas de partidos centroamericanos apenas teniendo en cuenta las posibilidades derivadas de las propuestas metodológicas preexistentes. Nos concretaremos a las manifestaciones actuales del comportamiento partidario en Centroamérica, eludiendo al máximo la tentación tipológica.

En el cuadro 5 se presenta un resumen de indicadores del sistema de partidos en Centroamérica en las elecciones realizadas desde 1980 hasta la fecha. Se analiza el número de partidos en papeletas presidenciales y legislativas; el porcentaje obtenido por los dos partidos más grandes del voto presidencial y del voto para congresistas, y por último el porcentaje de escaños legislativos obtenidos por los dos partidos mayoritarios.

Respecto del número de partidos para presidente se observa una tendencia hacia la multiplicación que solo es resistida por el sistema bipartidista hondureño. En Nicaragua se triplicó el número de partidos participantes en las elecciones de 1996 respecto de las de 1984; en Costa Rica y Guatemala se duplicó y en El Salvador pasó de 8 en 1984 a 11 una década después. Solamente en Honduras el número de partidos presidenciales se mantuvo bajo al pasar de 4 en 1981 a 5 en 1997. No obstante, la ampliación en el número de partidos contendientes no necesariamente implica una disminución del caudal electoral, medido como porcentaje de los votos válidos, de los dos partidos más grandes en cada contienda. En Costa Rica esa relación se mantuvo en el 91% a lo largo del período aunque en 1990 llegó casi al 99% de los votos válidos. En Honduras el dato se ha mantenido en las cercanías del 96% de los votos válidos, mientras que en

Nicaragua sí se observa una disminución al pasar de 96% en las elecciones de 1990 a 89% en los comicios de 1996.

La tendencia es paradójica porque la oferta electoral avanza hacia modelos pluripartidistas en todos los países, con la excepción de Honduras, en contraste con una respuesta ciudadana que tiende hacia el bipartidismo. No obstante, en los países que se resisten a la conformación de bloques electorales antagonistas, la posibilidad de permanencia y desarrollo de terceras fuerzas políticas está planteada: es el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La diferencia es que en los últimos dos países existen fuerzas políticas consolidadas y estables: una con perfil gobernante (**ARENA**) y otra con rasgos de oposición (el **FSLN**). En Guatemala, por el contrario, el escenario político parece transformarse tras cada elección porque los liderazgos partidarios no parecen resistir la prueba del gobierno. Tras el mandato presidencial de Vinicio Cerezo, la Democracia Cristiana pasó a ocupar una lejana tercera posición en los comicios de 1994. El Movimiento de Acción Solidaria de Jorge Serrano Elias prácticamente desapareció después del frustrado intento de autogolpe en 1993.

Procedente de la larga tradición de partidos conservadores y liberales que reproducían las viejas polaridades del siglo de las luces, los bipartidismos actuales de Centroamérica se caracterizan por originarse en el enfrentamiento formal de partidos de raigambre socialdemócrata con los de orientación demócrata o social cristiana. Estas diferencias de orientación ideológica han empezado a desdibujarse en virtud de la evidencia de que resultan insignificantes a la hora de evaluar su influencia en las decisiones gubernamentales. Los partidos políticos sirven para elegir gobernantes (Rojas Bolaños, 1995); esto quiere decir que sus ideas y sus propuestas son buenas para convencer electores, en especial cuando se trata de criticar los excesos burocráticos del Estado que consumen recursos que no llegan a los grupos más necesitados (en el caso de los partidos de orientación demócrata cristiana) o a la injusticia distributiva que se origina en el funcionamiento "salvaje" del mercado como gustan denunciar los opositores de la reforma "neoliberal". Pero, a la hora de formar gobierno y diseñar o ejecutar políticas viables, tales diferencias se desdibujan sensiblemente.

Cuadro 5
CENTROAMÉRICA
INDICADORES DEL SISTEMA DE PARTIDOS
-1980-1998-

Costa Rica							
Años electorales	1982	1986	1990	1994	1998		
Partidos para Presid.	6	6	7	6	13		
Part. para el Congreso	16	13	16	14	23		
% 2 Pan. más grandes Pres.	90.6	98.1	98.7	95.1	91.3		
% 2 Part. más grandes Legisl.	84.3	89.2	88.2	82.2	76.2		
% 2 Part. Legislativos (Escaños obtenidos)	89.5	94.8	94.5	93	88		
% 2 Partidos Legislativos (Escaños obtenidos)	81.8	73	58.6	70			
Guatemala							
Años electorales	1982	1985	1990	1995			
Part. para Presidente	7	12	14				
Part. para el Congreso	15	12	18				
% 2 Partidos más grandes Pres.				58.7			
% 2 Partidos más grandes Legisl.		59	50	52			
El Salvador							
Años electorales	1984	1985	1988	1989	1991	1994	199
Part. para Presidente	8	n.a.	n.a.	7	n.a.	11	n.a
Part. para el Congreso	n.a.	10	3	n.a.	7		13
% 2 Part. más grandes Presidencial		n.a.	n.a.	89.8	n.a.	73.9	n.a
% 2 Part. más grandes Legislativa	n.a.	82	83.2	n.a	72.3	66.2	68.^
% 2 Partidos Leg. (Escaños obtenidos)	n.a.	96.7	88.4	n.a.	77.4	71.4	65..
Honduras							
Años electorales	1981	1985	1989	1993	1997		
Part. para Presidente	4	4	4	4	5		
Part. para el Congreso	4	4	4	4	5		
% 2 Part. más grandes Presidencial	95.9	96.5	96.6	96	95.4		
% 2 Part. más grandes Legislativa	95.5	96.5	96.6	96	n.d.		
% 2 Part. Leg. (Escaños obtenidos)	95.2	97	99.3	98.5	95.3		

Sigue.

viene

Nicaragua			
Años electorales	1984	1990	1996
Part. para Presidente	7	21	23
Part. para el Congreso			
% 2 Part. más grandes			
Presidencial		95.6	88.8
% 2 Part. más grandes			
Legislativa		94.7	
% 2 Part. Leg. (Esaños obtenidos)		97.8	83.9

n.a.= No aplica.

n.d. = No hay datos disponibles.

Fuente: Bendell, 1994; Dabene, (1984,1991); FLACSO (1998); Rojas Bolaños (1996).

En este tipo de bipartidismo, las posibilidades de elección de la ciudadanía quedan estrechamente limitadas en tanto no existen suficientes instrumentos para comprometer a los gobernantes con la ejecución de las promesas de campaña. La independencia de criterio y la autonomía del Poder Legislativo se desdibujan a causa de la competitividad electoralista y la sumisión excesiva a los designios de la Presidencia.

En el caso de El Salvador, se trata de un sistema de partidos claramente conformados por dos grandes fuerzas políticas con opciones reales de poder y que se estructuran sobre la base de profundas diferencias ideológicas y confrontaciones políticas de honda raigambre histórica. En este caso particular, se trata de las fuerzas políticas que representan los sectores que se enfrentaron durante los cruentos años de la guerra civil. Pero, a diferencia del modelo bipartidario, estas dos grandes fuerzas se complementan con la existencia de un *centro político* conformado por una multitud de partidos minoritarios, algunos de ellos de tradición histórica importante como el Partido Demócrata Cristiano y la Convergencia Democrática, que, aunque debilitados en referencia a sus capacidades antiguas, conservan posibilidades de ejercer oposición o alianza parlamentaria en mejores condiciones que las minorías políticas que aparecen y desaparecen en

el bipartidismo de Costa Rica y Honduras. Dada esta situación, la potencialidad de una mayor gestión legislativa y las necesidad de pactos y alianzas para el gobierno y la oposición insufla el debate político, y en condiciones democráticas, mejoran el control ciudadano de la cosa pública. El Salvador todavía no ha logrado estos aspectos, pero bien podría aspirar, de mantenerse lejos del bipartidismo, a un proceso de recuperación de la centralidad del Poder Legislativo en convivencia con el sistema presidencial de gobierno que impera en la región.

En Guatemala y Nicaragua se observan sistemas de partidos múltiples que no responden a una polarización claramente establecida y que producen una tendencia centrífuga que facilita el personalismo y la atomización excesiva de las fuerzas políticas. En Guatemala, la crisis de la Democracia Cristiana (**DC**) y el asesinato de Jorge Carpió impidieron la formación de una tendencia al bipartidismo entre la **DC** y la Unión de Centro Nacional (**UCN**). En Nicaragua, donde solamente el sandinismo podría conservar las características definitorias de una agrupación política para que pueda denominarse partido, la Unión Nacional Opositora (**UNO**) —una fabricación artificial y forzada de la política estadounidense— perdió desde la primera distribución de puestos toda posibilidad de constituirse en el partido político para la importante oposición al sandinismo que se formó antes de los años de la revolución y durante estos. La inexistencia de fuerzas políticas estables o mayoritarias produce en estos países tendencias a la descomposición social como solo puede presentarse cuando la política se encarna como la suma de intereses pura y estrictamente personales.

El tema de las constituciones ha suscitado discusión en el tanto implica determinación de procesos y normas para regular la competencia electoral y porque se inserta en un debate para la fundación de estructuras estatales postautoritarias. En los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, durante el período de transición se han producido cambios constitucionales que preceden el proceso de negociación de la paz y que, en cierto, modo marcan el inicio de la transición. En El Salvador, los procedimientos electorales regidos por la constitución de 1950, se habían adaptado a un entorno autoritario que garantiza el control de las decisiones y la supervisión electoral por parte del partido oficial. Las reformas para institucio-

nalizar transformaciones democráticas en el marco normativo de la dinámica electoral, llevaron a la promulgación del Código Electoral de 1988, sometido luego a nuevas reformas en procura de garantizar neutralidad y transparencia en el marco del Acuerdo de México del 27 de abril de 1991. En esa oportunidad se adoptaron cambios, incluso constitucionales, para incluir en el Tribunal Electoral miembros "sin filiación partidaria", la ampliación de las capacidades de vigilancia para los partidos políticos, la depuración del registro electoral y la formación de una comisión interpartidaria, junto con el Tribunal, que formuló los términos para la promulgación de Código Electoral de 1993, actualmente vigente. (FLACSO, 1995:16).

En Guatemala, las bases institucionales y normativas del proceso electoral estuvieron centradas en la primavera democrática de la década de 1944 a 1954. Según Aguilera (1995) los elevados índices de asistencia ciudadana a los comicios, por encima del 70% en los tres concursos electorales de la década, atestiguan la legitimidad del proceso que culminó con la ruptura del orden institucional tras la invasión estadounidense de 1954. Desde entonces y hasta 1982 el abstencionismo creciente marcó el tono de la respuesta ciudadana ante un proceso electoral viciado por el abuso autoritario. Es así como, recordando la debilidad de las estadísticas electorales del período, el abstencionismo pasó de 66,8% en 1958 a 45,8% en 1982 (Aguilera, 1995:7). Estos términos fueron modificados con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que definió los ejes de la restauración institucional iniciada con las elecciones generales de 1985.

En Nicaragua la reforma constitucional es uno más de los debates políticos que marcan el período postsandinista. El extremo es que en un momento dado coexistieron dos cuerpos constitucionales correspondientes con la perspectiva del Ejecutivo y la del Legislativo. Aquí se ilustra una de las formas en que ha derivado la relación entre poderes en el período de consolidación democrática en Centroamérica. Se supone que el carácter presidencialista de los regímenes políticos induce una subordinación del Poder Legislativo y la práctica

48. Un excelente análisis de la crisis de poderes que caracterizó buena parte del período constitucional de la señora Barrios se encuentra en Cardenal, 1998. También en Martí, 1997.

erosión de los sistemas de pesos y contrapesos, así como de las reales prerrogativas de legislación establecidas en el marco constitucional. Más aún, considerando que una buena parte de las decisiones gubernamentales están asociadas a aspectos de carácter económico-social y que los esquemas organizadores de la política económica dependen fuertemente de la condicionalidad del sistema financiero internacional, entonces parece claro que hay una tendencia a la alienación de las capacidades de acción de los poderes públicos que conforman el Gobierno: en pocas palabras, la legislatura no ejerce su función sometida a la supremacía de la Presidencia, mientras esta última relega a banqueros y tecnócratas internacionales buena parte de las decisiones políticas que le corresponden.

No obstante, siendo en general ajustado a la realidad este proceso de alienación encadenada de los poderes públicos, también es cierto que las relaciones adquieren matices distintos. El modelo bipartidista produce una tendencia a los intercambios y las negociaciones regulares con las dos fracciones del Legislativo porque, a menudo, los gobiernos no disponen de mayoría calificada y requieren votos de la oposición para refrendar iniciativas de ley de alta prioridad en sus programas de trabajo. No obstante, en estas condiciones la Presidencia espera, y a menudo obtiene, de sus correligionarios en el Legislativo buen comportamiento que en el argot político significa apego estricto a la "directriz" presidencial.

El modelo multipartidista no polarizado le impide al Ejecutivo disponer de una base partidaria sólida en el Congreso que sirve para demostrar a las fuerzas políticas que pueden entrar en la alianza, la importancia de una decisión en favor de la Presidencia. Es por ello que es en este tipo de sistemas donde es previsible una mayor "rebeldía" del Legislativo ante las decisiones presidenciales. Últimamente, combinado con el desprestigio secular de la función legislativa, tal rebeldía puede conducir a intentos de ruptura del orden institucional a partir de la suspensión o disolución del Parlamento. En Guatemala el limitado desarrollo de prácticas legislativas democráticas previene la formación de un clima auténtico de debate parlamentario. La mayoría oficialista interpreta su ventaja como la capacidad de imponer decisiones al resto de las fracciones legislativas. Estas últimas no tienen más salida que la formación de

coaliciones de resistencia y eventualmente la obstrucción del proceso legislativo ya de por sí viciado por la intolerancia de la mayoría.

El modelo multipartidista polarizado ofrece condiciones más favorables para un intercambio político maduro entre Legislativo y Ejecutivo. Supone la presencia de una sólida bancada de oposición conformada por una fuerza mayoritaria y fracciones minoritarias que, en ocasiones, se convierten en los grandes electores. No es una garantía contra la subordinación del Legislativo a la Presidencia porque puede existir una alianza entre la bancada oficial y algunos grupos minoritarios lo suficientemente sólida y estable como para producir el efecto de una mayoría oficial. Tampoco es un antídoto contra las luchas de facciones altamente desintegradas que pueden convertir al Congreso en una maquinaria inoperante y potencial víctima de la "desesperación" presidencial.

La regulación de los gobernantes:

Procedimientos y toma de decisiones

Los mecanismos a disposición de la ciudadanía para la regulación de la acción de los gobernantes parecen estar estrechamente referidos a la dinámica electoral. Como se vio arriba, uno de los rasgos del sistema político es la ausencia casi completa de la institución del referéndum o plebiscito. No obstante, el sistema democrático implica no solo el desarrollo de instrumentos de elección sino la formación de mecanismos de control político. Cuando estos mecanismos adquieren institucionalidad, entonces se puede decir que el proceso democrático se encuentra en un estadio superior respecto de situaciones en las que los mecanismos de control están sujetos a la correlación de fuerzas políticas imperante.

En los países en estudio, las posibilidades de escrutinio de la gestión pública son diferenciadas y complejas. Partiendo de una noción contractual de la política, los gobernantes deben ser juzgados

49 Así se desprende para el caso de Guatemala de una entrevista con Amílcar Méndez activista de derechos humanos y diputado por el Frente Democrático Nuevo Guatemala (FDNC). Mayo de 1996.

por la correspondencia de sus acciones respecto de los compromisos adquiridos con el electorado. Además, puede juzgarse en términos generales el apego de sus acciones a las reglas de juego legalmente establecidas. Puede, finalmente, aunque mucho menos frecuentemente, evaluarse la acción gubernamental sobre bases éticas o morales, es decir, en referencia a su apego a propósitos no formalizados de equidad, justicia y bienestar. En el estudio del caso centroamericano parece relevante el análisis especial de tres tipos de control: a) el que se deriva del contrato entre alzados y Estado que pone fin a los conflictos militares internos: los Acuerdos de Paz. b) El propio del sistema representativo, que descansa en la calidad de control político que se ejerce en el Parlamento y c) el que apunta a formas más directas de control ciudadano, a partir especialmente de la instalación de procuradurías o defensorías dedicadas a velar por el respeto de los derechos humanos en sentido amplio.

En los países que provienen de experiencias guerrilleras, el parámetro de la gestión gubernamental se hace más complejo por la inclusión de los llamados "acuerdos de paz". Esta denominación es restringida respecto del alcance real de estos procesos. No se trata solamente de compromisos para regular el cese al fuego y la inserción de los excombatientes en la vida civil, sino que más bien se trata de verdaderos pactos fundacionales que procuran una reconstrucción integral y completa de los ejes que articulan la vida nacional.

Los Acuerdos de Paz se convirtieron en parámetros de evaluación de la gestión gubernamental en El Salvador y Guatemala especialmente como resultado de dos tipos de influencia: desde el entorno interno la originada en las agendas populares y revolucionarias propiciando una modificación de las prácticas e instituciones que generaron el conflicto. Del otro lado, en el plano externo, la cooperación internacional que proporciona el financiamiento para posibilitar el desarrollo de las iniciativas requeridas. Estos dos elementos favorecen la capacidad de transparencia y la gestión pública y establecen contenidos objetivos y claros para el proceso de rendición de cuentas.

Del mismo modo, estas posibilidades se reducen debido a los efectos de dos órdenes de prácticas antidemocráticas: la negociación "sotto voce" de políticas entre el Gobierno de turno y segmentos

reducidos de la comunidad empresarial que garantiza ganancias, ofrece incentivos y en general beneficia a estas minorías en perjuicio del conjunto de la población que debe pagar con impuestos tales excesos. La otra tendencia se refiere al efecto de la exigencia tecnocrática (interna e internacional) por el mantenimiento de "orden" en las finanzas públicas y reglas de juego claras para la inversión. Estos dos tipos de influencia minimizan las capacidades de la gestión estatal para dar cuenta de compromisos sociales que a menudo exigen ampliación de gasto público (para apoyar los programas de reconstrucción social y de infraestructura); reformas tributarias progresivas o transformaciones políticas que en el entorno de la globalización pueden interpretarse como desincentivos para la inversión privada.

Es, sin embargo, notorio que no existen en la región mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios gubernamentales, en especial por intermedio de la sanción legislativa. Es usual que el Parlamento, en tanto expresión del espectro de fuerzas políticas, realice una función de supervisión de la administración pública llamando, en ocasiones, a rendir cuentas a funcionarios cuestionados. En Centroamérica, no obstante, esta es una práctica poco común.

La ampliación de denuncias de corrupción y el procesamiento judicial de figuras gubernamentales sugiere que, concomitantemente con el proceso de ampliación democrática, se han reducido los márgenes de tolerancia para el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y otras formas de delitos de cuello blanco.

El restringido desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, es contraparte de severas limitaciones en el grado de transparencia de los procesos públicos de toma de decisiones. Numerosos casos ilustran la circulación tradicional de "rumores" sobre acciones indebidas y favorecimientos ilegales de funcionarios públicos de alto rango encargados de toma de decisiones. Muchos de esos casos giran alrededor de la reforma del Estado y la transformación de los sistemas financieros.

Donde no se observa avance alguno es en el proceso de creación de "responsabilidad pública", entendiendo por tal no solamente el apego a la ley y la ausencia de hechos ilícitos sino el cumplimiento efectivo de los objetivos de las políticas diseñadas. No se dispone de

mecanismos apropiados de medición de impacto efectivo de las políticas gubernamentales, quizá con la excepción de los programas económicos estrictamente monitoreados desde los organismos multilaterales de financiamiento internacional.

En algunas ocasiones, las procuradurías de defensa de derechos humanos y la institución del *ombudsman* han puesto a disposición de la ciudadanía instrumentos de defensa y denuncia ante todo tipo de arbitrariedades o actos del gobierno considerados injustos por los ciudadanos. La excepción es Nicaragua, porque en el resto de los países funcionan oficinas de defensoría y procuradurías de derechos humanos con regular éxito.

RELACIONES CIVILES-MILITARES

En el debate sobre las transiciones políticas desde dictaduras militares en América Latina, la experiencia centroamericana, ausente de los clásicos de la transitología por su relativa tardanza,⁵⁰ dado que ocurre casi una década después del inicio de los procesos de apertura democrática en Suramérica; deberá ocupar un lugar significativo a causa de su peculiaridad.

Fue común en América Latina que en los países que sufrieron dictaduras militares, el tránsito hacia regímenes democráticos ocurrió en situaciones de estrechamiento de las posibilidades financieras del Estado y de deterioro de los ingresos y la producción a causa de los programas de ajuste estructural. Pero en América Central esa doble transición se mezcló con el complicado establecimiento de términos de paz para situaciones de guerra civil abierta, intrínsecamente distintas de las guerras "sucias" del sur del continente. La resistencia civil en Suramérica había sido sofocada al extremo tal que para cuando

50. Pensamos en el trabajo seminal de Schmitter, O'Donnell y Whitehead (1988) Trabajos más recientes como el de Loveman (1995) incluyen los casos de Guatemala y El Salvador desde la elección de gobiernos civiles en 1986 y 1984 respectivamente. Aunque se trata de transiciones hacia el gobierno civil, es posible suponer que el nivel de deliberancia de las Fuerzas Armadas no se afecta sustancialmente hasta que se logra un cese definitivo de la situación de guerra civil. Otras transiciones tardías, como las de Chile (1990) y Paraguay (1993) se dan en situaciones en las que no existe una amenaza interna de carácter militar.

se inician los primeros gobiernos democráticos en la región los países están "pacificados."⁵¹ En alto contraste la pacificación es una de las principales tareas de los gobiernos de transición democrática en América Central.⁵² El principal factor diferenciador es que la persistencia de una lucha revolucionaria con posibilidades hegemónicas reales, no permite el inicio del proceso de consolidación democrática, entre otras cosas, porque requiere del mantenimiento de niveles significativos de influencia militar.

De ese modo, la región se encuentra enfrentada con un orden complejo de necesidades: de consolidación de prácticas democráticas; de fortalecimiento del crecimiento con ampliación de la distribución equitativa del bienestar y, de pacificación. La dinámica de las relaciones civiles-militares está indisolublemente ligada a cada una de estas transiciones, pero especialmente vinculada con la problemática de la paz.

Uno de los resultados más interesantes de la presencia de la variable pacificación en la fórmula de la transición centroamericana es su efecto sobre el desarrollo de las instituciones militares del área y, consecuentemente, de la relación de las fuerzas militares con el resto de la sociedad. Nuestra hipótesis aquí es que la combinación de negociación de paz y transición política-democrática exige una mayor transformación del perfil e influencia de los aparatos militares, cuya dinámica es uno de los puntos centrales de la agenda. Por el contrario, donde no se observa necesidad de pacificación (en América Central el caso de Honduras, en Suramérica, Chile y Argentina) los militares conservan prebendas y privilegios políticos y sociales, solo cuestio-

51. Esta afirmación puede ser controversia!. En varios países de América Latina ocurrieron, y ocurren, alzamientos guerrilleros de distinta magnitud y duración, que comparten la cualidad de no haber conducido a la formación de procesos revolucionarios sostenidos que pusieran en entredicho la estabilidad del Estado (Argentina o Chile durante los gobiernos militares). En otros casos, tales alzamientos convivieron con el funcionamiento de instituciones y prácticas democráticas que no han sufrido por ello mayores quebrantos (México y Colombia en la actualidad, y Perú en los años anteriores al autogolpe de Fujimori).
52. El caso de Honduras ha sido en este sentido una excepción; no obstante, es evidente que ningún país se pudo sustraer plenamente de las tendencias generadas por el enfrentamiento geopolítico experimentado por la región a lo largo de la década de los ochenta.

nados cuando en el debate emergen discusiones derivadas no del plano político-estratégico, sino de las dificultades de orden fiscal. En otros términos, por paradójico que parezca, da la impresión de que las posibilidades de mejoría sustancial en las relaciones civiles-militares aumentan donde las tensiones fueron más agudas y los enfrentamientos más severos.

Puede afirmarse, por tales razones, que en América Central ha tenido lugar el cambio más dramático en las relaciones civiles militares en situaciones de democratización: pocos ejércitos tuvieron tanto poder durante tanto tiempo, y pocos ejércitos han cambiado tanto su perfil en muy poco tiempo. La magnitud de tales transformaciones puede comprenderse mejor situándolas en el contexto de las tendencias largas de la relación entre uniformados y civiles. No hacerlo así puede conducir a dos tipos de problema: la minimización de los cambios actuales debido a la utilización de parámetros que establecen un "óptimo teórico" -probablemente alto- para las posibilidades de la correlación de fuerzas políticas en algunos países del área; o bien, la sobreestimación de la fortaleza de las instituciones políticas-democráticas que podrían autorizar supuestos optimistas sobre la irreversibilidad y la constancia en el proceso actual de disminución de los grados de deliberancia política de las Fuerzas Armadas de la región.

Antes de examinar el alcance objetivo de tales transformaciones, conviene una breve precisión respecto de la problemática conceptual de las relaciones civiles-militares. Consideramos con Moskos y Harries (1984), que las relaciones civiles militares aluden a la existencia de un continuo en el que de un lado se observa una dominación militar autárquica sobre la sociedad y del otro extremo una completa subordinación a las instancias del poder civil, con un centro denominado punto de fusión y que se caracteriza por los llamados regímenes cívico-militares. Siendo así, debemos iniciar proponiendo que en Centroamérica se han producido importantes desplazamientos dentro de ese continuo que, en términos generales, conducen a la disminución de la capacidad política autónoma de las fuerzas militares. (Figura 5).

La lectura del esquema señala que la situación centroamericana actual, en términos generales, se ha desplazado desde un ámbito

Figura 5

**AMÉRICA CENTRAL
DESPLAZAMIENTO EN EL CONTINUO DE RELACIONES
CIVILES-MILITARES**

Situación anterior (pretransición)						
1	GUAT	ELSAL	HON	NIC	CR	3
2						
1	GUAT	HON	NIC	ELSAL	CR	3
Situación actual						
<p>1 = Autarquía militar 2= Régimen cívico militar 3 = Régimen democrático</p>						

dominado por niveles diversos de deliberancia militar caracterizados tanto por el masivo control político del Ejército de Guatemala, como por el régimen cívico-militar-revolucionario del Frente Sandinista durante los años de la revolución. En la actualidad, en todos los países puede apreciarse una tendencia que quizá no indica mayor control civil sobre los aparatos militares, pero seguramente si señala una menor presencia de los militares en las decisiones políticas, económicas y sociales. Menos acentuada en Guatemala, a causa de la mayor juventud del proceso de pacificación, y más intensa en Nicaragua y El Salvador en virtud de la voluntad de "autoexclusión" de los militares de ciertos aspectos de la política y la seguridad interior en el marco de la definición de sus estrategias burocráticas de postguerra.

No obstante, por muy importantes que sean los cambios experimentados en la relación entre civiles y militares en América Central están lejos de concluir y son claramente vulnerables ante posibilidades latentes de restauración de órdenes autoritarios. Los avances son muy importantes, pero no son irreversibles. El futuro de una democracia consolidada en América Central requiere profundos ajustes: la apertura democrática es, a todas luces, perfectible y el desarrollo económico tiene bases débiles y una impresionante deuda social.

La modernización de las relaciones civiles-militares es un aspecto crítico de la consolidación de prácticas institucionales democráticas, en tanto ahí se están articulando posibilidades nuevas de formación de una cultura política, fundada en la institucionalización de medios democráticos para la resolución de controversias. Pienso que en las sociedades centroamericanas impera una cultura política "paramilitar" ejercida tanto por soldados como por civiles. Dicho más claramente, si las instituciones militares del Estado concentran el monopolio del uso "legítimo" de la fuerza, entonces una cultura política militarizada es en donde se recurre más de lo debido a la solución violenta de controversias entre Estados (Estados Unidos ha desarrollado esta conducta en sus relaciones internacionales —aunque se cuida de no hacerlo en el ámbito doméstico— como lo atestigua la larga historia de sus intervenciones militares de ultramar) o entre sectores sociales dentro de un Estado. Grados de militarización de la cultura política pueden convivir con formas democráticas del régimen político. Pero la cultura política "paramilitar" es aquella en donde predomina el uso de la violencia "ilegítima" o *de jacto* que ha caracterizado las formaciones políticas centroamericanas a lo largo de la mayor parte de su historia republicana. El uso de la fuerza, o la amenaza de su uso como ocurre en los regímenes de terror, por fuerzas gubernamentales, paragubernamentales, civiles y antigubernamentales, no puede convivir con el proceso democrático. Su superación es una condición "fundamental" de la democracia.

El deseo del poder y de su preservación lleva a militares y civiles al ejercicio indiscriminado de la fuerza, o la disuasión basada en la amenaza de su uso. El mayor riesgo del presente para América Central puede ser quizá no tanto el relanzamiento de los militares a los órganos de decisión política del Estado, sino la búsqueda por los civiles de respaldo militar a sus decisiones, que es un pobre pero efectivo sustituto de la negociación política y la legitimación popular.

En este acápite se proponen algunas pautas para la interpretación de los cambios y las posibilidades de desarrollo de nuevas relaciones entre la sociedad y los gobiernos civiles, con los grupos y élites militares en Centroamérica. Convencido de que la magnitud de las transformaciones experimentadas con mayor fuerza en los últimos cinco años se comprenden mejor observando las tendencias históricas

subyacentes, empiezo con un breve repaso del papel social de las Fuerzas Armadas en Centroamérica durante el período de las revoluciones populares que se inicia desde temprano en la década de los sesenta. Posteriormente, un análisis de los sistemas de seguridad nacional que convivieron con la estrategia contrainsurgente en el escenario de una eventual expansión de la revolución sandinista y, finalmente, una revisión, sumaria también, del papel desempeñado por los militares en los momentos de transición política hacia la democracia. De seguido se exploran los principales desafíos actuales de las relaciones civiles-militares distinguiendo los aspectos políticos, los temas económicos y las cuestiones relativas a las percepciones de amenaza que los ejércitos de América Central creen confrontar. Finalizo con algunas propuestas sobre los temas del futuro en procura de relaciones civiles-militares que garanticen el fortalecimiento del proceso democrático en la más cercana antesala del nuevo milenio.

MILITARISMO Y SOCIEDAD: LAS TENDENCIAS LARGAS DEL AUTORITARISMO CENTROAMERICANO

La situación prerrevolucionaria

El recurso a las armas como instrumento de poder fue utilizado en Centroamérica desde los momentos más tempranos de la historia republicana. Cuando no fueron militares directamente, los detentadores del poder recurrieron a la formación de guardias particulares que se constituían a sí mismas en ejércitos nacionales. Este proceso de militarización estuvo muy cercanamente asociado a la presencia estratégica de los Estados Unidos en la zona. Primero fueron los filibusteros que a mediados del siglo xix se adueñaron de Nicaragua y desde ahí emprendieron misiones de conquista, derrotadas finalmente, al resto de la región. Después, en los albores del presente siglo, nuevas invasiones estadounidenses a Nicaragua y Panamá dejaron instalados aparatos militares presuntamente profesionales. Por efecto de la desconfianza, indudablemente "catapultaron" el desarrollo de medios militares en los países vecinos.

Los aparatos militares estuvieron siempre vinculados a la preservación de intereses económicos particulares y raramente constituidos en ejércitos nacionales auténticos. La militarización de la sociedad empezó con el uso de los ejércitos como instrumentos de dominación social por parte de las oligarquías económicamente poderosas de la región. No se constituyeron aparatos militares con fines específicos de defensa territorial y muy frecuentemente se establecieron cuerpos armados referidos a la voluntad de un caudillo político, un dictador o un grupo de poder económico. La preservación de la seguridad interna, en ausencia de elementos de cohesión política propios de estructuras estatales consolidadas, estuvo genéticamente ligada a la emergencia y desarrollo de los aparatos militares de América Central.⁵³

Para principios del siglo actual, los militares centroamericanos, por entonces ya integrados en fuerzas regulares con asesoría internacional particularmente española, prusiana y francesa, ocupan un rol preponderante en el prontuario político de las oligarquías de la región como instrumentos de disuasión social y recursos de represión de última instancia. Como en su nacimiento, los ejércitos centroamericanos operaron menos como instrumentos de salvaguarda de la integridad nacional y más como soportes del ejercicio de la violencia como medio de dominación social. No será sino hasta avanzada la primera mitad del siglo **XX** que ese origen instrumental de las Fuerzas Armadas de la región logra ampliarse hasta incorporarse no solamente al plano del "control social" sino también al plano más general del ejercicio del poder del Estado.

Al independizarse relativamente de sus patrones civiles, los militares crearon condiciones para el dominio político directo. En ausencia de instituciones políticas estables y legitimadas, la aspiración por el "orden" social solo podía ser satisfecha por la vía de la fuerza. El ejercicio del poder o la tutela indiscreta de gobiernos "títere" fueron los mecanismos utilizados para garantizar un control militar total de las instituciones del Estado. Es por esta razón que afirmamos que la

53. Así opina el coronel Osear Campos Anaya, director del Colegio de Altos Estudios* Estratégicos de El Salvador: "Los militares pagan los platos rotos, por su manera de actuar, aunque la decisión para actuar la tomó el poder político". Entrevias con el autor, Santa Tecla, mayo de 1996. .

presencia política de los militares en América Central es expresión de la ausencia de un régimen estatal-nacional que garantice la cohesión social por encima de las diferencias económicas, étnicas y políticas del conjunto de la población. En este sentido, la ausencia de períodos largos de dominación civil refleja esta determinación estructural que solo en el presente podría transfigurarse. La transición actual no sería, en este sentido, una transformación del régimen político, sino del carácter mismo del Estado: de una forma premoderna, gendarmizada, de Estado a un embrión de Estado nacional en el sentido occidental.

Un repaso de la historia de los ejércitos centroamericanos, que apenas si supera los 100 años, da cuenta de la magnitud de su incidencia en la conformación de la política centroamericana.⁵⁴ En Guatemala, el ejército fue puntal de apoyo para el período de gobiernos liberales que se inició en 1871 y que coincidió con la creación tres años más tarde de la Escuela Politécnica, acontecimiento que puede identificarse como paso crucial en la fundación de la institución militar. Desde entonces hasta el inicio del período de transición democrática en 1985 solamente 6 civiles alcanzaron la primera magistratura.

En El Salvador, el ejército institucionalizado en la primera mitad de la década de 1910, ejerció un control prácticamente ininterrumpido de la vida política nacional desde 1931, hasta el inicio del proceso de transición con la elección de Napoleón Duarte en 1984. Según Guido Béjar (1992), de las 34 personas que gobernaron El Salvador en el período que abarca de 1944 a 1990 el 58,8% fueron militares.

En Honduras, la institucionalización del Ejército es tardía, aunque pueden identificarse intentos desde principios de siglo y, especialmente, en los años veinte con la formación de la Fuerza Aérea. No será hasta la inmediata postguerra, en 1946, cuando se instituyen mecanismos más permanentes copiados de esquemas aprendidos del ejército estadounidense. Quizá por ello el dominio político directo de los militares es también tardío, respecto de sus vecinos más cercanos, pues no ocurrirá sino hasta comienzos de la década de los sesenta prolongándose por espacio de dos décadas.

54. Al respecto, véase Sohr (1989).

En Nicaragua, los 42 años de dictadura somocista habían estado precedidos por el tutelaje directo derivado de la ocupación estadounidense que se prolongó desde 1912 hasta 1933, dejando al frente de la Guardia Nacional al patriarca de los Somoza, que solo demoraría cuatro años en hacerse del poder.

En el plano ideológico, la consolidación de la presencia económica de Estados Unidos en la región iniciada a principios de siglo, se afirmó con la alianza militar contra las fuerzas del eje en la segunda Guerra Mundial. Será hasta la segunda mitad del siglo cuando el estallido de la Guerra Fría, y después la certidumbre de la expansión internacional del comunismo, dentro de lo que se comprendía la Revolución Cubana, que se establecieron las condiciones para renovar la doctrina y la acción militar en dos sentidos básicos: la contrainsurrección y el anticomunismo. Estos elementos contribuyeron al desarrollo de una cierta "política militar", que aunque parece una contradicción de principio en los términos, alude a la presencia de un proyecto político el cual, en ocasiones, asumió ribetes reformistas.

El reformismo militar experimentado en Honduras, un heredero de la década de las reformas en Guatemala, iniciadas a mediados de los cuarenta, logró en cierto modo evitar los sucesos revolucionarios que se propalaron con fuerza en los países que no desarrollaron programas de esta naturaleza o los desactivaron tras algunos intentos iniciales.

El desarrollo del reformismo militar" parece crucial en el desenvolvimiento posterior del proceso de transición democrática en tanto pudo haber jugado un papel principal como elemento disuasivo para la formación de procesos revolucionarios. No obstante, parece que la presencia de intereses directos de los Estados Unidos en América Central, tanto estratégicos como económicos, produjo desenlaces muy diferentes: en el caso de Panamá tras el deceso de Torrijos se inició un período de inestabilidad política que culminó con la dictadura norieguista y su posterior derrocamiento por parte

55. **En ausencia de élites políticas consolidadas, los militares en muchos países de la región iniciaron procesos de modernización del Estado, en particular ampliando sus capacidades distributivas y su participación en la economía. Esta combinación de caudillismo populista con reformismo queda de manifiesto en los estudios de Kruijt (1991) sobre Velazco Alvarado en el Perú.**

de los Estados Unidos. En el caso de Honduras, la presencia de la revolución sandinista y la consolidación de un cinturón profiláctico —dirigido por Estados Unidos primero desde el Comando Sur y después desde Palmerola— produjo un desarrollo de la situación política que derivó a una transición pactada y la entrega pacífica del mando a los civiles. El efecto demostrativo de la democracia electoral era elemento central en la estrategia contrainsurgente y contrarrevolucionaria de los Estados Unidos.

Revolución y seguridad nacional

La aparición de movimientos revolucionarios de contenido popular, primero en Guatemala, luego en Nicaragua y finalmente en El Salvador, terminó de dibujar un cuadro en el que las Fuerzas Armadas encontraron por primera vez una reacción contestaría en su propio campo de acción. La seguridad nacional se vio confrontada, en la visión de los militares, una vez más desde el interior del territorio, pero por primera vez en el campo militar."

Durante este período los ejércitos centroamericanos adquirieron mayor poder que nunca, se ampliaron más en términos de número de efectivos y presupuesto y ejercieron la violación a los derechos humanos como un acto legitimado por la guerra contrainsurgente. Nunca fueron más grandes y poderosos, aunque empezaban por entonces a retirarse de la política como ejercicio directo.

En este período se acentuó el intercambio entre los ejércitos de los países del norte de América Central estimulado por Estados

56. Hubo en el pasado levantamientos armados de muy diversa índole, contándose entre los más célebres el de Augusto César Sandino (quien inauguró en la región la táctica de guerra de guerrillas) en Nicaragua y el de su correligionario, Farabundo Martí en El Salvador. No obstante, el lanzamiento de Fuerzas Armadas revolucionarias es propio de la segunda postguerra.
57. El general retirado del Ejército de Guatemala, ministro de la Defensa en el Gobierno de Vinicio Cerezo, Héctor A. Gramajo, señaló: "En el 78, comprobable, el Estado tenía una política de violar derechos humanos. Yo le digo la verdad, del 82 para acá, no hay esa política." Entrevista con el autor. Ciudad de Guatemala. 3 de mayo de 1996.

Unidos y sus gestiones contrarrevolucionarias en Nicaragua y contrainsurgentes en El Salvador.

Aunque hacia la segunda mitad de la década de los ochenta existían gobiernos civiles en la zona, los militares detentaban prácticamente el poder político sin mayores espacios para el control civil, aunque con gobiernos democráticos "de fachada". Las relaciones con la sociedad civil estaban caracterizadas por una situación de miedo y desconfianza: el miedo desde la sociedad sometida a brutales represiones y la desconfianza desde las instituciones castrenses que eran incapaces de distinguir insurrección de protesta social o expresión de intereses corporativos y gremiales.

Mientras las relaciones de los militares con el Estado eran de imposición y supremacía sobre el poder civil, existían acuerdos de convivencia y respeto mutuo con ciertos sectores del empresariado. Con Estados Unidos la relación fue y ha sido amor y odio: amor por admiración genuina del "policía global" y dependencia económica; odio por la evidente y en ocasiones excesiva sesión de soberanía. Como mostraron después los sucesos que condujeron a la derrota de las Fuerzas de Defensa panameñas tras la invasión estadounidense del 20 de diciembre de 1989, la presencia de tropas estadounidenses en su territorio podría eventualmente volverse en contra de las fuerzas del país anfitrión.

Con los segmentos populares de la sociedad civil, la relación con los militares fue de enfrentamiento. Con razón o sin ella, los militares vieron en todos los movimientos sociales populares organizaciones de apoyo a las fuerzas irregulares o insurreccionales. El ejercicio de la represión pública a marchas, manifestaciones y huelgas, se combinó con acciones sistemáticas de exterminio individual o colectivo, sufrido masivamente por indígenas, dirigentes sindicales y campesinos, intelectuales y dirigentes políticos de oposición. El general Héctor Gramajo intenta justificar las acciones represivas con una apelación a la subordinación de los militares a un Estado que no les era ajeno:

La represión de los 70 fue para salvar al Estado. Si el Estado era injusto eso los oficiales profesionales no podíamos discutirlo. Pero se cometió un error al combatir (a los alzados) con sus

propios medios y métodos. El guerrillero trabaja a escondidas, secuestra, ataca con las armas escondidas y vestido de civil. El Ejército es una institución, no puede hacer eso y sin embargo, lo hizo.⁵⁸

La doctrina de la seguridad nacional dio a las Fuerzas Armadas de América Central patente de curso para ejercer su tradicional política de exterminio de opositores al régimen y activistas de causas populares, bajo el velo presuntamente legitimador de la lucha por la democracia y la "bendición" de los Estados Unidos. Los medios de comunicación, los liderazgos políticos y la asistencia económica se movían al son de la lucha "anticomunista" que los Estados Unidos libraba en la región. El desarrollo de caminos y pistas aéreas en zonas de importancia estrictamente militar contrastaba con las tradicionales carencias estructurales de las demás zonas de los países. El entrenamiento recibido se concentró en actividades contrainsurgentes y en lucha en la selva, mientras en las ciudades la delincuencia común no encontraba más resistencia que el salvaje "vigilantismo." Aun Costa Rica debió tolerar la instalación de bases de entrenamiento denominadas "policiales" que se encontraban en las cercanías de la frontera con Nicaragua y que no respondían a las necesidades de seguridad ciudadana del país.⁵⁹

Sin lugar a dudas, los ejércitos centroamericanos fueron, durante la larga noche de los ocho años de "reaganismo", los principales interlocutores "políticos" de los Estados Unidos en la región.

Posguerra y democracia

La experiencia de la posguerra en América Central debe partir del hecho indudable de que ninguno de los ejércitos del área ha sufrido una derrota militar, aunque sí ha experimentado un cambio de su

58. Entrevista citada.

59. Sobre la intervención militar de Estados Unidos en Centroamérica existe una copiosa bibliografía. Entre otros Gutman. 1988; Woodward. 1988; McNeil. 1988 y Honey. 1993.

posición en el espectro político. Si las Fuerzas Armadas fueron en la década de los ochenta actores primarios del debate político nacional, en los noventa parecen ocupar un puesto de observadores.

El cambio es notorio. En los países en donde se ha alcanzado la paz, los militares se han retirado de la palestra política y procuran inmiscuirse menos, o no hacerlo del todo, en los asuntos más agudos de la política interna. Con ciertas excepciones, los ejércitos no están en el debate sobre el destino de los países y su presencia o ausencia en el futuro no parecen interesar especialmente a ninguna fuerza social o política.

Los ejércitos se muestran interesados en una reconciliación con la sociedad en América Central. Buscaron la cesión pacífica del poder político como ocurrió en Guatemala y en cierto modo en Nicaragua. Favorecieron salidas políticas a los conflictos militares con notable éxito en el caso de El Salvador. Establecieron programas de profesionalización y buscaron el diálogo con sectores diversos de la sociedad civil respecto de los temas de la seguridad y la defensa nacional. Asisten a las universidades civiles o convocan a civiles en sus universidades. Se han lavado la cara al extremo que su principal preocupación parece ser el planteamiento de nuevas tareas y actividades que justifiquen su existencia ante el conjunto de la población, bajo la ambigua expresión de la reconversión.⁶⁰

Los nuevos militares centroamericanos no parecen interesados en el ejercicio directo de la política, por lo menos no en servicio activo. Hay militares en retiro con intenciones presidenciales pero eso, en las condiciones actuales, no significa claramente una militarización de la política, sino quizá el fenómeno inverso.⁶¹ Su interés por la política gubernamental aumenta cuando se percatan que la impericia del Gobierno puede conducir a estallidos sociales que,

60. La reconversión militar es un término originalmente relacionado con la transformación de industria militar hacia fines civiles que paulatinamente fue significando todo el proceso de transformación funcional e institucional de las Fuerzas Armadas. Sobre el tema de la reconversión de las Fuerzas Armadas de América Latina, véase la compilación de Aguilera (1W2).

Existen prohibiciones constitucionales para la participación política de militares en activo y, en el caso de Guatemala, militares golpistas están excluidos de la posibilidad de integrar papeletas presidenciales, lo que impidió la candidatura y quizá la victoria del general Ríos Montt en las últimas elecciones.

desbordados, pueden de nuevo constituirse en amenazas a la seguridad del Estado. Mientras tanto la represión cotidiana, y el desgaste político que conlleva, corren por cuenta de las nuevas fuerzas de policía.

Sus actividades más polémicas son las que se refieren a sus inversiones y actividades productivas. Las Fuerzas Armadas de América Central aspiran a convertirse en sujetos económicos, se dice, por razones de supervivencia burocrático institucional. Las expectativas de financiamiento futuro son inciertas y la falta de un complemento presupuestario debe compensarse con ganancias derivadas de actividades productivas formales ligadas al mercado.

Estos elementos forman el tramado de situaciones que caracterizan la nueva situación de las Fuerzas Armadas de América Central. El cambio ha sido dramático y sus implicaciones pueden no serlo menos.

EL PERFIL DE LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN EL PERÍODO ACTUAL

La dinámica política interna

En el escenario político centroamericano conviene distinguir situaciones diversas en relación con el peso y el papel desempeñado por militares en el proceso político interno. La de los países en situación postbélica: Nicaragua y El Salvador y Guatemala. Los países que han experimentado invasiones recientes (violentas o permitidas) de su territorio a manos de un ejército extranjero (Honduras) y los países que no parecen haber experimentado mayores contratiempos a causa de la existencia de sistemas de seguridad colectivos para la defensa nacional: el caso de Costa Rica, cuya estrategia de defensa externa está fundada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (**TIAR**) y en sus alianzas estrechas con países amigos en Latinoamérica y por supuesto los Estados Unidos. (Vid. eje vertical de la figura 6).

Figura 6

**NIVELES DE INCIDENCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA
DE LAS FUERZAS ARMADAS CENTROAMERICANAS**

	Influencia política	Influencia económica
Postbélica		
Guatemala	(+)	(+)
El Salvador	(-)	(-)
Nicaragua	(-)	(+)
Invadidos		
Honduras	(+)	(+)
Seguridad Subsidiada		
Costa Rica *	(-)	(-)

- (+) Indica mayor grado de influencia.
 (-) Indica menor grado de influencia.
 (*) Se refiere a Fuerzas de Seguridad Pública.

Si colocamos en el eje horizontal la existencia de mayores o menores ámbitos de influencia política y económica de las instituciones militares, tenemos que en el plano político los de Guatemala y Honduras parecen ser los ejércitos que conservan mayor capacidad de deliberancia; mientras que en El Salvador y Nicaragua tales capacidades son gradualmente menores. Donde son prácticamente inexistentes es en Costa Rica. En el plano económico, el cuadro tiende a modificarse, agregándose a los países de mayor influencia económica Nicaragua. Es presumible entonces que la relativa pérdida de influencia política que experimentan las instituciones militares de América Central se empiece a compensar con una mayor influencia económica.

El problema de la influencia política de las fuerzas armadas de América Central está, sin embargo, muy lejos de superarse. El principal obstáculo para ello es la existencia de funciones, constitucionalmente establecidas, que involucran a los militares de lleno en actividades de estricto alcance político. El Ejército de Honduras tiene por funciones "el mantenimiento de la paz, el orden público, y el imperio de la Constitución, los principios del libre sufragio y la

alternabilidad en el ejercicio de la presidencia". Esas mismas preocupaciones por la defensa del sufragio, la alternabilidad en el poder y la constitución están también presentes en la Constitución salvadoreña de 1983. (Loveman, 1995; Salomón, 1996) Ninguna de esas atribuciones, claramente excesivas y propias de parlamentos o cortes de constitucionalidad, están presentes en el Código Militar aprobado por la Asamblea Nacional de Nicaragua en 1995.

No obstante, aquí también se enfatiza la preservación del "orden" interno como función esencial del Ejército. El general Osbaldo Lacayo considera que la persistencia de "bandas armadas" en el norte exige el mantenimiento de las funciones de preservación de la seguridad-interna por parte del Ejército, incluso bajo la exigencia expresa de los productores de la zona afectados por la delincuencia.⁶² En una alocución en la ciudad de San Marcos de la Provincia de Carazo, el general Joaquín Cuadra, justificaba la necesidad de un cierto nivel de gasto militar en Nicaragua (31 millones de dólares en 1995 —poco respecto de los 189 millones de dólares que gastaron en 1989, pero mucho en relación con el total de las exportaciones de 1994 que apenas alcanzaron los 351 millones de dólares—) en la urgencia de mantener funciones de estabilidad nacional. "Si el Ejército desaparece, lo único que lograríamos sería abrir las puertas a mayores niveles de inestabilidad, la inseguridad ciudadana sería tremenda."

El problema económico

La cuestión económica debe abordarse desde dos perspectivas: la dinámica estrictamente presupuestaria y la cuestión más novedosa de las inversiones militares.

La cuestión presupuestaria remite a varios problemas centrales: en primer lugar la disminución del subsidio internacional. El desarrollo desproporcionado de las Fuerzas Armadas de América Central fue resultado directo de la intervención financiera de terceras poten-

62. Entrevista con el autor, Managua, 15 de abril de 1996.

cias principalmente la Unión Soviética en el caso de Nicaragua y los Estados Unidos en los demás casos. La reducción del subsidio externo impone un régimen de austeridad no conocido hasta el momento dada la extraordinaria dependencia financiera de los ejércitos del área y la ausencia de actividades productivas generadoras de divisas.

En segundo lugar, la dinámica del ajuste estructural impone disciplina fiscal a los Estados y en tal tesitura el presupuesto de defensa aparece en el prontuario de la discusión.⁶³ Aunque es presumible que no exista transparencia en la ejecución de los presupuestos realmente destinados a gastos de las Fuerzas Armadas, se ha producido una tensión fiscal que ha significado la disminución de las porciones de Presupuesto Nacional formalmente destinadas a los ejércitos.

La combinación de estos dos elementos modifica sustancialmente la percepción de los militares respecto de la necesidad de desarrollo de actividades productivas directas. En este sentido, parecen existir varias alternativas en disputa: la de empresas militares que se abren al mercado y la de empresas civiles que son adquiridas como inversión por parte de los militares. Una tercera actividad económica menos dinámica por encontrarse más cerca del ahorro, es la que se refiere a la realización de inversiones en títulos o bienes raíces.

En cuanto a los procedimientos, las actividades pueden ser directas o indirectas por medio de las inversiones realizadas por los institutos de previsión militar. Creadas como instituciones de derecho privado, tales entidades se convierten en los brazos económicos de las Fuerzas Armadas. Las actividades directas, fabricación de productos o ventas de servicios por parte de empresas conformadas por militares o pertenecientes al sector de suministros de estas, generan ganancias que pueden ser utilizadas para compensar el efecto negativo de los recortes presupuestarios en las finanzas de los militares.

Las actividades indirectas son más complicadas y producen más preocupación porque aunque pueden justificarse en la carencia financiera, no generan ganancias que legalmente mitiguen situaciones financieramente estrechas. La razón es que siendo actividades reali-

63 En un trabajo anterior discutimos los condicionantes del pasto militar en Centroamérica. Cfr. Sojo (1994).

zadas por las instituciones encargadas de administrar los fondos de retiro, sus ganancias son comprendidas como apoyo al fondo de capitalización. De ser utilizadas para otros propósitos, se correría el riesgo de gastar recursos necesarios para el financiamiento de las pensiones futuras.

Seguridad nacional y seguridad pública

Los ejércitos centroamericanos nunca afrontaron seriamente desafíos externos a la seguridad nacional. El Ejército guatemalteco no confrontó la invasión de 1954; el Ejército hondureño no fue capaz de repeler las avanzadas salvadoreñas y cedió así parte de su territorio; el Ejército nicaragüense fue producto de invasiones extranjeras en su primera historia que terminó con la derrota a manos de las fuerzas revolucionarias sandinistas.

En cambio, se convirtieron en poderosos instrumentos de represión y de garantía del "orden" público amenazado por protestas civiles, insurrecciones armadas, o simples manifestaciones de descontento social. Su función primaria fue la represión policíaca y política y solo cuando contribuyeron a desencadenar las tensiones que condujeron a la guerra, terminaron convirtiéndose en ejércitos contrainsurgentes y contrarrevolucionarios.

Hoy día su función indiscutible es la defensa de la seguridad externa, pero no solamente. Las prescripciones constitucionales todavía dejan mucho lugar a la imaginación. Las percepciones de amenaza tienen poco que ver con la función militar (deforestación y narcotráfico) y cuando sí se relacionan se refieren más a aspectos de orden interno como controlar bandas armadas o servicios de guardacosta. Observadores calificados sugieren el establecimiento de una especie de equilibrio de fuerzas limitadas por tamaños reducidos y presupuestos exiguos. (Klepak, 1992) Además, el establecimiento de medidas de confianza mutua en el marco de renovados acuerdos regionales en materia de seguridad y defensa, indica que en la actualidad es poco probable que las Fuerzas Armadas centroamericanas se perciban a sí mismas como potenciales enemigas. Con la

excepción del enfrentamiento ideológico con el Ejército Popular Sandinista durante el período 79-90, la verdad es que entre los militares centroamericanos siempre hubo relaciones cordiales e incluso cooperación ante situaciones de crisis.

Es en el ámbito de la lucha contra las drogas donde los temas de la seguridad militar y los aspectos no militares se combinan en mezclas altamente volátiles. Se trata, sin embargo, de un desafío más cercano a los problemas de seguridad de los Estados Unidos que a las percepciones de amenaza interna que se producen en el plano subregional.

La militarización de las estrategias de combate al narcotráfico por parte de los Estados Unidos en América Latina es un tema largamente estudiado. No obstante, se conoce poco del impacto real que la cuestión del narcotráfico ejerce en desenvolvimiento de las relaciones de Estados Unidos con las Fuerzas Armadas de América Central y en la percepción de la población respecto del rol de tales instituciones.

Mientras en los países del área andina la cuestión de la lucha antinarcóticos se desarrolló y confundió con la lucha contrainsurgente, en América Central la estrategia se ha concentrado en el control del tráfico ilegal, dado que la importancia estratégica de la zona es la de ser región de tránsito. El desarrollo de sistemas de radar, y la ampliación de la seguridad en puertos y aeropuertos, conforman junto con el desarrollo de flotas guardacostas, los elementos centrales de la intervención estadounidense. Pero tan importante o quizá más es la distribución y circulación de información de "inteligencia."

La historia de las relaciones militares-narcotráfico en América Central está lejos de reducirse al papel desempeñado en la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Está ampliamente documentada la existencia de un mecanismo de tráfico ilegal de drogas instalado como práctica complementaria del negocio de transferencia de armas a los contrarrevolucionarios nicaragüenses, todo bajo la mirada complaciente de los responsables de la seguridad de Estados Unidos y los países del área centroamericana.⁶⁴ Aunque del general Noriega se

64 Sobre el particular, confróntense los documentos compilados en el informe de la Comisión Tower que analizó la venta ilegal de armas a Irán y el desvío de fondos

conocían de largo tiempo sus negocios con los carteles colombianos, fue necesario esperar el incidente electoral para iniciar la ofensiva que culminó con la invasión armada y el derrocamiento y posterior captura del más celebre narcodictador de la historia reciente de América Latina.

Se conocen incidentes en la región de militares en servicio activo involucrados en negocios ilícitos y actividades con el narcotráfico. (Torres Rivas, 1998:72 ss.) Estos hechos de corrupción notoriamente dificultan la creación de una mayor confianza de la ciudadanía en relación con las Fuerzas Armadas y sus funciones sociales.

En todos los países el deterioro de la seguridad ciudadana desborda las capacidades de policías subordinadas a institutos militares, aunque autónomas, u organizadas de acuerdo con estructuras de mando y entrenamiento típicamente castrense. El fortalecimiento de las policías civiles, su completa independencia de instituciones y entrenamientos militares, parecen indispensables para avanzar en programas civilistas de defensa ciudadana. Mientras tanto los militares seguirán siendo "llamados" a preservar el orden público. Con todo, el camino es largo y tortuoso. Analizando la situación actual de Guatemala. Arévalo (1998) señala que el tiempo requerido para instalar una policía civil efectiva, ha implicado la suspensión del proceso de desmantelamiento del apartato contrainsurgente y el estancamiento del proceso de reconversión militar.

El Ejército deseable, ¿posible?

Es indubable que las Fuerzas Armadas centroamericanas han cambiado notoriamente en los últimos años. No es exagerado afirmar que en el período de avance hacia la consolidación democrática los cambios más significativos han concernido la relación entre la sociedad y las Fuerzas Armadas. Si se contrasta con el plano político

hacia la contrarrevolución nicaragüense. Sobre la cuestión del narcotráfico en la agenda de seguridad de los Estados Unidos, véase Arnson (1998) y Bermúdez (1998) ambas en la compilación de Rojas Aravena, Arévalo y Sojo (1998) sobre los contenidos de la nueva agenda de seguridad en Centroamérica.

institucional, habría que reconocer que, tras la realización de comicios limpios y con adecuada supervisión interna e internacional, es poco lo que se ha avanzado en el fortalecimiento de los derechos políticos de la ciudadanía, entendiéndose por tales la disposición de mecanismos institucionales para la incorporación permanente y ascendente en el proceso de toma de decisiones. En el plano económico social, aunque en algunos países se ha reanudado el crecimiento económico, los mecanismos desarrollados carecen de instrumentos distributivos modernos que permitan la superación de las necesidades más imperiosas de la población: alimentación y vestido, salud y educación.

En tales condiciones, y considerando la magnitud de las necesidades sociales y las restricciones económicas de los países del área, es inevitable presentar en el abanico de opciones la disolución de las Fuerzas Armadas.

No obstante, cabe argumentar algunos elementos que impiden la realización de un escenario tal en el corto y quizá mediano plazo.

En primer lugar, el papel de los ejércitos les ha permitido generar una imagen social que los constituye en una de las pocas instituciones estatales "con popularidad."⁶⁵ Ello indica que con contadas excepciones, en especial de sectores que desde la derecha empresarial no pueden aceptar la condición originaria del Ejército de Nicaragua,* ninguna fuerza social levanta con fortaleza la tesis de la abolición de las Fuerzas Armadas. Pasará algún tiempo todavía para que distintos segmentos de la sociedades centroamericana modifiquen los contenidos nacionalistas, patrioteros y militarista, que se encuentran vigentes no solo en la ideología y "teología" de los institutos militares. Hay que reconocer que la militarización de las sociedades centroamericanas es un fenómeno que trasciende la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto requiere una exploración más integral. Esta es quizá la dimensión más desconocida y problemática de la cuestión de la desmovilización de efectivos.⁶⁷

65. Véase Aguilera (1996) y Gálvez (1995).

66. Así se deriva de una entrevista del autor con el Presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua, el COSEP, sostenida el 15 de abril de 1996.

67. Sobre los problemas del desarme y la desmovilización en Nicaragua y El Salvador, véase Morales, 1995. También Spence y Vickers. 1994. En Guatemala. Spence

En segundo lugar, en las condiciones actuales, los ejércitos y las iglesias continúan siendo las únicas instituciones con capacidad de abarcar todo el territorio. Aunque es deseable que los Estados centroamericanos construyan sistemas de educación y salud que abarquen el conjunto de la población, es de elemental realismo reconocer que ninguna de las actividades desarrolladas por los segmentos civiles del Estado parecen conducir a la ampliación de su cobertura. Consecuentemente, y considerando la urgencia imperiosa y permanente de las necesidades de la población, es un "mal menor" utilizar a las Fuerzas Armadas para vacunar, curar y reforestar.

Mientras tanto es imprescindible reconocer la necesidad de realizar mayores avances en la profundización de la subordinación efectiva de los militares al poder civil. Reconocemos, sin embargo, la existencia de un prerrequisito indispensable: en América Central las privaciones económicas se constituyeron en el fertilizante del proceso de militarismo que envolvió la región. Favorecieron la militarización porque produjeron resistencia social, que alcanzó el extremo de la insurrección, ante la ausencia de soluciones materiales a los problemas de la supervivencia humana más elemental. Y, además, porque en ausencia de espacio político muchas de esas resistencias han asumido la forma de patologías sociales (la corrupción, la violencia civil, la delincuencia común, etc.) que llevadas al límite se constituyen en verdaderas amenazas a la integridad del Estado y la nación. Una política gubernamental dirigida a la superación de tales privaciones favorecerá inevitablemente la disminución de las tendencias a la militarización, aunque ello no necesariamente favorezca posiciones abolicionistas respecto de las Fuerzas Armadas institucionales.

Algunos de los condicionantes de este proceso de desmilitarización de las sociedades de América Central, que pueden impedir en el futuro retrocesos hacia formas autárquicas de control político militar, son los siguientes:

- ° La concentración de las funciones militares, en el plano constitucional, en el enfrentamiento estrictamente con las amenazas

eral, 1998.

militares a la integridad del territorio. Esto implica eliminar de las normas constitucionales toda definición "ambigua"⁶⁸ o "excesiva" sobre el rol de las Fuerzas Armadas. Avanzar en formación de capacidades como "fuerzas de paz" o de prevención de conflictos parece en esta dirección una salida razonable.

- o La subordinación de los militares a la justicia civil y la eliminación de toda forma de fuero militar para los delitos comunes. Igualmente la eliminación de la jurisdicción militar sobre civiles, justificada en los sistemas de seguridad nacional para el tratamiento de delitos contra el Estado,
- o La transparencia de la dinámica económica de las Fuerzas Armadas o de los institutos de previsión social de esas instituciones. Eso significa la ampliación de las potestades de las instituciones civiles para normar, monitorear y administrar los presupuestos militares. Ello implicaría también la extensión de la prohibición de participación política a las inversiones económicas de instituciones castrenses y militares en activo, resolviendo por vía presupuestaria todo problema financiero que afronten los ejércitos.
- o La ampliación de las capacidades de análisis estratégico y formación de políticas de defensa y seguridad de instituciones civiles. En esta dirección, el fortalecimiento de la presencia civil en los colegios de la defensa y en los institutos militares puede contribuir a la consolidación de esas capacidades.

68 La Constitución guatemalteca de 1985 no asigna al Ejército funciones de supervisión constitucional o de índole semejante. Pero, en su lugar, lo convierte en garante del "honor" de Guatemala.

REFORMA ECONÓMICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA

Las reformas económicas ejercen una profunda influencia en el desenvolvimiento de los procesos de democratización. Pero, como hemos insistido, se trata de una relación de incidencia recíproca, de interpenetración. Como Haggard y Kauffman (1995:6/7) lo han advertido, la reforma económica se posibilita por la existencia previa de una especie de pacto sociopolítico. A su vez ese pacto se fortalece o debilita conforme se desarrolla la reforma en una u otra dirección, con mayor o menor intensidad, beneficiando o afectando determinados intereses. No se trata de una determinación estructural de lo político, como tampoco de una sobreestimación del efecto de los procesos políticos en las estructuras sociales y productivas. La propuesta de Haggard y Kauffman descansa en tres elementos analíticos: primero, la evaluación del efecto del cambio estructural en la conformación de actores y zonas de conflicto; segundo, la posibilidad de movilización de recursos a favor de las reformas de acuerdo con los efectos agregados y distributivos que ellas inducen entre los distintos actores sociales y, finalmente, la dinámica institucional, el Estado y los mecanismos de representación, dentro de la cual funcionan los distintos sectores sociales.

En los capítulos precedentes hemos analizado la dinámica institucional del proceso democrático en Centroamérica. El propósito ha sido reconocer el terreno dentro del cual se dirimen las diferencias

entre los distintos sectores sociales en el marco de una economía orientada a la reforma. Dado que la región proviene de una historia reciente de crisis política hemos considerado conveniente iniciar el análisis con el marco institucional y solo en segunda instancia examinar las implicaciones estructurales de la reforma económica. No se trata de una sobredeterminación de lo económico sino de una concesión al peso de la coyuntura.

De seguido se examinarán los dos elementos restantes de la propuesta de Haggard y Kauffamn que resumen toda una aproximación metodológica a la cuestión de las relaciones democracia mercado en sociedades de transición. En la primera parte del capítulo se realizará una síntesis de los principales elementos que caracterizan la reforma económica en Centroamérica. En la segunda parte se observarán los cambios inducidos en la estructura económica como resultado de las transformaciones puestas en marcha, y en la tercera parte y final se ofrecerá una estimación de los efectos de la reforma sobre los distintos sectores sociales.

REFORMA ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA

Los países centroamericanos iniciaron procesos de reforma económica protomercantiles durante la primera mitad de la década de los ochenta, en el caso de reforma más temprana que es Costa Rica, y hacia el final del decenio y principios de los noventa en los restantes países. El grado de organización de las acciones de política económica en una propuesta comprehensiva e integral es desigual. En todos los casos, la política se organiza una vez que se firman acuerdos de estabilización y ajuste con los organismos financieros multilaterales. La cohesión externamente inducida de la reforma se inserta así en un panorama institucional que es más o menos capaz de reproducirla llevando adelante las iniciativas.

Es así como pueden encontrarse situaciones de alta cohesión, basadas en la legitimidad de un grupo tecnocrático encargado de la ejecución de los cambios, frente a procesos en donde no se logra consolidar un marco técnico lo suficientemente estable como para

garantizar algún grado de estabilidad y sostenibilidad en el esfuerzo de transformación. En el primer caso se encuentra El Salvador, un país en donde el proceso de reforma se inicia mucho más temprano que la negociación de la paz; primero, inducido por la coalición de intereses privados generada alrededor de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (**USAID**) y su instancia ejecutora local, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (**FUSADES**) y, después instalada en la maquinaria institucional del Estado con el respaldo de los organismos multilaterales. (Rosa, 1992; Cuenca, 1991; Córdova, Pleitez y Ramos, 1997) La continuidad del gobierno de **ARENA** en estos años y el respaldo que recibe de los sectores más influyentes de la comunidad empresarial han sido cruciales en la consolidación del proceso.

El otro extremo en condiciones de transición semejantes es Nicaragua. Los intentos de reforma empezaron en el año 1988 con el plan de transformación del sector público y el programa monetarista desarrollado por el Gobierno sandinista para hacer frente a los principales desequilibrios macroeconómicos del país: el abultado déficit fiscal y un proceso hiperinflacionario que alcanzaría en 1988 la cifra récord de 13 mil por ciento anual; una espiral alcista del orden del 35% diario! El cambio de gobierno en 1990 creó dos tipos de condiciones para el inicio de un proceso de reforma. En el ámbito externo, posibilitó el respaldo de la asistencia financiera no reembolsable de los Estados Unidos indispensable para mitigar los efectos regresivos de las medidas de contención de la crisis (Saldomando, 1991 y 1995) En el plano interno propiciaba la voluntad de sacrificio de una población que había experimentado la fase dura de la caída del ingreso sin observar hasta entonces un horizonte claro de recuperación. En este sentido, la reforma económica de 1990 en Nicaragua se desarrolla como último recurso cuando ya la crisis está instalada. El *statu quo* en este sentido era intolerable mucho más que la amenaza de un intento nuevo y desconocido en sus alcances de reforma económica.

Muy cerca de este caso se encuentra la situación guatemalteca. Desde el inicio del proceso de apertura democrática en 1985, los distintos gobiernos han desarrollado iniciativas de reforma económica que se han enfrentado con la intolerancia social, por una parte, y a

los episodios de restauración autoritaria que inhiben la continuidad de cualquier proceso de cambio económico social, por la otra. La intolerancia social es el resultado de la falta de legitimidad gubernamental. Los gobiernos del proceso democrático han tenido dificultad para disolver la desconfianza que los sectores empresariales sienten ante la gestión pública. Igualmente, segmentos de los sectores populares confrontaron con rigurosidad las políticas orientadas a la apertura y liberalización de los mercados. En el plano político, la persistencia de la guerra insurreccional y la recurrencia de intentos de restauración autoritaria como las amenazas de golpe durante la administración Cerezo Arévalo (1985/1989) y el autogolpe de Serrano Elias en 1993, habían impedido la consolidación de un marco institucional lo suficientemente estable como para garantizar el desarrollo del proceso de reforma económica. Por ello, tiene mucha razón Torres Rivas (1998:87) cuando, en referencia a la debilidad del movimiento hacia la democracia, advierte que "El hondo sentido en que se mueve la historia latinoamericana, sus tensiones y movimientos, ha situado en la conducción de los procesos democráticos a sectores sociales que no lo son plenamente". No será sino hasta 1995 con el inicio de la Administración Arzú Irigoyen que se crearon condiciones para la superación del conflicto armado y el establecimiento de un pacto de confianza con la comunidad empresarial que permitiese relanzar un nuevo proyecto de reforma económica.

En Costa Rica y Honduras la continuidad de las reformas se asocia conflictivamente con el ciclo electoral. Desde 1982 en Costa Rica y desde 1990 en Honduras los sucesivos gobiernos han desarrollado programas de cambio económico acelerados al principio, pero retardados y eventualmente eliminados en las cercanías de los comicios. Esta subordinación de la reforma económica al tiempo político⁶⁹ ha generado resultados contrastantes. En Costa Rica un proceso gradual de efectos sociales mitigados por el establecimiento de un acuerdo entre el sector dominante respecto de la centralidad de la política social en la preservación de la gobernabilidad costarricense.⁷⁰

69. Sobre el manejo del tiempo como recurso de poder, véase Lechner (1995).

70. No de otra manera puede comprenderse el hecho que en Costa Rica la reforma económica se desarrolla en un escenario de recuperación progresiva del gasto

En el caso hondureño, la sucesión de medidas de choque, con gradualismo y populismo electoral, ha impedido la formación de equilibrios básicos para levantar al país de su postrada condición social. Los negocios avanzan viento en popa, especialmente para el sector comercial y financiero del norte del país, pero pocas migajas caen en el piso de la desesperada situación de uno de los países más pobres del continente.

La determinación de las condiciones de arranque de las reformas económicas resulta indispensable para la comprensión de sus posibilidades futuras de desenvolvimiento. Lo central es la forma en que la opción política de generar reformas económicas se enfrenta con el dilema de la "incompatibilidad transitoria" que, como lo señalamos, procura encontrar posibilidades de combinación y desarrollo armónico entre la racionalidad excluyente del mercado y las exigencias de inclusión del proceso de democratización y, para nuestros casos de estudio, de pacificación. Además de los cuatro escenarios imaginados por Armijo, Biersteker y Lowenthal (1995) reseñados en el capítulo 2, para hacer frente a los problemas de la simultaneidad de estas racionalidades contradictorias es preciso observar que, en la experiencia centroamericana, cada país elabora distintos modelos de aproximación porque hay una sucesión interrumpida de reformas que quedan inconclusas. Es decir, en ningún país hay una opción inicial sino varias, las mismas que definen un tránsito entre los distintos modelos de la propuesta analítica.

Teóricamente, un país puede resolver esta incompatibilidad a la chilena es decir, suspendiendo cualquier proceso de avance político en dirección democrática hasta consolidar reformas económicas que no interesa someter al escrutinio ciudadano. En los casos que estudiamos encontramos que un día puede optarse por un modelo tecnocrático de aplicación de reformas, el mismo que al fracasar obliga al Gobierno de turno a buscar otro modelo de legitimación, por ejemplo, esperando la agudización de los indicadores de la crisis o bien, centrando las acciones de reforma en cambios administrativos

social per cápita disminuido por los efectos de la crisis de princ.p.os de los años ochenta, en contraste con la tendencia más bien a la reducción que se observa en los demás casos de América Latina (Comminetti. 1994).

y funcionales en el seno del Estado. Es decir, la propuesta de Armijo, Biersteker y Lowenthal debe complementarse con el reconocimiento de que en la experiencia histórica concreta no hay un momento de "comienzo" de las reformas, sino una sucesión de comienzos que tipifican el juego sociopolítico en el que se inserta el cambio económico.

Costa Rica inició su proceso de transformación económica a partir de la segunda mitad de los años ochenta, mientras que como hemos advertido, en los restantes países la reforma se lanzó un lustro más tarde. El contexto externo en el que se realizan las transformaciones presenta por ello particularidades diferenciadas. Costa Rica no afrontaba una situación de democratización dado que su régimen político había logrado alto nivel de consolidación institucional desde la ruptura producida al finalizar la década de los cuarenta. Sin embargo, puede reconocerse que el Gobierno adopta políticas de transformación de funciones económicas del Estado en un momento en que la resistencia social estaba doblemente mitigada: Primero, por la cercanía de la crisis económica de principios de los ochenta que sirvió de justificación simbólica para la activación de un discurso y una práctica anti-estatista. La población estaba dispuesta a pagar un precio para conjurar la posibilidad de una nueva debacle. Al mismo tiempo, segundo, el escenario geopolítico de la región le permitió al país disponer de una cantidad hasta entonces desconocida de recursos financieros en concesión aportados por los Estados Unidos con el propósito de mantener vigente un espejo democrático ante la experiencia sandinista en Nicaragua.⁷¹ Los recursos de la ayuda estadounidense sirvieron para mitigar los efectos de la reforma económica y para compensar a las víctimas de un cambio en las funciones económicas del Estado costarricense y en el curso general de la vida económica del país. En estas condiciones, Costa Rica empieza adoptar medidas de reforma económica en 1982 legitimadas en los efectos de una crisis sin precedentes. A partir de 1985, lograda la estabilización, el país inicia un nuevo ciclo de reformas esta vez asociado a la transformación de las capacidades del Estado.

71. El impacto y los motivos de la asistencia de Estados Unidos a Costa Rica en I década de los ochenta los analizamos en Sojo 1991 y 1992.

Este tránsito, desde el escenario 3 al escenario 4, ocurre con paradas estacionales en el escenario 2 (véase Figura 7), porque en la lógica del ciclo electoral el país se habituó a realizar una reforma intermitente matizada por períodos de exceso fiscal que usualmente eran corregidas con medidas de choque que se prolongaban durante la primera mitad de la gestión cuatrienal de gobierno.

En el caso de Nicaragua, el intento de ajuste sin Banco Mundial desarrollado por los sandinistas, había iniciado malestar social contra las medidas de contención del gasto público porque se orientaron hacia la fuente más segura de empleo para una buena parte de la población. No obstante, para cuando la Administración de Violeta Barrios asumió las riendas del país en 1990 existían condiciones para un último sacrificio. En un escenario de paz, el ajuste reflejaría pronto resultados positivos para la población y además se contaría con el respaldo de la Administración estadounidense que se había comprometido a financiar masivamente la reconstrucción postsandinista. Por ello la adopción de un procedimiento de choque en la aplicación de reformas económicas no parecía, teóricamente, descabellada. El diseño original del paquete de reformas estableció una modalidad de estabilización vía choque, especialmente concentrada en el control de la inflación. 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 (Stahler-Sholk, 1996) 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 (Evans, 1995).⁷² En cierto modo se transitó del escenario de choque (2) a la opción de mantenimiento de los equilibrios políticos básicos (escenario 1) por encima de los macroeconómicos aunque en este campo, vis a vis la situación al iniciode las reformas, se lograron algunas mejorías. Con la adopción del Plan Lacayo, en términos más duros aunque buscando mitigar las resistencias políticas, se transita de nuevo al escenario de choque (2).

La situación en Honduras era diferente tanto en el plano político como en el económico social. En contraste con el cambio de régimen⁷³ en que se encontraba Nicaragua en 1990, las reformas económicas en Honduras se aplican cuando se ha avanzado en el proceso de restauración democrática tras dos décadas de gobiernos militares. Para 1990, el bipartidismo restaurado ofrece un umbral mucho menor de incertidumbre respecto de los resultados electorales así como de las consecuencias de la decisión ciudadana. En ese sentido, existía un mayor espacio político para la aplicación de reformas económicas socialmente costosas. La ausencia de un programa sostenido de reformas en los años ochenta puede interpretarse como la aplicación del escenario (1) en su variante política, dando preferencia a la formación de mecanismos institucionales postautoritarios antes que a la adopción de conflictivas reformas económicas. Pero, pese al grado de control que ofrecía un régimen institucional consolidado, a diferencia de Nicaragua, no se contaba con el cansancio y la ansiedad por

72. Avendaño (1996) denomina el ajuste adoptado en la primera fase de la Administración de Violeta Barrios como un "choque heterodoxo" caracterizado por la fijación y el control de los precios del dinero, la canasta básica, el trabajo y el dólar combinado con un "choque ortodoxo" que consistió en límites para la asignación de crédito, el control del desequilibrio fiscal y la paridad de la liquidez interna a las reservas internacionales. Las calificaciones siempre han sido complicadas a partir de la observación de ambiciosos programas gubernamentales. La correcta ponderación del carácter gradual o intensivo de un programa de reforma económica debe referirse más bien a los resultados observados que a los propósitos definidos en el papel. No siempre se hace lo que se quiere, y muchas veces se puede hacer lo que no estaba previsto.

73. Se identifica cambio de régimen cuando se transforman los marcos institucionales del poder, es decir, los poderes políticos y sus reglas de interacción entre sí y con los gobernantes. Sobre el particular, véase Alcántara (1992:114-53).

el cambio que el electorado nicaragüense expresó al favorecer a la **UNO**. Para el inicio de los 90, cuando se aplica un "programa comprensivo de reforma",⁷⁴ el modelo para confrontar la incompatibilidad transicional se acercaba a la opción 3 por los efectos, dado que para 1990 los desequilibrios económicos y sociales acumulados eran lo suficientemente agudos como para por sí solos mitigar la resistencia ante políticas correctivas también costosas pero, presumiblemente, temporales. No obstante, las medidas adoptadas apuntan más hacia manifestaciones del escenario 4, relacionadas con el mejoramiento de las capacidades del Estado. Las políticas de estabilización y ajuste se habían iniciado desde los años ochenta aunque muy matizadas por el dinamismo conservado del sector público y el efecto de la inyección de divisas frescas de los Estados Unidos que mantenía una especie de espejismo financiero semejante al que experimentó Costa Rica en esos años.

La Administración Azcona en 1988 aprobó un primer programa de ajuste estructural con el Banco Mundial, pero su aplicación se vio obstaculizada por las exigencias del ciclo electoral. En este caso, las necesidades del entorno político prácticamente cancelaron la posibilidad de ejecución de cualquier paquete de reformas económicas. Los observadores locales del proceso no dudan por ello en situar el inicio del período de reformas económicas en Honduras con el ascenso de la Administración liberal de Rafael Leonardo Callejas (Díaz, Robleda y Salomón, 1997).

Se inicia así un período de reformas marcado por la adopción de medidas de liberalización económica, apertura comercial y contención del gasto público, aunado a un programa de privatización de empresas productivas del Estado que durante los primeros tres años arrojó resultados positivos. El clima político para la aplicación de las reformas fue controlado con la puesta en marcha de un plan de compensación social basado en las actividades del Fondo de Inversión Social (**FHIS**) y el Programa de Asignación Familiar (**PRAF**), creados con propósitos de generación de infraestructura social y empleo temporal el primero, y asignaciones en especie para grupos vulnerables, el segundo (Díaz, Robleda y Salomón, 1997).

74. La expresión es del Banco Mundial (1997).

La opción hondureña apunta, en similitud con el programa costarricense, a la adopción de equilibrios económicos básicos ofreciendo en simultaneidad opciones compensatorias para los sectores más vulnerables. Se trata de una traslación del escenario 4 (referido al fomento de la eficiencia del sector público) con medidas de choque (2) para contener los principales desequilibrios macroeconómicos que finalmente ceden, no tanto ante la presión del movimiento de resistencia social a las reformas, sino a las urgencias endógenas del sistema político. Al igual que Costa Rica, el modelo de reforma económica cede ante las necesidades de gasto fiscal y compensación social del ciclo electoral. Por esa razón es que deben ser retomadas medidas de ajuste severo una vez que se inicia el nuevo gobierno, como ocurrió en el caso de la Administración del presidente Reina (Banco Mundial, 1995).

En El Salvador la situación económica hasta la última mitad de la década de los ochenta está en una aguda crisis en buena parte debido a la expansión del conflicto armado. Para 1989, el ascenso de un gobierno de ARENA, el partido político asociado más cercanamente a los abusos inhumanos de fuerzas paramilitares contra civiles e insurgentes en los años de la guerra, encontró condiciones para hacer avanzar un programa de reformas económicas en el marco de un proceso de pacificación que, paradójicamente, se mostraba entonces con mayores posibilidades. El esquema de reforma económica adoptado incluye la aplicación de medidas duras de apertura comercial y equilibrio fiscal y monetario, medidas que contaron con respaldo político entre los distintos sectores empresariales debido a una especie de conciencia de pertenencia a una "clase" común que no se había logrado durante los años de la administración demócrata cristiana de José Napoleón Duarte. Por ello, el programa de reforma económica pudo avanzarse en un clima político estable dentro del grupo económicamente dominante (Sojo, 1995). Respecto de los sectores sociales más empobrecidos, el programa de reforma económica arrancó simultáneamente con un plan de reconstrucción nacional y con un paquete de compensación social con los cuales se procuraba hacer frente a las demandas crecientes de los sectores afectados por el conflicto y disponer de recursos para mitigar el efecto de la reforma sobre los sectores sociales más empobrecidos. Se trata de una

combinación del escenario **3**, con traslación hacia medidas de choque **(2)** y programas de compensación social en el marco de una redefinición del papel del Estado **(4)**, fortaleciendo su capacidad de generación de prestaciones sociales.

En Guatemala, el proceso económico está condicionado por dos factores: la inestabilidad política del período de transición y la fortaleza de la influencia empresarial en la definición y conducción de la política económica. El resultado es una sucesión de esfuerzos fallidos de inicio de reformas económicas que procuran no tanto el equilibrio fiscal o el control de la inflación, sino más bien la ampliación de las capacidades empresariales a través del fomento a la apertura comercial, la promoción de las exportaciones y el desarrollo de un programa de privatización. La Administración Cerezo no logró obtener de la comunidad empresarial respaldo para un ambicioso programa de reformas, en buena parte debido a la incapacidad del equipo gobernante para unificar un proyecto de política económica. Así, tras iniciales logros de estabilización, el abandono prematuro del programa (Galvez, 1995) coloca al país en situación de incertidumbre macroeconómica hasta 1990 con el ascenso de un nuevo gobierno. El proyecto subsecuente de Jorge Serrano se asienta en un propósito de concertación con el sector empresarial que se rompe en las postrimerías de 1992 cuando el gobierno, amparado en el restablecimiento de relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional intenta un programa de estabilización centrado en la ampliación de la captación monetaria del Estado, una acción sumamente impopular entre los empresarios debido a los efectos sobre las tasas de interés. Finalmente, tras el "impasse" del gobierno de Ramiro de León, las condiciones para un pacto económico entre el empresariado y el Gobierno se redefinen con el ascenso en 1995 de la Administración Arzú. Para entonces se había liberalizado el mercado cambiario y se había aprobado a finales de 1994 un programa intensivo de Reforma Tributaria. El programa de reformas, entonces, se inserta dentro de una agenda que, como en El Salvador, pretende garantizar los intereses del empresariado mejorando el clima para los negocios por medio de un esquema de acción integral que incluye, notoriamente, la suscripción de un acuerdo de paz con los grupos insurreccionales. El paquete económico se presenta entonces

como un programa errático, inestable, que no será consolidado sino hasta principios de la década del 90 período en el cual debe afrontar los efectos negativos de la inestabilidad política generada por la prevalencia de tentaciones autoritarias. El período de búsqueda errática de un rumbo estable para la reforma económica se rompe en 1995 con el ascenso de Alvaro Arzú, en un escenario de mejoramiento de las relaciones del gobierno con los sectores empresariales de una parte y de la otra, en el escenario de reconciliación nacional que preludian los avances entonces significativos para la firma de los acuerdos de pacificación.

En síntesis las modalidades de enfrentamiento con el fenómeno de la incompatibilidad transitoria muestran en los cinco países una marcada tendencia a la politización sobre la imposición de la racionalidad burocrática.⁷⁵ En Honduras y Costa Rica el nivel de legitimación de las reformas es mayor que en el caso nicaragüense porque existía consenso sobre la necesidad de desactivar el modelo precedente. En El Salvador las reformas se insertan dentro de un proceso más general de construcción de una propuesta de dominación hegemónica por parte del grupo político empresarial organizado alrededor de ARENA. No es el caso de Nicaragua, donde una buena parte del debate durante los años de la Administración de Violeta Barrios ocurrió en el marco del enfrentamiento político con el modelo anterior y en la ausencia de una propuesta común que aglutinara a la oposición al proyecto sandinista. En otras palabras, mientras los soportes sociales del modelo de desarrollo en crisis se encontraban profundamente diezmados en su capacidad organizativa y su credibilidad, en Honduras y Costa Rica, muy distinta se presentaba la situación en una Nicaragua donde el debate político giraba en torno al sandinismo, o en El Salvador donde el grupo dominante lograba importantes avances en su capacidad de legitimación aun en medio de la guerra. En Guatemala, el proceso, más semejante al nicaragüense por su movimiento errático, tiene, sin embargo, dos características diferenciales: un poderoso sector empresarial que literalmente conduce el

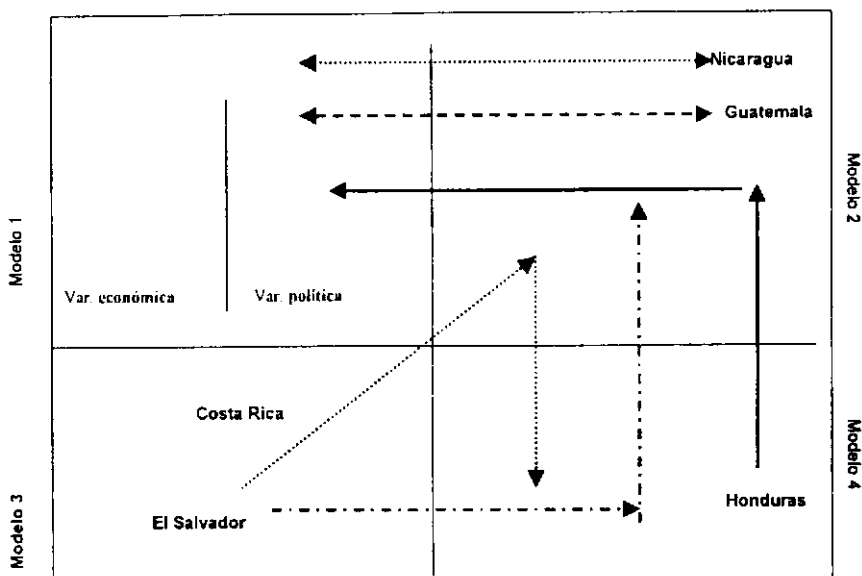
75. De acuerdo con Przeworski (1991), en el estudio de las implicaciones políticas de la reforma económica, debe observarse una competencia entre tres tipos de racionalidad: la política que procura la elección; la tecnocrática que espera tener éxito y la de la sociedad que busca la maximización del bienestar.

aparato económico del país y un proceso tardío de pacificación, cuyos resultados son todavía inciertos. La urgencia por las reformas en virtud de los mayores equilibrios macroeconómicos ha sido en este país menor. La reforma necesaria proviene menos de las dificultades de **la** acumulación como de las necesidades de la redistribución y la creación de legitimidad. El carácter del lanzamiento de las reformas tiene mucho que ver con sus posibilidades de evolución futura. Como se vio, Costa Rica siguió un tránsito del modelo 3 (esperar a la crisis) **al** modelo 4 (eficiencia en la gestión pública) pasando por medidas de choque temporales (modelo **2**), sensibles al ciclo electoral. El caso de **El** Salvador es semejante en sus componentes aunque la direccionalidad distinta por el menor énfasis en el programa de reforma de capacidades del Estado, más allá de la privatización de empresas estatales. En este país, el tránsito de arranque va del modelo 3, al 4 y **al** **2**. Honduras empezó con un programa de reforma del Estado y eficiencia (escenario 4) avanzó hacia un esquema intensivo (escenario **2**) y finalmente reposó en la variante política del escenario 1; es decir, **la** postergación temporal de las reformas. Nicaragua se desplazó desde una modalidad de choque (**2**) hacia la variante política del escenario 1. Y en los límites de ese desplazamiento problemático se ha mantenido. Lo mismo, aunque con consecuencias políticas diferenciadas como lo hemos señalado, ocurre en el caso de Guatemala. Es decir, mientras la ausencia de un programa sostenido de reformas es indicativa de la debilidad del consenso dominante en Nicaragua, en Guatemala sería más bien la expresión de la fortaleza de ese consenso a favor de un "statu quo" económicamente funcional.

Gráficamente, los tránsitos experimentados pueden adquirir la siguiente expresión:

Figura 7

**CENTROAMÉRICA
RUTAS DE ENFRENTAMIENTO CON LA
INCOMPATIBILIDAD TRANSITORIA**



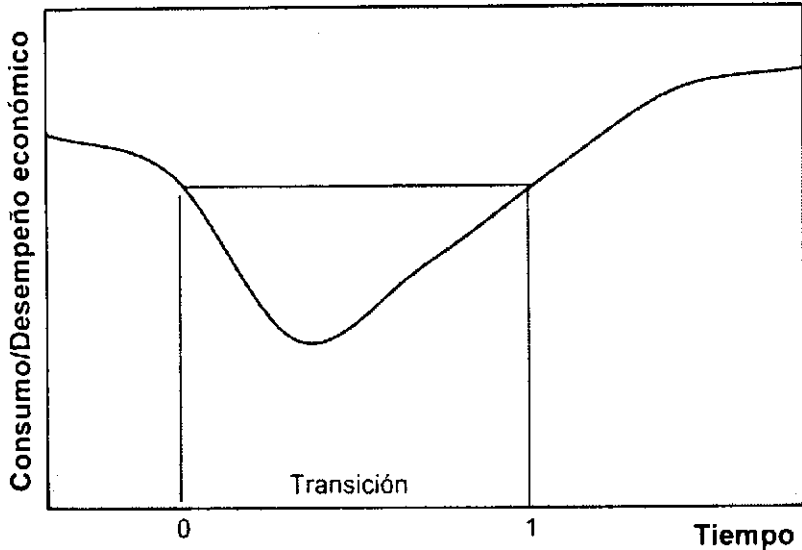
Nótese que en Honduras, Costa Rica y El Salvador los desplazamientos son más complejos, lo que demostraría un mayor nivel de interrelación entre el diseño de políticas económicas y el mantenimiento de equilibrios políticos elementales. En Nicaragua y en Guatemala, el tránsito más abrupto sugiere una mayor polarización, una especie de juego de suma cero en que existen limitadas mediaciones. Más adelante se juzgarán esas rutas alternativas de reforma sobre la base de sus resultados sociales, esto es de su capacidad para enfrentar los desafíos de la producción, de la distribución y de la estabilidad política. Por ahora, baste señalar que en ningún caso se está ante la aplicación del modelo 1 en la variante económica; es decir, realizar las reformas deteniendo y retrocediendo en la construcción de regímenes políticos más abiertos. Este es el elemento común visible en el inicio de las reformas económicas en Centroamérica. La política tiene primacía. A veces para bien, pero no siempre.

IMPPLICACIONES POLÍTICAS DE LAS REFORMAS- TIEMPO Y EFECTO

Mas allá del reconocimiento de la aplicación irregular de un paquete de políticas calificadas "neoliberales", los países centroamericanos muestran patrones de rendimiento económico en situaciones de reforma que corresponden bastante bien con las presunciones del modelo de Przeworski (1991). En la perspectiva teórica se asume que la curva de consumo (o producción) caerá en el inicio de las reformas para luego insertarse en una dinámica de ascenso hasta alcanzar un punto superior al observado al inicio de la reforma. Esto quiere decir que toda reforma económica promercantil va a desestimular el consumo (o la producción) en una primera fase para luego favorecer un proceso de crecimiento sano y sostenido. Según esta propuesta, la relación tiempo-consumo (o desempeño económico) asume el siguiente comportamiento en situaciones de reforma económica, (Gráfico 1).

El supuesto es que en el inicio de la reforma se producirá una caída del consumo, el desempeño económico o el nivel de ingresos relativo. Posteriormente, esa situación tenderá a corregirse para alcanzar en un momento futuro un nivel de consumo, desempeño o ingresos superior al del momento anterior a la reforma. La caída de ingresos es el resultado transitorio de un proceso de saneamiento de la economía que significa realizar algunos ajustes socialmente costosos: elevación del tipo de cambio, ajuste de las tasas de interés, incremento de la carga tributaria; medidas que a su vez generan recesión, aumentos del desempleo y eventualmente no permiten la disminución de las tendencias inflacionarias. Una vez alcanzado el equilibrio, el movimiento "normal" de la economía generará mejoramiento sustancial en el nivel de ingresos y producción que, tendencialmente, superará los niveles previos al inicio de la reforma. Es decir, la reforma económica se justifica en la afirmación de una expectativa razonablemente segura de superación futura de los ingresos actuales.

Gráfico 1
REFORMA ECONÓMICA Y CONSUMO



Fuente: Tomado de Przeworski, 1991:137.

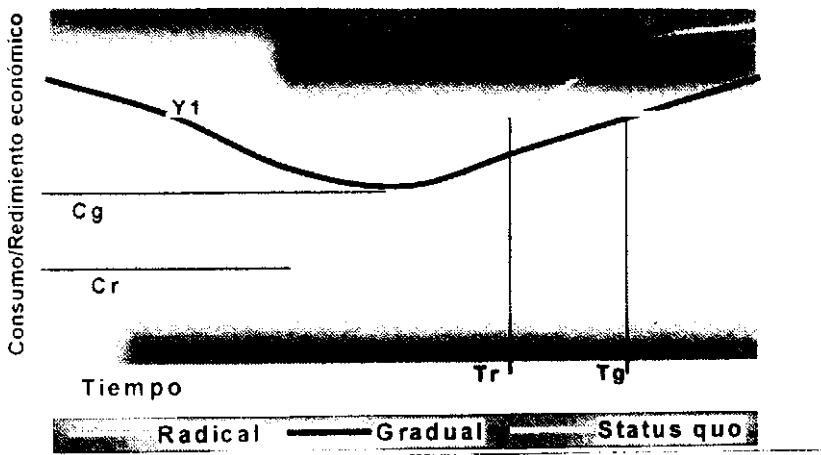
Es razonable pensar que las situaciones concretas difícilmente se adecúen a este modelo, dado que en el mundo real operan múltiples determinaciones extraeconómicas que impiden la marcha constante, químicamente pura, de un proceso de reforma. Consecuentemente, se pueden identificar varias modalidades de transformación: a) el ajuste radical, b) el ajuste gradual y c) la ausencia de reforma. Todos estos pueden combinarse de modo que producen múltiples formas en la curva de consumo o desempeño económico.

Como se observa en el gráfico 2, una vez que se ha producido la decisión de adoptar un paquete de reformas que promete levantar los niveles de ingreso o desempeño económico por encima del punto (Y1), se presentan opciones con consecuencias desiguales respecto de los costos transitorios; es decir, los efectos negativos que temporalmente experimenta la sociedad como resultado de la aplicación de

las reformas. La opción radical, la reforma dura, implica costos más severos de una proyección temporal menor que garantizará una recuperación más temprana de los niveles de ingreso o desempeño económico previos al inicio de la reforma. En contraste, el modelo gradual promete costos menores a cambio de un período transicional mayor (Cr. Cg ; Tr. Tg). En la mayoría de los casos, la adopción de estos patrones responde más bien a la aplicación de correcciones sobre la marcha de un programa radical. Cuando la correlación de fuerzas políticas solo permite la puesta en marcha de medidas gradualistas, es probable que situaciones de crisis induzcan el cese definitivo de la reforma.

Gráfico 2

MODELOS DE REFORMA



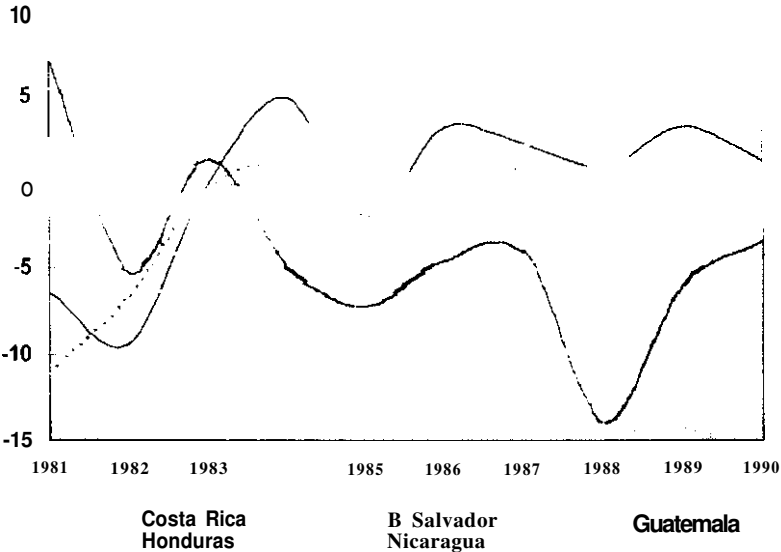
Fuente: Tomado de Przeworski.

Para estudiar en esta perspectiva la experiencia centroamericana, se analizará la evolución de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, como indicador de desempeño económico. (Gráfico 3) Además, se asociarán al costo transicional las caídas ocurridas en el dinamismo del PIB per cápita en los años reconocidos como de inicio de procesos de reforma económica. El año inmedia-

tamente anterior al año de la caída producto de la reforma se considera el punto Y1, que es el nivel del *statu quo*. Es así como para el caso de Costa Rica la caída de 1985 se asocia a las reformas estabilizadoras previas a la adopción de un programa de ajuste estructural. El año *statu quo* es entonces 1984. En el caso de Nicaragua las reformas concuerdan con la caída de 1988, por lo tanto el año Y1 es 1987. En el Salvador el año de reforma es 1990 por lo tanto el punto Y1 se ubica en 1989. Lo mismo se aplica para el caso de Guatemala y de Honduras. El establecimiento de los puntos Y1 es indispensable para juzgar la efectividad de la reforma en la superación del nivel de ingresos previo.

Gráfico 3

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA
-1981-1990-**



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

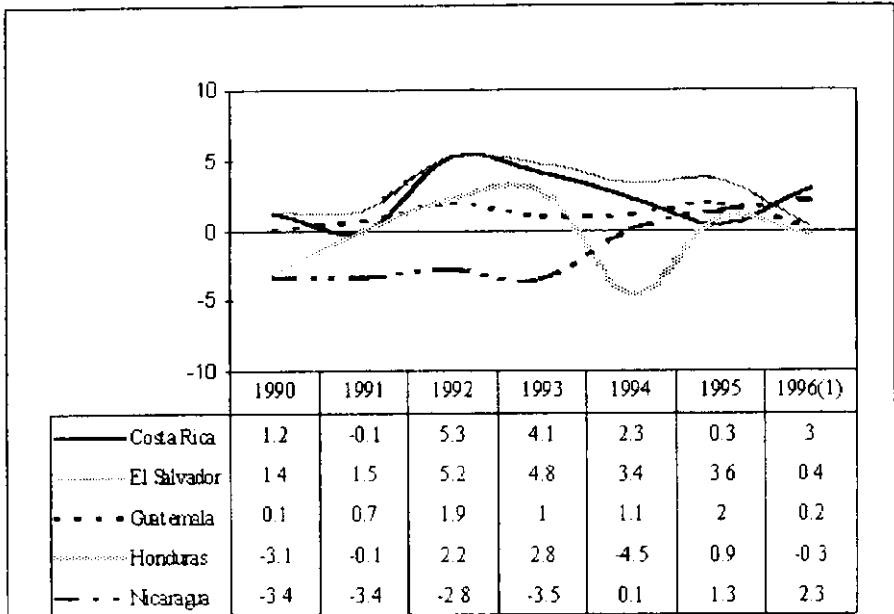
Los gráficos cronológicos (No.3 y No.4) permiten captar la plasticidad de los resultados de las reformas económicas aplicadas en la región. En primera instancia se constata la ausencia de un parámetro regional. La mayoría de las curvas nacionales muestra un comportamiento autónomo. Se distingue además, en los países donde abruptas caídas indicarían reformas radicales, evidencia de sucesión de programas de cambio económico relativamente fracasados. Además, la disminución progresiva del tamaño de las caídas, en los casos de Costa Rica y Nicaragua al menos, señalaría la elección de programas de ajuste gradual tras fracasadas experiencias de choque. Se observa también que no hay caídas significativas en los casos de Guatemala y El Salvador, lo que indicaría la ausencia de programas intensos de reforma económica. No obstante, es de suponer que los agregados nacionales no dejan ver con claridad procesos sectoriales de transformación económica. En otras palabras, los datos que se presentan indicarían la calidad de los efectos "agregados" de la reforma, pero no de los efectos "distributivos." Este tema será retomado más adelante. Lo que aquí interesa señalar es que la evidencia cualitativa que indica la ausencia de un proceso sostenido de reforma económica en los términos que aquí se han adoptado en Guatemala, se refleja en la curva relativamente plana del país en el gráfico cronológico. Hay un programa de estabilización tras la caída de la crisis de principios de los ochenta, pero, en adelante, se mantiene una política de equilibrio del *statu quo*. Nótese que la referencia al nivel del *statu quo* concierne solamente el "rendimiento" económico y no el llamado modelo de desarrollo que, indudablemente ha cambiado, (Gráfico 4).

La lectura de los gráficos anteriores se dificulta porque los momentos de inicio de la reforma, como hemos apuntado, son diferentes en cada país. Por ello, hemos localizado los gráficos nacionales en un plano imaginario dentro de una escala común de siete años, respetando la temporalidad específica de cada país, pero colocándolos en un punto inicial común, con lo que se observa un perfil más cercano al modelo teórico propuesto, (Gráfico 5).

Las curvas de Nicaragua y Costa Rica muestran severas caídas iniciales seguidas de una tendencia a la estabilidad en un punto superior al *statu quo* en Nicaragua, no así en Costa Rica. El caso de Nicaragua muestra estabilidad en un punto "bajo cero", lo cual,

Gráfico 4

CENTRO-AMÉRICA: EVOLUCIÓN PIB PER CÁPITA
-1990-1996-



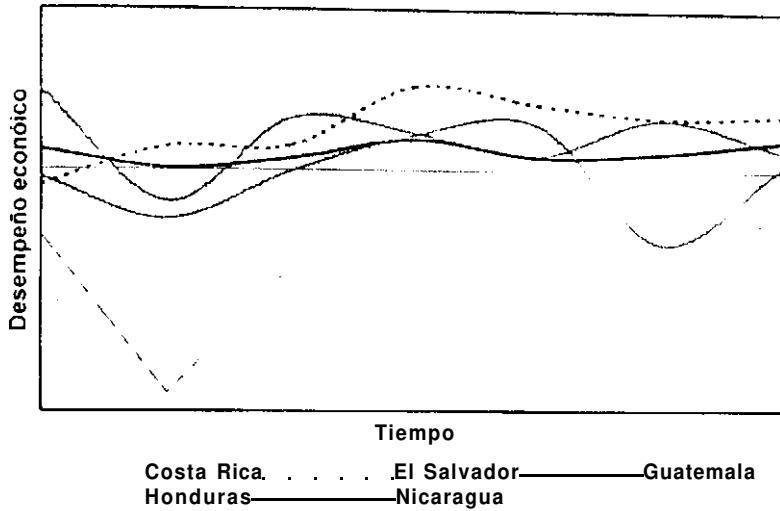
1. Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

aunque resulta visualmente positivo, refleja la existencia de una especie de pacto sociopolítico negativo: tras costosas reformas, la economía en Nicaragua se niega a crecer durante los primeros siete años, posteriormente se observa mejoría de acuerdo con los incrementos observados a partir de 1994. El caso de Costa Rica presenta sucesión de caídas de menor intensidad progresiva, lo que estaría vinculado con la íntima relación entre el ajuste económico y el ciclo electoral en el país. Concesiones de racionalidad política obligan a otorgar bienes de uso fiscal que posibilitan el consumo/crecimiento. El planteamiento de Przeworski, en este sentido, es que el cese de reformas produce una especie de efecto adictivo, dado que cada vez se requiere una dosis mayor. Esto implicaría que tras una sucesión de curvas descendentes, debería producirse en el futuro un descenso mayor que el primer impacto provocado por la reforma económica. El caso de Costa Rica en 1995 podría indicar esta tendencia. Este

Gráfico 5

CENTROAMÉRICA: PATRONES DE REFORMA
Y DESEMPEÑO ECONÓMICO



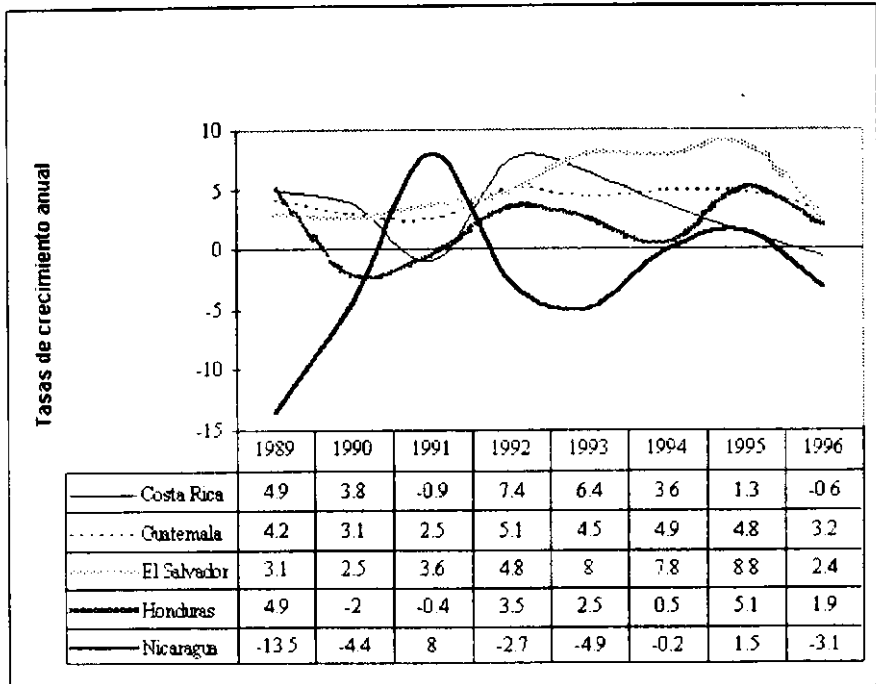
Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

comportamiento parece bastante más coherente con la situación hondureña de 1994 (punto 6 en el eje X del gráfico 5) en donde se produce un descenso del ritmo de crecimiento económico superior al experimentado en el año de inicio de las reformas.

Examinando la evolución del consumo (Gráfico 6) se observan tasas de crecimiento que se desaceleran cíclicamente en los casos de Nicaragua, Costa Rica y Honduras, mientras el comportamiento es menos cambiante en El Salvador y Guatemala, donde se advierte mayor estabilidad.

En 1996, al final del ciclo de 15 años, se observan en todos los casos salvo en Costa Rica resultados positivos de la aplicación de la reforma en términos del desempeño económico. Además, se nota que en dos de los casos (Guatemala y El Salvador) las curvas relativamente planas indicarían ausencia de programas sostenidos de reforma. El

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL CONSUMO TOTAL



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

encadenamiento de caídas sucesivas, situación que solo se presenta en Costa Rica y Honduras en los períodos postreforma, indicaría que se trata de revisiones en el patrón original de la reforma que contribuyen a la ampliación del período transicional. Los cambios en el consumo por su parte señalan que en ningún caso las tasas de crecimiento de 1996 son superiores a las del inicio de la serie. La excepción es Nicaragua que, tras la caída de finales de los ochenta, se inserta a partir de 1991 en una nueva sucesión de tendencias recesivas en la evolución del consumo total.

Los gráficos anteriores permiten una interpretación de la dinámica de las reformas económicas en Centroamérica a partir de la evolución de sus efectos, y no tanto como resultado de la identificación de discursos o programas cuya concreción siempre es incierta. Sin embargo, como hemos señalado, se trata de efectos agregados,

generales, que no permiten la visualización del cambio sectorial. Por ello, he considerado conveniente completar el análisis con una matriz de políticas de reforma.

COMPONENTES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN CENTROAMÉRICA

En términos generales, las medidas de reforma económica inducidas por el sesgo economicista del consenso de Washington,⁷⁶ se refieren a cuatro ámbitos: a) Medidas de reforma fiscal, que impulsan la adopción simultánea de iniciativas de recorte de gasto público y de aumento de ingresos, b) Medidas de liberalización destinadas a eliminar los controles directos del Estado sobre ciertas actividades públicas y los controles indirectos en actividades privadas reguladas. Los programas orientados a la ruptura de monopolios públicos forman parte integral de este tipo de políticas, c) La desregulación⁷⁷ definida como el proceso de eliminación de trabas a la operación de negocios privados que incluye tanto incentivos como desestímulos. En este mismo esquema deben considerarse la ejecución de políticas orientadas a la regulación de actividades de servicio público, en especial tarifas y negocios financieros, d) Las medidas de privatización completan el conjunto de variables.⁷⁸

76. En Sojo (1998) hemos argumentado que las reformas económicas adoptadas en Centroamérica corresponden a un proceso más general de transformación política que concierne centralmente la reforma del Estado. Es decir, la reforma presuntamente técnica de la estructura productiva encubre un proceso de cambio, más bien político, de las funciones y prioridades de la gestión pública.

77. Biersteker (1990) habla de regulación e incluye en este tipo de actividades las que van en el sentido de los incentivos para ciertas ramas como las que procuran, por desatención especialmente, la extinción de otras actividades. Está estrechamente vinculada con otras iniciativas dado que como lo señala "privatizar la economía tiene los efectos más inmediatos sobre las funciones regulatorias del Estado dado que a menudo supone el desmantelamiento de legislación restrictiva. La reducción del gasto público también conduce a la reducción de las capacidades regulatorias que el Estado preserva. La liberalización de los controles al comercio exterior indica reducción de las actividades regulatorias del Estado, dado que el mercado reemplaza sofisticados permisos y esquemas de incentivos generados por el Estado." (pag.487, Trad. libre, C. S.

78. El modelo de Williamson (1990) incluye un *set* de 10 tipos de medidas que

Reforma fiscal

La definición del problema fiscal parte de la afirmación de la necesidad de equilibrio, lo cual plantea un problema de origen. En situaciones de acumulación de demandas sociales insatisfechas y de escasos recursos asociados a la imposibilidad de captación de impuestos, el equilibrio fiscal ocurre como resultado de la parálisis del Estado.⁷⁹ Agobiados por la rigidez de las obligaciones de planilla y las exigencias de satisfacción de pagos por concepto de endeudamiento interno y externo, los Estados centroamericanos solo han podido mitigar el problema fiscal a costa de la capacidad endógena de respuesta pública a las demandas de la población.

La evolución del déficit fiscal (Cuadro 6) indica movimientos oscilatorios que dependen de fenómenos de origen diverso y que generan en último término inestabilidad tendencial en las finanzas públicas. En todos los casos, el déficit al final de la serie es alto, con la única excepción de Guatemala, en donde se manifiesta una tendencia a la disciplina fiscal más acentuada que en el resto de países. Honduras y Nicaragua han hecho reducciones significativas de su nivel de déficit en el transcurso de la década de los noventa, pero hacia 1996 los niveles observados eran todavía altos. En Nicaragua el peso de las donaciones externas es central en la reducción del desequilibrio fiscal. En 1995 habían representado el 5% del PIB y un año más tarde alcanzaban el 10% del producto. De ese modo, el saldo fiscal del Gobierno Central muestra superávit de 1% en 1996, pero sin considerar las donaciones se presenta un faltante de 9% del PIB. (CEPAL, 1997) Estas cifras varían un poco respecto de las del Consejo

componen las reformas económicas. Las tres variables que aquí hemos apuntado sintetizan la propuesta de Williamson así: a) Medidas de control fiscal que incluyen las variables disciplina fiscal, prioridades de gasto público y reforma tributaria de Williamson; b) Medidas de liberalización que integran acciones en el campo financiero, apertura comercial y c) desregulación que además de las medidas homónimas, incluye la atracción de inversiones y el establecimiento de un tipo de cambio competitivo y, finalmente la variable privatización que junto a las acciones orientadas a la reducción del aparato estatal incluye las políticas dirigidas a garantizar el régimen de propiedad privada.

79. Esta hipótesis la planteamos originalmente en Sojo, 1995a.

Monetario Centroamericano, pero muestran con claridad el grado de dependencia que algunos países han desarrollado respecto de la cooperación internacional.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL
-1990-1996-

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	4,4	3,1	1,9	1,9	7,0	4,4	5,2
El Salvador	3,5	4,5	5,0	3,0	2,1	1,3	3,4
Guatemala	2,3	0,0	0,0	1,5	1,4	-0,6	0,1
Honduras	7,7	4,1	6,9	9,9	7,1	2,9	3,1
Nicaragua	20,2	15,7	7,6	7,3	9,6	7,6	7,9

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (1997).

El dinamismo del déficit fiscal en la región tiene que ver con una doble rigidez producto del proceso de transformación sociopolítica que en ella se experimenta. Los gastos deben reducirse porque en la prescripción dominante es el mecanismo que produce resultados más acelerados en el control fiscal. No obstante, el umbral de reducción es limitado porque el nivel de gasto es de por sí precario. Por el otro lado, hay que incrementar ingresos como resultado de la necesidad de generar sustentabilidad en el modelo financiero del Estado. Pero ese propósito se enfrenta con una cultura tributaria hostil a los impuestos y con una situación económica que no permite ampliar los ingresos por impuestos indirectos que son la única salida. La evasión y la apropiación terminan de complicar el panorama.

Respecto de los ingresos los límites están referidos a la intolerancia tributaria. En Costa Rica se observa un crecimiento de los ingresos corrientes que alcanza **2%** del **PIB** en los últimos siete años. (Cuadro 7) Este dinamismo se asocia más a aumentos de la recaudación que a captación de nuevos impuestos. En Nicaragua el crecimiento, más importante que en ningún otro país, puede relacionarse

con el dinamismo económico desde la postración en la que se encontraba el aparato productivo a inicios del decenio. En Honduras, por el contrario, los ingresos del Estado cayeron casi un punto porcentual del **PIB** durante el pasado sexenio. Por ello, pese a la reducción de los gastos, el país no ha logrado superar su desequilibrio fiscal. Mientras los ingresos se han mantenido estables en Honduras, han crecido alrededor de 3 puntos en El Salvador y más modestamente en Guatemala. En general en donde hay dinamismo hacia arriba de los ingresos es porque ha aumentado en proporción semejante la carga tributaria, medida como la relación entre ingresos por impuestos y producto interno bruto.

Cuadro 7

**CENTROAMÉRICA: RELACIONES DE INGRESOS DEL
GOBIERNO CENTRAL
-PORCENTAJES-**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995'	1996'
Costa Rica	14,5	14,8	15,5	15,7	15,1	16,0	16,7
Honduras	16,4	17,7	17,3	16,8	16,0	18,1	16,9
Nicaragua	14,7	19,3	20,4	19,5	20,1	21,2	20,9
El Salvador	8,7	10,3	11,0	11,1	11,8	12,8	11,9
Guatemala	7,9	9,1	10,1	9,0	7,6	8,5	9,2
IT/PIB							
Costa Rica	14,0	14,3	15,1	15,4	14,7	15,7	16,4
Honduras	14,8	15,5	16,0	15,6	14,8	16,2	14,9
Nicaragua	13,1	17,7	19,3	18,6	19,1	20,3	19,9
El Salvador	9,1	9,5	9,6	10,3	10,9	12,0	11,0
Guatemala	6,8	7,3	8,2	7,7	6,7	7,7	7,9
m/iT							
Costa Rica	19,0	17,3	17,2	20,7	22,8	22,7	22,1
Honduras	24,1	25,4	29,4	28,0	26,6	31,8	29,3
Nicaragua	27,8	19,1	17,6	13,8	11,3	13,7	15,3
El Salvador	27,7	33,2	28,7	26,0	27,4	28,0	27,6
Guatemala	23,3	31,3	23,7	24,6	18,0	21,3	19,7

1: Preliminares

Notas: PIB, Producto Interno Bruto, ic. Ingresos corrientes sin incluir donaciones, IT, Ingresos tributarios, ID. Impuestos directos.

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano (1997).

Obsérvese, no obstante, que el aumento de la carga tributaria es fuertemente regresivo en Nicaragua y, en menor medida en Guatemala. En los demás casos, con la excepción del estancamiento en El Salvador, se muestran tendencias progresivas dada la ampliación de la proporción de impuestos directos. En Honduras el estancamiento de la carga tributaria ha impedido el dinamismo de los ingresos, pero, al mismo tiempo, se nota mejoría en la progresividad de los impuestos existentes.

Debido a la rigidez de los ingresos, para hacer frente al desequilibrio fiscal los países en estudio han debido reducir el nivel de gasto. En Costa Rica ello no ha sido del todo posible especialmente por la carga financiera que impone el cumplimiento de las obligaciones de deuda. En Honduras y Nicaragua, la reducción de los gastos ha producido una mayor disciplina fiscal considerando comparativamente los niveles del fáltame financiero en Costa Rica. Independientemente del nivel de déficit que en Nicaragua continúa más alto que en los demás países, lo cierto es que solamente en Costa Rica no se percibe una reducción sostenida de ese desequilibrio. En ese país las mayores obligaciones de gasto derivadas de compromisos sociales y económicos más intensos impiden la disminución del faltante fiscal hasta tanto se resuelva de forma integral y progresiva el problema de los ingresos.

En situación de ingreso precario, el control del déficit proviene especialmente del recorte del gasto y eso limita el desarrollo de las capacidades administrativas y políticas del Estado, dado que no necesariamente corresponde con programas de mejoramiento institucional, sino casi exclusivamente está referido a la reducción de la planilla. Las finanzas parecen más saludables, pero el control fiscal puede conducir a un déficit de legitimidad (Habermas, 1975), como resultado de la erosión de las capacidades del Estado que genera. Aunque ello es cierto en términos generales, debe observarse que en el caso de Costa Rica no se nota la tendencia a la reducción del gasto que si se ve en los demás países, (Cuadro 8). Por el contrario, se observa un aumento. Ello no invalida la observación porque en ese país sí ha habido recortes en gasto de consumo del Gobierno entre 1990 y 1996 de dos puntos porcentuales, mientras las obligaciones

de pago de intereses por ejemplo pasaron de 17,6% del **PIB** en el primer año a 27,6% en el último año de la serie, (Cuadros 9 y 10).

Indicativa del debilitamiento de la capacidad de atención de demandas sociales es la existencia de una fuerte dependencia externa en particular para el desarrollo de programas sociales. El financiamiento externo al déficit fiscal alcanzó 9% del **PIB** en Honduras en 1993 y un pico de 14% en 1992 en Nicaragua. En contraste, Costa Rica ha recurrido al financiamiento de su desequilibrio por medio del endeudamiento interno lo que igualmente ha contribuido al escalamiento de su desequilibrio fiscal. Examinando el destino de la cooperación internacional de los países, se observan altas tasas de dependencia (medidas como la relación entre el gasto social y los recursos de cooperación destinados a lo social) en Nicaragua y Honduras. Calculado con datos de **SECPLAN-GTZ** (1996) en 1982 el coeficiente de dependencia⁸⁰ del gasto social en Honduras era de 0,40; en 1990 había subido a 0,57 y en 1996 se colocó en un alto 0,66.

La dependencia del financiamiento externo es en cierto modo resultado de un proceso de transición hacia un Estado con mayores responsabilidades sociales y económicas que los limitados recursos endógenos no permiten satisfacer. En el caso de Honduras, por ejemplo, la contribución de la asistencia internacional al desarrollo de programas de inversión pública es mayor que el aporte local en todos los sectores. Por ejemplo, en 1990 la contribución externa representaba el 65% de la inversión en infraestructura y el 57% de la inversión social, dentro de ella 77% de la inversión pública en salud. Para 1995 esas proporciones se mantenían altas, en algún caso agravadas: 57% de la inversión en infraestructura; 48% en sectores sociales y 87% en salud. (**SECPLAN-GTZ**, 1996) No se trata de inversión externa que satisface necesidades futuras o programas intensivos de atención de los graves desequilibrios sociales que atraviesan estos países, sino más bien de contribuciones destinadas a mantener un umbral mínimo de actividad pública en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social de los países. En 1993 el gasto social en Honduras representaba apenas la mitad respecto de

80. Medido como la relación entre el gasto público en los sectores sociales y el financiamiento externo recibido para esos fines.

los niveles de Panamá y Costa Rica los países del área con mayor proporción de gasto social respecto del producto. (Ruta Social-**SEC-PLAN**, 1996).

En el entorno de severos límites *políticos* a la expansión del gasto público, en todos los países estudiados se observan programas de contención del gasto público ahí donde es posible: en general, se establecen metas de reducción de gasto y se recorta la planilla del Estado. Un componente central de los programas de reducción del gasto público consiste en la eliminación de excesos en la gestión interpretados como repetición de funciones, demasiado personal para pocas actividades, etc. En todos los casos, se ha procurado excluir a los rubros de salud y educación de las exigencias de recorte de personal. No obstante, las orientaciones de las políticas eventualmente producen deterioros en los ya de por sí debilitados regímenes de seguridad social.

Sin embargo, el resultado observado en los años noventa no es homogéneo. En Costa Rica y El Salvador el gasto público aumenta considerablemente en relación con el producto. En los restantes países disminuye, siendo mucho más considerable el descenso en Nicaragua, del orden de 6% del PIB, un poco menos en Honduras 4% del PIB y de apenas un punto porcentual en el caso de Guatemala.

Cuadro 8

**CENTROAMÉRICA EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL
GOBIERNO CENTRAL COMO % DEL PIB
-1990-1996-**

Gasto total % PIB	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	18,9	13,3	10,2	24,1	34,9
1991	17,9	14,9	9,1	21,9	27,0
1992	17,5	16,0	10,7	24,8	28,1
1993	17,6	14,3	10,5	21,9	27,0
1994	22,0	14,2	9,2	23,0	30,3
1995	20,4	14,2	9,2	22,6	30,4
1996	21,9	15,2	9,2	20,0	29,0

Nota: Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

La evolución de los gastos señala que en todos los países la atención de obligaciones de deuda es con mucho el rubro más dinámico de los egresos del Estado. Las diferencias están en que Honduras y Nicaragua han visto aumentos anuales promedio del orden del 50% y el 80%, respectivamente, en sus pagos de deuda externa; mientras que, en el caso de Costa Rica, el crecimiento es menor y está referido a las obligaciones del débito interno. Guatemala y El Salvador presentan crecimiento menos significativo en sus obligaciones de gasto por pago de intereses. No obstante, la tendencia es que la proporción de gasto público destinada al pago de compromisos de deuda aumenta en todos los países, con excepción de Nicaragua.

Lo que es común también es que el incremento promedio del gasto corriente de consumo es mucho más modesto que el ritmo de cambio de las obligaciones de deuda. La proporción de gasto de consumo respecto del gasto total del Gobierno Central bajó considerablemente en Nicaragua desde 81% en 1990 a 37% en 1996. La caída fue también muy importante en Guatemala donde disminuyó 23 puntos porcentuales en ese mismo período. La reducción fue importante aunque menos intensa en Honduras y El Salvador, y en Costa Rica se mantuvo más o menos estable. Se sigue entonces que la acusación de voracidad fiscal relacionada con excesivo gasto de operación no resiste, por lo menos, el análisis empírico. O bien puede constatarse que uno de los principales resultados de la reforma ha sido reestructurar el gasto público desde el consumo hacia el pago de intereses y en algunos casos hacia la inversión, (Cuadro 11). Es de prever, a juzgar por la comparación de los niveles de gasto de consumo en los distintos países, que esa proporción todavía deberá reducirse en El Salvador y Honduras y, un poco menos intensamente, en Nicaragua para acercarse a los niveles de Costa Rica y Guatemala, (Cuadro 9).

Hemos dicho que la orientación del gasto tiende a favorecer la buena conducta con los organismos financieros internacionales al reducirse la proporción destinada a consumo, mientras, por otra parte, aumenta la proporción dedicada a pago de intereses, en especial de deuda externa, en los casos de Honduras y Nicaragua especialmente. La situación de la inversión indica también una reorientación

Cuadro 9

**CENTROAMÉRICA: PAGO DE INTERESES COMO PROPORCIÓN
DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL**

-1990-1996-

Inte reses/ Gasto Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	17,6	9,1	11,2	12,9	0,0
1991	23,1	17,2	17,5	14,2	4,2
1992	20,8	13,4	9,2	18,7	10,2
1993	17,7	14,0	8,6	17,2	14,0
1994	18,6	11,2	9,7	21,7	16,0
1995	26,9	9,5	11,0	20,6	12,4
1996	27,6	10,0	12,4	24,6	8,6

Nota: Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Cuadro 10

**CENTROAMÉRICA: GASTOS DE CONSUMO COMO PROPORCIÓN
DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL**

-1990-1996-

Consumo/ gasto total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	35,3	61,4	55,0	52,2	81,1
1991	34,9	51,2	47,0	47,9	58,3
1992	33,1	46,0	45,1	43,1	50,4
1993	36,8	46,8	43,3	37,3	46,9
1994	32,0	46,9	44,9	40,6	37,7
1995	34,2	49,3	39,8	40,3	30,7
1996	33,3	47,0	31,9	43,8	37,2

Nota: Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

de los fondos públicos dado que esa actividad capta proporciones crecientes de gasto público en todos los países, con la excepción de Costa Rica en donde se mantiene fuertemente deprimida.

Cuadro 11

**CENTROAMÉRICA: GASTOS DE INVERSIÓN REAL
COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL DEL
GOBIERNO CENTRAL
-1990-1996-**

Inversión real/ Gasto total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	3,8	8,4	9,7	9,0	2,8
1991	3,3	13,8	10,2	12,8	7,8
1992	3,5	19,7	11,0	17,7	11,9
1993	3,5	18,8	10,7	21,4	9,1
1994	3,3	14,4	11,2	17,3	15,3
1995	4,0	16,2	14,3	15,5	17,4
1996	3,1	16,5	14,1	14,1	19,8

Nota: Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

En síntesis, en el escenario de una tendencia sostenida a la reducción del gasto público en todos los países, es notorio que ese proceso ha afectado mucho más los gastos de operación que las obligaciones de inversión y servicio de la deuda. Ello significa que el Estado en los países centroamericanos concentra sus recursos en la satisfacción de una dinámica institucional disminuida, dedicada a la generación y mantenimiento de infraestructura para la producción y cuyos compromisos sociales son mayoritariamente atendidos por la cooperación internacional y el endeudamiento. Considerando que buena parte de los gastos indicados se financian como resultado de aumentos considerables en el grado de regresividad de la estructura tributaria generadora de ingresos, observamos la instalación de un modelo distorsionado de distribución de la riqueza: el Estado recoge recursos entre un grupo cautivo de consumidores y asalariados.

mayoritariamente de ingresos medios y bajos, para invertirlos especialmente en pagos a la banca internacional, a los ahorrantes locales y devolver a los productores la pequeña contribución a la captación fiscal en la forma de obras de infraestructura destinadas al fortalecimiento de los mercados.

Liberalización: Desmonopolización y apertura

Las medidas de liberalización afectan las intervenciones económicas directas e indirectas por parte del Estado. Los monopolios estatales son, junto con las grandes empresas productivas del sector público, las principales víctimas. En los países estudiados, los monopolios estatales se relacionan con el comercio exterior (Nicaragua), la generación y distribución de electricidad en los cinco países, la banca (en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) y algunas actividades como la distribución de derivados del petróleo (Costa Rica y Nicaragua).

Otras iniciativas de liberalización están relacionadas con el costo de algunos factores de producción: en esta dirección es muy importante el proceso de "flexibilización" de los mercados de trabajo que consiste en la eliminación de controles sobre el costo y la disposición de mano de obra para las actividades productivas. Particularmente, este tipo de medidas afectan a los empleados no calificados del sector formal. Además, se ha encontrado que los empleos creados dentro del segmento económico globalizado tienden a la "precarización", en especial en las ramas productivas intensivas en requerimiento humano. (Pérez Sáinz, 1996) Una de las características de tal "precarización" es justamente la eliminación de regulaciones a la libre contratación. En ocasiones, en particular como ocurre con la mano de obra de los migrantes extranjeros, los trabajadores locales pueden verse desplazados en sus aspiraciones por consolidar derechos de ciudadanía sustantiva⁸¹ debido a las mayores facilidades que ofrece a

81. La idea de ciudadanía sustantiva proviene de la revisión de Bottomore (1992) de la propuesta clásica de Marshall. Según Bottomore, es necesario, de cara a los procesos de globalización económica y de integración que disminuyen la capacidad de contención de las fronteras nacionales, en particular respecto de los desplaza-

los demandantes la desesperada condición de supervivencia de la mayoría de los migrantes pobres.

La eliminación de subsidios a los productores agrícolas y el cese del control de precios para los artículos de consumo básico integran también el paquete liberalizador. La norma en los países ha estado orientada al crecimiento de los precios de los bienes de consumo básico por encima del índice de inflación, un fenómeno típico de los procesos de liberalización de precios.

En los últimos años la evolución del índice de inflación, medida como promedio anual de la variación del índice de precios al consumidor, muestra una tendencia al decrecimiento en el caso de Nicaragua a partir del control de la hiperinflación experimentada a principios de la década. Esta tendencia, no obstante, tiende a perderse hacia 1996 cuando se presenta un nuevo repunte inflacionario. El Salvador y Guatemala lograron estabilizar con relativo éxito situaciones de alta inflación al inicio de la década, mientras en Costa Rica y en Honduras se observa un comportamiento oscilante, referido en mucho a los controles extraeconómicos originados en el ciclo político electoral.

Cuadro 12

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN'
-1990-1996-**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996-
Costa Rica	20.8	29.7	19.1	11.0	16.7	23.5	20.6
El Salvador	30.3	12.0	8.8	10.4	8.2	8.6	8.8
Guatemala	40.3	30.7	11.8	13.5	10.7	8.3	9.1
Honduras	21.7	23.4	10.4	16.2	26.8	22.4	22.5
Nicaragua	5008.7	375.4	29.8	19.7	7.5	8.3	20.9

1: Medida a través del "deflator" de la demanda interna.

2: Preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

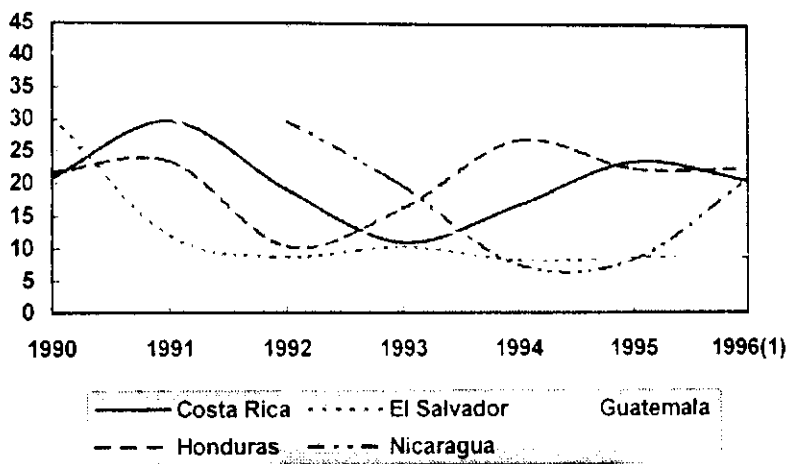
mientos de población, y considerando el desarrollo desigual de derechos políticos, civiles y sociales que enfrentan sectores sociales diferenciados (étnicas, mujeres, viejos, etc.) es preciso distinguir los aspectos formales de la ciudadanía (típicamente la nacionalidad) de los llamados sustantivos, que se refieren a la disposición de derechos sociales, políticos y civiles (humanos en una palabra).

Gráficamente, la evolución de la inflación se comporta como una curva inversa de la de consumo, es decir que hay que suponer una relación inversamente proporcional entre el consumo y la inflación, (Gráfico 7). Por ello las curvas de inflación parecen bastante coherentes con las hipótesis teóricas respecto del efecto de las reformas económicas en la dinámica del consumo.

Gráfico 7

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LA
TASA DE INFLACIÓN
-1990-1996-

CA: Evolucion de la tasa de inflacion. 1990-1996



1: Preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

De significativa importancia por los efectos colaterales sobre la producción y el empleo, son las acciones orientadas a la liberación del comercio exterior, eliminando las trabas a las importaciones, especialmente de origen arancelario. Costa Rica ha realizado este proceso muy lentamente, pero Honduras y Nicaragua han sido mucho más severos en la aplicación de reducciones a los impuestos de importación.⁸² Según Sthaler Sholk (1995), la tarifa promedio de

82. Hugo Noé Pino advirtió que en Honduras "M un período de dos años, bajó los

protección nominal bajó de 43 % en 1990 a 15% en 1992. Según datos del Consejo Monetario Centroamericano, para 1996 Costa Rica y Honduras habían bajado sus aranceles colocándolos en una banda del 5% al 19% -20%. Nicaragua mantenía un techo alto de 52%. Estas medidas tienden a favorecer el consumo de bienes finales de origen importado y cuando no se acompañan de medidas de estímulo suficiente a la oferta exportable, precipitan la ampliación de la brecha comercial. Además, dado que el origen de buena parte de las tarifas arancelarias fue el esquema de protección industrial, su eliminación afecta directamente los intereses del segmento industrial protegido y produce tendencias a la disminución de puestos de trabajo, especialmente en las ramas de confección y textiles.

El precio del dinero en general no encuentra restricción para su fijación. Las tasas de interés y los montos de destino están regulados solo por las exigencias del mercado y no existen límites más que para el financiamiento de actividades del sector público. A partir de 1993 en todos los países las tasas de interés son positivas y crecen en relación con los niveles de inflación, (Cuadro 13) situación que contrasta notablemente con el subsidio real experimentado con las tasas negativas de la década de los ochenta. Sin embargo, altas tasas de interés en general concentran el uso del dinero en pocas manos y no necesariamente en las actividades requeridas para la generación de un ritmo de crecimiento más equitativo. Nicaragua y Costa Rica en ese orden son los países donde el dinero es más caro en Centroamérica con tasas reales activas del orden del 22% y 17% en 1996. En contraste, en El Salvador las tasas activas eran de menos del 9% en el mismo año.

Debe indicarse que una de las principales razones para el crecimiento de las tasas activas lo constituye el aumento, inducido por propósitos de equilibrio fiscal de las tasas pasivas. Es decir, el crédito para la producción se encarece por las necesidades de captación del Estado que, imposibilitado para aumentar sus obligaciones externas, recurre de esta manera al endeudamiento interno. Es por

aranceles de 100 y 120 % a un 5 y 20% en términos promedio nominales, al tiempo que las sobretasas van de un Sal 35%. Esto demuestra que la desgravación arancelaria se dio a una velocidad bastante fuerte" (Convergencias, 1994).

Cuadro 13

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE
INTERÉS REALES ACTIVAS
-1982-1996-**

	1982	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996-
Costa Rica	-32,0	9,7	11,0	9,8	11,6	25,0	15,9	15,0	16,8
El Salvador	3,4	-6,9	-1,6	11,0	-1,7	6,0	9,6	7,5	8,6
Guatemala	7,0	-5,6	-27,8	12,1	7,0	13,4	8,7	13,6	11,2
Honduras	10,5	14,2	-3,5	-9,0	11,0	11,4	5,2	0	9,1
Nicaragua	-6,5	-51,4	-22,0	19,4	15,2	22,1	17,5	19,9	22,3

1. Deflatadas con el índice de precios al consumidor, excepto en El Salvador para 1982 y 1985, donde se utilizó el "deflator" implícito de la demanda interna
2. Preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

ello entonces que el modelo premia al capital especulativo penalizando tanto el consumo como la inversión productiva.

Desregulación

Las políticas de desregulación desarrolladas en los tres países tienen que ver con el estímulo de actividades económicas, en especial las relacionadas con los sectores exportadores y con los incentivos para la atracción de inversiones. Forman parte integral en este sentido de los programas de liberalización porque en último término procuran la eliminación de controles extraeconómicos al desempeño de ciertas ramas productivas.

Los programas de racionalización administrativa favorecen propósitos de desregulación de manera indirecta. La vía directa es la eliminación de normas y procedimientos asociadas al desempeño económico. La vía indirecta se refiere a una administración más fluida de las regulaciones y normas existentes. Lo común en estos casos es la eliminación de trabas a la exportación, a menudo mediante la concentración de todos los trámites en una sola entidad pública.

Otra dimensión del cambio en las actividades regulatorias se refiere a las responsabilidades del Estado desde la ejecución hacia la supervisión. En especial, se observan avances en Costa Rica y en Nicaragua, respecto de la regulación de actividades monopólicas, sobre todo si son de servicios públicos, o de negocios altamente sensibles como los del sistema financiero.

Las medidas examinadas indican que en Honduras se observa un menor desarrollo de programas de incentivos y la política cambiaría, lo que induce menor competitividad para las empresas exportadoras del país respecto de sus vecinos regionales. En contraste, Costa Rica con un esquema más antiguo y consolidado y Nicaragua, con un desarrollo más tardío, han puesto en marcha programas de devaluación y esquemas de incentivos a los exportadores basados en retornos de impuestos que, por lo que respecta a Costa Rica, al parecer han sido fundamentales en la expansión de las exportaciones no tradicionales fuera de la región. Aun en este caso, los subsidios generosos por parte del Estado parecieran contribuir más a la reorientación de los mercados de destino que a la expansión real de las exportaciones. (Willmore, 1997).

En Guatemala, desde mediados de la década de los ochenta se vienen impulsando medidas de reorganización de las capacidades de estímulo, por parte del Estado, al desarrollo de ciertas actividades productivas. De esa época datan mecanismos institucionales y leyes para fomentar las exportaciones, atraer inversiones y, en general, facilitar el desarrollo económico orientado a la producción de transables nuevos. Se crean oficinas como la Dirección General de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Apoyo a las Exportaciones y se facilitan los procedimientos por medio de la instalación de una ventanilla única para las exportaciones. En 1989 se adoptan iniciativas legislativas para favorecer la instalación de maquilas y la formación de zonas francas (Carrera, 1997; Pape, 1996).

En El Salvador, por último, es destacable la derogación a finales de los ochenta, de los monopolios estatales de exportación de los principales productos nacionales y al igual que en el resto de los países el establecimiento de metas de reducción arancelaria y la reorganización de la función pública hacia el estímulo a la producción de bienes

exportables y la atracción de inversiones. (Briones y Ramos 1995-Córdova, 1994).

El resultado de estas medidas es que el esquema desregulatorio favorece de manera directa, un sector de productores de bienes transables que comercia fuera de la región. El precio de ese estímulo cae sobre los hombros del erario público y del conjunto de la población que debe pagar cada vez más moneda local para financiar importaciones cada vez más cuantiosas.

Finalmente, las reformas a los códigos laborales constituyen las iniciativas de desregulación más onerosas en relación con los efectos sociales que ocasionan. Pérez Sáinz y Cordero (1996) afirman, sin embargo, que la reforma laboral ha tenido en Centroamérica dos direcciones, una en el propósito liberalizador del entorno neoliberal, y otra, en alto contraste, relativa a las ampliación de las libertades sindicales. En este último sentido, las reformas fueron impulsadas por las exigencia del sindicalismo estadounidense para sancionar a los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias, que desarrollaran prácticas antisindicales.

Privatización

Los procesos de privatización se han desarrollado en múltiples modalidades, principalmente porque se asientan en experiencias sumamente diferentes de desarrollo del Estado. En Nicaragua es donde la reforma es más problemática porque afecta un Estado "grande" producto de un esquema de desarrollo centrado en la propiedad pública. En Costa Rica el proceso se enfrenta a un Estado social más evolucionado que sus pares de la región y por ello no se presenta al conjunto de la población como el engendro oneroso que es preciso dismantelar. En Honduras, finalmente, el desarrollo del Estado productor y del Estado social, sin ser despreciable, no alcanzó los niveles de los otros dos países.

Respecto de las opciones para la política de privatización, la venta directa de empresas estatales no es ni mucho menos la más frecuente. Ha sido muy común la transferencia de entidades públicas a grupos

de trabajadores. También la privatización parcial, por medio de la venta de acciones o la entrega a concesionistas privados de servicios accesorios son recurrentes. En El Salvador, el proceso de privatizaciones se ha centrado en el retorno de la banca a manos privadas, después de la supresión de los monopolios del comercio exterior. En Guatemala; el más modesto de los aparatos estatales de Centroamérica, ha visto un proceso lento de privatización centrado, como en el caso costarricense, en la liquidación y traspaso de empresas ineficientes sobrevivientes del llamado "Estado empresario." Recientemente, sin embargo, la venta de la compañía telefónica Guatel a un consorcio privado de capital nacional ha acelerado el proceso de privatizaciones en ese país.

Evidentemente, la modalidad de privatización implica una reacción social diferenciada. Por ejemplo, las experiencias de transferencia a trabajadores evitan en primer término el temor a despidos masivos, una práctica típica de los procesos de privatización. Las experiencias de privatización con control sobre el máximo de acciones que pueden quedar en manos de ciertas cooperativas, empresas o personas individuales, contribuyen también a mitigar la resistencia social que en principio generan los anuncios de privatización. No obstante, como se desprende de algunos casos en Costa Rica y El Salvador, este procedimiento es solo una especie de escala hacia el control de la empresa por determinadas personas o corporaciones.

En todos los países la intensidad y la calidad del proceso de privatizaciones parece diferencial. En el nivel más bajo se encuentra Costa Rica. En este país no ha sido posible desarrollar sin profunda conflictividad múltiples programas orientados al achicamiento de la institucionalidad estatal. Las grandes empresas eficientes, relacionadas con servicios considerados estratégicos, como la electricidad y la telefonía, los seguros, la refinación de petróleo y distribución de combustibles y derivados; todas esas son actividades que no han podido trasladarse al sector privado. Los avances más sustantivos en el proceso de privatización costarricense tiene que ver con el desmantelamiento de la experiencia empresarial que data de los años setenta y que se inició como parte del paquete de medidas del primer programa de ajuste estructural. En los demás casos, la transferencia modesta de ciertos servicios al sector privado se complementa con el

proceso más intenso y significativo de desmonopolización, especialmente en el sector financiero. Aunque hasta la fecha no ha sido posible la venta de bancos estatales,⁸³ fueron eliminados los monopolios que impedían la ampliación y el desarrollo de la intermediación financiera privada. En el futuro, es de esperar que las iniciativas que tengan posibilidad de prosperar vendrán de programas más orientados hacia la desmonopolización que a la privatización.

La situación en Honduras es diferente porque se observa un mayor nivel de acuerdo entre las élites políticas y económicas respecto de las bondades de la privatización. No obstante, el proceso solo ha logrado avanzar en el mismo sentido que en Costa Rica, es decir, atacando fundamentalmente las empresas productivas en manos estatales que se crearon bajo el impulso del modelo industrializador precedente. La política hondureña se ha organizado en el denominado Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) de 1996 que constituye, según el Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, "el más importante esfuerzo de Reforma del Estado que se ha aprobado y a su vez la más importante operación de financiamiento externo que se ha concretado en este campo hasta la fecha" (Aguilar, 1997). Constituye una actualización de propósitos respecto del Programa de Modernización del Estado desarrollado a partir de 1992. Ambas iniciativas han contado con el respaldo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El PRAP se concentra en tres tipos de actividades: la privatización de actividades o la concesión a ejecutoras privadas (en el horizonte inmediato se encuentra la privatización de las telecomunicaciones); la racionalización de las instituciones y la reorganización de las prioridades de inversión y gasto. El balance indica que se trata de un proceso lento de privatización⁸⁴ que solo ha

83. Existe una propuesta gubernamental para la venta del Banco Internacional de Costa Rica (que es un banco "privado" propiedad de los bancos estatales) que al parecer prosperará sin dificultad. La otra propuesta se relaciona con la venta del segundo banco más grande del país, el Banco de Costa Rica, cuyo desenlace es todavía incierto. El banco estatal más antiguo del país, el Banco Anglo Costarricense, se liquidó como resultado de un proceso de privatización perverso que llevó a la quiebra a la entidad agobiada por pérdidas en negocios especulativos, sobregiros y créditos otorgados sin suficiente garantía y un selecto y nutrido conjunto de morosos.

logrado afectar al conjunto de empresas relacionadas con las corporaciones de empresas productivas que al igual que en Costa Rica se desarrollaron en la década de los setenta. La venta de algunas de estas empresas, en particular la Industria Cementera de Honduras, ha producido una experiencia de privatización "sui géneris": la fábrica fue adquirida por el Instituto de Previsión Militar que es una sociedad de derecho privada destinada a administrar el fondo de pensiones de las Fuerzas Armadas. Se trata de una privatización a medias dado que en última instancia las actividades del **IPM** dependen de las Fuerzas

85

Armadas y del presupuesto estatal.

En Nicaragua ha tenido lugar el proceso de privatización más intenso y socialmente conflictivo de la región. El informe de Burki y Perry (1997) presenta un índice de privatización basado en la relación de ingresos por ese concepto como proporción de producto interno bruto. En Nicaragua la proporción alcanza 1,41 % del **PIB** entre 1990 y 1995 mientras que en Honduras solo alcanza 0,44% en el mismo período.⁸⁴ La conflictividad de este proceso se asienta en que los cambios en el régimen de propiedad de bienes y haciendas han estado severamente relacionados con los avatares del desgaste político de la

84. Hugo Noé Pino, reconoció que "la Comisión de reforma del Estado avanzó en algunos trabajos, pero que la práctica se ha hecho muy poco. (...) reforma del sector público está planteada pero no ejecutada" *Convergencias* (1994). En el mismo sentido, al finalizar 1994 el Banco Mundial realizaba el siguiente balance "El Gobierno de Callejas adoptó unas primeras medidas para la reforma de la administración pública. Privatizó la mayoría de las empresas pequeñas y medianas (27 en total) pero no intentó hacerlo en el caso de las grandes instituciones de servicios públicos, que representan la mayor parte del gasto de capital y un apropiación considerable del empleo público (69%) en la suma telefónica HONDUTEL, la compañía de electricidad ENEE y la de agua SANAA, según el mismo informe)." Banco Mundial, (1995).
85. El tema de los negocios de los militares es altamente controversial. Al respecto puede verse *Diálogo Centroamericano* (1997), Funes (1995).
86. Respecto del caso nicaragüense es interesante notar que otros procesos privatizadores mucho menos traumáticos desde el punto de vista político han generado mayores recursos. Los casos más significativos citados por Burki y Perry son Bolivia con un índice de 3,48% y Trinidad y Tobago con uno de 3,08%. Si una de las justificaciones fiscales de programa de privatizaciones tiene que ver con la generación de suficientes recursos para el Estado, entonces la privatización nicaragüense parece excesiva e ineficaz tanto por razones políticas como por sus reducidos efectos económicos.

revolución sandinista y los intermitentes esfuerzos de restauración autoritaria. Neira (1996:7) distingue dos momentos en el proceso de privatización en Nicaragua: el primero asociado a la denominada "piñata" sandinista, un plan de privatización desarrollado en los estertores de una derrota electoral no esperada, cuyas implicaciones patrimonialistas y autoritarias eran evidentes: Según Neira:

La celeridad e improvisación con que se actuó en la privatización sin base a un marco legal establecido, restauró el uso del estado "botín" a ser expoliado por el gobernante de turno. Esto influyó para que la segunda privatización, efectuada por la Administración Chamorro, también careciera de un claro marco legal, continuando el proceso de extraordinario enriquecimiento del "nuevo capital pinatero" y de los funcionarios públicos de la nueva administración.

Este segundo impulso en el proceso de privatización ha implicado la transferencia de 350 empresas administradas por la Corporación Nacional del Pueblo (**CORNAP**) (**USAID**,1995 y Avendaño 1996). El traspaso hacia el sector privado favoreció a inversionistas privados sobre otras formas de propiedad. Según cifras de **CORNAP** elaboradas por Saldomando (1996:152), los cambios de propiedad del **APP** (área de propiedad del pueblo) se orientaron en 59% de los casos hacia inversionistas privados y en 20% hacia el sector público mismo. El restante 20 por ciento se completó con una transferencia equivalente a 18.5% para los trabajadores y a 1,2% para los desmovilizados de guerra.

En El Salvador, el proceso ha avanzado poco concentrándose en la privatización de entidades bancadas y financieras; una empresa hotelera y una zona franca (Briones y Ramos, 1995). Este proceso ha sido políticamente conflictivo, en lo concerniente a la banca, dado que un procedimiento orientado a la democratización de la propiedad terminó imposibilitado para evitar la concentración de la propiedad de los bancos en unas pocas manos. Para **FUSADES** (1992:11), órgano privado destinado a la promoción de una nueva ideología de mercado, con el financiamiento de la **USAID**, el proceso de privatización fue exitoso porque tres bancos principales fueron privatizados con 22%

de las acciones en manos de los empleados; pese a ello reconoció que en otras entidades hubo irregularidades que impidieron "una amplia distribución de las acciones", en concordancia con la norma que limitaba a 5% la tenencia de acciones posibles para una familia. Se denunció además que el Estado incurrió en gastos excesivos para entregar "sanas" las empresas financieras a manos de unos pocos allegados del gobierno del presidente Alfredo Cristiani. En palabras de Roberto Rubio (1993:24) "se tiende a privatizar los activos en manos públicas que pueden ser más rentables (los bancos), y se tiende a socializar las pérdidas que deja la gestión privada de los activos."

El análisis de cada uno de los componentes de la reforma económica del Estado en los países centroamericanos deja ver concentración de medidas diferenciadas y consecuentemente agrupamientos sociales conflictivos. Esto significa que el avance no es simultáneo ni regular en los cuatro componentes de la reforma y que en ocasiones la selección de ámbitos en los que se avanza, no necesariamente responde a una buena ponderación de efectos políticos. Teóricamente, las medidas relacionadas con la privatización resultan altamente conflictivas en el plano sociopolítico porque producen efectos permanentes sobre grupos sociales muy concretos: la liquidación de una empresa estatal o su depuración financiera "saca" del empleo público contingentes de trabajadores cada vez más importantes. El retorno es a menudo improbable y el desempleo o la informalización los horizontes más cercanos. Nicaragua ha concentrado buena parte de sus iniciativas de reforma en ese aspecto con algunos elementos que agravan la situación: el origen de buena parte de la propiedad estatal que se privatiza proviene de confiscaciones realizadas durante el proceso revolucionario.

Costa Rica, por el contrario, es de todos los países el que menos ha avanzado en el proceso de privatizaciones. Por lo tanto puede proponerse que la concentración de esfuerzos en este ámbito sobreestimula el nivel de conflictividad y resistencia social y consecuentemente disminuye las posibilidades de avance en cualquiera de las otras dimensiones de la reforma.

Hasta aquí hemos señalado que los cambios orientados por las definiciones dominantes de política económica conciernen una redefinición del perfil del Estado y de sus competencias económicas y

sociales. El fortalecimiento del sector privado y el predominio del mercado, es en este sentido, el producto de una reforma económica del Estado.

La multiplicidad de políticas que se adoptan con el estímulo creativo de los organismos multilaterales y la red de tecnócratas que pueblan los gabinetes económicos de los países del área, pueden sintetizarse en cuatro ámbitos de acción, todos relacionados con cambios en el propósito de la gestión pública: disciplina fiscal y privatización afectan fuertemente la infraestructura y las capacidades políticas e institucionales del Estado, mientras que las reformas orientadas hacia la liberalización y la desregulación, que se dirigen hacia el control político del juego de los mercados, afectan más las capacidades técnicas y administrativas.

La aplicación de estas reformas es desigual en tiempo e intensidad en los países estudiados. Dos patrones se observan: uno de búsqueda de equilibrios políticos por encima de los económicos con circunstanciales concesiones a los promotores de la reforma, como parece observarse en los casos de Honduras y Costa Rica. El otro patrón es el del juego suma cero de reforma radical o ausencia de reforma que parece resumir las opciones que se adoptan en las políticas nicaragüense y guatemalteca de los últimos años.

El debilitamiento de las capacidades estatales, generado por las restricciones fiscales y la imposibilidad de formación de un nuevo régimen tributario, ha precipitado en todos los países dependencia del endeudamiento externo, e interno en el caso de Costa Rica. Esta vía plantea problemas de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo y genera conflictos de distribución, dado que buena parte del esfuerzo fiscal se dirige hacia el pago de las obligaciones de endeudamiento.

La pérdida de la centralidad económica del Estado ha implicado también el deterioro de la condición social de los empleados públicos hasta entonces convertidos en soporte fundamental de las capas medias de la población. Esta situación es tanto más grave en sus implicaciones políticas y sociales cuanto más importante fuera la actividad pública en el pasado.

En todo caso, el hallazgo más significativo es que la aplicación de las reformas económicas del Estado tiene lugar en un ámbito

fuertemente politizado. No se observan en los países estudiados posibilidades de ejercicio tecnocrático intenso como sí ha ocurrido en otros países de América Latina como el México de Salinas, la Argentina de Ménem o el Perú de Fujimori. El desarrollo de un nuevo Estado en Centroamérica está teniendo lugar en un ambiente fuertemente condicionado por el juego político de intereses sociales. Esta situación impide la observación de logros económicos significativos y duraderos. Pero, al mismo tiempo, controla la acumulación de tensiones sociales no resueltas que generan las vías tecnocráticas. Por ello, manteniendo un nivel de reforma que garantice la superación gradual de los principales desequilibrios macroeconómicos, una reforma que se sustenta en el mantenimiento y la reproducción de equilibrios sociopolíticos tiene mayores posibilidades de sostenimiento futuro. En pocas palabras, la ausencia de reforma económica amenaza el equilibrio social en la misma proporción que aquella que solo atiende resultados macroeconómicos.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA REGIÓN

Las reformas económicas, que en términos generales producen un cambio en las funciones del Estado, tienen el propósito de favorecer el desarrollo del mercado. Son reformas "mercado-dirigidas" (Bresser, 1993; Gamarra, 1994); es decir, orientadas a la expansión de los negocios privados en un ámbito de disminución de las regulaciones y de las "distorsiones" al libre juego de la oferta y la demanda derivadas de la intervención pública. Consecuentemente estas reformas tienden a cambiar en el mediano y largo plazo las características de la estructura económica de los países de la región.

Antes de calificar el cambio, conviene un breve repaso de la estructura económica de Centroamérica antes de la crisis de principios de los años ochenta. Sociedades basadas en la exportación de unos cuantos productos de origen primario, notablemente el café en las zonas altas del Pacífico y el banano en las llanuras del Caribe, experimentaron profundas transformaciones a partir de la década de

los sesenta resultado del programa de industrialización sustitutiva y de la construcción de un esquema de apertura comercial subregional. Como ha sido señalado, el modelo de industrialización sustitutiva, no fue una alternativa radical al esquema anterior, sino una especie de injerto a la estrategia de fomento de la agricultura de exportación (Bulmer Thomas, 1989:252). Esto condujo a lo que se denomina un modelo híbrido de industrialización. Ese esquema de desarrollo es contemporáneo con un proyecto de expansión del sector público que conduce a la ampliación del tamaño relativo del Estado y al desarrollo y control público de importantes proyectos de infraestructura económica y social.

Los cambios económicos permitieron también transformaciones sociales. La burguesía agroexportadora, integrada activamente en los espacios comercial y financieros, conformaba junto a la gobernante casta militar el tramado de las élites dominantes de la región. Con el proyecto industrializador y el desarrollo de empresas públicas, se crearon dos sujetos sociales tributarios del nuevo modelo de desarrollo: el empresariado industrial y la élite gerencial del Estado. (Bulmer Thomas, 1989:253) Estos nuevos sectores crecieron al amparo de una ideología intervencionista y por lo tanto desligados de la tradición antiestatista del liberalismo centroamericano. Este proceso favoreció asimismo, la expansión de las capas medias urbanas, empleadas en el nuevo Estado y en el aparato industrial, que se convirtieron en la base social del nuevo modelo de acumulación. En contraste con la historia de opresión y exclusión, derivada de las relaciones sociales del esquema agroexportador, el nuevo modelo prometía dinamismo social ascendente, expansión de mejores condiciones de vida y ampliación de las oportunidades de estudio y trabajo, así como el acceso a servicios públicos y a seguridad social.

Las modalidades de aplicación fueron diversas. El aparato social y el desarrollo estatal alcanzó su mayor desarrollo en Costa Rica mientras en los restantes países, cuando lo hubo, se limitó a experiencias frustradas ancladas en programas de reformismo militar. En el plano económico, no obstante, el impulso de las inversiones industriales y el dinamismo de los mercados regionales permitió un desarrollo creciente, con altas tasas de crecimiento económico, aunque limitadas posibilidades de redistribución de tales beneficios.

El modelo encontró su ruina cuando la ausencia de flujos baratos de financiamiento internacional hizo evidente la insostenibilidad de un crecimiento basado en subsidios proteccionistas tanto para los productores industriales como para los consumidores urbanos.

¿Por qué cambia la estructura económica? La primera razón para el cambio lógicamente es la crisis,⁸⁷ la evidencia de que ya no es posible continuar un proceso de acumulación sostenido dentro de las coordenadas establecidas por el viejo modelo industrializador agroexportador. La segunda razón tiene que ver con la condicionalidad externa. En crisis o no, el acceso a los mercados financieros internacionales, públicos y privados, bilaterales y multilaterales, exige la presentación de una nueva carta de ciudadanía. Para ser miembros de pleno derecho de la comunidad económica internacional, los Estados requieren cumplir con los requisitos de ingreso establecidos: disciplina fiscal, apertura comercial y un Estado "adelgazado."

Inevitablemente condenados a la reforma económica, los Estados centroamericanos deben iniciar programas de estabilización y ajuste estructural, conducta que se generaliza en modo definitivo al principio de la década de los noventa. Eso significa que las características del modelo prevaleciente serán transformadas radicalmente. El dinamismo del sector público, destinado a crear infraestructura y sostener el empleo se reducirá. Los sectores económicos protegidos de la competencia internacional, tanto los grandes industriales y agroempresarios, como los pequeños artesanos y los campesinos, sufrirán las consecuencias de la ampliación de los mercados.

87. Puede aceptarse que algunos indicadores económicos enuncian situaciones de crisis generalizada. Por ejemplo, la hiperinflación en general castiga al conjunto de la población lo mismo que el estancamiento o la reducción del nivel de crecimiento económico que penaliza tanto a empleadores como a empleados. Sin embargo lo que es crisis para unos, no siempre lo es para todos. Los comerciantes se defienden mejor ante la inflación que los consumidores. El otro aspecto es el de la movilidad. La crisis suele aparecer cuando el deterioro de los indicadores es real y presumiblemente continuo a menos que se baga algo para contenerlo. Por el contrario, si los indicadores empiezan a mejorar entonces se puede hablar de estabilización o superación de la crisis. Por eso un nivel de inflación del 30 por ciento en Nicaragua es síntoma de estabilidad mientras que en los demás países de la región lo sería de crisis. Siempre es posible una interpretación política que aluda a la necesidad de la reforma para hacer frente a "cualquier" tipo de crisis, presente o futura.

El modelo implica favorecimiento de ciertas ramas, consideradas competitivas y generadoras de divisas. Los mercados internos experimentan una caída en su dinamismo mientras se procura generar condiciones para fortalecer la oferta al exterior. Exportar es, de nuevo, el desafío económico de moda. Hacerlo fuera de la región, tanto mejor.

La reforma implica creación de reglas de juego diferentes. El Estado sigue jugando, pero con nuevo equipo. Los subsidios proteccionistas se transforman en incentivos y las aspiraciones por una política social se reducen a la formación de programas de compensación en el corto plazo. El nuevo tipo de actividad pública generada no debe depender de creación de nuevas fuentes de ingreso, sino más bien de eliminación de rubros de gasto. Por eso la privatización adquiere un talante de inobjetable.

El modelo no supone la repatriación de capitales porque el dinero se va adonde se multiplican los rendimientos. Pero para que haya inversión, demanda la ampliación de los recursos disponibles para las nuevas actividades productivas o las viejas que interesa "reconvertir"; es decir, reorientar desde lo interno o subregional a lo externo o extrarregional. Los programas crediticios cerrados; es decir, con topes de financiamiento para ciertas actividades, ceden terreno a una libre oferta de crédito a tasas de mercado. El fomento al desarrollo carece de sentido sino se inserta dentro de la agenda de promoción de exportaciones. Aun así ciertas actividades no logran convencer y en general la agricultura sufre caídas severas en la disposición de recursos de crédito.

En suma, la reforma se propone no solamente confrontar las causas de la crisis (el proteccionismo que induce ineficiencia y el intervencionismo estatal que trastorna los mercados). Supone también orientar la economía hacia una nueva dirección. Se transforma el aparato exportador, se libera el mercado financiero y se desarrollan nuevas industrias al amparo de un nuevo proteccionismo. Este neo-proteccionismo está, a diferencia del anterior referido a la protección de la industria local de la competencia exterior, relacionado con la situación interna. El neo-proteccionismo de los tiempos de la reforma económica pro mercado, "protege" respecto de las reglas de juego internas. En el planteamiento de las zonas francas,

que es el más elaborado de los mecanismos de neo-protección, se enajena la operación del territorio en la que se asienta, al menos para propósitos fiscales y comerciales. En el caso del turismo se enajena a la población local de las "ventajas" del desarrollo infraestructural para crear o fortalecer atracciones turísticas.

Temprano, la experiencia de reforma económica en Centroamérica ha comenzado a mostrar efectos estructurales. El desestímulo a las actividades agrícolas, especialmente a las de pequeña escala orientadas al mercado interno, junto al efecto de la apertura comercial sobre el dinamismo de las empresas industriales protegidas empieza a ser notorio. No obstante, la observación comparativa de la estructura porcentual del PIB por ramas de actividad apenas muestra ligeras tendencias. (Cuadro 14) Entre 1981 y 1996 la contribución de la agricultura a la generación del producto ha caído en cuatro de los cinco países. La excepción es Nicaragua. En el caso de la industria la caída excluye a Honduras y El Salvador. Las actividades comerciales decrecen en Honduras, Guatemala y Nicaragua, se mantienen estables en Costa Rica y crecen en El Salvador. La actividad financiera muestra en general aumentos en su contribución a la generación del producto, aunque en el caso de Nicaragua se observa una leve disminución. Por último, las actividades gubernamentales crecen en Guatemala, se mantuvieron estables en Honduras y Nicaragua y disminuyeron en El Salvador y Costa Rica. Hasta aquí no parece perceptible un patrón común de cambio estructural; no obstante, si se considera que en todos los países, con la excepción de Costa Rica los cambios empiezan a presentarse a partir de 1990, entonces la tendencia a aumentar la fracción del producto generado en actividades comerciales y financieras es generalizada, como se desprende del análisis del promedio regional entre 1990 y 1996.

Estos cambios indican que el dinamismo económico empieza a favorecer actividades cuyos rendimientos parecen más seguros en el corto y mediano plazo. (Cuadro 15) El crecimiento promedio de las distintas ramas de la producción entre 1990 y 1995 permite advertir un aceleradísimo incremento de los negocios financieros en todos los países, con excepción de Nicaragua. Aquellos son con mucho las actividades de crecimiento más veloz. El caso extremo es El Salvador, en donde los negocios bancarios crecieron en promedio seis veces

Cuadro 14

**CENTROAMÉRICA:
COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN
POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
PRECIOS CONSTANTES Y AÑOS SELECCIONADOS**

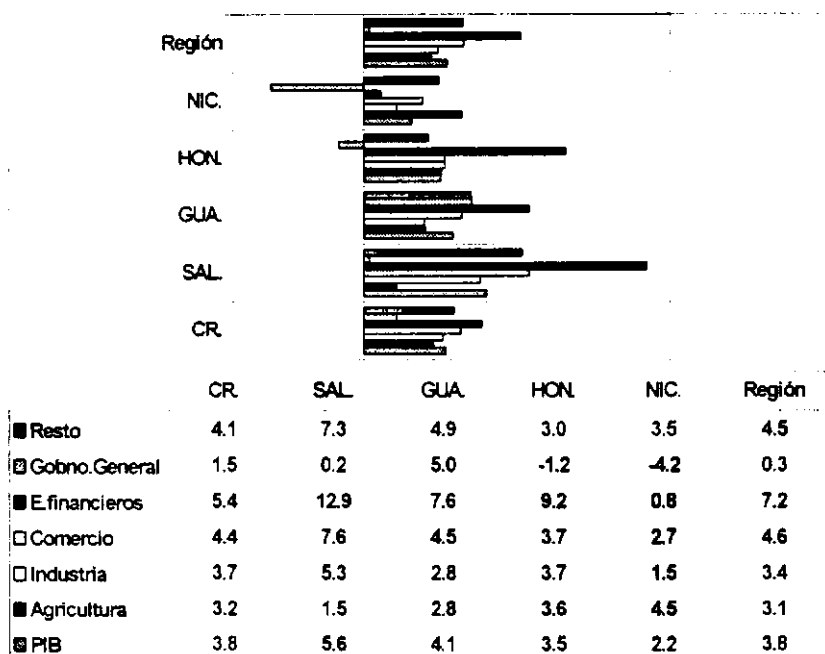
	PIB	Agricul- tura	Indus- tria	Comer- cio	E.Financ.	Gob. Gral.	Resto
Costa Rica							
1981	100	19,3	22,4	16,5	5,2	10,4	26,2
1990	100	19,3	21,5	16,8	7,0	8,7	26,7
1996	100	18,7	21,3	17,4	7,7	7,6	27,3
El Salvador							
1981	100	26,1	17,4	17,6	3,1	11,5	24,3
1990	100	17,1	21,7	18,1	2,2	7,4	33,5
1996	100	13,4	21,3	20,2	3,2	5,4	36,5
Guatemala							
1981	100	25,0	16,0	27	3,5	5,4	23,1
1990	100	25,9	15,1	24,1	4,1	7,0	23,9
1996	100	24,0	14,0	24,6	5,0	7,4	25,0
Honduras							
1981	100	25,4	12,6	14,0	5,3	4,4	38,3
1990	100	24,9	13,7	9,7	6,5	5,6	39,6
1996	100	24,9	13,9	9,9	9,0	4,2	38,1
Nicaragua							
1981	100	24,1	25,1	18,8	3,5	8,7	19,8
1990	100	24,8	22,8	17,2	3,3	12,8	19,1
1996	100	28,2	21,8	17,7	3,0	8,6	20,7
Región							
1981	100	24,0	18,7	18,8	4,1	8,1	26,3
1990	100	22,4	19,0	17,2	4,6	8,3	28,6
1996	100	21,8	18,5	18,0	5,6	6,6	29,5

más rápido que la agricultura y dos veces más rápido que el producto bruto. En todos los países el comercio crece con más velocidad que el producto, situación contrastante con la lentitud en el crecimiento del producto agrícola que salvo Nicaragua y Honduras, crece por debajo del promedio del **PIB** en los demás países. Finalmente, es interesante constatar que el sector gubernamental es la rama del **PIB** que crece más lentamente e incluso en Nicaragua y Honduras muestra

promedios de crecimiento negativos para el quinquenio. La excepción es Guatemala. En los agregados regionales se observa que las únicas ramas especificadas que crecen por encima del producto son comercio y muy adelante establecimientos financieros, siendo muy notoria la fuerte disminución del dinamismo del gobierno general.

Cuadro 15

CENTROAMÉRICA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN POR RAMAS -PROMEDIO ANUAL (1990-1996)



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

tradicionales la proporción destinada al mercado regional, pasó de **15 %** en 1990 a **21 %** en 1996. El incremento de la importancia relativa de las nuevas exportaciones en este período, diferenciado por país, señala que tras la superación de la barrera del 50% no es mucho lo que se avanza. Mientras en Nicaragua y Honduras la proporción de exportaciones no tradicionales en el período pasó de **27% a 51%** y de **20% a 41 %** respectivamente, en los países con más desarrollo de su capacidad exportable, la transformación de la estructura de la oferta exterior parece tender al equilibrio. Así en Costa Rica las exportaciones no tradicionales pasaron de **53% a 55%** en el mismo período, mientras que en Guatemala y El Salvador con una mayor capacidad exportadora que Honduras y Nicaragua se observa una transformación más importante que la de Costa Rica pero todavía menor que la de estos países. En Guatemala pasaron de **45% a 58%** del total de exportaciones, mientras que en El Salvador el cambio fue de **49% en 1990 a 61 %** en 1996. Nótese que, para 1996, solamente El Salvador había logrado superar la barrera del **60%** en la contribución de las exportaciones no tradicionales al valor de la exportación total.

Cuadro 16

**CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE
LAS EXPORTACIONES REGIONALES
PORCENTAJES DEL TOTAL**

Composición	1990	1996
Total	100	100
Tradicionales	57,9	45.7
Café	24,4	19.4
Banano	17,9	13,2
Carne	3,7	1,2
Azúcar	5,7	4.4
Mariscos	3,1	5.8
Cacao	0.0	0.0
Algodón	1,5	0,8
No tradicionales	42.1	54.3
A Centroamérica	15,0	21.7
Otros	27.1	32.7

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Se observa, por último, que la consolidación de un modelo exportador parece sensible a la antigüedad del proceso de reformas o a la juventud del período de pacificación. Analizando el origen de las exportaciones centroamericanas (Cuadro 17), se vislumbra incremento de la proporción costarricense al pasar de 32% a 35% entre 1990 y 1996. Este crecimiento se complementa con las pérdidas de contribución relativa de Honduras y en menor medida de Nicaragua. Guatemala y El Salvador permanecen estable.

Cuadro 17

**CENTROAMÉRICA: ORIGEN POR PAÍS DE
LAS EXPORTACIONES REGIONALES
PORCENTAJE DEL TOTAL REGIONAL**

Exportaciones totales	1990	1996
Región	100	100
Costa Rica	32,9	35,3
El Salvador	13,2	12,9
Guatemala	27,5	27,0
Honduras	18,9	15,3
Nicaragua	7,5	6,6

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

En síntesis, es posible indicar que la pérdida neta del poder de los negocios agrícolas, tendencialmente menor en las actividades agroexportadoras tradicionales, contrasta con el impulso del comercio y los negocios bancarios, especialmente en países que han basado su estrategia de crecimiento en el impulso del mercado regional como es el caso de El Salvador y en menor medida Guatemala. Honduras y Costa Rica por el contrario han orientado sus actividades fuera del área, en especial por medio de la industria de maquila y del turismo, mientras Nicaragua parece anclada en el dinamismo precario de su propio mercado interno.

Todo este proceso se manifiesta también en la organización de la oferta de capitales. El volumen del crédito destinado al comercio crece en toda la región mientras las porciones dirigidas a los sectores

agropecuarios e industriales muestran menor sagacidad, (Cuadro 18). Para toda la región, el porcentaje de crédito destinado al sector agropecuario bajó de 18% de las nuevas colocaciones en 1990, a 14,8% en 1994. La caída fue mucha más severa en Costa Rica (11 % al año) y en Guatemala (10% al año); en Honduras la reducción es importante, pero ligeramente inferior al ritmo de los anteriores países. En El Salvador, aunque hay una reducción apenas perceptible, el nivel señala estabilidad mientras que Nicaragua es el único caso en donde se observa un ligero incremento.

La liberalización del mercado financiero en Centroamérica⁸⁸ ha permitido que el desestímulo de las actividades agropecuarias sea visto como resultado de la gestión de los mercados y no de una imposición política del gobierno de turno. Eso explicaría la actitud pasiva de los sectores del agro ante esta situación. Los poderosos han procurado mantener sus actividades y reconvertir sus capitales hacia nichos más dinámicos. Los débiles son quienes protestan, incluso a nivel regional, pero la dinámica de la movilización social agraria en Centroamérica todavía está en primer lugar centrada en el problema de la tierra.

La ganancia es para el sector comercial. En Nicaragua y Honduras las actividades comerciales concentran prácticamente la mitad de las nuevas colocaciones crediticias, tras un rápido crecimiento en los años de la reforma. En Guatemala y Costa Rica el aumento del crédito comercial contrasta notoriamente con la reducción del aporte a los sectores industriales. En El Salvador, sin embargo, se observa una situación inversa, es decir, el fortalecimiento del financiamiento al sector industrial en contraste con una disminución del crédito comercial que en 1990 alcanzaba el 56% y en seis años había bajado 20 puntos porcentuales. Este fenómeno posiblemente encuentra explicación en las necesidades de reconstrucción de la planta industrial salvadoreña, una de las más favorecidas por el proceso de integración sustitutiva en los sesentas y setentas y mucho más severamente afectada por la guerra que, por ejemplo, sus competidores guatemaltecos.

88. Un excelente análisis de este proceso se encuentra en Evans (1998).

Cuadro 18

**CENTROAMÉRICA: DESTINO DE LAS NUEVAS
COLOCACIONES CREDITICIAS POR RAMA DE ACTIVIDAD
PORCENTAJE DEL TOTAL
-1990-1996-**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica							
Agropecuario	18,4	16,6	15,1	12,0	10,3	8,0	0,0
Industria	44,0	44,0	33,0	25,0	22,6	23,5	0,0
Comercio	16,7	19,5	20,3	26,1	26,3	26,6	0,0
El Salvador							
Agropecuario	13,8	16,4	16,6	16,3	12,8	9,1	8,9
Industria	17,0	22,0	27,9	24,5	24,9	22,4	20,8
Comercio	55,9	46,9	31,3	33,7	27,9	36,1	40,6
Guatemala							
Agropecuario	15,7	14,6	12,6	10,1	11,0	8,9	9,6
Industria	28,8	24,1	21,5	15,1	16,0	16,0	9,0
Comercio	29,3	24,9	29,6	35,5	35,8	35,7	36,3
Honduras							
Agropecuario	18,4	16,0	14,9	12,6	12,6	9,7	10,2
Industria	23,1	25,0	22,8	19,0	15,3	14,3	20,0
Comercio	36,2	39,4	35,9	41,4	47,4	49,3	44,5
Nicaragua							
Agropecuario	24,1	30,2	38,7	33,6	24,9	22,4	16,9
Industria	32,0	30,5	28,0	26,5	30,2	28,2	29,1
Comercio	43,6	38,7	31,1	39,3	44,0	47,5	41,2
Región							
Agropecuario	18,1	18,7	19,6	16,9	14,3	13,5	11,8
Industria	29,0	29,1	26,6	22,0	21,8	22,2	19,6
Comercio	36,3	33,9	29,7	35,2	36,3	39,8	39,4

Nota: Los datos de 1996 son preliminares.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

LOS RENDIMIENTOS SOCIALES DE LA DEMOCRACIA

Naturalmente, todo avance en el proceso democrático depende de la voluntad de la población para llevarlo adelante. En situaciones en que la democratización coincide con un mejoramiento en las condiciones generales de vida de la población, es probable que se observe una relación de correspondencia entre el bienestar material y la vida en democracia. No obstante, en condiciones en las que tal correspondencia no ocurre, no es improbable aunque tampoco interesa aludir a ningún mecanicismo en la relación, que la población se aliene del proceso democrático en tanto este no parece producirle mayores rendimientos en términos de mejoría en sus condiciones de vida.

Según Lipset, Seong y Torres (1993), los rendimientos sociales de la democracia se refieren al avance que observan las sociedades en relación con indicadores de calidad de vida. Por su efecto sobre el bienestar a largo plazo, estos autores centran el análisis en tres indicadores: escolaridad, esperanza de vida y mortalidad infantil.

Una rápida observación de la situación centroamericana en 1995 respecto de estos indicadores (cuadro 19) refleja que la mortalidad infantil supera los 40 por mil en todos los casos con la excepción de Costa Rica en donde llega al 14 por mil nacidos vivos (52 por mil en Nicaragua, 48 en Guatemala, 45 en El Salvador y 43 en Honduras). La escolaridad promedio para la población mayor de 25 años era de

3,2 y 3,8 años para Guatemala y Nicaragua; 4,1 y 4,3 para El Salvador y Honduras y 6 para Costa Rica. La esperanza de vida al nacer era en 1993 de 65 años en Guatemala, 67 en Nicaragua y El Salvador, 68 en Honduras y 75 en Costa Rica. Nótese que en todos los casos Costa Rica muestra mejores indicadores de calidad de vida y Honduras es el país que más se acerca. Ambos casos, aunque con distancias, reflejan procesos democráticos más duraderos. En consecuencia es equivocado afirmar que la democracia no ha producido suficientes rendimientos a la población desde el punto de vista de lo social, dada la relativa juventud de los procesos democráticos en la región y la evidencia de un mejor desempeño social en los países que muestran mayor tradición democrática.

Cuadro 19

CENTROAMÉRICA: RENDIMIENTOS SOCIALES
DE LA DEMOCRACIA
-1995-

	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua
Mortalidad infantil ^a	13,7	45,6	43,0	48,5	52,2
Escolaridad ^b	6,0	4,1	4,3	3,2	3,8
Esperanza de vida ^c	76,3	66,6	67,8	64,8	66,6

- a. Tasa por mil nacidos vivos.
b. Años promedio de educación formal.
c. Esperanza de vida al nacer 1990-1995.

Fuente: FLACSO, 1998.

No obstante, la distancia todavía sensible entre los indicadores más positivos de Costa Rica y los del resto de países señala la existencia de una situación de estancamiento social. Este proceso de estancamiento social debe ser atribuido no al avance de la democracia sino a las dificultades para su consolidación. La responsabilidad pública con el logro de sistemas sociales más equitativos se refleja en los exiguos gastos sociales de la región. De nuevo, la comparación con Costa Rica permite establecer un parámetro no necesariamente

óptimo pero sí indicativo de la magnitud de las necesidades sociales de los restantes países de la región.

En Costa Rica el gasto público representaba 25 % del **PIB** en 1995. En contraste esa proporción alcanzaba 13 % en El Salvador. En 1994, 43 % del gasto del Gobierno Central costarricense se destinó a salud y educación, 30% en Guatemala, 29% en Nicaragua, 26% en Honduras y 21% en El Salvador, (Esquivel, 1993).

Obsérvese que las proporciones se refieren a niveles de gasto público que son considerablemente más bajos en los demás países respecto de Costa Rica. Esto, aunado a la deuda social acumulada durante largos períodos de dominio autoritario, permite comprender la magnitud de la tarea de reconstrucción social que afrontan las noveles democracias de la región.

La construcción de ciudadanías sociales en la región es una tarea urgente en vista de la magnitud de los desequilibrios que se afrontan. En lo sucesivo pretendo demostrar como más allá de las dicotomías tradicionales, se puede analizar la dinámica de la exclusión social a partir de la evolución de dos tipos de indicador: por un lado, la dinámica de la pobreza, y por el otro, el problema más general del empleo. En el balance de la pobreza pueden confirmarse las dimensiones de la falta de integración social en un momento dado. La inserción laboral por otra parte puede servir de parámetro para identificar las posibilidades de integración futura dado que una adecuada inserción, con ingresos estables y crecientes, garantiza niveles de consumo más allá de lo básico y posibilidades de reproducción y movilidad social futura en el tanto se complementen con políticas integrales de desarrollo social, en particular salud y educación. La "precarización" de los mercados de trabajo por el contrario induce a la ampliación de las incapacidades familiares para sobrellevar el futuro, concentrando la administración de los escasos recursos disponibles en la satisfacción de las necesidades humanas más elementales e inmediatas: alimentación, techo y vestido.

POBREZA Y EXCLUSIÓN

En este análisis consideramos la ponderación de los niveles de pobreza en una población como expresión del grado de desarrollo de la ciudadanía social. Dado que se parte de un modelo no dicotómico, se observan tres grados potenciales de integración: exclusión, vulnerabilidad e inclusión. En esas condiciones un individuo puede localizarse en situación de exclusión social aun cuando su nivel de ingreso per cápita lo sitúe por encima de la línea de pobreza.

En situación de exclusión relativa, que puede denominarse condición de vulnerabilidad, es posible encontrar sectores sociales cuyas actividades están fuera de los círculos dinámicos de la producción y el consumo. Ello los obliga a desplazamientos dentro de actividades económicas, generalmente hacia abajo dado que en cada movimiento se pierden garantías sociales acumuladas. También esta situación de exclusión relativa o vulnerabilidad puede contribuir a la ampliación de migraciones desde zonas deprimidas a zonas dinámicas.⁸⁹ La exclusión absoluta se refiere a la imposibilidad de inserción tanto en actividades dinámicas como no dinámicas dentro del territorio. La población en esta situación queda limitada a la supervivencia en el marco de la pobreza extrema y eventualmente opta por la exclusión física definitiva migrando fuera del territorio nacional. No se sigue de ello que todos los migrantes internacionales son excluidos absolutos, sino que existe una buena posibilidad de que una parte de quienes emigran del país es porque encuentran recortadas sus posibilidades de inclusión, hasta en condiciones vulnerables.

La cuestión de las migraciones y su efecto en la dinámica de la inclusión merece más atención de la que aquí es posible. No obstante, vale destacar que de los cinco países solamente Costa Rica y Honduras, en menor medida, no presentan los altos niveles de emigración que, por otro lado, muestran Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Datos presentados por Castillo y Palma (1996) indican que entre 1980 y 1990 la población de origen centroamericano en los Estados Unidos pasó de 270 mil a poco más de un millón de personas. De ese total

89. Sobre las características de las migraciones y el perfil de los migrantes centroamericanos véase Castillo y Palma, 1996.

la contribución por países muestra alrededor de 46% de origen salvadoreño, 22% guatemalteco, 16% nicaragüense, 10% de Honduras y 4% de Costa Rica. Los flujos en la década del noventa se han mantenido altos a juzgar por los datos relativos a El Salvador. En 1994 cifras oficiales estadounidenses estimaban en 700 mil personas la población salvadoreña en ese país (Orozco, de la Garza y Baraona, 1997), cifra muy superior a los 465 mil reportados en el censo de 1990. Por otra parte, se estima que 500 mil nicaragüenses podrían vivir y trabajar en Costa Rica mientras que algo como 250 mil podrían localizarse en los Estados Unidos. Esta cantidad de personas representa casi una quinta parte de la población total del país.

Esta población cambia las posibilidades del análisis de la exclusión social dado que presentan tanto rasgos excluyentes como incluyentes: las remesas familiares permiten aumentar la capacidad de integración de los familiares que permanecen en el país; la ausencia física de los migrantes tiene un efecto sobre las estimaciones estadísticas de empleo y pobreza, mientras en los países de destino se presentan también como población invisible. En síntesis, los migrantes han hecho renuncia a sus derechos de ciudadanía formal, y el insertarse precariamente en los mercados laborales de destino, permanecen al margen de los derechos de ciudadanía sustantiva.

La dinámica de la pobreza en la región indica, en primer lugar, que no se trata de situaciones marginales que afectan a conjuntos reducidos de población sino de fenómenos generalizados que atestiguan la incapacidad de los sistemas políticos y de las medidas económicas para garantizar condiciones de vida decentes para el mayor número de población. Aun en Costa Rica, donde los indicadores sociales señalan una situación privilegiada respecto de la mayor parte de países de América Latina, algunas mediciones de pobreza estiman que el fenómeno puede abarcar a un tercio de la población. ¹

90. Debe recordarse que el análisis comparado de indicadores de pobreza se enfrenta con la dificultad del origen relaciona! y por lo tanto específico de la medición en cada país. La ponderación de la capacidad de compra de los ingresos estimados está referida a patrones culturales de consumo y a la definición también específica de satisfacciones de necesidades básicas. Las intensidades de la pobreza son siempre desiguales de país en país y en cada momento histórico. Por ello, los datos que se presentan y el análisis que de ellos se deriva deben tomarse como aproximaciones específicas al problema que interesa caracterizar.

Recientes investigaciones en Centroamérica han explorado la dinámica del empobrecimiento a partir de la información que puede obtenerse con la aplicación del método combinado de medición de pobreza. Este procedimiento consiste en el cruce de los métodos de línea de pobreza (LP) con necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁹¹ para una exploración dinámica de los procesos de empobrecimiento.⁹² Usando esta metodología se obtienen cuatro segmentos de pobreza: 1. no pobres, 2. pobres por ingreso o nuevos pobres, 3. pobres inerciales o por insatisfacción de necesidades básicas y 4. pobres estructurales que son los que presentan privación en las dos metodologías. Estos segmentos pueden ser integrados en los tres niveles de inclusión de que hablan Bustelo y Minujin: los incluidos, que corresponden a la casilla no pobres en el método combinado; los excluidos, que se refieren a los pobres estructurales; y los vulnerables, quienes presentan condición de pobreza en uno de los dos métodos y que se denominan inerciales y recientes.

Observando los datos del cuadro 20, se tienen dos modelos claramente diferenciados: el caso costarricense que presenta una tendencia de inclusión con claros riesgos de vulnerabilidad; mientras que en Honduras, Nicaragua y El Salvador la situación de inclusión es experimentada por un porcentaje de población que no alcanza el tercio del total. No obstante, dada la ponderación desigual de los niveles de pobreza inercial y reciente, el modelo nicaragüense y salvadoreño sería de exclusión en descenso, mientras que el hondureño sería de exclusión en ascenso, dado que en este país los nuevos pobres son proporción mayoritaria respecto de los inerciales.

91. Los datos originados en el método LP no son problemáticos porque está relativamente aceptado un método estandarizado, que incluye establecimiento de un costo promedio de canasta básica alimentaria que se compara con el ingreso per cápita de la unidad familiar. Una observación por debajo del costo de la canasta indicaría pobreza extrema mientras que una observación de ingresos por debajo del costo de 2 canastas indica pobreza básica. Respecto del método NBI hay mayores controversias, no obstante los datos presentados contienen los siguientes parámetros comunes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillados. En Nicaragua y Honduras se consideró además el estado general de la vivienda, el nivel educativo de los adultos y la razón de dependencia económica del hogar.
92. Sobre el método combinado, véase Katzman (1989).

La medición del grado de exclusión social derivado de la aplicación del método combinado a los países analizados permite observar patrones diferenciados en tres sentidos por los menos: En primer lugar, se observa que las imágenes de integración social se deterioran en los tres países si se compara la proporción de excluidos que se derivan de la medición de pobreza con base en la línea de ingreso, que es el método utilizado por los gobiernos, con los datos derivados del método combinado. Mientras con el primer indicador se considera en pobreza a 57% de las familias en Nicaragua, 72% en Honduras, 61% en El Salvador y 20% en Costa Rica, las cifras de exclusión y vulnerabilidad derivadas del método combinado nos señalan problemas de integración social en proporciones del 72%, 78%, 80% y 32% respectivamente. En todos los casos superiores a la imagen más positiva de la dicotomía pobres-no pobres.

Cuadro 20

**CENTROAMÉRICA: POBREZA Y NIVELES
DE VULNERABILIDAD**

	Honduras (1996)	Costa Rica (1994)	Nicaragua (1996)	El Salvador (1990)
No Pobres (incluidos)	22	68	28	20
Inerciales (Vulnerables)	5	10	23	19
Recientes (Vulnerables)	26	15	13	10
Estructuras (Excluidos)	46	7	36	51

Nota: Los datos para Costa Rica y Honduras son totales nacionales. En Nicaragua incluyen solamente el área urbana.

Fuente: Briones (1992), Del Cid y Kruijt (1997), Renzi y Kruijt (1997) y Sojo (1997).

En segundo lugar, se nota una situación inversa entre Costa Rica y los otros países respecto del grado de integración social, mucho más intensa en Costa Rica. De hecho se trata de una especie de retrato en negativo: la proporción de incluidos en Costa Rica es semejante a

la proporción de excluidos en el resto. Esta observación tiene fundamento en la observación impresionista de los niveles de vida relativos, pero no debe desprenderse de la ponderación estricta de los datos presentados dado que estos se originan en metodologías no necesariamente comparables y para momentos distintos.

La tercera observación se refiere a la cuestión de la vulnerabilidad. Se nota también un comportamiento inverso en la proporción de pobreza inercial y reciente en Nicaragua y El Salvador con respecto a Honduras. En los tres casos, estos "pobres" suman por arriba del 30% (36%, 29% y 31% respectivamente), pero en Honduras el movimiento es más bien descendente (por predominancia de la pobreza reciente), mientras en Nicaragua y El Salvador da una sensación de ascendencia, dada la mayoritaria proporción de pobreza inercial que es la resultante de disposición de un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza, pero insuficiente todavía para satisfacer algunas necesidades elementales.

La explicación puede estar relacionada con la situación de la postguerra tanto en Nicaragua como en El Salvador que permite una relativa activación de los ingresos familiares aunque, en un escenario de reforma económica, apenas suficiente para hacer frente a las necesidades básicas. En el caso hondureño la mayor proporción de pobreza reciente indicaría un fenómeno amplio de caída de ingresos familiares asociado generalmente a las medidas de reforma económica y a los efectos depresivos sobre ciertas actividades económicas.

Los datos señalan un predominio de la situación de vulnerabilidad sobre la condición de pobreza en el caso de Costa Rica. En Nicaragua proporciones semejantes de población se encontrarían en situación de exclusión y vulnerabilidad, mientras en el caso de Honduras los vulnerables alcanzan dos terceras partes de los excluidos. En El Salvador los vulnerables alcanzan una proporción equivalente al 56% de los excluidos. El hecho de que solo en Costa Rica los individuos localizados en condición de vulnerabilidad superen a los excluidos podría indicar que la tendencia a la vulnerabilización de las posiciones sociales es mayor cuando se dispone de umbrales de consumo más alto; es decir, que la vulnerabilidad es una manifestación clara de empobrecimiento social y no de ascenso gradual como también podría suponerse.

El riesgo de exclusión está también asociado a la problemática del empleo y la inserción laboral. El dinamismo general de ciertas actividades puede favorecer la expansión de la demanda laboral, pero ello no necesariamente mejora las probabilidades de inclusión para el conjunto de la fuerza de trabajo.

EMPLEO Y EXCLUSIÓN

Las posibilidades de generación de empleo son desiguales entre los países y dentro de ellos mismos, en el ámbito rural respecto del urbano. También es desigual la capacidad de integración social generada por los mercados de trabajo. Por ejemplo, las actividades industriales y agrícolas requieren de mayor cantidad de fuerza de trabajo con menos calificación educativa que las actividades comerciales, financieras y gubernamentales. Consecuentemente, pueden generar mayor cantidad de empleos pero de baja remuneración. El proceso de globalización ha inducido desestímulos para la inversión en estas actividades, lo que ha generado limitado crecimiento o decrecimiento real. Esta situación victimiza fuertemente a segmentos sociales mayoritarios que han perdido puestos de trabajo en las actividades transformativas tradicionales y no necesariamente han logrado insertarse adecuadamente en el nuevo mercado laboral.

Los cambios generados en la estructura social derivados de las transformaciones productivas tienden a ser, por sus características, distributivos y permanentes.⁹³ Esto quiere decir que afectan de manera desigual a los distintos grupos sociales y que tales efectos no son temporales sino duraderos. Por ejemplo, el deterioro de las actividades industriales y agropecuarias para el consumo interno tiende a inducir o la desaparición de la empresa o su reconversión hacia el sector servicios o a la producción de transables. Cualquiera de estas dos rutas no es reversible por lo que se refiere a empleos perdidos.

93 Sobre este tema, véase la propuesta analítica de Przeworski, 1991, recuperada en el capítulo 8. La distinción de la intensidad y calidad de los efectos sociales de la reformas económicas es crucial para la ponderación de opciones política y la identificación de posibilidades de desarrollo futuro.

Uno de los cambios más importantes está relacionado con la pérdida de centralidad social y política del empleado público como categoría social. Hasta los años ochenta, la expansión de la actividad pública convirtió el empleo en este sector en una posibilidad real de estabilidad y ascenso social para buena parte de la población económicamente activa. En los países con Fuerzas Armadas el enlistamiento forzado contribuía a ampliar la pertenencia y la dependencia ciudadana respecto del empleo público. En Nicaragua y en Honduras pese a la obligatoriedad y arbitrariedad del enlistamiento obligatorio, vigente hasta 1991 y 1995 respectivamente, lo cierto es que la carrera militar se presenta como actividad profesional de prestigio, incluso como una posibilidad real de ascenso social o de reposicionamiento de clase. Es también expresión de uno de los pocos segmentos laborales que continúa masculinizado: en Nicaragua mientras la mayoría de las trabajadoras del Estado se ubica en educación y salud (65%), los hombres se agrupan fuertemente en el área de seguridad (32%). (GTZ-INIM, 1997).

La evolución del empleo público señala cambios más intensos ahí donde el desarrollo del Estado estuvo asociado a modelos de gestión social actualmente en crisis. En Nicaragua (Evans, 1995), dada la mayor magnitud relativa del empleo público, es donde se observa una reducción más intensa. El proceso comenzó con la llamada "compactación" realizada a partir de las reformas de 1988 y que consistió en un programa de despidos sin compensación que dejó en el desempleo y la informalidad alrededor de 17.000 empleados públicos. En el período de gobierno de Violeta Barrios, el programa de "Conversión Ocupacional", diseñado por la AID y semejante al Plan de Movilidad Laboral de Costa Rica, estableció incentivos de hasta US\$2.000 para los funcionarios que voluntariamente se acogieran al programa. El resultado fue la disminución de cerca de 22.500 empleados públicos en el primer año de operación del programa. En el caso de Honduras, las medidas de reducción de la planilla han superado las proyecciones del gobierno. En 1996 el Gobierno hondureño había reportado recortes de planilla del 17% tanto en instituciones descentralizadas como en el Gobierno Central. Esta proporción superó con creces los compromisos establecidos en el Programa de Modernización del Estado establecidos en 10% de la planilla con

exclusión de los empleados de educación y salud. De este modo entre 1994 y 1996 se redujeron 7.200 puestos de trabajo en el sector público de ese país.

La situación en Costa Rica es muy compleja porque se han ensayado sin sustancial éxito múltiples proyectos de reducción de empleo público. Con el programa de estabilización de principios de los ochenta, se congelaron nuevas contrataciones y más adelante en medio de las exigencias de los programas de ajuste estructural se diseñaron mecanismos de reducción de empleo primero compulsivos y luego voluntarios con los mismos efectos observados posteriormente en el caso de Nicaragua: una deserción mayor de recursos calificados dada la incapacidad de los mercados laborales privados para absorber nuevos contingentes de desempleados. Finalmente, el cierre de algunas instituciones ha producido también disminución de la carga laboral del Estado. Tras 15 años de reformas económicas y de controles severos sobre la expansión del empleo público, se tiene que la reducción neta entre 1980 antes de la crisis, y 1996 es de aproximadamente un 3% de la ocupación total. Se ha pasado de 18% a principios de la década a 15% en la actualidad, en un proceso que no muestra una reducción constante. Como resultado, actualmente se cuentan alrededor de 183 mil empleados públicos contra 173 mil al inicio de las reformas estructurales en 1986 y 145 mil en 1980. Después del ajuste antiestatista, la planilla del Estado costarricense ha crecido en cerca de 40 mil puestos de trabajo. Esta mayor rigidez del empleo público en Costa Rica se refleja en el hecho de que en este país el dinamismo de los gastos de operación es mayor que en Honduras y Nicaragua.

En El Salvador, los datos de Eekhoff (1998) indican una reducción de 3 % en la participación del empleo público en la **PEA** entre 1988 y 1991; mientras que para Guatemala entre 1986 y 1989 la proporción de empleo público pasó de 6,4% a 7,1 %. En Guatemala, donde el empleo público es muy reducido respecto de los niveles de los restantes países, el proceso de transformación económica, que presenta objetivos de modernización del Estado entendiendo por tales la privatización, desmonopolización y reordenamiento institucional, ha topado con una fuerte oposición sindical y con los avalares de un proceso político accidentado. Como lo señala Pape (1996:2) hasta

1996 "los cambios institucionales no han sido sistemáticos ni se vislumbra una estrategia explícita de modernización del Estado." En El Salvador, durante 1996 se realizaron esfuerzos fiscales en el marco de un programa de movilidad laboral para disminuir la planilla del Estado en alrededor de 10%, es decir eliminar del sector público 14.000 puestos de trabajo (CMCA, 1997:73).

El cese del dinamismo de la actividad gubernamental donde lo hubo, o la persistencia de patrones minimalistas como en Guatemala, junto a la proliferación de las valoraciones negativas respecto de la gestión del Estado -sustentada en motivaciones exclusivamente fiscales- frente a las virtudes de la empresa privada contribuyeron a cerrar el camino hacia el empleo público como instrumento de posicionamiento social. Hoy día, en términos generales, los empleados públicos en Centroamérica son menos relativamente y los atractivos culturales de la función pública han disminuido no solo como resultado de la erosión del peso social sino también como efecto de la ampliación de las ventajas de estar en lo privado y del desprestigio de una gestión pública cada vez más viciada de corrupción.

Otras actividades que han expulsado fuerza de trabajo son las agropecuarias y las industriales. En el caso de la expulsión de trabajo agrícola, se produce un efecto distributivo localizado en los grupos sociales del agro con bajo nivel educativo que, como resultado de la rigidez y precariedad de sus mercados tradicionales de trabajo, no encuentran más salida que el desplazamiento. En unos casos hacia zonas económicamente más dinámicas dentro del territorio nacional, en otros casos hacia el exterior.

La pérdida es cuantiosa. En Costa Rica el empleo en actividades agropecuarias cayó de 26% en 1990 a 22% en 1996, lo que significa una pérdida neta de empleos en ese sector de 9.000 a lo largo del período. Lo mismo ocurrió con la industria cuya contribución bajó de 18% en 1990 a 16,5% en 1996, y aunque no reportó caída en el período sí se observa disminución de cerca de 3.900 empleos industriales entre 1995 y 1996. (MIDEPLAN, 1997). En el caso de Honduras, datos del Banco Central indican que la caída de peso relativo de la población ocupada en labores agropecuarias fue de 45% en 1992 a 43% en 1994. Minería e industria han permanecido estables. (Robleda, 1996) En Guatemala, los empleos agropecuarios disminuyeron

en más de 65 mil puestos entre 1990 y 1996, pasando de 35% de la población ocupada a 25% en el último año.⁹⁴

La contrapartida de la expulsión del trabajo agrícola es la incapacidad de generación de nuevo empleo producido por las ramas dinámicas de la industria y los servicios. Por lo menos así ha sido estimado por estudios multinacionales del Banco Mundial (Citados por Frundt, 1995). Esta incapacidad conduce a la ampliación del empleo informal y a sus manifestaciones más recientes. La excepción sería el caso de la maquila que se ha convertido en la actividad de mayor expansión de empleo en la región. Según Willmore (1997:181), en Honduras el empleo maquilero pasó de 9.000 puestos en 1990 a 20.000 en 1991 y 48.000 en 1995.

Funkhouser y Pérez Sáinz (1997) han examinado la evolución reciente del empleo en Centroamérica distinguiendo 9 sectores laborales: moderno agrícola, subsistencia agrícola, formal, informal, público, doméstico, transables nuevos, inclasificables y desempleados.⁹⁵

Los datos del cuadro siguiente permiten una aproximación a la estructura del empleo, basada en las posibilidades de inserción a las exigencias de los mercados internacionales. Primero, es destacable que en todos los países el sector informal capta la mayor proporción del empleo, con niveles superiores al 25% en el caso de Costa Rica y de hasta 44% en El Salvador. En segundo lugar, es notoria la relativamente escasa captación de empleo por las actividades económicas propias del nuevo esquema de desarrollo aperturista, como se desprende de la observación de los datos de empleo en el sector moderno agrícola y en el de bienes transables.

Respecto del dinamismo observado en cada una de esas actividades en los últimos años, los datos del cuadro 22 permiten las siguientes observaciones. Primero, la pérdida de dinamismo del

94. Los datos son del Banco de Guatemala. 1997. Las cifras de empleo solo corresponden a la población cotizante al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

95 La definición de las categorías indica que la distinción entre moderno agrícola y de subsistencia descansa en el tamaño de las unidades y en el empleo de profesionales y técnicos adscrito al primer segmento. Lo mismo ocurre en la definición de empleo formal e informal. Los bienes transables son básicamente exportaciones agrícolas no tradicionales, maquila y turismo.

Cuadro 21

CENTROAMÉRICA
COMPOSICIÓN DE LA PEA POR ÁREA LABORAL
 -% PEA-

	Costa Rica (1992)	Honduras (1992)	Nicaragua (1993)	El Salvador (1991)	Guatemala (1989)
Moderno agrie.	10,0	8,3	4,8	5,4	12,6
Subsistencia agrie.	14,0	28,3	23,1	4,3	31,8
Formal	21,6	13,7	6,5	20,1	13,4
Informal	26,7	29,7	37,5*	44,3	29,3
Público	15,6	10,0	12,6	13,2	7,1
Doméstico	3,6			5,1	
Transables nuevos	7,6	2,3			3,7
Inclasificables	0,5	1,9	4,1	0,2	0,3
Desempleados	4,1	2,3	11,4	7,5	1,9
PEA total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Incluye Doméstico.

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz (1997). Con datos de Cordero y Mora (1997); Rocha y Terán (1997) Gómez y Guillen (1997), Carrera (1997) y Eekhoff (1997).

empleo agrícola se localiza en las unidades de subsistencia con la excepción de Nicaragua en donde parece un fenómeno más generalizado que abarca también el sector moderno. En El Salvador las actividades agropecuarias, modernas y de subsistencia, muestran altas tasas positivas aunque su contribución porcentual al empleo es extraordinariamente baja comparada con los demás países. Solamente Nicaragua muestra tasas negativas en el crecimiento de los empleos formales y en el empleo público, aunque este permanece estancado en el caso de Costa Rica y se encuentra en descenso en El Salvador. Honduras muestra un crecimiento muy acelerado de los empleos informales, solo superado por un significativo crecimiento superior al 12% en El Salvador, pero al mismo tiempo presenta el avance más importante del empleo en el sector de transables nuevos, aun cuando ello se debe a la baja contribución al inicio de la serie de este sector laboral. En síntesis, la mayoría del empleo en Honduras se concentra en la informalidad urbana y la subsistencia agrícola, lo mismo que sucede en Nicaragua aunque hasta 1990 esa situación era compensada

por una presencia ampliada de empleo público. En Costa Rica la situación muestra que el sector informal se mantuvo creciendo entre 1989 y 1992 por encima del dinamismo mostrado por el sector público y el de subsistencia agrícola. En El Salvador casi 45% de los trabajadores permanecen en la informalidad, mientras que en Guatemala más de dos tercios de la población labora en actividades de subsistencia agrícola e informalidad urbana.

El resultado general de este proceso de transformación del mercado laboral tiende a la "precarización" y a la exclusión. La idea de precarización sugiere deterioros en la calidad de los trabajos y en sus remuneraciones y prestaciones. Utilizando los datos de Funkhouser y Pérez Sáinz (1997) sobre tasas anuales de crecimiento del ingreso mensual real promedio para los sectores laborales estudiados (Cuadro 23), se observa que los salarios generados por el sector informal aumentan en Guatemala, se mantienen relativamente estables en Nicaragua y Costa Rica, pero decrecen significativamente en Honduras y El Salvador. Solamente en Honduras los ingresos en actividades de subsistencia agrícola aumentan. En relación con la producción de bienes transables en el ámbito agrícola o urbano Honduras y Costa Rica muestran un fenómeno inverso: en Honduras aumentan los ingresos en el sector de transables nuevos, pero disminuyen en el moderno agrícola; en Costa Rica ocurre el fenómeno contrario. Por último, es destacable que en el caso de El Salvador ningún sector laboral muestra incremento en ingresos reales, por lo que solamente se pueden hacer estimaciones de la magnitud diferencial de las pérdidas por sector. Así las pérdidas menos cuantiosas se localizan en el sector público y en mayor medida en el sector doméstico.

Cuadro 22

CENTROAMÉRICA
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR PAÍS
Y SEGÚN SECTOR LABORAL
-porcentajes y tasas anuales de crecimiento-

Sectores laborales	Honduras		Nicaragua		Costa Rica		El Salvador		Guatemala	
	1989	89-92	1985	85-93	1989	89-92	1988	88-91	1986-86-89	
Moderno	6,7	13,2	5,5	-2,0	9,8	2,5	4,0	21,4	12,1	5,0
Subsistencia										
agrícola	35,2	--3,0	22,3	0,1	16,0	-2,4	3,3	19,7	35,0	0,3
Formal	11,5	11,7	7,7	-2,3	19,0	6,9	21,0	5,6	9,6	18,5
Informal	26,8	8,6	31,7	1,9	27,3	1,2	39,3	12,3	29,3	3,7
Público	9,3	7,3	31,0	-7,7	16,2	0,7	16,3	-0,5	6,4	7,6
Doméstico	5,2	-7,1		....	....	....	6,5	-1,5	....	....
Transables										
nuevos	1,1	42,0	....		6,8	6,4			3,9	1,8
Inclasificables	1,1	30,0	1,0	34,7	1,2	-18,7	0,3	-6,7	0,3	-2,3
Desemp,	3,0	-4,6	0,7	181,3	3,8	4,6	9,4	-0,7	3,5	-13,1
PEA Total	100,0	4,5	100,0	-0,4	100,0	2,0	100,0	7,3	100,0	3,7

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz, 1997.

Cuadro 23

CENTROAMÉRICA
INGRESO MENSUAL REAL PROMEDIO POR PAÍS
Y SEGÚN SECTORES LABORALES
-Tasas anuales de crecimiento-

Sectores laborales	Honduras (1989-92)	Nicaragua (1985-93)	Costa Rica (1989-92)	El Salvador' (1988-91)	Guatemala (1986-89)
Moderno					
agrícola	-4,0	2,2	1,8	-8,2	-10,6
Subsistencia					
agrícolas	2,2	-1,4	-2,0	-7,3	-1,0
Formal	-3,7	7,6	-0,6	-7,5	1,4
Informal	-3,5	0,7	0,2	-8,7	2,6
Público	-8,2	2,5	-0,5	-6,9	-1,0
Doméstico	-1,9	—		-2,9	—
Transables					
nuevos	3,1		-2,8	—	-0,5
Inclasificables	-19,4	-3,2	4,6	27,1	33,4

1. Solo incluye áreas urbanas.

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz (1998:298).

Estos elementos muestran la diversidad de situaciones que pueden conducir a problemas de exclusión o vulnerabilidad entre los grupos más numerosos de la población centroamericana. La indagación de las posibilidades de exclusión respecto del empleo, que proponemos a continuación, proviene de la combinación de los datos de la compilación de Funkhouser y Pérez Sáinz con los tres niveles de inclusión planteados por Bustelo y Minujin (1997).

En teoría, los niveles de *inclusión* pueden integrar a los segmentos *moderno agrícola* y *transables nuevos* porque son los que se dinamizan potencialmente con el nuevo esquema globalizado. Según Bustelo y Minujin, la inclusión laboral estaría caracterizada por la vinculación con "empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo." Los niveles de *vulnerabilidad* concentrarían las

actividades tradicionales de bajo ingreso relativo (*empleo doméstico*) o que están en proceso de recomposición y deterioro como el *empleo público* o las que conforman el grupo de inserción laboral en el *sector formal* privado que no corresponde a los segmentos modernizados. Según estos autores, los vulnerables "operan en empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno... e incluye una alta proporción de trabajadores del sector público." Los *excluidos*, finalmente serían los *desempleados*, los *informales* y los trabajadores de *subsistencia agrícola*, pues concuerdan bastante bien con el supuesto, según el cual se ubican en esa condición "empleados no calificados, vinculados a empresas "tradicionales" escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno."

Sin embargo, como hemos visto arriba, los indicios de precariedad laboral, según se desprenden de los estudios de FLACSO, no parecen corresponder plenamente con las posibilidades de inclusión por ubicación laboral que imaginan Bustelo y Minujin. Por ello decidimos establecer un nivel empírico de inclusión-exclusión por ubicación laboral basado en la capacidad de los empleos para disminuir el riesgo de pobreza familiar. Esta capacidad fue determinada a partir de las regresiones de pobreza y área ocupacional de los hogares y es sensible a la contribución diferencial de cada una de las áreas laborales a la mitigación de la pobreza en los distintos países.⁹⁶

%. Utilizando las regresiones sobre pobreza de los hogares y sectores laborales de Funkhouser y Pérez Sáinz, hemos establecido el límite de la exclusión a partir de la dispersión de los coeficientes con 3 desviaciones estándar, determinadas respecto del promedio ponderado de cada una de las áreas laborales. Esta decisión está basada en el supuesto de que se trata de fenómenos altamente polarizados y se requiere una ponderación alta de la dispersión típica para poder identificar tendencias no dicotómicas. Así, partiendo de un coeficiente de regresión promedio de -0.134 la zona de vulnerabilidad se sitúa para Costa Rica en un coeficiente mayor que -0.086 y menor que -0.183; del promedio de -0.121 para Honduras el rango de vulnerabilidad va de -0.079 a -0.162 y del coeficiente promedio de -0.082 para Nicaragua la zona de vulnerabilidad se sitúa entre -0.071 y -0.235. El coeficiente de regresión promedio de El Salvador es de -0.144 quedando la zona de vulnerabilidad dentro del rango de -0.072 a -0.215. Finalmente, en Guatemala el promedio de -0.087 permite una determinación de la zona de vulnerabilidad entre los coeficientes de -0.058 y -0.117. En todos los casos, por encima del rango superior se sitúan los niveles de inclusión y por debajo del rango inferior los de exclusión. Esta aproximación permite captar la contribución de cada uno de los sectores laborales a la disminución de la pobreza considerando su peso específico en la PEA nacional. Agradezco la contribución metodológica de

Por ello se establece que no es la actividad en sí misma sino su impacto en la condición social de la familia lo que genera o posibilita niveles de inclusión-exclusión.

Es así como de acuerdo con el esquema siguiente, la agrupación de los sectores por áreas de inclusión-exclusión cambia en cada país y es distinta en todos los casos, excepto en los niveles de exclusión, del supuesto teórico de Bustelo y Minujin. (Figura 8).

Entonces, considerando como favorecedor de inclusión a las modalidades de empleo que más contribuyen a la reducción de la pobreza en cada uno de los países, se tendría que el empleo público y el empleo formal ofrecen posibilidades integradoras en todos los países, con la excepción del empleo formal ubicado en situación de vulnerabilidad en el caso de El Salvador. Solamente en Honduras los transables nuevos producen una reducción muy significativa de la pobreza, consolidándose como actividad laboral incluyente. En situación de vulnerabilidad se ubicarían los empleados en transables nuevos en Costa Rica y Nicaragua, lo mismo que en el caso de los informales que se encuentran en esta condición en todos los países salvo Honduras. En este país se encontrarían en situación de vulnerabilidad solamente los ubicados en el sector moderno agrícola; sector que se suma al rango de vulnerabilidad en los restantes países con excepción de Nicaragua en donde se sitúa en el nivel de exclusión. En los cinco países los empleos en la subsistencia agrícola contribuyen muy poco a la superación de la pobreza y consecuentemente quedan ubicados dentro del grupo de exclusión; en Honduras se acompañan del empleo informal y del doméstico; este último también en El Salvador. En Nicaragua se encuentra en situación de exclusión el empleo en el sector moderno agrícola, dado que la contribución baja de este sector para la superación de la pobreza tiende más bien a reducirse entre 1985 y 1993. En Guatemala así ocurre con el sector empleado en nuevos transables. A partir de esa agrupación, hemos construido un modelo de inclusión-exclusión por empleo en Centroamérica, (Cuadro 24).

Lo que podemos concluir de estas observaciones es que la posibilidad de inclusión social está asociada al dinamismo del sector

Juan Pablo Pérez Sáinz en este aspecto.

Figura 8

**NIVELES DE INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN POR EMPLEO
UBICACIÓN DE ÁREAS LABORALES**

	Minujin y Bustelo	Costa Rica	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Guatemala
Inclusión	Moderno agrícola Transables nuevos	Público Formal	Público Formal Transables nuevos	Público Formal	Público	Público Formal
Vulnerabilidad	Formal Público Doméstico	Transables Informal Moderno agr.	Moderno agrícola	Transables Informales	Moderno agr. Formal Informal	Moderno agr. Informal
Exclusión	Subsistencia agrícola Informal Desempleados	Subsistencia agrícola Desemp.	Subsistencia agrícola Informal Doméstico Desempleados	Subsistencia agrícola Moderno agr. Desempl.	Subsistencia agrícola Doméstico Desempleados	Subsistencia agrícola Transables nvos. Desempleados

formal tradicional y del empleo público y que todavía no son perceptibles las contribuciones de los nuevos mercados laborales a la reducción de la pobreza. Además, está claro que los empleos agrícolas, en especial los de subsistencia, no resultan de utilidad para el mejoramiento de condiciones de vida de la población rural. Como se ve, la evidencia no corresponde con la afirmación de Bustelo y Minujin, que atribuye disminución de riesgos de exclusión en proporción a la inserción en ramas económicamente dinámicas. Por el contrario, en los casos estudiados, los empleos tradicionales, en el sector público y privado (que incluye industria, por ejemplo), continúan siendo factores claves en la integración social. Al examinar comparativamente las posibilidades de integración social derivadas de las tendencias a la pobreza y la "precarización" de los mercados de trabajo, y considerando que las figuras relativas a pobreza permiten una estimación de la situación actual mientras que las del empleo sugieren posibilidades de evolución futura, se tiene un panorama no muy alentador. El nivel de exclusión y vulnerabilidad por empleo es en Centroamérica mayor que el grado de exclusión por pobreza, lo que nos permite proponer que la actual configuración de la demanda laboral genera posibilidades de agravamiento de los desequilibrios sociales actuales. Por lo que corresponde a los niveles de exclusión, se observan tres modelos: países de exclusión menor (Costa Rica y El Salvador); países de exclusión intermedia Nicaragua y Guatemala y países de alta exclusión: Honduras. Puede interpretarse que a mayor el grado de exclusión menores las capacidades de generan integración social futura dada la mayor precariedad del mercado de trabajo.

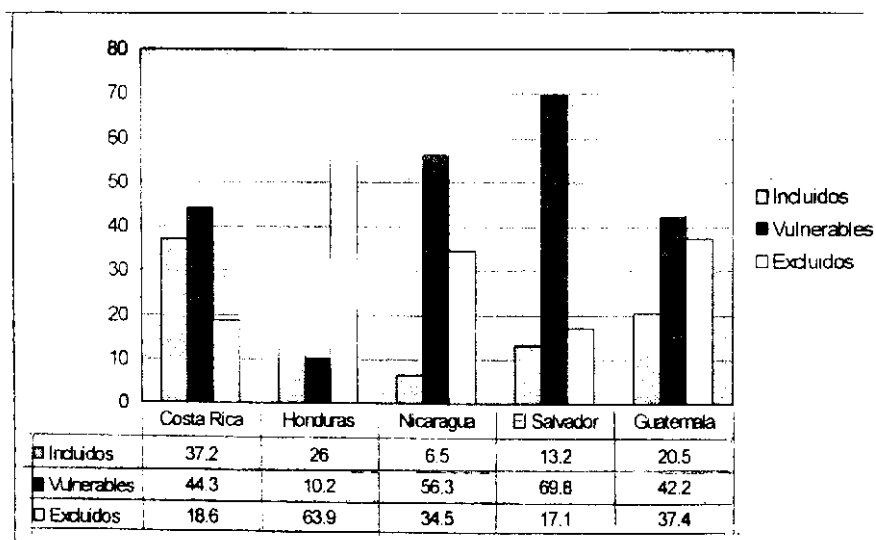
Respecto del grado de vulnerabilidad, observamos que las magnitudes se acrecientan significativamente en los casos de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, alcanzando un nivel muy elevado en el caso de El Salvador. En Honduras se reducen de manera significativa porque la exclusión es muy alta. En este país a diferencia de los otros dos, la proporción de inclusión aumenta al observar el empleo, pero este aumento es mucho más modesto que el de los excluidos, de modo tal que la reducción de la vulnerabilidad por pobreza apunta más al fortalecimiento de la exclusión por empleo que a la integración social.

En Costa Rica y El Salvador las cifras de inclusión desmejoran considerablemente al observar comparativamente pobreza y empleo.

En el caso de Costa Rica mientras la inclusión, entendida como superación de la pobreza favorece a 68% de los hogares; la inclusión comprendida como el posicionamiento en áreas laborales dinámicas socialmente se reduce al 37%. En el caso de El Salvador, los incluidos por superación de pobreza representan una proporción de 20% que se reduce a 13% en el caso del empleo. Finalmente, la inclusión por empleo es prácticamente inexistente en Nicaragua en donde se encuentra en disposición de empleos capaces de generar genuinos procesos de integración social solamente el 6.5% de la población ocupada. Esta cifra contrasta con el 28% de población que se encuentra en situación de integración social a partir de la medición de pobreza.

Dejando de lado una reflexión más integral respecto de las posibilidades de desintegración social como resultado de los riesgos de exclusión de la ciudadanía civil y política, y reconociendo solamente los aspectos materiales relativos a la producción y la disposición de satisfactores de necesidades básicas, pueden aventurarse, hasta aquí, algunas afirmaciones a manera de síntesis.

Cuadro 24
CENTROAMÉRICA
DINÁMICA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL
POR EMPLEO



Medida en términos de la disposición de ingresos, la exclusión social tiende a mostrar situaciones extremas. De un lado Costa Rica, que en este caso presentaría una alta integración, dados niveles de pobreza por ingreso del alrededor del 20%. Del otro Nicaragua, Honduras y El Salvador con niveles de exclusión y vulnerabilidad de alrededor del 80%. Se trata entonces del contraste de un modelo incluyente a uno excluyente. En otras palabras las posibilidades de integración social se muestran extraordinariamente difíciles para sociedades que no logran garantizar el consumo de bienes y servicios básicos para la vida a sus habitantes. Esta situación no parece que se pueda corregir en el futuro cercano porque no son sólidas las capacidades de generación de ingresos futuros para las familias, la mayoría de las cuales se puede ubicar solamente en actividades laborales precarias en garantías e ingresos.

Considerando el empleo como capacidad de inserción socioeconómica futura y predictor de integración social por medio de la formación de un vínculo positivo entre las posibilidades de crecimiento económico estimuladas por un ambiente más "libre" para los negocios y las capacidades de consolidación de la ciudadanía social a partir de un esfuerzo sostenido de disminución de la pobreza, se observa una tendencia a la disminución de los segmentos incluidos y a la ampliación de la exclusión respecto de las magnitudes derivadas del indicador combinado de pobreza. En el caso de Costa Rica la exclusión por empleo más que duplica la exclusión por pobreza y en los otros países, donde los niveles de exclusión eran de por sí altos, muestran situaciones más dramáticas. Especialmente, en el caso de Honduras donde los niveles de exclusión por empleo alcanzan el 64% muy por encima del 46% excluido en relación con el indicador de pobreza. La excepción en este sentido es El Salvador que muestra una alta exclusión por pobreza (51%) frente a un 17% por empleo. Esta situación es explicable por la alta proporción de empleo vulnerable generado en El Salvador, en particular por el dinamismo de las áreas formal, informal y moderno agrícola. No obstante, no debe olvidarse que en ninguno de estos casos se observó crecimiento del ingreso real y que en el caso de la contribución porcentual el mayor dinamismo corresponde al sector informal. En esta situación se encuentra el 70% de la población ocupada en El Salvador.

Otro elemento significativo, a mi parecer, tiene que ver con la capacidad limitada de los empleos "dinámicos" para generar posibilidades futuras de integración social. Contra los supuestos predominantes, los empleos tradicionales, como el público y el del sector formal, continúan ofreciendo mayores posibilidades de integración social. El deterioro del Estado y su capacidad de generación de empleo, así como el dinamismo limitado de los negocios tradicionales contribuyen en este sentido a limitar el horizonte futuro de superación de la exclusión social.

En otras palabras, al examinar la condición de pobreza se nota la distancia entre el modelo incluyente en Costa Rica respecto de los modelos de exclusión en el resto de la región. Esta diferencia radica en el efecto positivo de casi cuatro décadas de políticas de desarrollo social que en Costa Rica permitieron altos índices de educación respecto de la media latinoamericana, con mejoría creciente en la disposición de servicios de salud, electricidad y agua potables en una época marcada por un importante dinamismo económico impulsado por un fuerte activismo del Estado. En contraste, en los demás países conflictos políticos, alto gasto militar, desarrollo limitado de políticas distributivas y un esquema de crecimiento económico basado en la excesiva concentración no han permitido controlar los altos niveles de exclusión por pobreza. Mientras en Costa Rica la expresión ciudadanía social es indicativa de una situación social real, en los demás países asume la connotación de reto futuro, de horizonte utópico.

No obstante, el examen de las tendencias a la exclusión derivadas de la forma de inserción en los mercados laborales disminuye la desigualdad entre Costa Rica y los otros países y presenta un desafío. El empleo no se constituye en instrumento de integración social si no garantiza una capacidad significativa de superación de niveles de pobreza. Los empleos que todavía proporcionan estabilidad social e integración (el público y el formal) se encuentran en proceso de disminución ante una estrategia de inserción económica que exige el achicamiento del Estado y que estimula la expansión de los empleos en actividades transables para unos pocos y la informalidad para la mayoría. Las capacidades entonces de fortalecimiento de la ciudada-

nía sustantiva se enfrentan con un proceso económico que genera tendencias hacia una mayor exclusión futura.

En estos términos la respuesta no puede ser otra que el fortalecimiento de medidas orientadas a la formación de una nueva ciudadanía sustantiva, centrada en lo social. Los procesos de apertura política han permitido la "civilización" de los regímenes, todavía es preciso avanzar en la ampliación de los derechos políticos, en especial los concernientes a las mujeres y las etnias. Los procesos de apertura económica han mejorado la disposición de libertades esenciales para la ampliación de la acción económica de los privados. Pero los derechos sociales, como indicación de avance hacia horizontes de mayor justicia social y equidad, no muestran avance sustantivo.

Para compensar el efecto de los procesos que impiden la consolidación de ciudadanías sustantiva, es preciso avanzar políticas diferenciadas para el desarrollo económico y social. En el nombre del mercado, la pequeña producción agropecuaria e industrial ha dejado de ser opción de supervivencia para un conjunto cada vez mayor de población expulsada así a un "asalariamiento" precario o a la informalidad. Es preciso renovar políticas de fomento que, además de ofrecer bases sólidas para el lanzamiento de empresas, ofrezca condiciones para favorecer la integración con los mercados internacionales. Por otra parte, es preciso fortalecer la capacidad de supervisión del Estado sobre el respeto de las garantías laborales, muy frecuentemente erosionadas a causa de la prisa por la atracción de inversiones. La inserción internacional no puede darse a costa del derecho laboral. La formación, finalmente, de programas integrales de fortalecimiento de los recursos humanos (que integra salud y educación, con vivienda, política ambiental, cultura y recreación) contribuirá no solamente a mitigar las posibilidades de exclusión social para los ciudadanos, sino a garantizar la preservación de los equilibrios macro (económicos y políticos) para el sistema.

REFORMA ECONÓMICA Y TENSIÓN SOCIOPOLÍTICA

Las consecuencias de las medidas de transformación del perfil del Estado y sus funciones económicas y sociales se pueden distinguir según afecten a grupos específicos o sectores sociales amplios, relativamente indiferenciados. Estos efectos se denominan *agregados* cuando su impacto directo sobre grupos específicos es menor que el efecto general sobre el conjunto de la sociedad. En contrario, pueden *ser distributivos* cuando el daño o el beneficio se concentra en grupos concretos. Por su temporalidad las iniciativas pueden desarrollar efectos *permanentes o transitorios*. Según Przeworski (1991:147)

1. Los efectos agregados permanentes son presumiblemente positivos. Las reformas se adoptan porque la actual estructura económica es ineficiente o indeseable y su desempeño puede ser corregido transformando el sistema económico. 2. Algunas consecuencias permanentes son distributivas. Aquellos grupos cuyos intereses estuvieron protegidos en el viejo sistema pueden encontrarse absoluta o relativamente en situaciones de menor bienestar en la economía reformada. 3. El proceso de reformas causa inflación temporal, desempleo e ineficiencias en la asignación de recursos. Consecuentemente genera costos agregados transitorios. 4. Finalmente, el proceso de reformas puede producir resultados transitorios distributivos: cambios volátiles en los ingresos relativos.

Esta matriz de análisis integrada a las variables, que a nuestro entender sintetizan la propuesta de política económica que rige las orientaciones de los gobiernos en los países centroamericanos en estudio, queda como se formula en figura 9.

Figura 9

**EFFECTOS POLÍTICOS DE LAS INICIATIVAS DE
REFORMA ECONÓMICA**

Extensión	Tiempo			
	Transitorios		Permanentes	
Agregados	1 (-)	Liberalización	3 (+)	Disciplina Fiscal
Distributivos	2 (+)	Desregulación	4 (+ +)	Privatización

Se desprende de la matriz propuesta que las medidas que afectan a grupos sociales indiferenciados en períodos definidos son las reformas de menor grado de dificultad política; es decir, que pueden ser ejecutadas con una expectativa baja de resistencia social (indicada por el signo negativo entre paréntesis) en una situación en que existen niveles básicos de confianza de la ciudadanía respecto de la gestión gubernamental. Es el caso de las medidas de liberalización cuyos efectos, a menudo relacionados con aumentos en el costo general de vida, no se dirigen de manera específica a ningún sector social (aunque los más pobres sufren proporcionalmente mayor daño) y pueden incluso generar beneficios particulares para ciertos grupos. Como quiera que sea el efecto de las medidas de liberalización es temporal porque es un ajuste desde controles políticos a controles económicos.

Las medidas de control fiscal producen efectos agregados, pero de carácter permanente porque se relacionan con reformas legales para la mejor captación de tributos existentes o para la creación de nuevos impuestos. Por ello, el nivel de resistencia social que generan puede ser mayor (expresado con un signo positivo). Puede considerarse que las reformas orientadas a la desregulación inducen cambios transitorios localizados por lo que se refiere al estímulo de ciertas

actividades económicas, así como en la eliminación de regulaciones para la fijación de precios, como ocurre en el área de servicios públicos.

Dados los mismos niveles de confianza, comportan un mayor grado de resistencia potencial y eventualmente una contribución incremental] a la inestabilidad política (señalado con dos signos positivos) las medidas que concentran sus efectos en determinados sectores sociales de manera permanente. Por último, las acciones de privatización de empresas estatales, cuyos efectos más generales se refieren a la pérdida de puestos de trabajo (tanto de baja como de alta calificación o nivel gerencial) y a la transferencia al sector privado de actividades económicas y de servicios en ocasiones desarrollados por medio de monopolios. La transformación intensa del régimen de propiedad también es un resultado permanente de las reformas privatizadoras en situaciones caracterizadas por una excesiva expansión de la propiedad pública.

La reforma del Estado, entendida como eje de las políticas económicas ejecutadas por los países centroamericanos en los últimos años genera implicaciones sociales que pueden ser interpretadas con arreglo a ese modelo. No todos los sectores sociales experimentan la reforma con la misma intensidad. Los efectos de las medidas no son siempre permanentes.

Las decisiones de disciplina fiscal que se adoptan producen diversos tipos de efecto; en primer lugar han conducido al desempleo dado que el dinamismo del sector público se consideró elemento central en el control del desempleo y el subempleo. Esta disminución afecta proporcionalmente en mayor medida a las mujeres. En Nicaragua, por ejemplo, 63% de los puestos en el Gobierno Central eran ocupados por mujeres en 1996. (GTZ-INIM, 1997). En Costa Rica, si bien la presencia de mujeres en la composición total del empleo público es menor (46%) su participación en los cargos profesionales y técnicos alcanza el 62%. (*Estado de la Nación*, 1997).

El achicamiento relativo de la planilla del Estado conduce también al debilitamiento progresivo del sindicalismo dado que el empleo público ha sido componente central de las estructuras sindicales de los tres países. Además, ha precipitado fuertes desencuentros y acciones de protesta y resistencia entre las organizaciones repre-

sentativas de los empleados y en algunos casos, notablemente en el sistema universitario, extensivas a los usuarios, en este caso estudiantes.⁹⁷ Consecuentemente, la disminución del empleo público es componente central del deterioro de la capacidad movilizadora y reivindicadora del sindicalismo en la región.

Otro efecto se refiere a la erosión de las capacidades administrativas del Estado por dos razones: la disminución de personal, como ya se ha visto, que congestiona los servicios públicos y el retiro de funcionarios calificados hacia el sector privado que disminuye el potencial científico, tecnológico y profesional de la gestión pública.

El establecimiento de topes de gasto a las instituciones conduce al debilitamiento de sus capacidades tanto administrativas como políticas. Es decir, los recursos que quedan dejan muy poco espacio para la aplicación de políticas, produciendo así distanciamiento entre las instituciones y los sectores sociales a los que supuestamente deben servir. Las instituciones disponen de fondos limitados para la prestación de los servicios y consecuentemente disminuyen su capacidad de distribución y redistribución social. Es por ello que el cierre de algunas instituciones ocurre sin mayores muestras de resistencia social pese a la evidencia de problemas no resueltos en las áreas de su competencia.

La acción de contrapartida es el avance de los ingresos, lo que normalmente se hace por la vía impositiva y como resultado del aumento de tarifas en los servicios públicos que sirve para mitigar los desequilibrios internos de las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales.

La reforma impositiva tiene dos componentes en términos generales: mejoramiento de la recaudación y aumento de la carga tributaria indirecta. Teóricamente, la combinación de medidas orientadas por esos propósitos no produce efectos desalentadores sobre la estructura productiva ni coloca a los países en desventaja para la atracción de inversiones extranjeras.

97. El financiamiento estatal a la educación superior es tema de controversia en todos los países. La opción gubernamental es ampliar la responsabilidad con educación básica.

Pero estas medidas han tendido a concentrar los efectos sobre los sectores medios que tienen un nivel de consumo mayor pero que en el mismo período, han sufrido contracción de las tasas de crecimiento real de sus ingresos. Al mismo tiempo, las medidas de mejoramiento de la recaudación, que han tenido regular éxito en Costa Rica y Nicaragua, son impugnadas por los sectores empresariales y profesionales que acusan al estado de voracidad fiscal y que le reclaman la ausencia de obras que demuestren el uso adecuado de los recursos. Evidentemente, dada la tendencia a la desmovilización de los consumidores, la vía fácil para la ampliación de los ingresos se queda del lado de los impuestos al consumo y las tarifas públicas.

El control fiscal por la vía del recorte de gasto concentra buena parte de sus efectos en dos referentes sociales: los empleados públicos y los usuarios. Tales referentes tienen capacidades de resistencia desiguales en virtud de sus grados de organización social. En los países estudiados, la organización de los usuarios (con la excepción del movimiento estudiantil de alto nivel de beligerancia en Guatemala y Nicaragua, menos en Honduras y El Salvador y esporádico en Costa Rica) es rara, aunque eficaz, cuando ha existido.⁹⁸ En contraste, como se ha dicho, el grado de desarrollo del sindicalismo estatal ha sido amplio lo que, a primera vista, hace más costoso políticamente la aplicación de reformas que concentran los efectos en el empleo público. Se sigue entonces que la concentración de efectos y la capacidad de reacción desigual permite una mayor expansión de las medidas de control fiscal que producen daño entre los sectores de usuarios de servicios públicos. Los ejemplos en los países estudiados son múltiples: crecimiento de tarifas por encima de la inflación; deterioro de la oferta educativa y la atención en salud por reducción efectiva del gasto o por estancamiento.

98. En 1983, al inicio de las reformas estabilizadoras en Costa Rica, la eliminación de los subsidios a la electricidad y la necesidad de atención de las obligaciones de deuda externa provocó una propuesta severa de aumento de tarifas eléctricas. La iniciativa gubernamental fue impugnada por una huelga de pagos que alcanzo proyección nacional y que logró una suspensión temporal de la medida. La resistencia fue novedosa para la práctica reivindicativa del país y considerando la aplicación de políticas semejantes en los años siguientes, ha sido hasta el momento irrepetible.

Para mitigar la resistencia entre los sectores de empleados públicos se ha recurrido a una serie de iniciativas "anestésicas": destaca notablemente el desarrollo de incentivos, apoyados con financiamiento externo, en especial la ayuda no reembolsable de los Estados Unidos, para el retiro voluntario. Estas medidas han surtido efectos secundarios no deseados como el mayor retiro proporcional de personal calificado. En Nicaragua, por ejemplo, se calcula que una cuarta parte de 2.000 médicos de que disponía el sistema estatal de salud se acogieron a las medidas especiales puestas en vigencia desde 1991. (Evans, 1995:24) Además existen programas de congelamiento de plazas vacantes que deberían frenar el crecimiento de la planilla del Estado. Finalmente, la falta de prestación de servicios efectivos o el mantenimiento inercial de actividades que han caído en la obsolescencia impide cualquier defensa efectiva de las organizaciones gremiales y al mismo tiempo no genera entre la comunidad de usuarios reales o potenciales movimientos de defensa." A juzgar por la evolución del empleo público en los últimos años se observa que las medidas de resistencia han surtido efecto.

El rubro de inversiones experimenta especiales recortes, dado que las obligaciones de deuda y salarios son menos flexibles. Consecuentemente, la operación de los servicios públicos empieza a deteriorarse. Los sistemas de distribución de electricidad y el mantenimiento de la red vial han sido particularmente afectados por la limitación de los gastos a las instituciones públicas. En esta dirección los controles fiscales excesivos y sobre todo concentrados en el recorte de los gastos y no siempre en el aumento de los ingresos, amenazan las capacidades técnicas del Estado, en tanto impiden el buen desempeño de los agentes económicos obstaculizando la obtención de los resultados macroeconómicos esperados. En Honduras, los niveles de inversión pública habían venido creciendo desde posiciones apenas superiores al 5% del PIB en 1990 a 11 % en 1993 para iniciar un nuevo descenso y establecerse alrededor del 7% en 1996.¹⁰⁰ En

99. La reacción ciudadana más notable al conocerse el cierre de los ferrocarriles estatales en Costa Rica fue la de los vecinos de la línea férrea: muchos corrieron las cercas para "apropiarse" de los nuevos baldíos de los ramales en desuso.

HX). Con base en las estimaciones del Consejo Monetario Centroamericano, 1997.

Nicaragua, la tendencia es hacia el crecimiento de la inversión en los años posrevolucionarios. Entre 1992 y 1995 la inversión pública pasó de poco menos del 8% del PIB a 14%, aunque vuelve a bajar en 1996 donde se observa una caída del 2% en la relación. En Costa Rica el comportamiento de la inversión pública entre 1991 y 1996 se ha mantenido sin cambios en un nivel del 4,6% PIB. En Guatemala, el flujo de inversiones públicas bajó de 3,1 % del PIB en 1992 a 2,9% en 1996. En El Salvador, finalmente, la tasa de inversión pública se ha mantenido en una proporción de 2,9% del PIB entre 1991 y 1996.¹⁰¹

Las implicaciones sociopolíticas del deterioro de la inversión pública son diferenciales. Se expresan tanto en el deterioro de la infraestructura social, como en la destinada al apoyo a la producción en Costa Rica, por ejemplo. En este país, la red vial y la infraestructura portuaria han sufrido significativos deterioros solo mitigados en la cercanía de los procesos electorales en el primer caso al menos. No ocurre lo mismo en Honduras donde la inversión en infraestructura de apoyo a la producción sufre proporcionalmente menos deterioro que la infraestructura social. Datos de SECPLAN (1996) señalan que en 1990 la inversión pública en infraestructura representaba 49% del total frente a 39% destinada a las áreas sociales. En 1995 la inversión en infraestructura había crecido al 59% y la social había bajado a 31 %.

El control fiscal por el lado de los ingresos se enfrenta con dos tipos de problema. Uno, la intolerancia de los grupos de poder económico que se resisten a una tasa impositiva más alta y a una recaudación más eficiente. Dos, respecto del consumo, la ampliación de la pobreza y el crecimiento de la informalidad no permiten tampoco la expansión del ingreso tributario a partir de los impuestos indirectos. Como resultado, las reformas tributarias han cargado la mano sobre dos sectores, en particular: los asalariados y los productores de las llamadas "empresas fiscales".¹⁰² En términos agregados, las reformas se asientan sobre los grupos de bajos ingresos, dado que se concentran

101 • Todos los datos se refieren al porcentaje del PIB de la formación bruta de capital pública recopilados por el Consejo Monetario Centroamericano.

102 Entrevista con Julio Cárdenas, ex Ministro de la Presidencia de la Administración de Violeta Barrios y propietario de una firma embotelladora de refrescos gaseosos.

en ampliación de impuestos indirectos. Lo típico ha sido la ampliación del nivel de impuestos al consumo (en especial el **IVA**) pero a menudo los efectos positivos de una mayor recaudación y una tasa impositiva más alta, se dispersan gracias a la permanencia de los problemas de recaudación y a la exoneración de impuestos al comercio exterior en favor de la élite de exportadores y comerciantes que ha experimentado gracias a programas dispendiosos de estímulos fiscales, extraordinario dinamismo, como en los casos de Nicaragua y Costa Rica.

Este sistema de financiamiento tributario impide las funciones redistributivas del Estado y al mismo tiempo genera necesidades de compensación fiscal. El sistema adquiere así un doble costo dado que por una parte no es suficiente para atender las necesidades reales de gasto público y por otra exige medidas compensatorias especiales en razón de los déficit de servicio público generados por la insuficiencia de ingresos. Independientemente de los niveles generales, lo cierto es que el Estado afronta mayores limitaciones para hacer frente a sus obligaciones de gasto y, en la dura competencia por los escasos recursos disponibles, las actividades orientadas a la distribución llevan desventaja. Este hallazgo contrasta con la hipótesis de Alcántara (1994:133-34), quien ha encontrado un patrón de estabilidad en las conductas de gasto y los hábitos de ingreso de los Estados latinoamericanos sujetos a transiciones políticas. Argumenta que el "Estado democrático no modifica el nivel de los ingresos y de los gastos del Gobierno Central consolidado de la época autoritaria con la consiguiente renuncia a configurar un entramado de mayor capacidad interviniente pero, al mismo tiempo, tampoco registra disminución en su actuación relativa".

El análisis de la matriz permite valorar los resultados de la aplicación de las reformas efectivas pero no su calidad. Guatemala y El Salvador muestran situaciones de disciplina fiscal como resultado de procesos sostenidos de reducción del déficit del Gobierno Central. En el primer caso, la situación de equilibrio debe mucho a la reducción neta del gasto total como proporción del **PIB**, mientras que en el segundo caso se observa una mayor intensidad en el aumento de los ingresos. Considerando el tamaño relativo de la actividad pública en esas sociedades, particularmente Guatemala, debe indicarse que el equilibrio fiscal vía reducción de gastos no permite la satisfacción

pública de demandas sociales especialmente, aunque no exclusivamente, las relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. En Costa Rica y en menor medida en la experiencia hondureña, la inestabilidad fiscal está asociada a la incidencia de una fuerte racionalidad política inducida por el ciclo electoral. En el caso de Nicaragua se observa que pese a los esfuerzos por reducir el nivel de déficit (de 20% a 8% entre 1990 y 1995), no ha sido posible consolidar una situación de equilibrio o relativo control dada la magnitud de las exigencias fiscales derivadas de un régimen político altamente patrimonialista.

Esta situación se confirma al analizar el caso de la transformación de las prioridades del gasto público. En tres países, Nicaragua, Honduras y Guatemala, la proporción de gasto público con respecto al PIB se ha reducido. En Centroamérica, consecuentemente, el Estado se ha achicado en donde es más pequeño y en donde se requiere con mayor urgencia de su intervención correctiva. Sin embargo, una parte de ese achicamiento puede estar relacionado con procesos en marcha de disminución de excesos burocráticos. De hecho en todos los países se han producido cambios importantes en la estructura del gasto público en favor de una mayor contribución de los gastos de inversión real en la composición de los gastos totales. Mientras en Costa Rica resulta ligeramente inferior a 4% del gasto total, los gastos de inversión en el resto de países de niveles promedio de 7,4% en 1990 alcanzaron proporciones de 15,5% en promedio en 1995. Respecto del cambio de prioridades del gasto público el destino de los gastos sociales adquiere la mayor relevancia dada sus implicaciones en términos de satisfacción de demandas de corto plazo y expectativas de más largo aliento entre la población. Ambos aspectos están estrechamente ligados a las percepciones sociales sobre los rendimientos o "ganancias relativas" de la vida en democracia.

En el marco de las reformas orientadas al mercado, el cambio de prioridades del gasto público refleja el fortalecimiento de las actividades de apoyo a la producción con el debilitamiento consecuente de las funciones de apoyo al consumo, de manera general, relativas a la magnitud del gasto social. Para la media latinoamericana, los años del ajuste han significado reducción del gasto social (Comminetti, 1993) aunque en algunos casos excepcionales como el costarricense

se asiste más bien a un cambio de la estructura del gasto social motivado en la búsqueda de rendimientos políticos de corto plazo.

En Centroamérica se observan dos procesos: uno de incremento de la fracción de gasto público destinada a lo social y otro de reducción de esa fracción como es el caso de El Salvador. Lo común en ambos escenarios es la reducción en términos reales del gasto social dado que abarca una porción apenas ligeramente mayor o incluso inferior de un gasto público que, como hemos señalado, se reduce en términos reales. El caso de El Salvador resulta altamente significativo. Enfrentado con unas expectativas sociales "in crescendo" como resultado del proceso de paz, la respuesta institucional no parece orientada a la atención de necesidades sociales. En 1992 el año de la firma de los acuerdos de paz, El Salvador mostraba dos cifras récord en el ámbito hemisférico: el gasto militar más alto y el gasto social más bajo como proporción del gasto total del gobierno. (Abdallah, citado por Boyce y Pastor, 1997). Los datos disponibles hasta ahora no indican mejoría en esta dirección.

De todo lo anterior se colige que las reformas en la orientación del gasto público en Centroamérica se orientan hacia una disminución generalizada que penaliza fundamentalmente los rubros de carácter social. Independientemente de su tamaño prerreforma, el Estado centroamericano se ha disminuido. El equilibrio fiscal posiblemente esté generando una acumulación de demandas de política pública que generan déficit de legitimación en el sentido planteado por Habermas. Los triunfos electorales de la izquierda en las elecciones municipales de 1997 en El Salvador, pueden indicar el inicio de un proceso de agotamiento de la confianza ciudadana respecto al mandato de ARENA. En tal sentido, mejoras en el desempeño macroeconómico de la Administración de Calderón Sol no se traducirán en disminución de las demandas o la conflictividad social. Como Boyce y Pastor Jr. (1997) lo señalan, hay una relación entre el nivel de déficit fiscal y el grado de conflictividad social en la que menores controles sobre el déficit pueden favorecer estabilidad social mientras que no siempre el riguroso control fiscal disminuye tensiones sociopolíticas.¹³³ Los autores recuperan una recomendación de CEPAL en que advierte para el caso salvadoreño que:

Dentro de ciertos límites, el establecimiento de metas cuantitativas más flexibles para los programas de estabilización puede ser un sacrificio razonable, puesto que puede garantizar el logro de un propósito mayor de gobernabilidad para una sociedad que, por años, ha estado a merced de una desastrosa guerra civil.

Lo contrario parece ser el caso de Costa Rica. En ese país existen mecanismos más sólidos de satisfacción de demandas sociales, pero claramente el descontrol de los equilibrios fiscales pueden inducir malestar social en un grado considerable. En estudios recientes hemos notado desplazamientos en el nivel del déficit fiscal costarricense en el rango de 2% a 4% del **PIB**. La movilidad, explicable como resultado del ciclo electoral, señala que los puntos bajos son el resultado de la aceptación ciudadana de los llamados al "sacrificio" por parte de los gobiernos que se inician, mientras que los puntos altos son el resultado de las recompensas, compensaciones o simplemente la compra de "votos" durante los períodos de campaña electoral al final de cada mandato.¹⁰⁴ El óptimo costarricense entonces parece ubicarse en el espacio que va desde la mayor disciplina posible (2% del **PIB**) hasta el mayor exceso tolerable (4%). Posiciones inferiores o superiores afectarán la estabilidad del sistema. Mayores disminuciones seguramente disminuirían de manera peligrosa la capacidad de atención del gobierno a las demandas de la población, mientras incrementos por encima generarán presiones inflacionarias y tasas de interés que desmotivarían la inversión y generarían estancamiento económico. (Gráfico 8).

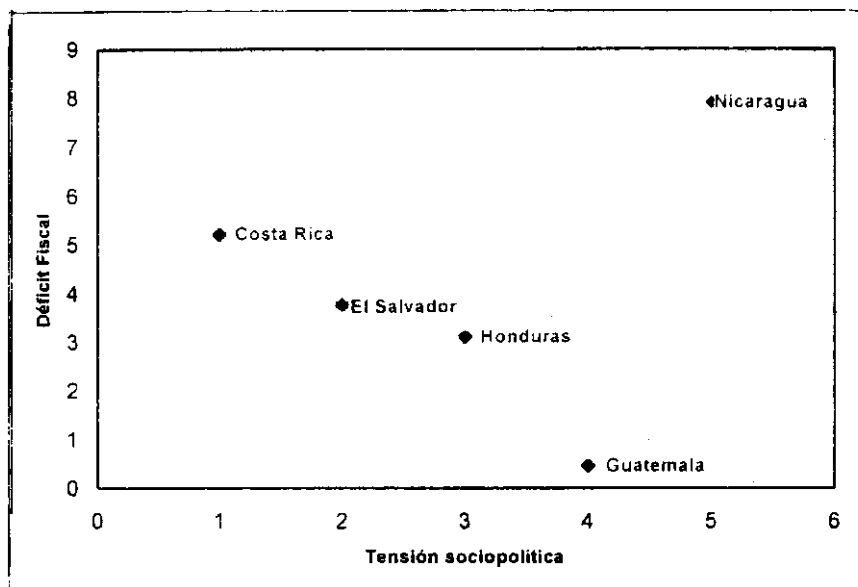
La línea implícita del gráfico 8 enuncia la posibilidad de que mejores desempeños macroeconómicos, que conducen a la superación de los desequilibrios fiscales, pueden asimismo coincidir con expe-

103. Este argumento concuerda con nuestras observaciones en *Al arbitrio del mercado. Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*. San José, FLACSO, 1995.

104. Este proceso se observa con claridad en el período de la reforma económica. Es decir, entre 1982 cuando se inician las medidas para superar la crisis y las elecciones de 1994. En el período anterior, desde los tempranos años cincuenta se observan niveles de déficit inferiores, tendencialmente crecientes, cuya movilidad no parece responder a ciclos relacionados con el tiempo electoral. Sobre este tema, véase Sojo, 1994.

Gráfico 8

CENTROAMÉRICA: RELACIÓN DÉFICIT FISCAL-TENSIÓN SOCIOPOLÍTICA



riencias de agudización de los conflictos sociopolíticos. En los extremos (Nicaragua y Guatemala) el efecto de la indisciplina fiscal se junta con los costos sociopolíticos del equilibrio. Y como queda de manifiesto en el caso de Costa Rica, un desempeño económico no muy favorable puede convivir con niveles bajos de tensión sociopolítica. Esto concuerda con un escenario imaginado por Acuña y Smith (1994:40-41). Según estos autores, la solución de esa paradoja presenta a quienes deben tomar decisiones de política una alternativa:

- a) la incorporación del proceso político como elemento endógeno del modelo de política económica que debe conducir al establecimiento por parte del gobierno de negociaciones políticas y pactos sociales.
- b) Ejecutar las reformas ignorando la resistencia social y acusando a los opositores de "cortoplacistas, irracionales y egoístas".(41)

El proceso político centroamericano muestra que en los países de institucionalidad democrática más consolidada las negociaciones que tienden a la mitigación de los efectos de la reforma son posibles (Costa Rica y Honduras en menor medida). En los casos de democratización tardía se observan dos modelos: el de los Acuerdos de Paz que impone

una agenda integral de negociación entre un grupo hegemónico en el poder enfrentado con una oposición fuerte y antagonista (Guatemala y El Salvador) y el de la inacabada construcción de un propuesta hegemónica dominante que, ante la fortaleza de la oposición, produce inestabilidad y tensión sociopolítica permanente (Nicaragua).

La formación de escenarios de tensión no ocurre, sin embargo, en el vacío de las cuentas nacionales, aislado de presiones e influencias externas. Este proceso seguramente es mitigado por la intervención de la cooperación internacional pública y privada, así como de los organismos ejecutores de política social en la sociedad civil. No obstante, señala uno de los principales componentes de lo que, siguiendo a Habermas, puede denominarse el déficit de legitimación de los tiempos del ajuste. Aunque, como se ha visto, la reducción de los gastos sociales del Estado no parece ser una novedad en la experiencia latinoamericana de reforma económica, debe recordarse que las implicaciones de este fenómeno en el futuro de la región son potencialmente más graves en atención a dos consideraciones: a) se trata de la subregión que muestra peores condiciones de vida en el subcontinente¹⁰⁵ y b) la ausencia de atención a las demandas sociales ha producido en el pasado las más cruentas y duraderas guerras civiles que se han visto en el subcontinente.

Si la cuestión del gasto público se muestra desfavorable, lo mismo ocurre con las consecuencias de los planes de reforma tributaria ejecutados en la región. Como se observó en el análisis de las políticas económicas, en todos los países se han puesto en práctica políticas de reforma impositiva que han contribuido a incrementar la carga tributaria regional. Hay, no obstante, fuertes contrastes.

105. Los datos del índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1997) muestran el alto contraste que se vive en Centroamérica. Entre los países de desarrollo humano alto (posición 1 a la 64) el primer lugar de América Latina lo ocupa Chile (30) y el segundo Costa Rica (33). El resto de países de la región se ubica entre las naciones de desarrollo humano medio (de la posición 65 a la 130). El Salvador (112) supera a Bolivia (113) y por debajo Honduras (116), Guatemala (117) y Nicaragua (127), son los países latinoamericanos de desarrollo humano más bajo, con la excepción de Haití, el país más pobre del hemisferio, ubicado en la posición 156 entre el grupo de desarrollo humano bajo. Para una excelente crítica del indicador de Desarrollo Humano), Paul Streeten. 1995, "Human Development: The Debate about the Index" in *International Social Science Journal*. No. 143.

Por ejemplo, la reforma impositiva en Guatemala ha permitido pasar la carga tributaria de 6,8% a 7,9% entre 1990 y 1996. En el mismo año la carga tributaria era del 20% en Nicaragua superior al 13% de 1990. El caso de Nicaragua es, sin embargo, un ejemplo de reforma tributaria altamente regresiva. La proporción de impuestos directos en el mismo período cayó de 28% a 14%. Lo mismo, aunque en menor intensidad, se observa en Guatemala y la relación impuestos directos/ingresos tributarios se ha mantenido estable en el caso de El Salvador. Honduras y Costa Rica, sin embargo, han hecho esfuerzos para aumentar la progresividad de su estructura impositiva, en el primer caso alcanzando en 1995 la proporción más alta de toda la región (32%-) y en el segundo manteniendo un nivel de 23% apenas un punto bajo la media regional.

Hasta aquí se advierte una paradoja en el análisis de las implicaciones sociales de las reformas económicas adoptadas en la región. Los países que experimentaron rupturas institucionales y procesos revolucionarios, que sufrieron con mayor intensidad las consecuencias de la guerra y el autoritarismo político, en tiempos de paz y de reconstrucción económica, parecen avanzar menos en la construcción de bases sólidas para el proyecto democrático. Por lo que respecta a las capacidades del Estado, expresadas en disposición de recursos fiscales originados en impuestos producidos mayoritariamente por los sectores sociales más acomodados, no se avizoran tiempos de reconstrucción. Contrariamente, Costa Rica, y en menor medida Honduras a juzgar por el planteamiento de una estructura tributaria más progresiva, parecen interesados en propiciar reformas económicas que permitan un espacio mayor de acción pública en donde se requiere.

Las medidas orientadas a la liberalización económica se engarzan dentro del debate sobre las modalidades de incorporación al mercado internacional. La integración neoliberal (que favorece soluciones aisladas para los distintos países) y la propuesta del llamado regionalismo abierto, que propone una estrategia de integración económica no proteccionista. En términos generales, la región apunta en esta segunda dirección aunque los distintos países enfrentan de modo particular su ritmo de apertura. En general, Costa Rica es el país que avanza más lentamente en su proceso de apertura en lo que concierne

a la eliminación de aranceles, pero al mismo tiempo es dinámico en la política de atracción de inversiones, destacando la incorporación de empresas de alta tecnología.

El grado de apertura comercial y de liberalización económica en particular, proponemos, se vincula a las siguientes variables: el desarrollo del aparato industrial protegido, la existencia real o potencial de una demanda de bienes importados y el clima de relaciones entre los sectores políticos y grupos de capital.

La liberalización de servicios financieros, el negocio bancario es uno de los aspectos que suscita más interés entre la comunidad empresarial privada. En dos países se adoptaron reformas financieras que implicaron la apertura del negocio bancario a los empresarios privados.¹⁰⁶ En El Salvador por la vía de la privatización durante la Administración Cristiani y en Costa Rica por el lado de la desmonopolización tras un largo proceso de reformas que tomó más de 10 años para eliminar los monopolios estatales en los mercados financieros y bancarios.

La liberalización y la apertura no son fáciles de confrontar porque presentan efectos agregados y distributivos sumamente diversos. Además, porque en combinación con otros controles macroeconómicos sus efectos pueden ser transitorios, como ocurre con la liberalización de precios, o permanentes como en el caso de la desaparición de ciertas actividades económicas que no encontraron bases de rentabilidad en condiciones no proteccionistas. En 1996, la región experimentó un decrecimiento de los niveles inflacionarios, pero específicamente, como hemos advertido, los rubros de consumo básico continuaron creciendo por encima de los niveles generales. En Honduras, a causa del desabastecimiento de granos, y las rigideces del mercado de estos en Nicaragua y en Costa Rica (Consejo Monetario Centroamericano, 1997). El incremento de impuestos de ventas y la devaluación orientada a fortalecer la competitividad de las exportaciones produjeron también efectos adversos sobre el nivel general de precios.

Un excelente análisis de las transformaciones financieras en Centroamérica encuentra en Evans. 1998.

Estas medidas penalizan a los consumidores de bajos ingresos especialmente, pero existen otros efectos que inducen compensación. En particular, la disminución de aranceles para bienes de consumo final, aumenta la oferta comercial y en ocasiones genera reducciones de precios basadas en menores distorsiones locales del comportamiento de los mercados internacionales. Los mejores precios de los productos agrícolas favorecen la situación social en el agro, aunque generan un efecto negativo en particular sobre los grupos urbanos económicamente vulnerables. Finalmente, la apertura lesiona severamente los intereses de los grupos industriales locales y de los productores agrícolas para el mercado interno que se beneficiaron de políticas proteccionistas y que no son capaces de reconvertirse hacia nuevas actividades o de generar prácticas productivas más rentables.

El aumento general de precios castiga a los grupos asalariados urbanos en una proporción mayor que a los grupos de alto ingreso o a los sectores pauperizados sumidos en la informalidad. Los grupos de alto ingreso han visto ampliada la oferta de productos importados cuyo consumo forma parte integral de la construcción de su identidad social. Los sectores de más bajo ingreso son en primer lugar de origen rural y por ello manifiestan patrones de consumo más austero, una mayor generación de actividades de autosostenimiento y eventualmente reciben el beneficio combinado de redes de solidaridad familiar y comunitaria adicional a los programas gubernamentales de compensación social orientados al combate de la pobreza.

La liberalización del crédito, por su parte, ha permitido la suspensión de los beneficios que disfrutaban sectores económicos que lucraban más allá de lo debido con líneas de crédito estables y tasas de interés subsidiado. No obstante, el correctivo ha orientado los recursos disponibles hacia actividades comerciales fundamentalmente, en detrimento de las posibilidades de expansión de las actividades campesinas, y de los negocios agropecuarios y agroindustriales.

La privatización ha avanzado de modo desigual. La mayoría de los países ha conseguido sin dificultad la liquidación o privatización de aspectos considerados no estratégicos de la función pública. Sin embargo, la privatización de las grandes empresas estatales eléctricas y de telecomunicaciones ha sido problemática. Primero, a causa de la oposición de las organizaciones laborales que son el último refugio

del sindicalismo centroamericano. Segundo, como resultado de la mala situación en la que se encuentran las empresas que no las hace atractivas para oferentes externos a menos de que ocurra un costoso proceso de saneamiento y finalmente el problema de la limitada proyección de los mercados locales.¹⁰⁷

La dinámica sociopolítica de las reformas económicas conduce hacia una ponderación de las principales consecuencias de las transformaciones ocurridas en el campo económico. Pero no solamente. La variable estabilidad sociopolítica o tensión sociopolítica, es resultante de un complejo conjunto de relaciones sociales entre las cuales la ponderación de las pérdidas o ganancias estrictamente económicas es un dato explicativo, necesario, pero no suficiente. El grado de consolidación del aparato institucional democrático y la certeza de que la paz y la democracia son valores que conviene mantener aun en situaciones de privación socioeconómica son factores de importancia cardinal en la ecuación.

107. Sobre la propuesta privattzadora del Banco Mund.al. véase Kikeri, *et al* (1992).

CONCLUSIONES

Los cambios sociales en Centroamérica durante la última década muestran extraordinaria complejidad. Han confluído en una mezcla volátil de posibilidades insospechadas, procesos de pacificación, una estrategia de modernización institucional para desarrollar y fortalecer prácticas democráticas en sociedades de cultura política autoritaria, y finalmente, un programa de reforma económica orientado a la inserción de las diminutas economías nacionales de la región, en las corrientes más dinámicas del mercado internacional.

La pregunta que originó esta investigación se refería al grado de "governabilidad" de sociedades sujetas a presiones tan diversas. Esta pregunta original podía hacerse más compleja al vincular los tres ejes de transformación: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y del proteccionismo al neoliberalismo. ¿Es posible consolidar procesos de paz en escenarios de modernización económica protomercantil? ¿Es posible la modernización económica en sociedades sujetas a profundas exigencias democratizadoras y amenazadas todavía por una paz precaria, joven al menos? Estas preguntas, por supuesto, partían de una premisa básica: el nuevo patrón de gobernabilidad, o la formación de una gobernabilidad no autoritaria para Centroamérica pasa necesariamente por la afirmación de vínculos positivos en estos tres órdenes. Dicho de otro modo, el cese del fuego no es sostenible a menos que se inserte dentro de un proyecto de creación de oportunidades políticas y sociales para los alzados y

sus representados. El programa de modernización económica, no es políticamente viable a menos que garantice su ejecución en un entorno político abierto, transparente y responsable y a menos que contribuya en modo significativo a la superación de los desequilibrios que provocaron la crisis.

De este hecho se deduce una segunda premisa: la transición en Centroamérica alude a un proceso integral de transformación de los órdenes políticos y sociales. No se trata de un cambio complementario entre dinámicas económicas y sociales, por un lado, y procesos políticos por el otro. El cambio es integral y el modelo resultante muestra avances y limitaciones en su integralidad.

La transición integral de Centroamérica no va del autoritarismo a la democracia, ni del proteccionismo estatista al mercado. Tampoco de la guerra a la paz. Estos elementos forman parte de un proceso mucho más complejo de fundación de prácticas sociales nuevas. La transición, si se quiere, va desde sociedades estructuralmente fracturadas a sociedades con evidentes fisuras, pero con un proyecto de integración.

De sociedades fracturadas a sociedades con fracturas. La distinción no es un juego de palabras sino el enunciado de la naturaleza más general del cambio experimentado en Centroamérica: el tránsito es desde un sistema social dominado por la fractura y la desintegración a un sistema en donde los elementos desintegradores no desaparecen, pero se insertan en una dinámica que aspira a la integración. Examinando la naturaleza de los procesos de fractura que caracterizaron el período anterior, puede decirse que en el plano político las sociedades centroamericanas, con niveles diferenciados de intensidad pero con semejantes connotaciones, estaban fracturadas en tres partes: una parte caracterizada por el dominio autoritario derivado del vínculo funcional entre poder económico y Fuerzas Armadas. La otra referida al ánimo beligerante de grupos de oposición que optan por el levantamiento insurreccional. El tercer fragmento se refiere a un sector social, mayoritario, diferenciado de los otros dos, y que como resultado de ese enfrentamiento entre fuerzas dominantes y beligerantes opta por la exclusión autosostenida y asume así una posición de espectador ante los acontecimientos del plano político.

La exclusión económica es más evidente. La dinámica de los sectores productivos integra precariamente al conjunto mayoritario de la población. Precipita así un enfrentamiento visceral entre grupos corporativos del capital y del trabajo que difícilmente encuentra condiciones para el levantamiento de un programa mínimo de concertación.

La fractura sociocultural que se deriva de estas dinámicas excluyentes, queda manifiesta en la afirmación de rasgos de identidad nacional. A menudo, estos rasgos no tienen mucha relación con la presencia de amplios sectores de población que no responden al estereotipo nacional. La mayoría indígena de Guatemala no se siente parte de un Estado nacional ladino, que no le ofrece oportunidades reales de integración. Lo mismo ocurre con otros grupos étnicos no hegemónicos como los negros y mulatos de la costa caribeña, a menudo mucho más afectados por las privaciones materiales y las malas condiciones de vida y de trabajo de la población. La más importante de estas divisiones radicales de las sociedades centroamericanas está relacionada íntimamente con la condición económica social. Pobres y ricos en sociedades en donde la clase media es minoritaria, siempre fue la principal frontera cultural para enunciar un mundo de oportunidades y bienestar, frente a una sociedad masivamente sumida en la insatisfacción generalizada de las necesidades humanas más básicas. Esta división no fue el resultado de la pasividad, sino de la imposición por la fuerza de un orden social fracturado. La menor resistencia, la señal mínima de oposición, fue celosamente vigilada y castigada con incruenta frialdad.

Los tres elementos que componen la transición actual ofrecen condiciones para disminuir la exclusión social. En el caso político, el proceso de pacificación abrió las puertas para que los grupos antisistema encontraran medios de expresión política, desde la obtención de derechos básicos de ciudadanía civil y política, hasta la conversión de anteriores ejércitos revolucionarios en partidos políticos desarmados. Indudablemente, el avance hacia formas más abiertas de participación política ha propiciado un escenario electoral policromático y quizá más importante presenta a la población una razonable posibilidad de que sus decisiones políticas no conllevaran consecuencias para la vida propia y de su familia. Hoy día, la probabilidad de

sufrir actos violentos por razones políticas en Centroamérica es menor que la de padecer embates de la criminalidad común.

La modernización económica, junto con un clima de paz favorable a la inversión y al desarrollo de la iniciativa privada, ofrecen un horizonte futuro de integración social. La promesa del derrame de los beneficios del crecimiento económico es posiblemente mucho menos importante en este sentido, como el hecho de que el control de la recesión de las economías de guerra y el relanzamiento de un dinamismo económico básico, produce oportunidades de empleo y de generación de ingresos mucho mayores que durante el período de fractura. Es cierto que en importantes períodos de la historia económica de la región hubo épocas de bonanza para los negocios que no se tradujeron en bienestar para el conjunto de la población. Pero también es cierto que tras las reformas de los noventa, el crecimiento económico que se percibe coincide por primera vez con escenarios de paz y apertura político-democrática en toda la región. No puede suponerse que las consecuencias sociales del crecimiento económico con paz y apertura democrática, sean semejantes a las del crecimiento en situaciones de conflicto y dominio autoritario. En todo caso, ese es uno de los desafíos centrales del futuro centroamericano. E indudablemente constituye el nudo problemático de la gobernabilidad del futuro.

El tránsito de sociedades fracturadas a sociedades con fracturas es un desplazamiento dentro de un continuo, en cuyos extremos se ubican tipos ideales (en el sentido weberiano) de comunidades totalmente desintegradas —presociales en el planteamiento jusnaturalista del contrato social—, y del otro extremo la comunidad absolutamente integrada de la sociedad de los iguales (la comunidad sin Estado del comunismo originario). Quizá esta reflexión en torno a la intensidad de las fracturas y los desequilibrios integrales que afrontan las sociedades permite resolver la incertidumbre metodológica que genera la dependencia de concepciones rígidas de la democracia, la estabilidad social y el desarrollo económico.

Las sociedades centroamericanas que emergen de la transición no son, en lo político, regímenes híbridos. Son "democracias" con grados relativos de desarrollo de las prácticas y los mecanismos

institucionales que definen un régimen como tal. Pero la insatisfacción de la norma básica, como recuerda Bobbio, es regla y no excepción en el desarrollo de las democracias contemporáneas. Hoy día, el riesgo de terrorismo político, sustentado en fracturas culturales severas, es mayor, por ejemplo, en Japón, Francia, España y Estados Unidos como lo demostró la tragedia de Oklahoma City, que en Guatemala, Nicaragua o El Salvador. Y no por ello puede afirmarse que ese riesgo cuestiona la naturaleza democrática del régimen político de esos países.

Tampoco, en lo económico, se trata de formaciones raras, precapitalistas, porque no corresponden con un esquema de desarrollo que presuntamente conduce al crecimiento económico y al bienestar social. Son "economías de mercado" que mantienen a una proporción importante de la población al margen de los beneficios que genera el intercambio mercantil. Su característica no es la "dependencia" porque la autonomía nacional y el autoabastecimiento no son más precondiciones o características definitorias de la actividad económica en el capitalismo globalizado. Se trata de economías con una inserción "precaria" en los flujos de comercio internacional, y relativamente excluidas de las redes más dinámicas de la gestión tecnológica y el tráfico financiero.

Quizá más importante que establecer el nivel del desarrollo económico alcanzado, o el grado de democratización del sistema político, convendría examinar las implicaciones del vínculo particular entre economía, política y sociedad.

El proceso económico induce una dinámica de exclusión y diferenciación social que solo puede corregirse por medio de la gestión pública de políticas distributivas y redistributivas. Las sociedades más integradas no son, en el mundo, las de mayor desarrollo económico relativo, sino las que muestran más intensidad en sus programas de solidaridad compulsiva. La caridad no favorece el desarrollo social, aunque puede que alivie necesidades sociales inmediatas.

Ahora bien, la naturaleza de la respuesta distributiva del Estado depende de la dinámica de los actores sociales. Se requiere de una sociedad donde los distintos sectores, con disposiciones de poder diferenciados (unos favorecidos por el capital, otros por el número)

tienen posibilidades relativamente homogéneas de influir en el proceso de formación y ejecución de políticas públicas. La capacidad distributiva disminuye cuando no existe un grado importante de agregación de intereses y consecuentemente de representación ciudadana entre los grupos sociales menos favorecidos económicamente. Si esta capacidad está debilitada, las posibilidades de formación de oportunidades de integración social producto del crecimiento económico disminuyen proporcionalmente.

Este es el caso de las sociedades centroamericanas. En general el principal problema de integración social tiene que ver con la limitada capacidad de creación de posibilidades distributivas. Hay un rompimiento de las líneas de comunicación entre la sociedad y el Estado que no permite que las demandas del conjunto de la población puedan generar instrumentos de política capaces de derivar una parte de los beneficios del crecimiento hacia el conjunto de la población. Esta es la intersección de los desafíos del desarrollo social de Centroamérica y en ella confluyen, necesariamente, las características del proceso político institucional, las posibilidades de integración social, las modalidades de transformación de la estructura productiva y el efecto de este conjunto de reformas sobre las capacidades de formación de demandas al Estado así como la calidad de la respuesta ciudadana ante las iniciativas públicas. Al examen de esas transformaciones nos hemos abocado en este estudio, y sobre ello reflexionamos una vez más en lo que sigue.

DEMOCRACIA: MÁS ALLÁ DE LOS REGÍMENES HÍBRIDOS

La primera sensación al evaluar el avance de los procesos democráticos de Centroamérica es innegable optimismo. Apenas en 1980 los militares todavía gobernaban en todos los países con la excepción tradicional de Costa Rica. Pero una década más tarde el escenario político está copado por actores civiles, y los gobernantes sin excepción han sido designados en procesos electorales abiertos al escrutinio internacional, y últimamente legitimados en la aceptación

de la derrota por parte de los contendientes que no fueron favorecidos por el voto ciudadano.

Asistimos a procesos de formación institucional y de afirmación de prácticas democráticas en entornos políticos caracterizados por el verticalismo y la exclusión autoritaria. Pero se observan, sin embargo, importantes avances en varias direcciones. Es muy notoria la normalización del proceso electoral. Con limitaciones técnicas y con perfeccionamientos posibles en el proceso de empadronamiento de votantes, las elecciones han transcurrido normalmente, de acuerdo con calendarios prefijados, aun antes de que se alcanzaran acuerdos de paz definitivos. En todos los casos, quizá esto es más importante, las elecciones se han revelado como el único mecanismo legítimo para la asignación de representantes en los poderes del Estado.

La experiencia electoral en Centroamérica no es nueva, pero es justo afirmar que la práctica reciente constituye el primer momento de generalizada aplicación de procedimientos electorales en un entorno político democrático en toda la historia republicana de Centroamérica. Por primera vez en su historia la región experimenta procesos electorales con capacidad real de elección y no simplemente acciones falaces destinadas a legitimar mandatos autoritarios. Todos los países tuvieron en el pasado períodos de experiencias políticas más abiertas, pero esta es la primera vez en más de 170 años de vida independiente que coinciden regímenes políticos y prácticas electorales abiertas en los cinco países de la región. Por lo demás, es también la primera vez en que gobernantes civiles controlan el Poder Ejecutivo en todos los Estados.

Por ello la magnitud del cambio no puede ser menospreciada. Y justamente también por ello no debe ser sobreestimada. Existen serios riesgos y claros peligros para la estabilidad del régimen democrático a la luz de sus visibles limitaciones, tanto en lo referente a los procedimientos como en lo relacionado con las consecuencias para la vida cotidiana de las personas.

En lo que concierne a los procedimientos institucionales, hemos considerado centrales dos elementos: el relativo al grado de implantación social del régimen electoral, por una parte y, por la otra, la capacidad de representación que ostentan los partidos políticos,

entendidos aquí como mecanismos institucionales privilegiados en el proceso de intermediación de intereses entre la sociedad y el Estado.

El grado de implantación social de los regímenes electorales quiere "medir" la forma en que la ciudadanía percibe el proceso electoral. Esta percepción es la resultante de una estimación tanto cuantitativa como cualitativa. Respecto de las cantidades, lo central es el porcentaje de abstencionismo, mientras que respecto de las calidades lo que importa es el grado de aceptación, o la valoración positiva de la dinámica electoral, en relación con el nivel de ingresos o la condición socioeconómica de las personas.

Reconocemos que no siempre la participación electoral indica una sanción positiva del régimen político, porque en ocasiones el ejercicio del voto se presenta como una práctica pasiva, escasamente reflexiva, muy a menudo asociada con adscripciones tradicionales que se transmiten de generación en generación, igual que las creencias religiosas o las preferencias deportivas. Igualmente, la conducta abstencionista no siempre es expresión de sanción ciudadana del régimen electoral. En ocasiones los regímenes abiertos maduros, se mantienen con niveles considerables de abstencionismo y es posible que en un entorno global caracterizado por la afirmación de prácticas individuales, proporciones importantes del electorado encuentren refugio en la autoexclusión.

Justamente por estas limitaciones es por las que para evaluar el grado de implantación del régimen es necesario recurrir a la combinación de ambos indicadores. Además, debe reconocerse que se trata también de posiciones dentro de un continuo, por lo cual no se establecen compartimentos rígidos sino más bien puntos de partida, lugares para el desplazamiento.

En suma, el grado de implantación social es diferencial y muestra por lo menos tres tendencias, la de la implantación suficiente, caracterizada por la alta confianza ciudadana en el régimen electoral que se manifiesta en Costa Rica, frente a una menor participación y mayor segregación en las democracias emergentes, en particular en Guatemala y El Salvador. Nicaragua y Honduras se ubican en posiciones intermedias, dados altos niveles de participación y mayores niveles de confianza ciudadana. En perspectiva futura, el proceso sugiere posibilidades de avance hacia experiencias más participativas

aunque todavía con fuertes grados de segregación, lo que indicaría la necesidad de complementar los avances institucionales con transformaciones de las capacidades de producción de equidad social en cada régimen. De lo contrario es posible también un desplazamiento negativo hacia grados precarios de implantación social del régimen electoral que, indudablemente, despertarían no pocas tentaciones de restauración autoritaria, basadas en el argumento, siempre espurio, de que la democracia no funciona.

El rol de los partidos políticos como instancias tradicionales de representación de intereses sociales y medios preferenciales para la canalización de demandas hacia el Estado, se encuentra en un proceso contradictorio de formación y crisis. Se observan, primero, características propias de sistemas de partido en formación como puede ser la dispersión de opciones políticas o la escasa presencia de partidos políticos, "strictu sensu", más allá de organizaciones personalistas destinadas a promover intereses particulares antes que proyectos políticos y programas institucionales. Estas tendencias se complementan con la concentración de opciones políticas en antagonismos tradicionales, como en el caso de Costa Rica y Honduras, en donde el bipartidismo funcional se ha consolidado entre dos grandes fuerzas contendientes que reproducen clivajes del pasado y que en el presente no manifiestan mayores divergencias, tanto en las definiciones programáticas, pero mucho más en la gestión efectiva de la práctica gubernamental. Pero también ha tenido lugar la formación de nuevos e importantes antagonismos, tributarios directos de las confrontaciones político-militares. El caso paradigmático es el antagonismo bipartidario entre ARENA y el FMLN en El Salvador. Este enfrentamiento permitió la consolidación políticas de las fuerzas beligerantes durante el período del conflicto armado (el FMLN como expresión directa de algunas facciones combatientes y ARENA como expresión política institucional de la "derecha" contra la cual se organizó el conflicto revolucionario). Y al mismo tiempo creó las condiciones para el deterioro de los partidos políticos que condujeron el proceso institucional durante el período de inicio de la modernización política con permanencia del conflicto armado. En los casos de Nicaragua y Guatemala esta tendencia es claramente probable, aunque todavía no tiene el mismo grado de consolidación que sí muestra en El Salvador.

La pregunta que cabe formular es ¿cuál es el efecto de la transformación de los clivajes de la guerra en los antagonismos de la paz? Es evidente que a primera vista, en el plano discursivo, se mantiene un nivel de enfrentamiento mutuo, incluso excesivo. Pero este proceso de constitución partidario está sustentado sobre dos bases: la izquierda tiene la oposición, no el gobierno, y segundo, en todo caso las diferencias discursivas no necesariamente se reflejan en la gestión política real. En Nicaragua dos gobiernos sucesivos de la oposición al sandinismo y en El Salvador la reelección de ARENA sugiere que las fuerzas políticas de izquierda se enfrentan con un doble desafío, el de la oposición mayoritaria y el de la oposición marginal. En Costa Rica y en Honduras la izquierda es marginal pero juega un papel importante en la denuncia de los maridajes bipartidarios. En los demás países, con la excepción de Guatemala, los partidos de izquierda constituyen la segunda fuerza electoral, habiendo alcanzado posiciones clave en los gobiernos locales. Lo mismo podría ocurrir en Guatemala si es que la antigua guerrilla, la URNG, consigue aliarse con otras fuerzas políticas como el Frente Democrático Nueva Guatemala o las fracciones no integristas del movimiento maya.

Con la izquierda en la oposición las oportunidades de un mayor control político y la mitigación de los excesos de los gobiernos conservadores de turno parecen más claras que cuando, por el contrario, los partidos de izquierda tienen el beneficio del electorado y acceden al poder del Estado. En escenarios de opciones políticas reducidas, y capacidades financieras, técnicas y de recursos humanos disminuidas, los partidos de izquierda pueden fácilmente terminar ejecutando las políticas de sus adversarios, probablemente con menor solvencia tecnocrática y convicción ideológica, y posiblemente con mucho menor oposición y control político. Esa ha sido en parte la experiencia de los partidos socialdemócratas que en toda la región han terminado ejecutando programas de gobierno sustentados casi enteramente en reformas económicas de inspiración neoliberal.

El problema radica en la generalización de las tendencias hacia lo que Touraine ha llamado partidocracia. El gobierno de los partidos se entiende como la administración de la cosa pública no en virtud de intereses generales, sino de aspiraciones corporativas. Los partidos se han constituido en maquinarias de elección para un puñado de

dirigencias profesionales que no disponen de posicionalidades sociales claras y que por tanto no se puede decir que representen un sector social en particular. En los países con regímenes partidarios más consolidados esta parece ser la norma. El caso es distinto en los países con regímenes relativamente nuevos, porque para que exista la partidocracia es necesariamente preexistente un sistema de partidos. En El Salvador y Guatemala los partidos manifiestan excesiva representación corporativa lo cual limita sus capacidades de representación generalizada de conjuntos más amplios de intereses sociales. En Nicaragua el régimen de partidos está apenas intentando sobreponerse a la experiencia de partido-Estado y a la rara pervivencia de las formas partidarias que caracterizaron el período autoritario, previo y contemporáneo de la dinastía somocista. Quizá, por ello, este riesgo es mayormente visible en los dos países con tradición partidaria más antigua y constante, Honduras y Costa Rica.

Más allá de los partidos, las probabilidades de movilización de intereses y generación de espacios de representación se presentan difíciles. Institucionalmente, el espacio está abierto para la formación de entidades corporativas de carácter económico social, cuyas influencias en la orientación de las decisiones gubernamentales parecen muy limitadas, salvo por supuesto las organizaciones empresariales. Con excepciones que confirman la regla, en particular la experiencia de participación de asociaciones civiles no partidarias en las elecciones municipales en Guatemala, en los demás países la competencia electoral está reducida a los partidos políticos. Por ello, el desafío del futuro tiene dos direcciones: la restauración de la capacidad representativa de los partidos políticos y la formación, más allá de intereses sectoriales y corporativos muy definidos, de nuevas y vigorosas instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado. Esto significa consolidar la calidad de la respuesta pública a las demandas sociales, por medio de mecanismos efectivos de representación tanto para la elección de cargos públicos como para la gestión posterior de la política gubernamental; mientras al mismo tiempo se crean condiciones en el entorno social para la agregación de demandas que caracteriza el interés colectivo sobre las necesidades individuales.

Por último, se trata de establecer mecanismos de gestión política en la posguerra. Hasta ahora, los países que han experimentado

conflictos militares se encuentran en un proceso de consolidación de regímenes electorales que parte de los enfrentamientos bipartidarios, herederos directos de los antagonismos del período bélico, como ya ocurre en Nicaragua y El Salvador y es previsible para Guatemala, en el tanto se produzca un proceso de vigorización de fuerzas entre los dos extremos que muestran mayores capacidades de agregación: un bloque centro-derecha, liderado por el **FRG** de Ríos Montt y el gobernante **PAN**, ante una alianza de centro-izquierda que puede resultar de un consorcio todavía invisible entre la **URNG**, el **FDNG** y eventuales manifestaciones políticas de origen maya. La materialización de estos escenarios parece ser un paso ineludible, luego del cual es posible pensar en mecanismos alternativos de representación. De lo contrario, se estaría juzgando como incapaces de representar intereses sociales a fuerzas políticas que apenas han tenido oportunidad de participar en una competencia electoral abierta.

Por último, la probabilidad de afirmación de prácticas e instituciones democráticas en Centroamérica está muy estrechamente asociada a la evolución previsible de las relaciones entre poderes civiles y poderes militares. El cambio en este escenario es también dramático. En 1980 en todos los países, con la regular excepción de Costa Rica, el poder del Estado estaba controlado por sectores de las Fuerzas Armadas. Poco menos de dos décadas después, los militares permanecen en general concentrados en sus cuarteles, recelosos de involucrarse en la represión de conflictos "entre civiles" y ocupados de su supervivencia institucional y personal, a menudo, realizando dinámicas intervenciones en actividades económicas. Ha ocurrido aquí una metamorfosis: de los militares gobernantes a los militares empresarios. Ciertamente, ninguna de las dos actividades parece congruente con las funciones tradicionales y las capacidades técnicas de los militares jóvenes en activo y, menos aún, de las viejas generaciones que participaron activamente durante el período de incautación autoritaria del poder del Estado. Como quiera que sea el avance observado parece indicar al menos dos cosas: la influencia política de los militares se encuentra en descenso así como su intervención en actividades represivas violatorias de los derechos humanos. Este cambio de situación no debe ser sobrestimado porque persisten todavía elementos que podrían precipitar situaciones de mayor pro-

tagonismo castrense. Todos estos escenarios posibles tienen como punto de partida el proceso que llamaremos de "elitización" de las Fuerzas Armadas.

Durante el período de la guerra, los ejércitos centroamericanos tuvieron que crecer excesivamente debido a las exigencias del combate insurgente, por una parte, y a las demandas de una absurda carrera armamentista, alentada fuertemente por los principales distribuidores de armamento en la región. Cuando así ocurrió, la fuerza armada de los países centroamericanos estaba integrada por conscriptos del mismo origen social que los supuestos enemigos, la mayoría campesinos de escasos recursos económicos. Tras la reducción masiva del tamaño de la fuerza, quedan ejércitos con exceso de oficiales. Por esta razón, la significativa disminución del número de efectivos no se refleja en los presupuestos militares, dado que permanecen los recursos más calificados y consecuentemente más costosos. Los ejércitos, ahora sí, se constituyen en verdaderas castas, mantenidas por los exiguos recursos fiscales de sociedades empobrecidas.

El debate sobre las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y el papel de la defensa es una discusión de doble carril. Desde la perspectiva del discurso castrense, se trata de buscar fuentes de legitimación para una costosa inversión social que al parecer no genera dividendos colectivos aunque ciertamente buenas rentas personales. Desde la posición contraria, se trata de un discurso destinado a demostrar la necesidad de desmilitarizar la defensa, ante amenazas nuevas cuya característica común es que no son explicables o comprensibles desde perspectivas castrenses. Algunas, como el crimen transnacional, corresponden a esferas represivas, pero típicamente policiales. Otras, como las de carácter ambiental, salud y migraciones, están mucho más cerca de las competencias técnicas de otras entidades públicas de carácter no represivo.

Por lo antedicho, es necesario distinguir niveles de análisis en la reflexión en torno a la cuestión militar en Centroamérica. Señalaremos al menos cuatro: el ético, el técnico, el económico y el político. Desde una racionalidad puramente ética, la persistencia de aparatos militares con importantes deudas penales (aunque conjuradas por acuerdos de amnistía), que se dedicaron a amenazar durante buena parte de su historia la seguridad ciudadana y que ejercieron el

poder con ánimo absolutista y con impunidad autárquica, no parece aceptable.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, centrado en la comprensión de la defensa del territorio como eje primordial de las funciones militares, es evidente que, tras la caída de los socialismos, la amenaza externa por excelencia desapareció y, como lo enseña la experiencia costarricense, la seguridad territorial puede quedar garantizada por alianzas internacionales. En el caso de Centroamérica, ello se ve facilitado por la cercana presencia del principal policía global de la posguerra fría, percibido como el aliado natural por todos los gobiernos del área: Estados Unidos.

En clave económica, la crisis fiscal obliga a la racionalización máxima de los gastos del Estado. En esta dirección, el gasto militar, claramente improductivo, no parece necesario a menos que constituya condición imprescindible para garantizar un clima de estabilidad para las empresas y para la seguridad de las inversiones. Pero el logro de ese fin no parece justificar, necesariamente, el recurso a costosos medios militares.

En estos tres ámbitos se encuentran razones suficientes para justificar un discurso y una práctica política no solamente desmilitarizadora, sino también simpatizante de la abolición de los aparatos militares tradicionales como ya se ha logrado en Costa Rica, Panamá y Haití. No obstante, ese no es un tema prioritario en la agenda de las fuerzas sociales más influyentes en la región. Muchos reconocen causas suficientes para la desmilitarización total en Centroamérica, pero muy pocos la sustentan como discurso político. La solución de esta paradoja radica en la aplicación de elementos de racionalidad política a la problemática militar en la región. Los militares están ahí y lo estarán durante mucho tiempo por venir porque su presencia es todavía funcional para la estabilidad del régimen institucional y porque el costo político de una gestión abolicionista parece demasiado alto. En algunos casos, el Ejército es la única presencia estatal en masivas zonas de territorio y por ello debe cumplir funciones que en condiciones normales, competirían a otras entidades públicas: vacunación, guardabosques, migración, etc. En otros la estabilidad mínima requerida para la operación de las empresas, se ve amenazada por el desbordamiento de la criminalidad común que ha precipitado el

llamado a los soldados para la preservación del orden. En ambos, casos, es obvio que el limitado desarrollo de las capacidades civiles del Estado es la causa fundamental de esa evidente dependencia del poder civil respecto de la capacidad represiva y disuasiva de los ejércitos, así como de su proyección territorial. Por otro lado, es obvio que los ejércitos, ante poblaciones agobiadas por la delincuencia rampante, añoran el "orden" del pasado autoritario. Los éxitos políticos alcanzados por militares en retiro en Venezuela, Bolivia, Paraguay y en Guatemala, muestran que segmentos significativos de la población estarían dispuestos a elegir por las urnas a quienes las violentaron en el período autoritario. Las implicaciones del retorno al poder de los militares, esta vez por medios democráticos, son por ahora desconocidas; pero los riesgos son previsibles. Ello demuestra que la transformación de la cultura política avanza más lentamente que los cambios normativos e institucionales. Pero también, como veremos adelante, es expresión de la frustración ciudadana ante una circunstancia económico-social que, imposible de aislar de los procesos sociopolíticos, es percibida como insatisfactoria y onerosa.

DE LEVIATÁN A TARZÁN: EL IMPERIO DEL MERCADO

Para evitar el caos de la sociedad natural, del canibalismo que impedía la asociación pacífica entre las personas, Thomas Hobbes imaginó un poder supremo, una entidad autárquica todopoderosa que imponía el orden sobre la base del miedo y el castigo. Intencional o no, el Leviatán de Hobbes fue la horma que formó el perfil de los regímenes autoritarios basados en el poder soberano de una reducida oligarquía, preservado a fuerza de fusil por un brazo castrense que le servía de soporte institucional. El orden era el resultado de la represión, la violencia y el miedo. Instaurado un nuevo contrato social, basado en la soberanía popular y el gobierno representativo, Centroamérica ha visto como el caos amenaza con retornar a causa de la limitada capacidad de creación de consenso y de dominación hegemónica por parte del Estado.

Ante este nuevo caos post-autontano emerge un nuevo pacto totalitarista. El anterior fue un pacto político: la estabilidad de la vida social radicaba en el Estado y su capacidad represiva. El nuevo pacto tiene un sesgo socioeconómico, pero una pretensión igualmente totalitaria: la estabilidad social, la regulación de la relación entre gobernantes y gobernados y entre los gobernados entre sí proviene del funcionamiento lo más libre posible de las fuerzas del mercado. En el mercado total impera la ley del más fuerte y en ella el orden social y la estabilidad.

El proceso de reformas económicas en Centroamérica es una experiencia relativamente joven, que se remonta a inicios de la década de los noventa y que se sustenta en la búsqueda de medios para confrontar las diversas expresiones de la crisis económica que agobió a la región, como al resto de América Latina, desde finales de los años setenta hasta principios de los ochenta. Mientras persistieron los conflictos político-militares, los países centroamericanos avanzaron poco en el proceso de reformas económicas, en parte porque pudieron disponer de un importante subsidio en forma de flujo de asistencia no reembolsables con el que los gobiernos de Reagan y Bush intentaban comprar la alianza y el apoyo de los regímenes centroamericanos para su estrategia de enfrentamiento con la revolución sandinista. Costa Rica que inició más temprano la reforma, desde mediados de los años ochenta, pudo utilizar esos recursos para mitigar el efecto recesivo y las implicaciones sociales de las iniciativas de política que se adoptaron en el propósito de disminuir los desequilibrios observados en las cuentas macroeconómicas.

Por esta razón, y dado que la tendencia a partir de la elección de febrero de 1990 en Nicaragua, cuyo desenlace envía a los sandinistas a la oposición, apunta a la disminución del subsidio externo, se convierten las reformas económicas en peligrosas fuentes de conflicto para la estabilidad del régimen institucional en formación.

En el primer lugar, se observa una distorsión de propósitos, porque las reformas económicas se concentran en el cambio del Estado y, en términos generales, el Estado no es la principal causa de crisis económica en la región. En segundo lugar, las reformas han propiciado una transformación productiva en la región que pueden

inducir a mayores desequilibrios sociales, en lugar de mitigar los actuales.

Los gobiernos centroamericanos han desarrollado programas de reforma económica que se mantienen apegados a la norma del denominado consenso de Washington. En consecuencia, una buena parte del esfuerzo ha estado dirigido al control del desequilibrio fiscal. Con la excepción de Costa Rica y Nicaragua, donde el Estado alcanzó dimensiones considerables, en los demás países el déficit en las cuentas del Estado tiene mucha relación con una limitada capacidad recaudadora. No obstante, la reforma se ha centrado en la reducción de los gastos. Y el resultado ha sido significativo, pese a su elevado costo social.

El extremo es Guatemala, un país en donde la carga tributaria es extremadamente baja y donde la proporción de producto generado por la actividad pública es también reducida, que ha logrado mantener niveles de déficit fiscal prácticamente nulos. El resultado de la disciplina fiscal, es una clara dificultad para hacer frente con recursos endógenos a las necesidades del desarrollo social. Aun en medio del proceso de reconstrucción de posguerra que, como se sabe, implica importantes erogaciones para atender compromisos fiscales con las partes en conflicto (subsidios para los desmovilizados, compra de tierras, financiamiento accesible para la producción, infraestructura económica, etc.). Aunque esta situación es extrema en Guatemala y es producto de una peculiar congruencia entre la voluntad de disciplina fiscal de los tecnócratas y el antiestatismo primitivo de los grupos empresariales, en el resto de los países la situación es semejante. El déficit se reduce por medio de la disminución del gasto, y entre las prioridades de este no está la inversión social. Lo más dinámico suele ser la inversión en infraestructura (puertos y carreteras, por ejemplo) porque son demandas muy fuertemente exigidas por los sectores empresariales y por los inversionistas extranjeros. En todos los países, con la excepción de nuevo de Costa Rica, el gasto social se mantiene subsidiado por la cooperación internacional.

Costa Rica muestra una situación fiscal más rígida. Por una parte, existen claras dificultades para disminuir los gastos, y para aumentar los ingresos de origen tributario, por la otra. Hay, como en el resto de la región, resistencia importante a la creación de nuevos impuestos

y porque ello suele contravenir, además, la necesidad de atracción de inversiones. El país no dispone de recursos de cooperación internacional en la misma magnitud que sus vecinos en vista de sus mejores indicadores socioeconómicos. Por ello y porque el gasto social es percibido por el bloque dominante como base sustancial de la legitimidad y la estabilidad institucional, el desequilibrio fiscal persistente ha sido administrado a partir de un proceso de creciente y costoso endeudamiento interno.

Ambas experiencias de control fiscal, que es como hemos dicho el centro de los programas de reforma económica en Centroamérica, presentan problemas de sostenibilidad en el futuro. En los países que mantienen el déficit bajo a costa de la satisfacción de las necesidades sociales más imperiosas, el precario equilibrio sociopolítico alcanzado tiene mucha relación con la circulación de un flujo constante de cooperación internacional. Un horizonte en el que ese flujo se desacelere, pone indudablemente en tela de juicio la débil estabilidad así como la sostenibilidad a largo plazo del régimen político institucional. Acudir como en el pasado al endeudamiento externo es una táctica riesgosa y en el decir popular, "un tiro que sale por la culata." Tarde o temprano, las exigencias del servicio de la deuda se convierten en detonadores de nuevos desequilibrios fiscales.

El experimento costarricense también presenta problemas de sostenibilidad en el largo plazo. En general, la rigidez del gasto ha producido un crecimiento considerable del endeudamiento interno, cuyo servicio, por su parte, ha generado una nueva presión fiscal. La respuesta más inmediata ha sido dolarizar la deuda, lo que significa convertir en deuda externa una parte de las obligaciones internas. Esos medios resuelven el problema de la presión fiscal a corto plazo, pero generan dificultades mayores en el futuro. Lo que es común en ambos casos es que el establecimiento de una situación fiscal sana pasa, necesariamente, por la transformación de la estructura tributaria, ampliando la carga en niveles considerables y transformando su estructura regresiva basada en mayoritarios impuestos indirectos.

Mientras tanto, los gobiernos enfrentan la reforma del Estado en otras dos direcciones: la racionalización del gasto y la privatización de instituciones. La racionalización del gasto es importante porque, aun cuando pequeños, los Estados centroamericanos muestran signi-

ficativos problemas de ineficiencia, duplicación y excesiva centralización. Lo que se puede avanzar en esta dirección posiblemente mejorará la calidad de los servicios públicos y eventualmente la magnitud de algunos renglones de gasto, pero esto último de manera poco significativa, debido a la de por sí limitada capacidad de los Estados centroamericanos. Puede que se hagan algunas cosas de más, pero es evidente que falta mucho por hacer.

El camino de las privatizaciones también es corto. Fuera de grandes empresas de servicios como electricidad, teléfonos, y bancos en algunos países, lo demás es poco. Y aun cuando poco ha resultado extraordinariamente oneroso, en lo que concierne a la magnitud de sus implicaciones sociopolíticas. La experiencia Nicaragua es en este sentido aleccionadora. El enfrentamiento con la propiedad pública, denominada "área de propiedad del pueblo" en la jerga sandinista, así como la incautación irregular precipitada por la incertidumbre poselectoral en 1990, la "piñata" del genio popular, llevaron al país a concentrar en la distribución de casas y baldíos la atención del programa de reforma del Estado, mientras que otras necesidades como la ampliación del ingreso y la racionalización del gasto, quedaban sin desarrollarse. Lo más importante es que este sesgo antiestatista extremo puso en cuestión todo el programa de reforma, impidiéndole al país lograr algún tipo de consenso respecto de otros contenidos del paquete de reformas, en especial aquellos relacionados con la transformación del aparato productivo, que se ha quedado muy rezagada en ese país.

Lo que en Nicaragua es extremo, en los demás países se percibe aunque con menor intensidad. En vista de las rigideces del cambio tributario, y a la luz de la ambición empresarial por la privatización de rentables negocios públicos, los sucesivos gobiernos han concentrado esfuerzos, capacidades y atención en las privatizaciones, exacerbando de este modo la resistencia social frente al conjunto de las reformas. En cierto modo, Costa Rica ha podido avanzar más en los contenidos de la reforma que conciernen la transformación del aparato productivo, porque ha eludido los aspectos más problemáticos de la privatización de entidades públicas. En suma, es bastante poco lo que se puede avanzar en una genuina transformación de la estructura

productiva de los Estados, si se concentra la atención pública en una reforma marcada por un poderoso sesgo antiestatista.

Los cambios en la estructura productiva son más intensos. Todos los países han apostado a la afirmación de un modelo de desarrollo económica, léase crecimiento, basado en la promoción de exportaciones y en la atracción de inversiones. En algún caso, como el costarricense, esta estrategia está fuertemente referida a mercados extrarregionales, mientras que en los demás casos, con particular énfasis en Nicaragua, la orientación prospectiva hacia el mercado regional centroamericano tiene mayor importancia.

El cambio en la estructura productiva se hace visible a partir de dos indicadores, el de la transformación de la oferta y el del dinamismo de la producción. La orientación de las exportaciones señala que Centroamérica continúa siendo una región masivamente exportadora de bienes de origen primario, pero que esa oferta, contrario a lo observado en todo el período precedente, ha empezado a volverse diversa en su composición. Cada vez es menor la dependencia de los productos tradicionales de exportación, café y banano. Indudablemente, estos cambios conllevan consecuencias sociales importantes. El modelo económico basado en las exportaciones nuevas no se sustenta en grandes explotaciones monocultivistas, como el caso del banano, que si bien pudieron ejercer influencia negativa sobre los mercados de tierra y las posibilidades de acceso a esta para sectores rurales de bajos ingresos, también posibilitaron la creación de puestos de trabajo asalariado que a menudo captaron fuerza de trabajo mucho más allá, incluso, de los límites nacionales. La contribución del sindicalismo bananero a la formación de la conciencia y las luchas obreras y laborales de los países centroamericanos, es fundamental en la comprensión del desarrollo social de la primera mitad del siglo veinte en Centroamérica. Laboralmente, el nuevo modelo basado en la industria de maquila y en la explotación agrícola de pequeña y mediana escala no ofrece las posibilidades de agregación de intereses que se observaron en el período anterior.

La otra consecuencia social importante se refiere a las posibilidades de inserción de economías campesinas y artesanales en el modelo de producción de bienes transables. En términos generales, la producción de los transables nuevos en el agro no ha podido ser

llevada adelante desde economías campesinas porque las exigencias del mercado internacional demandan capacidades que no se han puesto al alcance de los pequeños productores. No se dispone de información sobre mercados, precios y exigencias sanitarias; no hay posibilidad de desprenderse del control de las redes de comercialización establecidas y, finalmente, no se dispone de los recursos crediticios y la asistencia técnica adecuada para garantizar el salto hacia los nuevos mercados. Hay excepciones, ciertamente, pero la norma en la región es la ausencia de la pequeña producción de los ejes dinámicos del nuevo capitalismo agrario. Las posibilidades de inserción progresiva en los ejes dinámicos de la producción en el espacio urbano, son prácticamente nulas más allá de la generación de empleo maquilero.

Sin embargo, existen experiencias exitosas de inserción en redes dinámicas en el marco de condiciones de economía social. Es decir, cuando una colectividad logra activar redes de cooperación basadas en la distribución de conocimientos, recursos y capacidad productiva, pueden desarrollarse capacidades colectivas de inserción alternativa al proceso de globalización.

La transformación de los esquemas productivos se orienta entonces a un entorno socialmente más rígido, que muestra limitadas capacidades de propiciar disminución de los niveles ya de por sí problemáticos de desigualdad social. Este proceso ocurre tanto como resultado de las tendencias regresivas del funcionamiento de los mercados, como por el descuido estatal de las políticas de fomento al desarrollo, como se denominó en el pasado a las políticas orientadas a la satisfacción de las necesidades de inserción socioeconómica de los grupos desfavorecidos con potencial productivo: artesanos, campesinos, técnicos. La orientación del crédito, dejada a los avatares del mercado, independientemente si se administra por bancos estatales o privados, es una demostración flagrante de esta debilidad. El panorama se torna un tanto desolador por cuanto no existen posibilidades de inserción productiva y, a diferencia de la situación en los países desarrollados con desempleo permanente, tampoco existen los mecanismos para ofrecer servicios de seguridad social para garantizar una vida decente a los excluidos por el funcionamiento económico.

Por ello es que la evolución del proceso económico, la integración todavía lenta de las economías nacionales en los flujos dinámicos del comercio internacional, no está generando capacidades reales de integración hacia dentro en Centroamérica. Ciertamente, el proceso de reformas es todavía joven, lo mismo que la capacidad de ejercicio de derechos ciudadanos. No obstante, a juzgar por la situación más favorable que se presenta en Costa Rica, donde la reforma es más antigua y se instaló en un escenario social con niveles de integración más altos, y considerando la calidad de la inversión pública en acciones que favorezcan el desarrollo futuro, el panorama no se muestra favorecedor. Hemos examinado dos elementos que sugieren cuellos de botella para el fortalecimiento de la equidad social en los países centroamericanos de la posguerra. Se trata de la crisis de empobrecimiento y de las precarias calidades de la inserción laboral de los centroamericanos.

La mayoría de los 30 millones de personas que pueblan Centroamérica se encuentra en alguna condición de pobreza. No menos de 5 de cada 10 centroamericanos vive en incapacidad de atender sus necesidades vitales más primarias. Si se excluye a Costa Rica, en donde el problema afecta a una quinta parte de la población, el promedio regional sube hasta 75%. Y, no obstante, se trata de una cifra aproximada, cuya magnitud real es desconocida estadísticamente, pero es evidente a los ojos de cualquier observador. Cuando la pobreza alcanza magnitudes mayoritarias en una población, es difícil probar una hipótesis de agravamiento, como podría desprenderse del análisis de las implicaciones sociales de la reforma económica, porque es muy difícil determinar cuanto del empobrecimiento se debe a factores estructurales y culturales y cuanto a la ejecución, en el corto plazo, de acciones de reforma económica. Sin embargo, estudios recientes de la dinámica combinada de los ingresos con la capacidad de satisfacción de necesidades básicas permiten arribar a dos conclusiones, ninguna de ellas alentadora: en todos los casos nacionales examinados, el panorama de la exclusión social, medida a partir de la condición de pobreza, se muestra más grave al utilizar el método de medición que combina ingreso con consumos efectivos (satisfacción de necesidades). Esto quiere decir, simplemente, que el problema de la pobreza puede ser, sorprendentemente, más severo de lo

pensado. Pero, además, muestra que mientras en algunos casos hay indicios de disminución del nivel de pobreza por ingreso, en general hay una tendencia a la afirmación de las privaciones sociales aun para aquellos sectores que, por recursos a un conjunto de sacrificios personales, han logrado superar ingresos, pero no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas. En general esto se debe a las estrategias familiares de supervivencia ante escenarios económicos violentos: una familia aumenta su ingreso *per cápita* incorporando a la actividad económica niños que todavía no alcanzan edad laboral, por ello al mismo tiempo cae por debajo de la línea de satisfacción de necesidades básicas, porque se supone que esos niños debieron permanecer en los centros educativos. Más aún, es ese caso, la pobreza de hoy o peor aún su superación circunstancial, es también expresión de exclusión futura.

Lo mismo tiende a ocurrir con el empleo. La política pública se satisface con la identificación de los niveles de desempleo abierto y en los mejores casos de subempleo y subutilización de la fuerza de trabajo. Pero esos datos a menudo tienen poco qué decir respecto de la calidad de los puestos generados. La conclusión a la que arribamos es que si el empleo es predictivo de la situación de pobreza o de integración social futura, entonces el escenario se muestra, para Centroamérica, tan o más desfavorable que en el presente. Las cifras macroeconómicas indican que hay dinamismo en la producción y que disminuye el desempleo, pero no dicen, por ejemplo, que proporcionalmente el rubro más grande y dinámico del empleo es el autoempleo informal urbano. Tampoco señalan que los empleos en actividades culturalmente desprestigiadas, como el empleo público, proporcionan a los individuos mayores posibilidades de integración social en el presente, que las actividades consideradas modernas, capaces de favorecer la integración.

La paradoja de la reforma económica en Centroamérica es que mientras se crean condiciones para favorecer la integración empresarial a los mercados internacionales, se produce un efecto de expulsión de segmentos cada vez más significativos de la sociedad de las corrientes institucionales del mercado. Los riesgos futuros apuntan a la consolidación de sociedades altamente fragmentadas y polarizadas, con grupos minoritarios integrados a las redes dinámicas del comercio

global, otros todavía favorecidos con los beneficios del modelo precedente, y la mayoría observadora, sentada al margen de la vía por donde circulan los trenes del progreso, dedicada a una multitud de actividades productivas y de servicios, mal remuneradas y absolutamente insuficientes para trascender las necesidades de la supervivencia inmediata. Cuando el autoempleo se consolida y las formas más precarias del trabajo son la única opción ante el desempleo o el exilio económico, no hay tiempo para el futuro. En cierto modo, esta es la contraparte laboral del cortoplacismo del mercado y el fundamentalismo antiestatista, que reniega de toda capacidad redistributiva.

Las opciones no son fáciles de estimar. Es una hipótesis plausible imaginar que la consolidación de los mercados capitalistas podría a su vez dinamizar los mercados laborales y por esa vía beneficiar el desarrollo social. Ese proceso, sin embargo, está mucho más relacionado con la transformación de la cultura política que con el movimiento libre de las fuerzas del mercado. La reforma económica no ha producido la pobreza en Centroamérica, es verdad, pero también es cierto que las tendencias que impulsa no ofrecen razonables esperanzas para evitar que así sea en adelante. Por esta razón, hay un encadenamiento natural entre los tres procesos, no una sucesión. La paz es necesaria para la construcción de un clima estable para el desarrollo del capital, pero no es suficiente. Es necesario un programa de reforma económica para hacer frente a las nuevas exigencias del mercado internacional. Pero ni la reforma ni la pacificación son sustentables si el proceso político no avanza más allá de la formación del régimen electoral. Tampoco se trata de una sobredeterminación política, pero está visto que, tras los avances en la transformación de las estructuras y las políticas económicas, y el logro de la paz, en el futuro se impone una transformación política integral. A ese debate se dedican las últimas reflexiones.

EL VÍNCULO ENTRE LO POLÍTICO Y LO ECONÓMICO: MOTIVOS DE ESTABILIDAD, RAZONES DE CONFLICTO

La pregunta con que partimos fue qué relación había entre un proceso político que genera expectativas de igualdad y un proceso

económico que las reduce. La respuesta que hasta ahora puede ensayarse es que en la experiencia centroamericana lo uno no es tan cierto y lo otro siempre ha sido así. La democracia no ha ampliado tanto las expectativas por dos razones, porque los críticos del sistema social han optado por otorgar un compás de espera en beneficio del equilibrio social y porque la mayoría en general ha adoptado una actitud pasiva. Lo segundo es que la sensación de desigualdad social es una vivencia histórica largamente experimentada y que en consecuencia la población no necesariamente la asocia con las actuales reformas económicas en curso. Esto es todavía más claro cuando el centro del debate político tiene aún mucha relación con los antagonismos de la guerra. La privación social no es novedad.

El vínculo entre la democracia y el mercado está centrado en el tipo de procesamiento que el sistema otorga a los conflictos distributivos. En las sociedades centroamericanas, este escenario se hace más complejo porque el punto de partida es una extraordinaria desigualdad en la disposición de medios de poder y la magnitud de las necesidades. De hecho hay, entre esas dos variables, una relación inversa. Cuanto mayores los recursos de poder, menores las necesidades, y a la inversa. En consecuencia son débiles las bases institucionales para la solución de los conflictos distributivos derivados del sistema anterior, y de los nuevos creados por la reforma económica.

La principal consecuencia es que los sectores sociales más afectados por la reforma y la ausencia estructural de medios de vida y de trabajo estables, carecen al mismo tiempo de recursos políticos. Los antagonismos políticos dominantes son ventilados por actores tradicionales. De un lado, el gobierno civil, junto con los militares que no terminan de desaparecer como fuerza deliberante, aunque su perfil profesional y técnico se incrementa. Por otro lado, los sectores empresariales que se mantienen como centros hegemónicos del poder, aunque en el marco de algunas transformaciones intersectoriales: *grosso modo*, la hegemonía agroexportadora del período anterior está cediendo lugar a una nueva hegemonía comercial financiera y de servicios. No es un proceso acabado, pero las tendencias en esa dirección son notorias en todos los países. Emerge al mismo tiempo un sector gerencial transnacionalizado con mucho poder de negociación ante los oficiales gubernamentales. En el campo popular la

presencia de organizaciones sindicales y campesinas tradicionales continúa siendo el eje dinámico de los procesos de formación de demandas sociales, aunque el marco reivindicativo que presentan puede estar alejando de las expectativas y necesidades de sectores sociales que cada vez son en menor proporción asalariados y campesinos.

Hasta ahora el funcionamiento del sistema político y el logro de grados significativos de estabilidad sociopolítica, relativamente mayores que los del pasado, debe mucho a la disponibilidad de válvulas de escape. Del lado de la oferta de políticas para la satisfacción de demandas, han confluído dos fenómenos ambos asociados a los programas de reconstrucción de la posguerra: se trata del subsidio internacional a la satisfacción de demandas de integración social, por una parte, y por la otra, a la contención de una parte importante de esas demandas a causa de la necesidad de preservación de la paz. Los Acuerdos de Paz han ejercido un efecto contradictorio: han propiciado flujos financieros de los que puede disponerse para hacer frente a la agenda social pendiente, y al mismo tiempo han establecido un orden de prioridades, dentro del cual no todo cabe. Por ejemplo, una parte importante de los conflictos generados por las medidas de reforma económica, no han sido fáciles de procesar en el marco de los Acuerdos de Paz, porque el tema socioeconómico ha quedado al margen. Y, aun así, una buena parte de la conflictividad que ello podría generar, ha sido comprendida como costo de oportunidad en beneficio de la continuidad del proceso de paz.

Del lado de las demandas, hay dificultades en las posibilidades representativas y consecuentemente en la agregación de las demandas de los sectores que han sido más afectados por las reformas. Los antagonismos militares agregaron a las categorías sociales preexistentes otras nuevas: los excombatientes o desmovilizados de ambos bandos, las comunidades más afectadas por los conflictos, las poblaciones desplazadas y repatriadas, las víctimas directas (viudas, huérfanos y lisiados). Una parte significativa de los recursos para la reconstrucción social de la posguerra se ha orientado hacia esas necesidades, no obstante que otras categorías sociales han sufrido en semejante magnitud tanto los efectos del conflicto como de la historia previa y posterior de limitaciones materiales. El problema es que esta

determinación de "beneficiarios" es el resultado de la presencia de esos intereses, y no de otros, en el marco de la negociación de los Acuerdos de Paz.

De este modo, a los antagonismos propios del modelo económico, se le adiciona una competencia desigual por satisfactores de demandas sociales. El Estado, por otro lado, ha centrado su sensibilidad a las exigencias del proceso macroeconómico y, en los casos en que así es requerido, a las urgencias del proceso de paz. Las demandas de integración social, como aquí hemos denominado a las exigencias sociales relacionadas con la superación de la pobreza, la ampliación de los ingresos, la generación de empleos estables y el desarrollo de una oferta pública de calidad para los servicios de educación y salud, no reciben la misma atención por parte del Estado. A corto plazo, el resultado de esta estrategia ha probado su utilidad porque ha permitido confrontar los principales desequilibrios del período en que coinciden los primeros años de la posguerra, de la democracia, y de la consolidación de una economía más abierta. Pero, a mediano plazo, no garantiza la supervivencia de ninguno de los tres procesos.

El deterioro de la situación socioeconómica es una de las variables explicativas del fenómeno de ampliación de la violencia y de la criminalidad en la región. Ciertamente, la violencia política ha disminuido, pero con la misma intensidad la violencia criminal cobra hoy más víctimas mortales que durante el conflicto armado. En El Salvador solamente en 1997, 9.000 personas murieron como consecuencia de la violencia criminal, colocando al país en el dudoso privilegio de ocupar el primer lugar mundial en asesinatos por cada 100.000 habitantes, una posición hasta entonces conservada por otra nación latinoamericana: Colombia. Aunque ciertamente las variables socioeconómicas no son las únicas que pueden explicar la expansión de la criminalidad, es bastante probable que su contribución es clara en esta dirección. Por ello, la expansión de la violencia, que tarde o temprano adquiere de nuevo matices políticos, es la expresión de una cultura autoritaria que se resiste a desaparecer y que encuentra en las necesidades materiales, tierra fértil.

Económicamente, parece al menos precaria la estabilidad de un sistema basado en la acumulación sin medios distributivos y redistributivos, centrado en ramas de actividad incapaces de generar dina-

mismo sostenido en los mercados laborales y finalmente, segregado de un mercado interno que sobrevive al margen de toda institucionalidad. Más aún, en la medida en que el sistema exige la canalización de pocos recursos a las actividades públicas, no se están generando capacidades futuras de integración dinámica en los flujos económicos de la globalización. Con estas limitaciones, los escenarios de sostenibilidad del nuevo modelo económico no son claros. Si se considera la experiencia costarricense, habría que señalar que justamente demuestra como la posibilidad de mitigar los efectos concentradores de las nuevas modalidades de organización del capital, pasan necesariamente, por el mantenimiento y la profundización de prácticas públicas orientadas a una-distribución más eficiente, tanto como a una práctica redistributiva más audaz. En ambos sentidos, los países centroamericanos tienen que empezar por construir desde abajo tales sistemas.

La apotema liberal del nuevo Armagedón, la crisis fiscal, se revela en todo su contenido falaz. La crisis fiscal no produce crisis políticas, tanto como sus presumibles soluciones. En sociedades que no han resuelto en la base el problema de la distribución de la riqueza social, el equilibrio fiscal se transfigura como una sujeción de las posibilidades del futuro a las necesidades del presente más inmediato. Por ello, la solución a esta crisis fiscal, basada en la disminución de los gastos y la relativa inelasticidad de los ingresos, es, con razonable probabilidad, el centro de las crisis políticas del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H. and Smith, William C. (1994). "The political Economy of Structural Adjustment: The logic of support and Opposition to Neoliberal Reform. In Smith, W.; Acuña, C. and Gamarr, E. (Eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami, North-South Center.
- Aguilar Cruz, Armando. (1997). *Modernización de la administración en el marco de la Reforma Institucional del Estado. Presidencia de la República*. Tegucigalpa, Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva.
- Aguilar, Renato; Stenman, Asa. (1995). *Transition in Nicaragua: patterns of Growth and Stagnation*. Paper presented at the XIX Latin American Studies Association Congress. Washington D.C.
- Aguilera, Gabriel. (1995). *Gobernabilidad, Democracia y Elecciones en Guatemala*. Ponencia preparada para el Congreso de LASA. Washington D.C.
- ____ (1996) *Relaciones Cívico-Militares en Guatemala*. Ponencia preparada para el Seminario Relaciones Cívico-Militares comparadas: Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Agosto 1-3, 1996.

- (1998). "Realizar un imaginario. La Paz en Guatemala", en Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aguilera. *Del Autoritarismo a la Paz*. Guatemala, FLACSO.
- Aguilera, Gabriel. (Coord.) (1994). *Reconversión militar en América Latina*. Guatemala de la Asunción, FLACSO, Guatemala.
- Aguilera, Gabriel. (Coord.) (1996). *Buscando la Seguridad. Seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. FLACSO. Guatemala.
- Aguilera, Gabriel; Morales, Abelardo y Sojo, Carlos. (1991). *Centroamérica de Reagan a Bush*. San José, FLACSO.
- Alcántara, Manuel. (1992). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- _____(1994). "Un análisis del comportamiento de las finanzas gubernamentales en situaciones de cambio en América Latina". *Revista Internacional de Sociología*. Tercera Época No. 7 enero-abril 1994. pp. 131-142.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (1996). *Evaluación del proceso de reinserción de la población cirefca en las regiones Central y Norte de Nicaragua*. Ricardo Cordero (consultor). Managua, Nicaragua.
- Anderson, Perry. (1994). "La idea de la democracia en Bobbio", en *Ciencia Política*. No.36, III Trimestre.
- Annis, Sheldon *et al.* (1992) *Poverty, natural resources and public policy in Central America*. Washington, ODC U.S. Third World Policy Perspectives. No. 17.
- Arévalo C, Elisa y otros. (1997). *Historia y violencia en Nicaragua*. UPOLI y UNESCO. Managua, Nicaragua.
- Arévalo de León, Bernardo. (1998) *Sobre Arenas Movedizas. Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- Armijo, Leslie Elliott; Biesteker, Thomas J. and Lowenthal, Abraham F. (1995). "The Problems of Simultaneous Transitions", en Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Economic Reform*

- and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Armón, Jeremie *et al.* (1997). *Guatemala 1983-1997 ¿Hacia dónde va la transición?* Guatemala, FLACSO-Conciliation Resources. Colección Debate 37.
- Arson, Cynthia. (1998). "Los nuevos desafíos de la seguridad en Centroamérica: Una perspectiva desde Estados Unidos." En Rojas Aravena, Francisco; Bernardo Arévalo y Carlos Sojo (Eds.). *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. Guatemala, FLACSO-Paz y Seguridad en Las Américas.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. (1995). *Código Militar. Código de organización, jurisdicción y previsión social militar*. Managua, Editorial Parlamento.
- Avendaño, Néstor. (1996). "El ESAF: Alcances y limitaciones de un programa financiero". En Neira Cuadra, Osear. (Coord.) *ESAF. Condicionalidad y Deuda*. Managua, CRIES.
- Baldizon Ibarra, Yader (comp.). "Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua." Serie Descentralización y Desarrollo Municipal. No. 14. Managua, Fundación Friedrich Ebert.
- Banco de Guatemala. (1997). *Boletín Estadístico*. Guatemala, Banco de Guatemala.
- Banco Mundial (1995). *Honduras: Memorando Económico y Evaluación de la Pobreza*. 31 de marzo de 1995. Washington, D.C. The World Bank.
- (1997). *Honduras. Trends in Developing Economies. 1996*. www.ibrd.org
- Barnes, William A. (1998). "Las elecciones en las democracias incompletas. El enigma de la asistencia de los votantes en Nicaragua y El Salvador." En Córdova Macías, Ricardo.

(Comp.). *El abstencionismo Electoral en Nicaragua y El Salvador*. San Salvador, FUNDAUNGO.

Bastos, Santiago y Camus Manuela. (1998). *La Exclusión y el Desafío. Estudios sobre segregación étnica y empleo en Ciudad de Guatemala*. Guatemala, FLACSO. Colección Debate 42.

Bausmeister, Eduardo. (1998). *Estructura y Reforma Agraria en Nicaragua (1979-1989)*. Managua, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural-Universidad Libre de Amsterdam.

Bautz Wolfgang; González, Noel; Orozco, Javier. (1994). *Política y religión. Estudio de caso: los evangélicos en Nicaragua*. Managua, Fundación Friedrich Ebert. CIEETS.

Bendaña, Alejandro. (1996). *Relaciones civiles-militares en Nicaragua*. Ponencia preparada para el Seminario Relaciones Cívico-militares comparadas: Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Agosto 1-3, 1996.

Bendell, Petra. (1995). *Partidos Políticos y Sistemas de Partido en Centroamérica*. San Salvador, FundaUngo, Documentos de Trabajo 95-4.

Berger, Peter. (1993). "The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism", en Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Bermúdez, Lilia. (1998). "Los nuevos desafíos de la seguridad en Centroamérica: Una perspectiva desde México." En Rojas Aravena, Francisco; Bernardo Arévalo y Carlos Sojo (Eds.). *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. Guatemala, FLACSO-Paz y Seguridad en Las Américas.

Biersteker, Thomas J. (1990). "Reducing the role of the State in the economy: a conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions." *International Studies Quarterly*. 34

- Bobbio, Norberto. (1985). *El futuro de la democracia*. Madrid, Plaza y Janes Editores.
- Booth, John A. And Mitchell A. Seligson. (Eds.) (1989). *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill-London. The University of North Carolina Press.
- Bottomore, Tom. (1992) *Citizenship and Social Class, Forty Years On*. London, Pluto Press.
- Boyce, James K. and Pastor, M. Jr. (1997). "Macroeconomic Policy and Peace Building in El Salvador." In Krishna Kumar Ed. *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Boylan, Delia M. (1995). *Holding democracy hostage: Central Bank Autonomy in the transition from authoritarian rule*. Paper presented at the LASA XIX Congress. Washington D.C.
- Bresser, Luis Carlos; Maravall, José María and Przeworski, Adam. (1994). Economic reform in new democracies: A Social-democratic approach", en Smith, W.; Acuña, C. and Gamarra, E. (Eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami, North-South Center.
- Briones, Carlos. (1992). *La Pobreza Urbana en El Salvador*. San Salvador, UCA Editores.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos. (1995). *Gobernabilidad, Economía y Democracia en El Salvador*. Serie Gobernabilidad en Centroamérica No. 3. San Salvador, FLACSO.
- Buci-Gluskmann, Christine. (1987) *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*. México, Siglo XXI Editores.
- Bulmer Thomas, Víctor. (1989). *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*. San José, EDUCA-Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. (1997) "La política social esquiva", en Menjívar Larín, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van

- Vucht Tijssen. Eds. (1997) *Pobreza, Exclusión y Política Social*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- Cáceres, Luis Rene. (1993). "Capital flight from Central American countries". En *Savings and Development*, xviii (2): 137-152.
- Cajina, Roberto J. (1996). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990 - 1995*. Managua, CRIES.
- Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.) (1998). *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona, UAB-Tecnos.
- Cardenal, Ana Sofía. (1998). "Rendimientos institucionales: Clasificando y evaluando las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Centroamérica." En Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.) *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo. (1981). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México. Siglo XXI Editores.
- Carranza, Elias. (1996). *La problemática de la seguridad ciudadana en América Central*. ILANUD. San José, Costa Rica.
- Carrera, Maribel. (1997). Guatemala: Mercado Laboral y Pobreza en el Contexto del Ajuste". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. En prensa.
- Casaús Arzú, Marta. (1992). "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas". En *Revista Mexicana de Sociología*. 3/92:69-114. Castañeda, Tarsicio. (1990). *Para combatir la pobreza*. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Castellanos Moya, Horacio. (1993). *Recuento de incertidumbres*. San Salvador, Ediciones Tendencias.
- Castillo, Manuel Ángel y Palma, Silvia. (1996). *La emigración internacional en Centroamérica. Una revisión de tendencias e impactos*. Guatemala, FLACSO, Guatemala.

- CEPAL. (1997). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. (Versión electrónica), www.eclac.org
- Cerdas, Rodolfo. (1993). *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*. San José, Red Editorial Iberoamericana.
- _____(1995). "Los Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá". En Perelli, Carina; Sonia Picado y Daniel Zovatto. (Comp.). *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH-CAPEL.
- CODEHUCA. (1995). *La impunidad en Centroamérica: causas y efectos. Doctrina de Derechos Humanos*. Serie Jurídica No. 4. CODEHUCA. San José, Costa Rica.
- _____(1995). *Situación de los derechos humanos en Centroamérica. Informe especial 1995*. San José, Costa Rica.
- Colclough, Christopher. (1993) "Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction" in Colclough, Christopher and Manor, James (Eds.) *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press.
- Coleman, Kenneth M.; Stuart H., Douglas. (1995). *Nicaragua's fractionalized party system of the 1990 's*. Paper presented at the LASA Meeting, Washington D.c.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (1996). *El difícil tránsito hacia la democracia.Teguágalpa*. CNDH.
- Cominetti, Rosella. (1994). "Ajuste fiscal y gasto social." En *Revista de la CEPAL*, NO. 54.
- Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) (1997). *Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1996*. San José, CMCA.
- Consejo Monetario Centroamericano. (1992-1997). *Boletín Estadístico*. San José, Costa Rica.
- Convergencias (1994). *Mesa Redonda: Mercado y Planificación*. Tegucigalpa. Año 3 (10).

- Cordero, Alien y Minor Mora. (1997). "Costa Rica: El mercado de trabajo en el contexto del ajuste". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO, Costa Rica. En prensa.
- Córdova Macías, Ricardo. (1993). *El Salvador: transición política, reconversión militar y el futuro de la democracia*. San Salvador, Documentos de Trabajo FUNDAUNGO.
- Córdoba, Ricardo. (1996). *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la institucionalización de la Democracia en Centroamérica*. Documentos de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 96-3 abril de 1996. FUNDAUNGO. San José, Costa Rica.
- Córdova Macías, Ricardo y Gunther Maihold (Comps.) (1995). *Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua*. Managua. Fundación Ebert-FundaUngo-IEN-UCA.
- Córdova Macías, Ricardo; William Pleitez y Carlos Guillermo Ramos. (1998). *Reforma Política y Reforma Económica: Los retos de la gobernabilidad democrática*. San Salvador, FundaUngo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 98-1.
- Córdova, Luis Enrique. (1994). "Logros de la Administración Cristiani", en *Tendencias*, No. 27.
- Cuadra Lacayo, Joaquín. (1996) *Las Relaciones Civiles-Militares y la Modernización de la Funciones del Ejército*. Discurso en la Universidad Mobile de Jinotepe. San Marcos, Carazo. 13 de marzo de 1996.
- Cuenca, Breny. (1992). *El Poder Intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los ochenta*. San Salvador, CRIES-PREIS.
- Dabéne, Olivier. (1994). "Amérique centrale: les elections de 1993-1994." *En Problemes d'Amérique latine*. No. 15.
- _____(1991). "Elections en Amérique centrale. 1989-1991." *En Problemes d'Amérique latine*. No. 2.

- Dahl, Robert. (1993). "Why free markets are not enough", en Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Daudelin, Jean y Grenier, Yvon. (1995). *Conservative Parties in Democratic Transitions: Sobering Lessons from El Salvador and Nicaragua*. Conference of the Latin American Studies Association, Washington, D.C.
- De la Osa, Álvaro. (1997). *La sostenibilidad del trabajo humano*. FNV, ICAL. San José, Costa Rica.
- Deane, Herbert. (1984). "La justicia: compensatoria y distributiva." En Mooney, Michael y Stuber, Florian (compiladores). *Los humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Del Cid, Rafael y Dirk Kruijt. (1997). *Los Pobres Cuentan. Pobreza y Gobernabilidad en Honduras*. San José, FLACSO Costa Rica.
- Del Cid, Rafael; Hugo Noé Pino y Alcides Hernández. (1991). *Honduras: Crisis Económica y Proceso de Democratización Política*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Delgado Romero, Rodolfo. (1995). "Gobernabilidad, cultura política y opinión pública en Nicaragua". En Córdova Macías, Ricardo y Gunther Maihold (Comps.) (1995). *Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua*. Managua. Fundación Ebert-FundaUngo-IEN-UCA.
- Diálogo Centroamericano. (1997). *Soldados como Empresarios: Los negocios de los militares en Centroamérica*. San José. Fundación Arias.
- Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) (1993). *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____. (1993). *The Global Resurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.

- ___(1995). *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Díaz Arrivillaga, Efraín; Robleda, Roberto; Salomón, Leticia. (1997). *Honduras: Hacia una política económica alternativa*. CEDOH, Embajada Real de los Países Bajos. Tegucigalpa, Honduras.
- Díaz Lacayo, Aldo. (1994). *El Frente Sandinista después de la derrota electoral*. Managua. CENTAURO.
- Eekhoff, Kay. (1997). "Mercado Laboral y Equidad en El Salvador". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO, Costa Rica. En prensa.
- Eguizábal, Cristina. (1993). "Comentario a la ponencia de Dieter Nohlen." En Steichen, Regine, (Comp.) *Democracia y Democratización en Centroamérica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Escoto, Jorge y Marroquín, Manfredo. (1992). *La AID en Guatemala. Poder y Sector Empresarial*. Guatemala, CRIES-AVANCSO.
- Esquit, Edgar e Iván García. (1998). *El Derecho Consuetudinario, la Reforma Judicial y la Implementación de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, FLACSO. Colección Debate 44.
- Estado de la Nación. (1997). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Evans, Trevor (coord.). (1995). *La transformación neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*. Managua, Latino Editores.
- ___(1995). "Ajuste estructural y Sector Público en Nicaragua". En Evans, Trevor (Coord.) *La Transformación Neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*. Managua, Latino Editores.
- ___(1998). *Liberalización Financiera y Capital Bancario en Centroamérica*. Managua, CRIES.

- Faletto, E. y Cardóse-, F.H. (1976). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo xxi Editores.
- FLACSO, Costa Rica. (1998). *Centroamérica en Cifras. 1980-1996*. Rafael Menjívar Larín y Jorge Rodríguez Román (Editores). San José, FLACSO. Costa Rica.
- FLACSO, El Salvador. (1995). *El Proceso Electoral 1994*. San Salvador, FLACSO.
- Foley, Michael W. & Edwards Bob. (1996). "The Paradox of Civil Society". En *Journal of Democracy* 7.3 (1996) 38-52.
- Font Fábregas, Joan. (1998). "Las derechas centroamericanas: Del anticomunismo al neoliberalismo." En Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.) *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.
- Franco, Eliana y Sojo, Carlos. (1992). *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- Frieden, Jeffrey A. (1989). "Winners and Losers in the Latin American Debt Crisis: The political implications", in Stallings, Barbara and Kaufman, Robert. *Debt and Democracy in Latin America*. Westview Press.
- Frundt, Hank. (1995). *The effectiveness of National Labor Codes in Central America*. Paper presented at the LASA meeting in Washington, D.c.
- Fukuyama, Francis. (1992) *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press.
- _(1993). "Capitalism & Democracy. The Missing Link", in Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Capitalism, Socialism and Democracy Revisited*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (1997). *Diagnóstico sobre la incidencia en Centroamérica*. San José, Costa Rica.

- Funes, Matías. (1995). *Los Deliberantes. El Poder Militar en Honduras*. Tegucigalpa, Editorial Guaymuras.
- Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) (1997). *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO, Costa Rica. En prensa.
- Gálvez Borrel, Víctor; Orellana, Víctor Antonio; Ortega Hegg, Manuel; Rivera Araya, Roy. (1997). *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*. FLACSO, Programa el Salvador. San Salvador, El Salvador.
- _____(1995). "Sectores Populares y Gobernabilidad Precaria en Guatemala." Serie *La Gobernabilidad en Centroamérica* No. 2. Guatemala, FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Geddes, Barbara. (1995). "Challenging the Conventional Wisdom", in Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ghysels, Joris. (1995). *El empleo en Nicaragua: como la crisis actual se generaliza para el año 2000*. Nitlapán-Fundación Ebert. Managua.
- _____(1996). Ensayos sobre el peso de un elefante: una exposición técnica sobre el estudio de la pobreza, UCA, UFSIA. Managua, Nicaragua.
- Giner, Salvador. (1988). "Il Dilemmi della Democrazia" *enMondo-peraio*. No. 6.
- Goma, Ricard. (1998). "Rendimientos sustantivos: Políticas económicas y sociales en la Centroamérica posrevolucionaria." En Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.) *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.

- Gómez, Rosibel y Maritza Guillen. (1997). "Honduras: Políticas de ajuste, mercados de trabajo y pobreza." En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) (1997). *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO, Costa Rica. En prensa.
- Grindle, Marillee. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and África*. Cambridge University Press.
- GTZ-INIM. (s.f.) *Diagnóstico de género del Proyecto de Reforma del Sector Público. Acercándose al tema*. Managua, GTZ.
- Guido Béjar, Rafael. (1992). *El sistema de relaciones cívico-militares en El Salvador*. FLACSO, El Salvador. Mimeo.
- Gutman, Roy. (1988). *Banana Diplomacy. The Making of American Policy in Nicaragua 1981-1997*. New York, Simón and Schuster.
- Habermas, J. (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortú Editores.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. Eds. (1992). "Economic adjustment and the prospects for democracy. In Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. Eds. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.
- _(1995). "The Challenges of Consolidation." In Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Economic Reform and Democracy*- Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Hakim, Peter and Lowenthal, Abraham F. (1993). "Latin America's fragile democracies." In Diamond, L. and Plattner, M. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Harries-Jenkins Gwyn y Charles C. Moskos Jr. (1994). *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad*. Madrid, Alianza Editorial.
- Held, David. (1987). *Models of Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- Hinkelammert, Franz. (1992). "Las tareas futuras del Estado frente al mercado y la sociedad civil en el Istmo Centroamericano", en

- Stein, Eduardo y Arias Pénate, Salvador. (Eds.) *Democracia sin Pobreza. Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centoramericano*. San José, DEI-CADESCA.
- Hirschman, Albert O. (1992) *Rivals views of market society*. Cambridge, Harvard University Press.
- Honey, Martha. (1994). *Hostile Acts. U.S. Policy in Costa Rica in the 1980s*. Gainesville, University Press of Florida.
- Huntington, Samuel P. (1993a) "Democracia y reforma económica", en *Ciencia Política*, No.31. II Trimestre.
- _____(1993b) "The clash of civilizations" in Foreign Affairs. Vol.72(3):22-49.
- Huntington, Samuel; Crozier, Michel y Watanuki, Joji. (1981). "La gobernabilidad de la democracia". En *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. Cuadernos semestrales CIDE.
- Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN). (1996). *Encuesta de opinión pública: La Gobernabilidad en Nicaragua, principales conclusiones*. Managua, Nicaragua.
- Jameson, Kenneth P. (1992). *The Financial Sector in Latin American Restructuring*. Paper presented at the LASA Meetings in Los Ángeles, California.
- Jessop. Bob. (1996). *State Theory. Putting the capitalist state in its place*. London, Polity Press.
- Kabeer, Naila and Humphrey, John. (1993). "Neo-liberalism, gender and the limits of the market", in Colclough, Christopher and Manor, James (Eds.) *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press.
- Kahler, Miles. (1992). "External influence, conditionality, and the politics of adjustment", in Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. Eds. (1992). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.

- Karl, Terry Lynn. (1994). *Central America in the Twenty-First Century: The Prospects for a Democratic Región*. Project Latin America 2000 Series. Working Paper 5. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Katzman, Rubén. (1989). "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo." En *Revista de la CEPAL*, NO. 37.
- _____(1997). "Marginalidad e integración social en Uruguay". En *Revista de la CEPAL*, NO. 62.
- Kikeri, S.; Nellis, J. and Shirley, M. *Privatization. The Lessons of Experience*. (1992). Washington, World Bank.
- Kincaid Douglas A. and Gamarra, Eduardo A. (1995). *Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America*. Paper presented to the XIX Conference on the Political Economy of the World System, North South Center, University of Miami, April 21-22.
- Klepak, Hal P. (1992) *Seguridad Regional y Percepción de la Amenaza en Centroamérica*. Ponencia presentada en el Taller sobre Desmovilización y Seguridad en América Latina, realizado en Quebec, Canadá, en diciembre de 1992. Auspiciado por el Centro para la Paz de la Fundación Arias, FOCAL, el Real Colegio Militar de Saint Jean y el Centro International des droits de la personne du developpment democratique.
- Kruijt, Dirk. (1991). *La revolución por decreto. Perú durante el Gobierno Militar*. San José, Lima. FLACSO, Mosca Azul Editores.
- Kruijt, Dirk; Menjívar, Rafael *et al.* (1993) *La economía de los pobres*. San José, FLACSO.
- Kruijt, Dirk y Torres Rivas, Edelberto. (1991) *América Latina: Militares y Sociedad*. 2 Tomos. San José, FLACSO.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.

- Lasch, Christopher. (1992). "Fragilidad del liberalismo". En *Leviatán*, II Época (49):61-73.
- Lechner, Norbert. (1995). "El (maldito) factor tiempo." En *Espacios*, No. 5: 66-71.
- Lipset, Seymour Martin. (1994). "The Social Requisites of Democracy Revisited", in *American Sociological Review*, Vol. 59. February.
- Lipset, Seymour Martin; Seong, Kyong-Ryung y Torres, John. (1994). "Condiciones Sociales de la Democracia." Cuadernos de Ciencias Sociales No. 71. San José, FLACSO, Costa Rica.
- Loveman, Brian. (1994). "'Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 36, N. 2 Summer.
- Maihold, Gunther. (1995). "Las transiciones en El Salvador y Nicaragua: Dos rutas a la democracia", en Córdova Macías, Ricardo y Gunther Maihold (Comps.) *Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua*. Managua. Fundación Ebert-FundaUngo-iEN-ucA.
- Manor, James. (1993). "Politics and the Neo-liberals", in Colclough, Christopher and Manor, James (Eds.) *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press.
- Maravall, José María. (1995). "The Myth of the Authoritarian Advantage", in Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Marshall, T.H. (1992). *Citizenship and Social Class*. London, Pluto Press.
- Martí i Puig, Salvador. (1997). *La Revolución Enredada. Nicaragua 1977-1996*. Madrid, Los libros de la Catarata.

- Martínez Vega, Thelma; Ghysels, Joris. (1995). *El combate contra la pobreza: un factor determinante ante el desarrollo*. Centre for Development Studies, Equipo de Investigación Sectorial Urbana. Managua, Nicaragua.
- McNeil, Frank. (1988). *War and Peace in Central America*. New York, Scribners Sons.
- McPherson, C. B. (1981). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid, Alianza Editorial.
- Menjívar L., Rafael y Pérez S., Juan Pablo. Coords. (1991). *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas. FLACSO-Nueva Sociedad.
- _____(1993) *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- Menjívar Larín, Rafael; Kruijt, Dirk; Vuch Tijssen, Lieteke van (ed). (1997). *Pobreza, exclusión social y política social*. FLACSO, Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Meza. Víctor. (1997). *Historia del movimiento obrero hondureño*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- MIDEPLAN (1997). *Costa Rica Panorama Nacional 1996: Balance Social, Económico y Ambiental*. San José.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo. (1997). *Estadísticas internas: 1994 - 1995*. San José, Costa Rica.
- Montiel, Mauricio (comp). (1992). *Solidarismo y sindicalismo en Centroamérica*. Materiales de Estudio y Trabajo (5). Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- Morales Gamboa, Abelardo. (1997). *Multilateralismo social. Las ONG's y la cooperación externa en la transición del conflicto bélico y la crisis a la construcción regional en Centroamérica*. UCR. San José, Costa Rica.
- _____(1995). *Oficios de Paz y Posguerra en Centroamérica*. San José, FLACSO.

- Neira Cuadra, Osear (Coord). (1996). *ESAF: condicionalidady deuda. ¿Nada por nada o nada por menos ?* CRIES. Managua, Nicaragua.
- Nohlen, Dieter. (1993). "Las Transiciones a la Democracia: Experiencias Comparativas, Europa del Sur, América Latina, Europa del Este." En Steichen J., Regine (Comp.) *Democracia y Democratización en Centroamérica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- _____(1994). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México. UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Nun, José. (1992) "A Democracia e a modernizacao trinta anos depois", en *Lúa Nova*. No. 27.
- Núñez, Juan Carlos. (1996). *De la Ciudad al Barrio: Redes y tejidos urbanos, Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Guatemala, Cooperación Externa Francesa, Universidad Rafael Landívar.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St. Martins Press.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Lawrence. (1988). *Transiciones desde el Gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires, Paidós. 4 Volúmenes.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). "The State, democratization, and some conceptual problems (A Latin American view with glance at some post-communist countries", in Smith, W.; Acuña, C. and Gamarra, E. (Eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami, North-South Center.
- Offe, Claus. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London, Hutchinson.
- _____(1990). "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En Torres-Rivas Edelberto (compilador). *Política, teoría y métodos*. San José, EDUCA.
- _____(1992). "Capitalismo democráticamente planejado? A tríplice transicao no leste europeu", en *Lúa Nova*. No. 27.
- _____(1996). *Modernity and the State*. London. Polity Press.

- Orozco, Manuel; De la Garza , Rodolfo y Baraona, Miguel. (1997). "Inmigración y Remesas Familiares." *Cuaderno de Ciencias Sociales* 98. San José, FLACSO Costa Rica.
- Ortega, Zoilamérica. (1996). *Desmovilizados de guerra en la construcción de la paz en Nicaragua*, CÍE. Managua, Nicaragua.
- Pape, Edgar. (1996). *Modernización del Estado Guatemalteco. Una propuesta para la posguerra*. Guatemala, Fundación Ebert.
- Paramio, Ludolfo. (1993). "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en Steichen J., Regine (Comp.) *Democracia y Democratización en Centroamérica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Peeler, John. (1998). *Building Democracy in Latin America*. Boulder-London, Lynne Rinner Publishers.
- Perelli, Carina; Sonia Picado y Daniel Zovatto. (Comp.). (1995). *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH-CAPEL.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. (1996). *De la Finca a la Maquila*. FLACSO Costa Rica.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Cordero, Alien. (1996). *Globalización, Empleo y Política Laboral en Centroamérica*. San Salvador, Fundación Paz y Solidaridad, CENTRA, Cooperación Española.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (Coord). (1994). *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*. San José, FLACSO, Programa Costa Rica.
- Picó, Josep. (1988). "Le attuali teorie sul welfare state", in *Mondo-peraio*. No. 7.
- Pino, Hugo Noé; Thorpe, Andrew (comp). (1992). *Honduras: El Ajuste Estructural y la Reforma Agraria*. Tegucigalpa, CEDOH-POSCAE.
- Poitevin, Rene. (1993). *Guatemala: la crisis de la democracia*. Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Posas, Mario. (1962). *Breve historia de las organizaciones campesinas en Honduras*. Friedrich Ebert. Tegucigalpa, Honduras
- _____(1981). *Lucha ideológica y organización sindical en Honduras (1954-65)*. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras.
- Posas, Mario; Salomón, Leticia; Navarro, Julio; Oquelí, Ramón. (1992). *Puntos de vista: Temas políticos*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Premo, Daniel L. (1995) *The Nicaraguan Armed Forces in Transition, 1990-1995*. Paper presented at the 1995 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington, D.C. September 28-30.
- PNUD. (1995). *Barómetro Centroamericano. Imagen de Centroamérica: Percepciones y expectativas de sus habitantes*. San José, Proyecto de Gobernabilidad, PNUD.
- Przeworski, Adam. (1991). *Democracy and the market. Political and economic change: Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam *etal.* (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press.
- Renzi, María Rosa y Sonia Arguto. (1992). *Pobreza en los hogares de Managua, León y Granada (urbano). Materiales para análisis económico*. Managua, FIDEG, Fundación Friedrich Ebert.
- Renzi, María Rosa y Dirk Kruijt. (1997). *Los Nuevos Pobres. Gobernabilidad y política social en Nicaragua*. San José, FLACSO Costa Rica.
- Rivera, Araya, Roy. (1996). *Descentralización y gestión local en América Central*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- _____(1997). "La integración social deficitaria y la proliferación de la violencia. Bases para una discusión sobre el caso costarricense". En *Revista Parlamentaria* Vol. 5 (1):223-242.
- Robinson, William Y. (1996). "Globalization: nine theses on our epoch." *Race & Class*. 38(2).

- (1997). *Transnational processes in Central America: A Study on Globalization and Social Change*. Paper presented at the LASA Meeting. Guadalajara.
- Robleda, Roberto (1996). *La situación económica y social y las políticas gubernamentales*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Rocha, Juan y Julio César Terán. (1997). "Mercado laboral y pobreza en Nicaragua", en Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) (1997). *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO, Costa Rica. En prensa.
- Rojas Aravena, Francisco; Bernardo Arévalo y Carlos Sojo (Eds.). (1998). *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. Guatemala, FLACSO-Paz y Seguridad en Las Américas.
- Rojas Bolaños, Manuel. (1995) "Consolidar la democracia en Centroamérica. Una ardua tarea", en Tangermann, Klaus D. (Comp.) *Ilusiones y dilemas. La democracia en Centroamérica*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- (1996). *Procesos electorales recientes}' representatividadde los partidos. El caso centroamericano*. San José, mimeo.
- Rothschuh Villanueva, Guillermo; Chamorro B., Carlos Fernando. (1995). *Los medios y la política en Nicaragua*. Managua, Friedrich Ebert.
- Rubio, Roberto. (1993). *Análisis crítico de la gestión macroeconómica predominante: La universalización de la política económica neoliberal*. San Salvador, FUNDE.
- RUTA Social-SECPLAN. (1996). *Honduras: el gasto social y su eficiencia*. Tegucigalpa, Honduras.
- Sabatini, Angelo G. (1988). "Liberalismo, socialismo e Socialdemocrazia", en *MondOperaio*. No.6.

- Saldomando, Ángel. (1993). *El Retorno de la AID. El caso de Nicaragua. Condicionabilidad y reestructuración conservadora*. Managua, CRIES.
- _____(1996). *Nicaragua: Con el futuro en Juego*. Managua, CRIES.
- Salomón, Leticia. (1992). *Política y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.
- _____(1993). *La violencia en Honduras: 1980-1993*. Tegucigalpa, CEDOH- Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos.
- _____(1993). *Policías y Militares en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH.
- _____(1996). *Relaciones cívico-militares en pequeñas democracias. El caso de Honduras*. Ponencia preparada para el Seminario Relaciones Cívico-militares comparadas: Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Agosto 1-3, 1996.
- _____(1997). *Democratización y sociedad civil en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH.
- Salomón, Leticia; Castellanos, Julieta; Castillo, Dora. (1996). *Corrupción y democracia en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH, PRODECA.
- Salomón, Leticia; Castellanos Julieta; Flores, Mirna. (1996). *Ciudadanía y Participación en Honduras*. Tegucigalpa, CEDOH, PRODECA.
- San fuentes V., Andrés. (1984). *Los grupos económicos: Control y Políticas*. Estudios de CEPAL, No. 15, Santiago.
- Sartori, Giovanni. (1987). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Universidad.
- Schmitter, Philippe C. (1988). "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad." En Berger, Suzanne (compiladora), *La*

organización de los grupos de interés en Europa Occidental.

Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— (1994). "La transitología: ¿Ciencia o arte de la democratización? en Arma Balletbó (Ed.) *La Consolidación Democrática en América Latina*. Barcelona. FiOP-Editorial Hacer.

Schmitter, Philippe C. and Karl, Terry Lynn. (1993). "What democracy is... and is not.", in Diamond, L. and Plattner, M. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. The John Hopkins University Press.

Schumpeter, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Third Edition. New York, Harper & Brothers Publishers.

SECPLAN (1996). *República de Honduras: Educación y pobreza*. Tegucigalpa.

SECPLAN; BID; UNICEF; RUTA. (1997). *República de Honduras: El gasto social. Instrumento de política pública*. Tegucigalpa, Honduras.

SECPLAN-GTZ. (1996). *Análisis de la Cooperación Internacional. Período 1982 - 1996*. Tegucigalpa, Honduras.

Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry. (1997). *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington D.C., The World Bank.

Shoman, Assad. *Comparative Civil-Military Relations: Understanding mechanisms of civilian command in small democracies. Belize*. Ponencia preparada para el Seminario Relaciones Cívico-militares comparadas: Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias, organizado por el Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Agosto 1-3, 1996.

Sieder, Rachel. (1995). *Elections and democratisation in Honduras since 1980*. Institute of Latin American Studies. Paper presented at the LASA Meeting in Guadalajara.

- Smith, W.; Acuña, C. and Gamarra, E. (Eds.). (1994). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami, North-South Center.
- Sohr, Raúl. (1989). *Centroamérica en Guerra*. México, Alianza Estudios.
- Sojo, Carlos. (1991). *La Utopía del Estado Mínimo*. Managua, CRIES-CEPAS.
- _____(1992). *La Mano Visible del Mercado*. Managua, CRIES-CEPAS.
- _____(1994). "Defensa y crisis fiscal: El Gasto Militar en Centroamérica", en Aguilera, Gabriel (Coord.) *Reconversión Militar en América Latina*. Guatemala, FLACSO-Guatemala.
- _____(1995a). "La Sociedad después del Ajuste. Demandas Sociales, Reforma Económica y Gobernabilidad en Costa Rica." Serie *La Gobernabilidad en Centroamérica*. No. 4. San José, FLACSO.
- _____(1995b). *Al Arbitrio del Mercado. Reformas Económicas y Gobernabilidad en Centroamérica*. San José, FLACSO Costa Rica.
- _____(1995c). "En el nombre del padre: Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica", en Rojas, Bolaños Manuel y Carlos Sojo. *El malestar con la Política. Partidos y Élite en Costa Rica*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- _____(1997). *Los de En Medio. La nueva pobreza en Costa Rica*. San José, FLACSO, Costa Rica.
- _____(1998a). *La noción de ciudadanía*. Documento preparado para el Programa Gobernabilidad en Centroamérica del PNUD-Costa Rica. Mimeo.
- _____(1998b). "Patrones de comportamiento electoral y gobernabilidad en Costa Rica". En *Estudios Sociológicos*, xvi (6): 173-191.
- _____(1998c). *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- Solórzano, Mario. (1983). "Centroamérica. Democracias de fachada." En *Polémica*. (12):40-55.

- Solórzano, Alfredo; Reucler, H. (1996). *Administración pública y democracia*. Managua, INAP-Konrad Adenauer Stiftung.
- Spence, Jack and George Vickers. (1994). *A Negotiated Revolution? A Two Year Progress Report on the Salvadorean Peace Accords*. Cambridge, Hemisphere Initiatives.
- Spence, Jack *et al.* (1998). *Promise and Reality. Implementation of the Guatemalan Peace Accords*. Cambridge, Hemisphere Initiatives.
- Spencer, Herbert. (1984). *El individuo contra el Estado*. España, Ediciones Orbis.
- Stahler-Shollk, Richard. (1996). "Breaking the mold: economic orthodoxy and the politics of resistance in Nicaragua." In Prevost, Gary and Harry Vanden (Eds.). *The Undermining of the Nicaraguan Revolution*. London, Mcmillan.
- Stein, Eduardo y Arias Peñate, Salvador. Coords. (1992) *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. San José, DEI-CADESCA.
- Stepan, Alfred. (1993). "On the Tasks of a Democratic Opposition." In Diamond, L. and Plattner, M. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Streeten, Paul. (1995). "Human Development. The Debate about the Index." In *International Social Science Journal*. 143.
- Suazo, Javier. (1996). *La política agraria en Honduras durante los 90's. Institucionalidad, condicionantes y alternativas*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Sunkel, Osvaldo. (1995). "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina." En Perelli, Carina; Sonia Picado y Daniel Zovatto. (Comp.). *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH-CAPEL.
- Tangemann, Klaus D. (1995). (Comp.) *Ilusiones y dilemas. La democracia en Centroamérica*. San José, FLACSO Costa Rica.

- Tomassini, Luciano. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres Rivas, Edelberto. (1981). *Centroamérica. La Democracia Posible*. San José, FLACSOEDUCA.
- _____(1991). "Imágenes, siluetas, formas en las elecciones centroamericanas: Las lecciones de la década", en *Polémica*. No. 14-15, Segunda Época. Décimo aniversario.
- _____(1993) "La Democracia y la metáfora del Buen Gobierno." En Steichen J., Regine (Comp.) *Democracia y Democratización en Centroamérica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- _____(1997). *Negociando el Futuro: La Paz en una Sociedad Violenta. La negociación de paz en 1996*. Debate 36, Guatemala. FLACSO.
- _____(1998). "Construyendo la Paz y la Democracia. El fin del poder contrainsurgente en Guatemala." En Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aguilera. *Del Autoritarismo a la Paz*. Guatemala. FLACSO.
- _____(1998). "Los déficit democráticos en la posguerra". En Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.) *América Central, las democracias inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.
- Touraine, Alain. 1995. *¿Qué es la Democracia?* México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Toye, John. (1993). "Is there a new political economy of development", in Colclough, Christopher and Manor, James (Eds.) *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford University Press.
- Trussen, Christoph. (1996). "Elecciones presidenciales, parlamentarias y comunales en Nicaragua." En *Contribuciones*. (4): 229-236.
- UNDP. (1997). *Informe sobre el desarrollo humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.

- Unidad de Análisis y Políticas Económicas (UDAPE) (1997). *La economía hondureña en 1996 y perspectivas*. Tegucigalpa, Honduras.
- _____(UDAPE). (1995). *La economía hondureña en 1994 y perspectivas*. Tegucigalpa, Honduras
- _____(1995). *La economía de Honduras en 1995*. Tegucigalpa.
- UNIS/SECPLAN; UNICEF; PNUD. (1995). *Plan Nacional de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. Segundo Informe de Seguimiento y Evolución de las Metas Principales Perspectivas 1995 y hacia el año 2000*. Tegucigalpa.
- USAID. (1995) *Nicaragua 2000. Retos para el Desarrollo de una Sociedad Estable, Democrática y Próspera*. Managua, USAID, mimeo.
- Vacs, Aldo C. (1994). "Convergence and Dissension: Democracy, Markets, and Structural Reform in World Perspective", in Smith, W.; Acuña, C. and Gamarra, E. (Eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami, North-South Center.
- Valverde Rojas, José Manuel; Trejos París, María E.; Mora Salas Minor. (1993). *La movilidad laboral al descubrimiento: impacto socio-laboral del Plan de Movilidad Laboral en Costa Rica*. San José, ANEP-ASEPROLA- UCR.
- Vega, Mylena *et.al.* (1996). *Cambios en la estructura de clases en Costa Rica a partir de la década de los ochenta (1987-1995)*. Informe de Investigación. San José, UCR.
- Vickrey, William. (1984). "La justicia, la igualdad y el sistema económico". En Mooney, Michael y Stuber, Florian (compiladores). *Los humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, Carlos. (1998). "La democratización en los escenarios posrevolucionarios de Centroamérica: Antecedentes y Perspectivas. En Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí I Puig (Comps.)

- América Central, las democracias inciertas.* Barcelona. UAB-Tecnos.
- _____(1994). Mercado, Estados y Revoluciones. Centroamérica 1950-1990. México, D.F. CIIH-UNAM.
- Washington Office on Latin America. (1993). *Reluctant reforms: The Cristiani government and the international community in the process of salvadoran post-war reconstruction.* Washington, D.C. WOLA.
- Weffort, Francisco. (1992). "Novas Democracias. Qué democracias?" *En Lúa Nova.* (27):5-30.
- _____(1993). *¿Cuál democracia?* San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Wilkinson, Bruce W. (1993). "Trade liberalization, the market ideology and morality: Have we a sustainable system?" En Grinspun, Ricardi y Cameron, Maxwell A. (Eds.) *The political economy of North American free trade.* Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Williamson, John. (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America.* Washington D.C, Institute for International Economics.
- Wolfe, Alan. (1980). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo.* México, Siglo XXI Editores.
- Woodward, Bob. (1988). *Veil: Las Guerras Secretas de la CIA. 1981-1997.* Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- World Bank. (1992). *Governance and Development.* Washington, D.C.

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
- Sede Costa Rica -