



Anuario de Estudios Centroamericanos

ISSN: 0377-7316

anuario.iis@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Rovira, Jorge

La consolidación de la democracia en América Central: problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)

Anuario de Estudios Centroamericanos, vol. 22, núm. 2, 1996, pp. 7-38

Universidad de Costa Rica

San José, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15222201>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA CENTRAL: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA (1990-1996) *

Jorge Rovira Mas

Abstract

The autor analyses four factors which have influenced the consolidation or instability of emerging democracies in Central America. These factors are: 1) the institutionalization of electoral systems; 2) the situation of the political parties; 3) progress in the civilian control of military institutions; and 4) the new economic trends present in all the countries during the 1990's. For each case study, the author has drawn up a summary table in terms of "progress" and "deficiencies".

Resumen

En este artículo el Autor analiza cuatro factores de consolidación/inestabilidad en estas democracias emergentes de América Central. Estos factores son:

1) El proceso de institucionalización del método electoral. 2) La situación del sistema de partidos políticos. 3) El progreso en el control civil de la institución militar. 4) Y, por último, las nuevas tendencias presentes en la economía de cada país en la década de los años noventa.

Para cada caso nacional, se elabora también un cuadro resumen en términos del "progreso" y la "privatización" constatables en las poliarquías centroamericanas analizadas.

*

Una primera versión de este trabajo fue presentada para su discusión en el XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), celebrado en la ciudad de Guadalajara (México) del 16 al 19 de abril de 1997, y publicada en la serie "Contribuciones", No. 29, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Introducción

Centroamérica inauguró en 1980 un novedoso ciclo histórico, si lo que se toma en consideración para fundamentar este aserto es la perspectiva de lo que ha sido su trayectoria sociopolítica. El triunfo de los sandinistas en 1979 en Nicaragua, el golpe de Estado en El Salvador en este mismo año y la realización de elecciones en Honduras en 1980 para conformar una Asamblea Constituyente, dieron inicio en la región a una etapa transicional hacia el régimen político democrático representativo y de reiteración ininterrumpida de procesos electorales en las diferentes naciones del Istmo. Con los acuerdos de paz firmados a finales de diciembre de 1996 en Guatemala, bien puede afirmarse que la transición centroamericana hacia la democracia está por fin empezando a completarse. En lo sucesivo será la cuestión de la consolidación o la inestabilidad de estas democracias emergentes -un proceso ya iniciado en varios países, pero en todo caso de larga duración, en la actualidad apenas incipiente-, lo que estará seguramente en el centro de las preocupaciones tanto de los políticos como de los académicos interesados en la política desde diversos ángulos y perspectivas de análisis.

En este trabajo no entraremos a ponderar si la instalación, de una manera generalizada, de la democracia representativa en Centroamérica fue o no un objetivo prioritario de los principales actores políticos, internos y externos, concernidos en la aguda crisis de los regímenes autoritarios o semiautoritarios que hasta hace poco menos de dos décadas prevalecieron. Quizás en su momento se llegue a confirmar que más bien se ha tratado de una *resultante histórica* no perseguida por las fuerzas políticas contendientes que disponían de los mayores recursos de poder. Pero lo cierto es que la democracia representativa, entendida como el *método electoral* tal como lo conceptualizó Shumpeter, se ha venido convirtiendo en el régimen político alrededor del cual parece existir un amplio consenso en la región¹. No se perfilan en el horizonte fuerzas políticas importantes que se hallen comprometidas con el impulso de una alternativa diferente, aunque esto nada nos diga acerca de las bondades del funcionamiento real de la democracia en la América Central de la segunda mitad de los años noventa.

Tampoco aquí procederemos a analizar, aunque fuera someramente, los principales momentos recorridos por los procesos de transición a la democracia representativa en varios de los países de esta región².

De igual modo, tenemos que señalar que en este trabajo no nos vamos a detener en una fundamentación teórica de los factores, ni de las hipótesis, que conceptuamos como necesarios de conocer y de analizar en detalle a fin de aprehender la dinámica de la consolidación/inestabilidad que puede seguir la democracia representativa en la América Central de finales de este milenio e inicios del siguiente³.

Nuestro propósito aquí es mucho más modesto: únicamente procuramos apuntar, de una manera descriptiva, cuáles parecen ser algunos de los avances más significativos y cuáles algunas de las limitaciones más relevantes que patentiza la consolidación democrática en América Central en los años noventa, pero visto ello rápidamente en cuatro áreas valoradas como de particular importancia. La primera de ellas está referida al proceso de *institucionalización del método electoral*, es decir, al componente esencial y definitorio de la democracia representativa como régimen político; la segunda área de atención será *el sistema de partidos políticos*; la tercera, el *control civil* de las organizaciones represivas del Estado, en especial la *institución militar*; y, por último, algunas de las tendencias observables en la *evolución económica* de los últimos años. El trabajo se

concentra en las situaciones nacionales de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Al final se entregan algunas conclusiones.

Es importante recalcar que esta entrega, de naturaleza analítico-descriptiva, constituye sólo una contribución parcial al mejor conocimiento de las tendencias en curso en Centroamérica, en punto a sus procesos incipientes de consolidación de la democracia representativa. En este sentido, queremos hacer explícita la naturaleza fragmentaria de la perspectiva escogida para este trabajo y la índole semejante del proceso de exposición de los resultados por el que se ha optado. En efecto, además de las cuatro áreas de análisis aquí abordadas, se han dejado por fuera otras tantas que forman parte de una investigación más prolija sobre el tema, que también estamos desarrollando en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Esas otras áreas son las siguientes: las élites políticas y su posición frente al régimen democrático representativo; la cultura política; los clivajes existentes y la forma y grado como quedan integrados dentro del sistema político; y los vectores internacionales de poder que inciden en la región centroamericana, en la medida en que se tornan fuerzas de apoyatura o de boicot a este régimen político.

Cada caso estudiado lo hemos culminado con una especie de cuadro de resumen de los acontecimientos-procesos más significativos de ser destacados. Este material se ha organizado en términos de los logros y las limitaciones obtenidas en el proceso de democratización, vistos ellos como “progreso” y “privación” en cada poliarquía centroamericana. Esta es una manera de ver las cosas que nos aleja de las posiciones simplificadoras de la realidad que procuran clasificar ligeramente las dinámicas democratizadoras que hoy vivimos, posiciones que tanto dificultan, desde los prejuicios y las valoraciones preestablecidas, una apropiada aprehensión de la situación política actual del istmo centroamericano.

Esperamos, ciertamente, que esta entrega coadyuve a un ordenamiento más preciso y a un entendimiento un poco más elaborado del estado actual de nuestra región en materia de democratización.

1. El caso de El Salvador

1.1 El proceso de institucionalización del método electoral y los rasgos del sistema de partidos políticos

Con el golpe de Estado de octubre de 1979 dado en contra del militar Carlos Humberto Romero, se inicia un complejo, prolongado -se alarga hasta 1992- y cruento proceso que entierra al viejo régimen semiautoritario, al mismo tiempo que la democracia representativa va emergiendo poco a poco como una opción viable y legítima para los más influyentes actores políticos y fuerzas sociales de la sociedad salvadoreña.

Desde entonces, si contamos hasta 1996, límite temporal de análisis dentro del cual se inscribe este artículo, se han llevado a cabo siete procesos electorales (no se toma en cuenta aquí el más reciente, el del 16 de marzo de 1997, para renovar el Congreso y los titulares del Poder Municipal). A las elecciones de 1982 para conformar una Asamblea Constituyente -las primeras de toda esta serie-, le sucedieron las presidenciales de 1984; las legislativas y municipales de 1985; las legislativas y municipales de 1988; las presidenciales de 1989; las legislativas y municipales de 1991; y las de 1994 -20 de marzo,

la primera vuelta, y 24 de abril, la segunda- convocadas para elegir, por primera vez de modo simultáneo, representantes en todos los niveles (Eguizábal: 1992; Eguizábal: 1994b).

Pero no bastaría con hacer este recuento de procesos electorales para constatar la institucionalización creciente del método electoral, si no fuera porque esta continuidad se ha visto acompañada del reconocimiento de una creciente limpieza y competitividad en ellos, además de una ampliación, para el caso decisiva, del sistema de partidos hasta incorporar a todas las fuerzas políticas fundamentales de la sociedad salvadoreña. En otras palabras, continuidad, competitividad y pluralismo creciente han sido tres características que se han venido delineando en la dinámica electoral salvadoreña a partir de 1982. Con lo cual en modo alguno se pretende ignorar o minimizar las numerosas dificultades, técnicas y políticas, que aún restan por solventar para consolidar el mecanismo electoral.

La Constitución de 1983 y sus reformas, así como el Código Electoral de 1993 -emitido luego de la firma de los Acuerdos de Paz de principios de 1992 y de las reformas constitucionales que se aprobaron con base en esas negociaciones-, y las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) -compuesto por cinco magistrados que duran cinco años en sus funciones, todos electos por la Asamblea Legislativa, pero tres escogidos de ternas propuestas por los tres partidos políticos más votados en las anteriores elecciones presidenciales-, constituyen el basamento jurídico de la vida político-electoral del país. El Presidente es electo por mayoría absoluta y por un periodo de cinco años sin posibilidad de reelección inmediata; la Asamblea Legislativa se renueva cada tres años y lo mismo sucede con los Concejos Municipales. En este último nivel eleccionario el partido que logra la mayoría simple elige a todos los miembros del Concejo, lo cual restringe la representación de los diversos intereses en el gobierno local.

Los resultados de las elecciones presidenciales de 1994 -las primeras celebradas tras los Acuerdos de Paz y tras los cambios institucionales que sobrevivieron como derivación de dichos acuerdos- dieron un triunfo indiscutido a la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Este partido repitió su victoria de 1989, aunque requirió de una segunda vuelta para elegir a su candidato presidencial, Armando Calderón Sol, quien entonces obtuvo también 39 de los 84 diputados de que se compone el Congreso y su partido salió victorioso en 207 de las 262 corporaciones municipales. La segunda organización mejor localizada en 1994 fue la coalición conformada por el Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la Convergencia Democrática (CD), coalición que participaba por vez primera y que representaba a la oposición insurgente recién incorporada dentro del sistema político imperante. Esta coalición calificó para la segunda vuelta en las presidenciales y logró una representación parlamentaria de 21 diputados en el caso del FMLN y de un congresista en el de la CD, además del control de 15 municipalidades. A éstos les siguió el Partido Demócrata Cristiano (PDC) con 18 diputados y 29 municipalidades, el Partido Conciliación Nacional (PCN) con 4 congresistas, y el Movimiento de Unidad (MU) con un diputado (Eguizábal: 1994b, 85-86).

Distintos analistas han destacado los numerosos problemas que enfrentó el proceso de empadronamiento de los electores, la elaboración del padrón y la obtención del carnet electoral; las múltiples dificultades presentadas el día de las elecciones, que si bien no implicaron un cuestionamiento de la limpieza del evento electoral, sí entrabaron de diversas maneras el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos (Eguizábal:

1994b, 83; Córdova: 1994, 37). También se ha puesto de relieve la inconveniente “partidización” hacia la que deriva la composición vigente del Tribunal Supremo Electoral tal como quedó establecida constitucionalmente (Eguizábal: 1994b, 90).

En cuanto al abstencionismo, se situó en la primera vuelta en el 52% de quienes se inscribieron para votar y en un 44% de quienes no sólo se inscribieron sino que además recibieron oportunamente el carnet electoral que los habilitaba para ejercer el sufragio (Eguizábal: 1994b, 88). Si bien en 1989 -las anteriores elecciones presidenciales, que no tuvieron segunda vuelta- la abstención de los inscritos fue el 45% (Krennerich: 1993a, 325), la comparación no sería rigurosa debido sobre todo a las muy diferentes circunstancias históricas (incluido en ello la geografía política prevaleciente todavía en 1989). Lo que no deja de poner en evidencia la enorme tarea que tiene por delante el TSE salvadoreño para mejorar los procesos técnicos y fortalecer las tareas políticas que contribuyan al afianzamiento del derecho al sufragio en ese país.

Las elecciones de 1994 y sus resultados arrojan una consecuencia fundamental en materia del sistema de partidos: se han sentado, al parecer, los cimientos de un sistema que estaría más cerca, por ahora, del tipo “pluralista moderado” que del “pluralista polarizado” en la tipología de Sartori (Sartori: 1980, 165 y ss.). Un sistema en el cual son tres o cuatro los partidos con un peso significativo tanto en el nivel presidencial como en el parlamentario (ARENA, el FMLN y el PDC, seguidos de lejos por el PCN y CD); un sistema que está patentizando una menor distancia ideológica entre partidos como ARENA, que representa a una derecha moderna, y el FMLN, que es el portavoz de una izquierda que busca modernizarse, cada uno de ellos con partidos cercanos ideológicamente, como el PCN en el caso de ARENA, y CD en el del FMLN. El centro se encontraría ocupado por el PDC. Pero que repetimos: está reflejando -a juzgar por la campaña electoral que desembocó en estas elecciones- una menor distancia ideológica de lo que se supondría o se esperaría si es que se proyectara sobre el combate electoral la polarización que indudablemente mostró la guerra civil. En todo caso, un sistema partidario que estaría expresando la diversidad de los principales intereses sociopolíticos organizados de la sociedad salvadoreña.

1.2 El control civil de la institución militar

A continuación vamos a referirnos al punto relativo al control civil sobre la institución militar en El Salvador.

Conviene recordar, como antesala, la desmesurada importancia política que históricamente han tenido las fuerzas armadas en El Salvador, sobre todo a partir de los años treintas de este siglo. A diferencia de Nicaragua, en donde la Guardia Nacional fue la defensora de un orden sociopolítico constituido alrededor de los designios de una pequeña familia, la de los Somoza, en El Salvador la institución militar fue la activa guardiana, tanto en el ámbito estrictamente represivo interno como en el político, del establecimiento económico oligárquico. El Partido Conciliación Nacional fue el instrumento político recurrido por las fuerzas armadas entre 1962 y 1977 para ganar las elecciones de 1962, 1967, 1972 y 1977, bien que ello fuera fraudulentamente en las dos últimas, pero en todo caso expresión de una voluntad institucional de participar abierta y directamente en la competencia política por el poder del Estado, para detentarlo sin embozo. Tras el golpe de Estado a Romero en 1979 y el inicio de la insurrección armada de base popular

cuando despuntaba la década pasada, el papel de las fuerzas armadas en la contención de la insurgencia fue decisivo, adquiriendo entonces una renovada significación, aun cuando su visibilidad política -sólo en apariencia- tendiera a menguar. Baste recordar en todo caso que quien desempeñó un papel fundamental en la constitución de ARENA fue el exMayor D'Aubuisson, quien al mismo tiempo que mantenía estrechos vínculos con militares activos obtuvo un importante apoyo financiero de parte de los grupos empresariales más conservadores del país desde 1981, para las nuevas necesidades electorales que se empezaban a sentir entonces, en vísperas de la elección de la Constituyente de 1982 (Baires: 1994, 40-41).

La cuestión del "control civil" de la institución militar representa para el futuro de la democracia representativa en El Salvador una cuestión de primerísimo orden. Debe tenerse presente que el "control civil" implica "la minimización del poder militar -entiéndase, del poder político de la institución militar, no de la capacidad de dicha institución para el cumplimiento de su misión específica, que frecuentemente suele estar en relación inversa con su involucramiento en política, y, consiguientemente, con su poder en dicho aspecto. Ello combinado con la obtención de un intenso grado de profesionalización de dicha institución" (Ugarte, recordando a Huntington: 1996, 112). Y cabe recordar -siguiendo planteamientos ampliamente conocidos y aceptados de este último autor- que dicho "control civil" involucra dos aspectos fundamentales: el llamado "control civil objetivo", que consiste en la existencia de una legalidad y una normatividad apropiada, la cual, a la vez que define y precisa con detalle el lugar del establecimiento militar dentro del ordenamiento democrático, lo sitúa bajo la autoridad civil legítimamente constituida; y el llamado "control civil subjetivo", el cual supone que la sociedad ha desarrollado una capacidad civil, institucionalmente localizada, así como una experiencia de relacionamiento entre civiles entrenados y especializados en el tema militar, de una parte, y la organización y la jerarquía militar, por otra, experiencia que fortalece y ratifica, por la vía de las prácticas, la subordinación legalmente sancionada del establecimiento armado al poder civil.

Es por ello que un componente importante de las negociaciones que llevaron a cabo el Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Gobierno de El Salvador, que culminaron con la firma de los Acuerdos de Chapultepec de enero de 1992, fue el relativo al futuro del ejército. Si bien "el FMLN aceptó que no era posible la disolución de la fuerza armada ni la fusión de los dos ejércitos, obtuvo a cambio tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reconversión militar: reducción, reestructuración y depuración" (Córdova: 1994, 23).

En materia de lo que se ha dado en llamar "el control civil objetivo", la Constitución de 1983, gracias a las reformas de 1991 y 1992, ha acotado el alcance que en el pasado le correspondía a la acción del ejército. En efecto, después de haber sido no únicamente la de defender la soberanía del Estado y su integridad territorial, sino también la de mantener el orden público y hasta la de cautelar que se produjera alternancia en la Presidencia de la República (Constitución de 1962), el ámbito de la misión redefinida del ejército se ha limitado a las primeras (velar por la soberanía y la integridad del territorio), y sólo en situación excepcional, y pudiendo la Asamblea cancelar tal decisión, puede el Presidente recurrir a las fuerzas armadas para garantizar el orden público. También ha quedado establecido la pertenencia de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo del Estado y su subordinación consecuente al Presidente, quien detenta la condición de comandante general (Guidos Béjar: 1994, 110-111). A su vez, se aprobó una Ley Orgánica

de las fuerzas armadas, la cual vuelve a centrar en la defensa nacional su razón y objetivo de existencia, y regla el conjunto de aspectos relativos a su funcionamiento.

En cuanto a la reducción del tamaño del establecimiento militar, los datos no siempre resultan consistentes al respecto, pues contar no parece ser tan fácil para todas las fuentes como se podría suponer a primera vista. Pero si nos atenemos a lo consignado por el *Informe de Desarrollo Humano*, las Fuerzas Armadas de El Salvador contaban en 1994 con 30, 700 hombres, total que representaba en ese año el 74% de lo que la institución disponía en 1985, en plena guerra civil (véase el cuadro 1). Es decir, que se ha tratado de una reducción bastante discreta, sobre todo porque se viven tiempos de paz en el país y en la región centroamericana.

Y en lo relativo al proceso de depuración de las Fuerzas Armadas, mediante la baja y, en algunos casos, el enjuiciamiento de militares responsables de la violación a los derechos humanos, se nombraron dos comisiones, una de notables salvadoreños y la segunda de nombramiento del Secretario de las Naciones Unidas, la denominada Comisión de la Verdad, a la postre compuesta por el exPresidente de Colombia, Belisario Betancourt, el señor Reinaldo Figueredo, y el prestigioso académico y especialista en derechos humanos, Dr. Thomas Buergenthal (Córdova: 1994, 25-26). Sin embargo, las recomendaciones de ambas fueron ejecutadas por el Presidente Cristiani sólo a medias, tras innumerables dilaciones y otras tantas presiones provenientes de distintos frentes, y con la intervención de la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de una Ley de Amnistía General en marzo de 1993, que de hecho prevenía el castigo penal contra quienes se encontraran con suficiente responsabilidad como para ser procesados (Córdova: 1994, 25-31).

Cuadro 1

América Central: gasto militar y fuerzas armadas (1985-1994)

Categoría según el IDH	Gasto en defensa % del P.I.B.		Gasto militar (% de la suma de gastos en educación y salud) 1990-91	Total de las fuerzas armadas Miles Índice (1985=100)	
	1985	1994		1994	1994
1) Canadá	2,2	1,7	15	78	94
2) Estados Unidos	6,5	4,3	46	1,651	77
31) Costa Rica	0,7	0,5	5	-	-
43) Panamá	2,0	1,2	34	0,7	6
112) Guatemala	1,8	1,1	31	44,2	139
114) Honduras	2,1	1,3	92	16,8	101
115) El Salvador	4,4	1,9	66	30,7	74
117) Nicaragua	14,2	2,0	97	15,2	24

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1996* (Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a., 1996).

Debe agregarse aquí, como punto complementario, que la redefinición de los alcances de las fuerzas armadas se vió acompañada con el surgimiento de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), encargada de atender el orden público, la que ha venido a sustituir las funciones que en este ámbito cumplían el propio ejército y otras organizaciones policiales previamente existentes (la Policía de Hacienda, la encargada de la lucha anti-narcóticos, y otras). Sin embargo, los avances en la institucionalización de la PNC -creada con un marcado perfil civilista en términos de la calidad de la formación que sus integrantes deben adquirir- ha sido dificultosa, tanto por la insuficiente voluntad política de los Presidentes, como del concomitante apoyo presupuestario que ha debido tener (Stanley: 1994, 160-162).

El vínculo entre ARENA -y los titulares del Gobierno que han provenido de ese partido- y el instituto armado, y en general de aquel con las organizaciones represivas del Estado en El Salvador, vínculo estrecho y previo a los Acuerdos de Chapultepec de enero de 1992, han constituido un telón de fondo que ha impedido a este país avanzar más de lo que ya lo ha hecho -y con mayor rapidez- en esta materia del reordenamiento de las fuerzas represivas del Estado. E, indudablemente, el “control civil subjetivo” del establecimiento militar tiene aún mucho camino por recorrer en su desarrollo y consolidación. El pasado de las relaciones entre civiles y militares en este país gravita todavía con una disminuida aunque inercial fuerza, que obliga a acciones continuadas y bien dirigidas por un buen número de años más para que pueda llegar a constatarse finalmente una completa transformación.

1.3 La evolución económica

Es la de El Salvador la economía que muestra un mayor dinamismo en la Centroamérica de los años noventas, después de la economía panameña, calculado ésto hasta la mitad de esta década. Sin embargo, mientras que ésta última viene mostrando una tendencia a la disminución en el crecimiento de su PIB tras la pujanza de inicios de estos años (Banco Interamericano de Desarrollo: 1996, 436), la salvadoreña patentiza desde 1992 una elevada tasa de crecimiento anual (véase el cuadro 2). Circunstancia que contrasta marcadamente con lo acontecido en las dos décadas anteriores: 1970-1980, con una tasa promedio anual real de crecimiento del PIB del orden del 2,3%; y la recién pasada, 1980-1990, década perdida por la crisis económica y la guerra civil, que cobró una media de signo negativo, -0,4%. Otro tanto puede advertirse en el cuadro 2 en derredor del PIB por habitante, en el ritmo que sigue la inversión, y en el crecimiento de las exportaciones y de las importaciones.

Los dos gobiernos que han gestionado la economía salvadoreña durante los noventas, ambos de ARENA, el de Cristiani y ahora el de Calderón Sol, han tenido una orientación neoliberal, con las ya clásicas políticas económicas correspondientes a esta orientación teórica. Sobresale en este punto, tal como puede verse en el cuadro 2, la tendencia a una reducción persistente del déficit fiscal del Gobierno Central. Por otra parte, hay que destacar lo bajo del saldo de la deuda externa desembolsada, cuando se lo compara con los parámetros latinoamericanos, así como el correspondiente servicio de la deuda.

Ahora bien, si se pasa revista a algunos indicadores sociales, como los que hemos seleccionado, a manera de muestra, para esta oportunidad, se pueden corroborar,

en el cuadro 3, los grandes déficit que arrastra esta sociedad. El 41% de la población se encuentra privada del acceso a los servicios de salud y el 45% carece de acceso a agua potable; el más bajo gasto público en educación en toda Centroamérica, a la par de Guatemala; una elevada tasa de mortalidad infantil; un gasto per cápita en salud muy bajo, sólo no superado en la región por Honduras; la menor esperanza de vida al nacer luego de la de Guatemala (véase el cuadro 4); y la penúltima posición en Centroamérica, en la clasificación mundial del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que realiza anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cuadro 2

El Salvador: algunos indicadores macroeconómicos seleccionados 1980-1995
(Porcentajes, excepto indicación en contrario)

	Tasa media anual de crecimiento real 1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	Tasa media anual de crecimiento real 1990-1995
P.I.B.	-0,4	4,8	3,6	7,5	7,4	6,0	6,1	4,7
P.I.B. por habitante	-1,7							2,4
Inversión interna bruta	0,6							15,1
Exportaciones (ByS) (1)	-3,5							12,1
Importaciones (ByS) (1)	1,2							15,7
Gobierno Cen- tral: Gastos totales (2)		13,4	15,5	16,2	14,6	14,2	14,1	
Gobierno Cen- tral: Supera- vit o defi- cit global (2)		-1,5	-3,2	-3,3	-1,3	-0,8	-0,5	
Saldo de la Deuda Externa total desembolsada (3)		2.147	2.180	2.261	2.012	2.188	2.264	
Servicio de la deuda (4)		20,8	26,8	23,1	25,0	20,3	12,4	

(1) Exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

(2) Gastos totales, y superavit o déficit, como porcentaje del P.I.B.

(3) En millones de dólares.

(4) Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

Cuadro 3

América Central: algunos indicadores sociales seleccionados (1990s)

País	Tasa de mortalidad (menores de 5 años) 1993	Acceso a la salud (% de la población) 1990s (1)	Gasto total en salud per cápita \$ PPA 1990	Acceso a agua potable (% de la población) 1990-95 (2)	Gasto público total en educación (% del P.N.B.) 1990s (3)
1) Costa Rica	16	96	460	92	4,6
2) Panamá	20	79	344	83	5,5
3) Guatemala	73	50	132	62	1,6
4) Honduras	56	46	88	65	4,1
5) El Salvador	60	59	100	55	1,6
6) Nicaragua	72	69	124	58	3,9

(1) Se trata de datos aportados por la Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.) en su documento *Condiciones de salud en las Américas* (Washington D.C., 1994). Los datos corresponden a los años noventas, pero pueden variar según los países. Han sido tomados de la fuente principal (B.I.D., 1996).

(2) Los datos corresponden a alguno de esos años según los países. Han sido tomados del P.N.U.D., *Informe sobre el desarrollo humano 1996*

(3) Los datos corresponden, según cada país, a alguno de los años 1989-1993. La fuente es la U.N.E.S.C.O., *Medición de la calidad de la educación básica: resultados de siete países*, Vol. III. Han sido tomados de la fuente principal (B.I.D., 1996).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996* (Washington D.C.: B.I.D., 1996).

Con este breve cuadro que hemos presentado sobre la situación socioeconómica de El Salvador, situación enmarcada en un contexto de conclusión reciente de su proceso de transición a la democracia representativa y de avances en el de la consolidación de este régimen político, cabe reflexionar sucintamente sobre las alternativas más destacables que se le presentan a esta sociedad.

La primera de ellas no es otra que la continuación de las reformas económicas de carácter neoliberal ya encaminadas por los dos gobiernos arenistas, sobre la premisa de que el crecimiento económico sostenido a tasas medianas (2.5% a 5%) o elevadas (superiores a 5%) garantizará suficiente aumento en el empleo y en el ingreso de las familias como para reforzar la credibilidad del régimen político, vista la eficacia de las políticas económicas. De lo que se trataría es de sumar apoyos para el nuevo régimen, gracias a que más grupos de la sociedad estarían integrándose a través de las oportunidades que objetivamente está ofreciendo el mercado. Una segunda alternativa, a nuestro modo de ver posible bajo las condiciones actuales que se observan en la economía salvadoreña, supondría una modificación en la concepción de la forma como se conduce la política económica, hecho éste que es lo que la hace improbable, a no ser por las

Cuadro 4

América Central: Índice de Desarrollo Humano (1) (1993)

Categoría según el IDH	Esperanza de vida al nacer (años) 1993 (2)	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1993 (3)	Tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria (%) 1993 (4)	P.I.B. real ajustado per cápita 1993 (5)	Índice de desarrollo humano (IDH) 1993
1) Canadá	77,5 (0,88)	99	100 (0,99)	5,947 (0,98)	0,951
2) Estados Unidos	76,1 (0,85)	99	96 (0,98)	5,973 (0,99)	0,940
31) Costa Rica	76,4 (0,86)	94,5	68 (0,85)	5,680 (0,94)	0,884
43) Panamá	72,9 (0,80)	90	69 (0,83)	5,738 (0,95)	0,859
112) Guatemala	65,1 (0,67)	54,6	45 (0,52)	3,400 (0,56)	0,580
114) Honduras	67,9 (0,72)	71,4	61 (0,68)	2,100 (0,34)	0,576
115) El Salvador	66,8 (0,70)	70,4	54 (0,65)	2,360 (0,38)	0,576
117) Nicaragua	67,1 (0,70)	65	61 (0,64)	2,280 (0,37)	0,568

- (1) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), como una medida alternativa para medir algunos aspectos fundamentales de la condición humana en nuestro tiempo, dentro del concepto más amplio de “desarrollo humano” (que involucra también otros elementos no circunscritos a los considerados en la construcción del índice). Se elabora y publica anualmente desde 1990. Se compone -el índice- de tres aspectos, a saber, “una vida larga y saludable, buenos conocimientos y un nivel de vida decoroso” (P.N.U.D., *Informe sobre desarrollo humano 1996*, P. 32). Y se calcula a partir de tres indicadores: “longevidad (medida en función de la esperanza de vida al nacer); nivel educativo (medido en función de una combinación de alfabetización de adultos, cuya ponderación es dos tercios, y tasas de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, con ponderación de un tercio); y nivel de vida (medido por el P.I.B. per cápita real (paridad del poder adquisitivo en dólares, o PPA)” (P.N.U.D., *Informe 1996*, P. 123). El Informe clasificó en 1996, con base en datos de 1993, a 174 naciones. Puede consultarse, para los detalles sobre la manera como se obtiene el IDH de cada país, la nota técnica No. 1 del *Informe 1996* (P. 123).
- (2) El recorrido de este indicador va de un mínimo de 25 años hasta un máximo de 85, de manera de que la ganancia máxima de un país por este concepto sería igual a 60 años -en caso de una esperanza de vida de 85 años-. En tal caso, su contribución al IDH de ese país sería de 1, es decir, el máximo posible por la tercera parte del índice. El valor entre paréntesis es la contribución de este indicador a esa tercera parte del IDH.
- (3) El recorrido de este indicador va de 0% hasta un máximo de 100% y cuenta por las dos terceras partes dentro de la tercera parte que a su vez pesa el “índice de escolaridad” dentro del IDH.
- (4) La “tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria” cuenta por una tercera parte dentro del “índice de escolaridad” (compuesto en dos terceras partes por la “tasa de alfabetización de adultos” y una tercera parte por esta “tasa de matriculación combinada”). El valor entre paréntesis es la contribución del “índice de escolaridad” (columnas dos y tres) a la tercera parte del IDH.
- (5) El cálculo de este indicador es más complejo y se sale de los límites de estas notas. Baste decir que “se ajusta el ingreso real (paridad de poder adquisitivo en dólares, o PPA) para reflejar la decreciente utilidad de los más altos niveles de ingreso en lo que respecta al desarrollo humano” (P.N.U.D., *Informe sobre desarrollo humano 1995*, P. 23).

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1996* (Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a., 1996).

presiones que el actual gobierno sienta de parte de los partidos políticos opositores o por las presiones provenientes de las distintas fuerzas sociales. Se trataría de una política económica que aproveche el bajo endeudamiento externo que tiene la sociedad y el bajo servicio que por ella tiene que cumplir (véase el cuadro 2), al igual que lo reducido del déficit del Gobierno Central, para dinamizar aún más la economía o sostener su dinamismo en los próximos años por medio de una ampliación moderada del gasto público.

En todo caso, lo que importa señalar es que la dinámica global de la economía salvadoreña -sin profundizar en un análisis sectorial que demandaría otras puntualizaciones-, ofrece márgenes de maniobra nada despreciables para acompañar el proceso de consolidación del régimen político.

A continuación se puede observar el cuadro 5, que constituye un cuadro de resumen y de destaque de los principales hechos-procesos ocurridos durante el periodo escogido, en términos de “progreso” o avances que patentiza el proceso de consolidación de la democracia, así como de las “privaciones” o limitaciones más sobresalientes que se evidencian en el caso salvadoreño.

Cuadro 5

El Salvador: Progreso y privación en la poliarquía

Progreso:

- 1) Las elecciones de marzo de 1994 fueron las primeras elecciones realizadas tras la firma de los Acuerdos de Chapultepec en enero de 1992, acuerdos que permitieron alcanzar la paz y concretar la integración del movimiento insurgente en la vida político-institucional de El Salvador.
- 2) Pero también fue el séptimo proceso electoral consecutivo desde 1982, cuando se convocó para conformar una Asamblea Constituyente.
- 3) Desde entonces, pero sobre todo desde las anteriores elecciones presidenciales de 1989, el espectro partidario se ha venido ampliando para albergar partidos políticos de izquierda y coaliciones de este signo que representan a una porción significativa del electorado. Ya en 1989 Convergencia Democrática se había presentado a las elecciones y en 1994 lo hizo la coalición de partidos FMLN-MNR-CD, que llegó a convertirse en la segunda fuerza política, superando ampliamente al PDC.
- 4) El “control civil” sobre las Fuerzas Armadas de El Salvador muestra progreso, sobre todo en el ámbito del “control civil objetivo”, pero los militares siguen tratando de mantener un cierto perfil más prominente que el que le atribuye la Constitución. La reducción del ejército ha sido discreta. Los logros en la conformación de la Policía Nacional Civil son menores y más lentos de lo previsto.
- 5) La situación económica del país propicia, al contrario de lo que desde el sentido común se podría pensar -por los severos déficit sociales acumulados que tiene el país-, cierto grado de integración de otros grupos sociales, lo cual favorece la adhesión al régimen político.

Privación:

- 1) Deficiente funcionamiento de los procedimientos e instituciones vinculados al proceso de inscripción, empadronamiento, obtención del carnet electoral y ejercicio del voto el día de las elecciones.
- 2) “Partidización” del TSE.
- 3) La violencia política aún no se acalla por completo, no obstante la disminución apreciable de casos y de situaciones.
- 4) Abstención elevada: Alrededor del 50% del total de inscritos (1994).
- 5) El sistema electoral prevaleciente para la escogencia de los candidatos a los concejos municipales conspira en contra de una representación de intereses amplia y diversa.

2. El caso de Guatemala

2.1 El proceso de institucionalización del método electoral y los rasgos del sistema de partidos políticos

País con una historia política pletórica de tropiezos y vicisitudes, la década de los noventas, que se inició con la firme esperanza de alcanzar la paz interna y de avanzar en el proceso de institucionalización de la democracia representativa, mostró tempranamente una nueva e inesperada sorpresa: el fallido intento autogolpista del Presidente Jorge Serrano Elías perpetrado el 25 de mayo de 1993. Sorpresa doblemente inesperada: por el insólito procedimiento recurrido por el titular del Poder Ejecutivo bajo la justificación de querer gobernar expeditamente, y por la respuesta de los diversos sectores políticos y sociales del país para evitar un retroceso en la legitimidad del método electoral y un nuevo tutelaje directo de los militares.

Las elecciones generales del 12 de noviembre de 1995 para elegir Presidente, Vicepresidente, 80 diputados al Congreso, 20 al Parlamento Centroamericano y 300 alcaldes y corporaciones municipales, y la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, el 7 de enero de 1996, se celebraron así tras ese telón de fondo, al que se le sumaba el inconcluso proceso de negociación entre el Gobierno y los insurgentes, con el fin de lograr un acuerdo de paz e incorporar a la guerrilla como fuerza política dentro del sistema institucional prevaleciente.

Debe recordarse que la transición al régimen democrático representativo la iniciaron los militares en Guatemala en los primeros años de la década de los ochentas. Y debe tenerse presente que se realizaron elecciones en 1984 para elegir una Asamblea Nacional Constituyente; que las hubo generales en 1985; municipales en 1988; presidenciales y para diputados al Congreso en 1990; y municipales a principios de mayo de 1993, poco antes del intento golpista de Serrano Elías. Hubo también una Consulta Popular en enero de 1994 para ratificar las reformas constitucionales acordadas como salida a la crisis de 1993, y finalmente también se celebraron elecciones en agosto de 1994 para nombrar diputados al Congreso mientras se arribaba a las de 1995 y se lograba retomar la normalidad institucional.

La normativa fundamental que cobija los procesos electorales es, en primer lugar, la Constitución de 1985, cuyas reformas más importantes han sido hasta ahora las aprobadas en 1994. A la Constitución le sigue la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, y las disposiciones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Con las reformas constitucionales de 1994 el periodo presidencial se acortó de cinco a cuatro años, se elige como Presidente a quien alcanza la mayoría absoluta y es posible la reelección no consecutiva. Además, se redujo el número de diputados de 116 a 80, de los cuales una quinta parte salen por listas nacionales y los restantes 60 en representación de los departamentos -distritos electorales- en que se encuentra dividido el país.

La obtención de la Presidencia de la República tras la segunda vuelta de enero de 1996, correspondió al Partido de Avanzada Nacional (PAN) en la persona del Ing. Alvaro Arzú. Fundado en los años ochentas y con participaciones electorales a partir de 1990 (Rosada-Granados: 1992, 93;), es un partido que busca la modernización del país desde la perspectiva de una nueva derecha. Alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso con 44 diputaciones. A este partido le siguió el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) con su candidato presidencial, el señor Alfonso Portillo, designado por la figura

del General Ríos Montt. Este partido, que concurrió también a la segunda vuelta presidencial, obtuvo 20 legisladores. Siguió el Frente Democrático de la Nueva Guatemala (FDNG), un partido de izquierda nacionalista recién fundado, con importante presencia de ciudadanos de origen indígena, que alcanzó 6 legisladores; la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) con 4; la Unión del Centro Nacional (UCN) con 3 diputados; la Unión Democrática (UD) con 2 diputados, y finalmente el Movimiento de Liberación Nacional, partido ultraderechista, con 1 diputado.

En relación con el abstencionismo -el talón de Aquiles del método electoral en Guatemala-, que no expresa otra cosa más importante como no sea la gran división del país en dos, con el clivaje profundo implicado en esa existencia de dos naciones, una de blancos y ladinos, y la otra de indígenas -aunque más exacto sea recalcar la existencia de una sociedad con numerosas etnias y culturas-, esta vez -el abstencionismo- alcanzó un valor algo superior al 50%. Es decir: más de la mitad de los ciudadanos empadronados no ejercieron su derecho al sufragio en la primera vuelta de noviembre de 1995. Y ha de tenerse en cuenta que el total de los empadronados rondó el 70% de los guatemaltecos mayores de 18 años y que por ello mismo cerca de un 30% de los electores potenciales ni se inscribieron, ni accedieron a la documentación requerida para votar. Por si lo anterior fuera insuficiente para evidenciar la representatividad limitada de las elecciones en ese país, en la segunda vuelta el abstencionismo llegó al 63% de los empadronados.

El sistema de partidos se halla en un proceso de estructuración incipiente en el momento actual por el que atraviesa el régimen democrático representativo. Baste apuntar que el PAN y el FRG participan en elecciones desde 1990 apenas, que la UCN lo hace desde 1984, que para el FDNG ésta ha sido su primera concurrencia, lo mismo que para la UD, mientras que el MLN asiste desde 1965 -ahora obtuvo sólo lo mínimo para mantenerse inscrito como partido, es decir, 1 diputado- y la DCG lo hace desde 1955 -en esta ocasión alcanzó 4 curules- (Rosada-Granados: 1992, 93). Abonemos aquí un punto a favor de esta situación que se observa en el sistema de partidos: en la actualidad en el Congreso hay una mayor representatividad de intereses sociales y un mayor abanico ideológico, con una ultraderecha en aparente vía de extinción.

Estas líneas han sido concluidas poco después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996 en la ciudad de Guatemala, entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (U.R.N.G.) y el Gobierno, con el respaldo de las Naciones Unidas, acuerdo político que augura una nueva etapa de modificaciones, legales e institucionales, incluyendo una nueva serie de reformas constitucionales, que están llamadas a crear las condiciones formales para clausurar, poco a poco, el largo capítulo de la violencia en Guatemala, e incorporar a los insurrectos como fuerza dentro del sistema político vigente en el país. La firma de este acuerdo se produjo sobre la base de una prolongadísima negociación que posibilitó la firma de estos otros acuerdos previos, que aquí solo vamos a enumerar: 1-) El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, firmado en la ciudad de México el 29 de marzo de 1994. 2) El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, firmado en Oslo el 17 de junio de 1994. 3) El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia, firmado también en Oslo el 23 de junio de 1994. 4) El Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en la ciudad de México el 31 de marzo de 1995. 5) El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, del

6 de mayo de 1996 en la ciudad de México. 6) El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en México el 19 de setiembre de 1996. 7) El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, firmado en Oslo el 4 de diciembre de 1996. 8) El Acuerdo sobre las Reformas Constitucionales y el Régimen Electoral, firmado en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996. 9) El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, logrado en Madrid el 12 de diciembre de 1996. Y el 10) El Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, firmado precisamente ese día 29 de diciembre de 1996 en la propia ciudad de Guatemala.

La tarea ahora pendiente en Guatemala, una vez que se logró por fin culminar el Acuerdo de Paz en diciembre de 1996, no es otra que la justa puesta en práctica de los mandatos y cambios institucionales allí consignados, es decir, la materialización de esos acuerdos, para viabilizar la incorporación de los grupos de izquierda insurgentes en el sistema político predominante y así alcanzar una paz duradera.

2.2 El control civil de la institución militar

Sobre el control civil de la institución armada, vamos a referirnos con brevedad.

El Ejército de Guatemala es el ejército más poderoso en la región centroamericana, con más de 44,000 efectivos en 1994 (véase el cuadro 1), y es uno de los únicos dos, junto con el de Honduras, que no sólo no ha reducido, sino que ha incrementado el número de sus miembros.

Al igual que en El Salvador -países desde siempre con tanto en común en su larga trayectoria histórica desde el período colonial-, el papel político cumplido por el establecimiento militar ha sido de primerísimo orden. Baste recordar la importancia del Coronel Jacobo Arbenz durante la Revolución Guatemalteca (1944-1954); y baste también con indicar el decisivo papel contrarrevolucionario, contrainsurgente, y de detentador directo del poder del Estado que tuvo este estamento en el período 1970-1985. Es, sin la menor duda, la institución militar en Centroamérica que ha gozado de mayor autonomía relativa, con un sentimiento corporativo muy profundo y arraigado. Si bien a partir del año 1982 -pero sobre todo desde 1983- comenzó un proceso de devolución del poder estatal a los civiles, mediante la convocatoria a la Constituyente de 1984 y los comicios generales de 1985, es en Guatemala en donde el tutelaje militar se ha encontrado más presente hasta el día de hoy y en donde el instituto armado ha sido menos tocado por los procesos de transición al régimen democrático representativo. Si bien los militares se resistieron a la tentación de un nuevo golpe de Estado durante el fallido "Serranazo" de 1993, lo cierto es que el control civil se encuentra apenas en una etapa incipiente.

Debe indicarse, sin embargo, que pasos muy importantes en la dirección de una redefinición del papel de las Fuerzas Armadas, así como en términos de la reducción del número de efectivos, tendrán que darse a partir del presente año de 1997, en cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en diciembre de 1996. Como parte de él no sólo está contemplada la disminución de los militares activos, sino, algo aún más importante, un acotamiento más limitado del papel del Ejército en esa sociedad: defensa de la soberanía nacional, y del orden público sólo en caso de calamidad. Evidentemente, éste es sólo el inicio de un largo derrotero que han de transitar en esta materia las relaciones entre civiles y militares en la sociedad guatemalteca, y que mucho dependerá de la voluntad de las principales fuerzas políticas para hacer cumplir y supervisar lo pactado.

2.3 La evolución económica

La economía guatemalteca muestra un importante dinamismo en la década de los años noventas, de rango mediano, con un comportamiento bastante parejo a lo largo de este primer lustro, que deja atrás la tendencia de los años ochentas -no así la de los setentas, que fue de 5,7% la media anual (Banco Interamericano de Desarrollo: 1996, 373). El ritmo de la inversión no es alto, los gastos del Gobierno Central como proporción del PIB son realmente muy bajos -los más bajos en toda la región- y el saldo de la deuda externa, así como el servicio de ella, se encuentran en una situación muy manejable para lo que es el tamaño de esa economía (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

Guatemala: algunos indicadores macroeconómicos seleccionados 1980-1995
(Porcentajes, excepto indicación en contrario)

	Tasa media anual de crecimiento real 1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	Tasa media anual de crecimiento real 1990-1995
P.I.B.	0,9	3,1	3,7	4,8	3,9	4,0	4,9	4,3
P.I.B. por habitante	-2,0							1,3
Inversión interna								
bruta	-1,4							9,6
Exportaciones (ByS) (1)	-2,1							5,1
Importaciones (ByS) (1)	-2,4							12,5
Gobierno Cen- tral: Gastos totales (2)		10,2	9,1	10,7	10,5	9,2	9,1	
Gobierno Cen- tral: Supera- vit o defi- cit global (2)		-1,8	0,0	0,5	-1,3	-1,4	-0,7	
Saldo de la Deuda Externa total desembolsada (3)		2.840	2.825	2.753	2.891	3.017	3.083	
Servicio de la deuda (4)		13,4	16,5	26,3	14,5	12,2	9,9	

(1) Exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

(2) Gastos totales, y superavit o deficit, como porcentaje del P.I.B.

(3) En millones de dólares.

(4) Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

Algunos déficit sociales acumulados por esa sociedad llena de clivajes étnicos, se pueden observar en el cuadro 3, y en el cuadro 4 sobresalen la menor esperanza de vida al nacer de toda Centroamérica y la menor tasa de alfabetización de adultos y de matriculación combinada de la región. A pesar de ello, su mejor puesto según la clasificación del IDH se explica por el PIB real ajustado (en una sociedad que no fue tan devastado por guerras civiles como El Salvador y Nicaragua).

El problema más importante que tiene, desde el punto de vista económico la sociedad guatemalteca, es su clase empresarial. Hasta la fecha aún no ha dado muestras claras de entender que la mejora en la distribución del ingreso, y una mayor capacidad de tributación efectiva a los gastos gubernamentales va a ir en directo beneficio no sólo del crecimiento económico sostenido, sino también de la estabilidad política. Con un tan bajo nivel de participación de los gastos gubernamentales en el PIB, y con una deuda externa de monto tan manejable, hay aquí márgenes económicos que permitirían acelerar la inversión pública y continuar dinamizando a la economía. Pero para ello la clase empresarial tendría que hacer concesiones y modificar su perspectiva, lo que nunca ha podido hacer hasta el presente.

En el cuadro de resumen 7, hemos procedido, para concluir con este caso, de la misma manera como lo hicimos con el de El Salvador antes.

Cuadro 7

Guatemala: Progreso y privación en la poliarquía

Progreso:

- 1) Las elecciones de 1995 constituyeron las primeras elecciones generales después del fallido golpe de Estado de Serrano Elías en mayo de 1993. La reacción de muy variados sectores de la sociedad guatemalteca permitió, como nunca antes en la historia del país y a pesar de la escasa eficacia del régimen político para atender mínimamente los graves problemas de la sociedad guatemalteca, salvaguardar la continuidad del régimen democrático representativo. Estas elecciones fueron las terceras generales consecutivas desde 1985 y las cuartas si se toma en cuenta la elección de la Constituyente en 1984, descontando los comicios municipales de 1988 y 1993, la Consulta Popular de enero de 1994 y las elecciones de diputados de agosto de ese mismo año.
- 2) En un sistema de partidos muy concentrado hacia el centro-derecha del espectro ideológico, por primera vez en muchos años una agrupación de izquierda participa: el Frente Democrático de la Nueva Guatemala, que obtuvo 6 diputados, es decir, el 7.5% de los escaños en disputa.

Privación:

- 1) Un proceso de negociación entre el Gobierno y los grupos insurgentes que apenas acaba de concluir (diciembre de 1996), pero que requiere ahora de la puesta en práctica de los acuerdos, con el propósito, entre otros importantes, de permitir la plena incorporación de las agrupaciones guerrilleras dentro del sistema político imperante.
- 2) La violencia política que todavía persiste, aunque menguada.
- 3) El abstencionismo electoral, que superó el 50% de los electores inscritos en noviembre de 1995 y que alcanzó el 63% en la segunda vuelta de enero de 1996 ((pero que había llegado al 84% en la Consulta Popular de enero de 1994 para ratificar los cambios constitucionales, y en agosto de 1994 a 78%).
- 4) Un control civil de la institución militar que es apenas incipiente.
- 5) Una economía que muestra un panorama de dinamismo mediano y que cuenta con márgenes de maniobra para alcanzar incluso un mayor crecimiento sostenido, pero que cuenta con una clase empresarial muy concentradora del excedente.

3. El caso de Nicaragua

3.1 El proceso de institucionalización del método electoral y los rasgos del sistema de partidos políticos

Tras las “elecciones de apertura” (López Pintor-Nohlen: 1993) ocurridas en febrero de 1990 en Nicaragua, el tránsito del país hacia el régimen político democrático representativo se aceleró.

Los factores que han enmarcado y condicionado el devenir de la sociedad nicaragüense a lo largo de toda la primera mitad de la presente década, han sido los siguientes.

En primer lugar, una situación económica excepcionalmente difícil heredada de los años ochentas: al inicio de los noventa el PIB tenía un crecimiento negativo, había una elevadísima inflación (de valor insólito en Centroamérica y sólo comparable con las escandalosas hiperinflaciones suramericanas), la inversión mostraba un franco proceso de desinversión en la economía, se había acumulado una monumental deuda externa (de \$USA 2,192 millones en 1980 se había pasado a \$USA 10,692 millones en 1990; The World Bank: 1996, 220; y Banco Interamericano de Desarrollo: 1996, 410), y el desempleo y la pobreza eran masivos. La guerra civil de fines de los setentas; la crisis económica que afectó a todos los países de la región entre 1980 y 1983; el conflicto interno entre el Gobierno sandinista y la Contra; el boicot norteamericano a la economía nicaragüense, junto con los errores en la conducción económica del país cometidos por la dirigencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), fueron acontecimientos que coincidieron en tan sólo poco más de diez años para deslizar al país hacia una pos-tración económica de larga duración.

En segundo término, una estructura político-institucional modelada en gran parte por el FSLN, gracias a la influencia determinante ejercida por esta agrupación sobre la vida política nacional desde 1979 hasta 1990. Y, a partir de este último año, un gobierno como el de la Presidenta Violeta Barrios viuda de Chamorro, que electo a partir de una alianza de partidos políticos cuyo único denominador común era su antisandinismo, procuraba reorientar a la sociedad nicaragüense hacia un régimen político típicamente democrático representativo. En temprano y frecuente conflicto con la contradictoria base partidaria -con su representación en la Asamblea Nacional- que la condujo a la Presidencia, y a menudo con el respaldo veladamente concertado -y no menos sorprendente si sólo se juzga por las apariencias- del FSLN, la administración Chamorro se desenvolvió en verdad entre Escila y Caribdis. Entre, por un lado, las urgencias de sus exigentes compañeros de viaje en la campaña electoral 1989-1990, que le demandaban el desmantelamiento acelerado del ordenamiento heredado de los sandinistas, y, por otro, las resistencias de éstos para eludir o evitar muchos y rápidos cambios, regresivos desde su propia óptica. Y, por fin, la decisión de la Presidenta, inteligentemente asesorada por su yerno y Ministro de la Presidencia (1990-1995), el Ing. Antonio Lacayo Oyanguren, decidida a sortear los embates de ambos lados para conseguir resultados, económicos y políticos, dentro de una modalidad gradualista y consensual de dar pasos en la dirección deseada.

La Constitución de 1987, ampliamente reformada en 1995; la Ley de Partidos Políticos de 1983; la Ley Electoral de 1984, primero, y la Ley Electoral (No. 43) de 1988 después, reformada esta última en 1989, junto con la normativa emitida por el Consejo

Supremo Electoral (CSE), el cual quedó establecido en 1984, fueron el fundamento legal e institucional con que Nicaragua celebró sus procesos electorales desde 1984 hasta 1994 (Krennerich: 1993b, 457-458; y Núñez: 1994, 15).

Con este trasfondo fue que se llevaron a cabo las elecciones del 27 de febrero de 1994 para elegir 45 representantes en el Consejo Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y otros tantos en el Consejo Regional de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Mediante la Ley No. 28 de 1987 se habían creado estas regiones en la costa atlántica y se había legislado sobre su autonomía (Núñez: 1994, 17). Además, en 1990 se realizaron allí las primeras elecciones de representantes.

Los resultados en esta oportunidad fueron favorables en la RAAN al FSLN y al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) con 19 representantes cada una de ellas. YATAMA, una organización local con buena implantación en la región, obtuvo los restantes 7 puestos. Aquí el abstencionismo alcanzó el 25% del padrón electoral. En la RAAS, el PLC triunfó con 18 representantes, el FSLN obtuvo 14, YATAMA 5, la Unión Nacional Opositora (UNO) 5, el Movimiento Auténtico Autónomo Costeño (MAAC) 2 y la Alianza Democrática Costeña (ADECO) 1. El abstencionismo se localizó en 27% (Núñez: 1994, 22-24).

Las elecciones en las regiones de la costa atlántica nicaragüense evidenciaron un buen nivel de participación electoral y una capacidad de organización local que no deja de sorprender en virtud de los problemas de comunicación y de transporte bien conocidos en toda esa zona de Nicaragua. Mostraron asimismo la capacidad del Consejo Supremo Electoral para promover, apoyar y supervisar los procesos electorales en ese país (Núñez: 1994, 26). Y anticiparon, en lo que tuvo que ver con los resultados, los que se produjeron en las elecciones del 20 de octubre de 1996, que de seguido pasaremos a comentar.

Por otra parte, en 1995, luego de persistentes tensiones y confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional, se concretó una profunda reforma constitucional que modificó alrededor de un tercio del total de artículos que contenía la Constitución de 1987. Algunos resultados de los cambios efectuados, que es oportuno que indiquemos con toda brevedad, fueron los siguientes: se estableció un nuevo balance entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, favorable a la Asamblea Nacional si se compara con la situación precedente; se acordó una nueva regla de mayoría para la elección de Presidente y Vice-Presidentes: 45% de los votos válidos y segunda vuelta si ningún partido lo alcanza; quedó fijado en 90 el número de diputados a ser electos, de los cuales 20 por listas nacionales y 70 por departamentos; se estableció la elección directa de los alcaldes; se aprobó la elección de los diputados para el Parlamento Centroamericano a partir de 1996, y se redujo el periodo presidencial de seis a cinco años.

Debe señalarse asimismo que se modificó por completo la Ley Electoral, todo lo cual ha implicado un renovado orden político-institucional pactado entre las principales fuerzas políticas de la sociedad nicaragüense, pero ya con un peso del FSLN más acorde con la nueva realidad política del país.

Fue bajo este modificado marco institucional, al que puede agregársele la renuncia del prestigioso y por largo tiempo presidente del Consejo Supremo Electoral, el Dr. Mariano Fiallos, quien fue sustituido por la Licda. Rosa Marina Zelaya, que se llevaron a cabo los comicios generales del 20 de octubre de 1996.

Si bien no faltaron dificultades y problemas técnicos y organizativos, que contribuyeron a aumentar la tensión preelectoral y postelectoral, problemas tales como el retraso en la entrega, por parte del CSE, de las credenciales electorales a cierta cantidad de

los inscritos, los obstáculos para llevar la papelería electoral a algunas regiones del país, y la demora en la apertura de algunos de los recintos de votación el propio día de las elecciones, lo cierto es que la limpieza del evento y de sus resultados finales fue finalmente reconocida y aceptada por los participantes, tras los iniciales cuestionamientos que hiciera el FSLN.

Los datos finales computados por el CSE le otorgaron la Presidencia de la República, entre 23 aspirantes y consiguientes partidos o alianzas, al candidato de la Alianza Liberal (AL), José Arnoldo Alemán Lacayo, cuya agrupación, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), logró organizar y liderar una alianza que lo llevó a sumar el 51% de los votos válidos, superando cómodamente la nueva regla de mayoría del 45%, que en un principio se consideraba difícil de sobrepasar en esta oportunidad. La AL se alzó con 42 diputados (el 47% de los escaños en disputa). En segundo lugar quedó colocado el FSLN y su candidato, el exPresidente Daniel Ortega Saavedra, con el 38% de los votos para la Presidencia y 35 diputados (el 38.8% de los escaños); y en tercera posición, muy lejos ya de los dos primeros, quedó el partido Camino Cristiano Nicaragüense, con el 4% de los votos en la disputa presidencial y 3 diputados (3.33% de los escaños). Los partidos Proyecto Nacional y Partido Conservador de Nicaragua lograron 2 diputados cada uno; y a ellos les siguieron otras 6 agrupaciones, cada una eligiendo 1 diputado. El Movimiento Renovador Sandinista, que presentó la candidatura del ex-VicePresidente de Nicaragua (1984-1990), Dr. Sergio Ramírez Mercado, fue una de estas últimas.

Si se toma en cuenta el total de los electores inscritos, la abstención en esta ocasión se situó en el 23.6%, es decir, menor que en las elecciones en la Zona Atlántica en 1994, aunque ciertamente bastante mayor que el notoriamente bajo 13.8% correspondiente al proceso electoral de 1990. En todo caso, es Nicaragua, detrás de Costa Rica, el segundo país con el valor más alto de participación electoral en la región centroamericana.

La conformación de un sistema de partidos que permita la representación de las diversas fuerzas sociopolíticas y la expresión organizada de los intereses sociales vigentes en la sociedad, es una condición necesaria, aunque no sea suficiente con ella, para que se consolide la democracia representativa. Y en este sentido, mientras que los sistemas de partidos hondureño y costarricense se encuentran muy decantados, por lo demás con un formato bipartidista ambos, el nicaragüense se encuentra en pleno proceso inicial de configuración. Desde luego, el FSLN constituye el partido fuerte, frente al cual se definen casi todos los otros. De hecho, tanto las elecciones de 1990 como las de 1996 reflejaron una característica descollante que probablemente habrá de permanecer y que será, a no dudarlo, el factor estructurador más importante del sistema de partidos: es la presencia del FSLN la que obliga, para vencerlo en la competencia electoral, a que la oposición se organice en coaliciones. Sin embargo, pese a lo dicho, lo cierto es que no es factible, por ahora, en relación con este punto como es el del sistema de partidos, proponer proposiciones certeras más minuciosas en una etapa como es ésta de tanta fluidez suya.

3.2 El control civil de la institución militar

En cuanto a la cuestión del control civil de las instituciones represivas del Estado -en particular aquí el control del establecimiento militar-, un factor de primer orden de jerarquía en el proceso de consolidación de la democracia en América Central, el

periodo transcurrido entre 1990-1996 arrojó para Nicaragua resultados verdaderamente sobresalientes.

Cuando la Presidenta Violeta viuda de Chamorro inauguró su administración, lo que existía era el Ejército Popular Sandinista (EPS), un ejército que respondía, en su organización, dirección y orientación valorativa y política, al diseño que le había impreso el FSLN. Heredero de las fuerzas populares insurrectas que derrocaron a la dictadura de los Somoza; defensor de la Revolución Sandinista y de su concepción sobre la democracia frente a la Contra apoyada por el Gobierno del Presidente Reagan de los Estados Unidos en la década de los ochentas; influido por la concepción que el Gobierno de Castro en Cuba tiene sobre el papel de las fuerzas armadas en un régimen político como el cubano, a su frente se encontraba el hermano del exPresidente Daniel Ortega Saavedra, el General Humberto Ortega S. El EPS reproducía, una vez más en la historia nicaragüense, lo que había sido el sino de la institución armada en Nicaragua: “ejércitos de grupos o partidos” (Lacayo: 1996, 181), no un ejército nacional.

Al mismo tiempo, a inicios de 1990, apenas despuntaba lo que tan sólo algunos años antes era prácticamente inconcebible y que cambiaba el contexto político internacional dentro del cual nuevas transformaciones eran más fáciles de llevar a cabo: la cancelación final de la Guerra Fría tras la caída del Muro de Berlín y el deslizamiento acelerado hacia regímenes políticos democrático-representativos y hacia la economía capitalista -luego de muchísimos años de corrosión interna-, de parte de las sociedades socialistas de Europa Oriental, incluida la antigua Unión Soviética, súbitamente desmembrada.

De igual modo, cuando se iniciaba la década de los noventa aún existían diversos grupos armados en el interior de Nicaragua, proceso que, con decreciente importancia, se prolongó hasta 1994: el gobierno de Doña Violeta tuvo que atender la desmovilización de la “Resistencia Nicaragüense” durante el año 1990, la desmovilización de los llamados “Recontras” y “Recompas” a lo largo de 1992, así como los denominados “Rearmados” en 1993, entre otras amenazas internas a la paz y a la libertad de movimiento (Lacayo: 1996, 177). Es por esto que Gabriel Marcella se refería en 1993 a la difícil situación que debía enfrentar la Presidenta para hacer avanzar sus objetivos en esta materia: “A su gobierno -decía- le falta la base de un partido político; ella necesita al ejército para mantener la seguridad, pero ese mismo ejército debe ser reformado y puesto bajo control civil” (Marcella: 1996, 30).

Sin apropiada base partidaria en la Asamblea Nacional; con presiones provenientes desde la sociedad y desde la Asamblea para confrontar el ordenamiento sandinista heredado y desmontarlo con mayor rapidez; carente Nicaragua de civiles conocedores de la materia militar y con amplia experiencia en las relaciones entre el poder civil y el establecimiento armado; con un ambiente político internacional y centroamericano favorable al redimensionamiento de los ejércitos; en el marco también de las presiones veladas de algunos congresistas norteamericanos que urgían la salida del General Ortega como jefe del EPS; y con un FSLN al que le cabe el mérito indiscutible de haber comprendido y aceptado las lecciones provenientes del nuevo entorno internacional y las de su propia derrota en 1990, pero que procuraba igualmente resistir las presiones y defender algunas posiciones adquiridas, la administración de la viuda de Chamorro difícilmente podía encontrar un ambiente más complejo en el que sentar las bases del control civil sobre el estamento militar.

Es por ello que no fue sino hasta su discurso del día 2 de setiembre de 1993, precisamente el Día del Ejército, cuando la iniciativa política pasó inequívocamente a manos del Gobierno para apurar el paso en esta materia. En esa oportunidad, la

Presidenta sentó las siguientes pautas sobre el ejército nicaragüense: “control civil sobre las fuerzas de seguridad, limitar a cinco años el periodo de mando de los altos oficiales (incluyendo a Humberto Ortega, cabeza del Ejército), transferir a la Presidencia las funciones de inteligencia, a cargo de un funcionario civil, y acabar con la inmunidad del ejército y de la policía eliminando la jurisdicción militar sobre los crímenes cometidos por los militares contra los civiles” (Marcella: 1996, 30). Con posterioridad a este día, el Gobierno aceleró la preparación de un anteproyecto de ley para un código militar, el cual fue remitido a la Asamblea Nacional, conocido y mejorado en ella, y finalmente aprobado en el segundo semestre de 1994.

El “Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar” de 1994, estableció la índole nacional, apartidista, apolítica y profesional del ejército; le cambió su nombre por el de “Ejército Nicaragüense”; subordinó claramente al jefe del ejército al Presidente de la República; estableció que ningún pariente del Presidente o del Vicepresidente del país podía estar a la cabeza de la organización militar; limitó a cinco años, sin posibilidad de reelección, el puesto de jefe del ejército; consignó que los civiles no podrán ser juzgados por los tribunales militares y que los militares, de cometer delitos comunes, serán procesados por tribunales comunes; y estableció el Instituto de Previsión Social Militar (IPSM), a fin de asegurar la profesión castrense y las condiciones de retiro para quienes se dediquen a ella.

Si se toma en cuenta el enorme significado de esta legislación, que contribuye decisivamente a establecer las bases legales del “control civil objetivo” sobre el establecimiento militar; si se toma en cuenta también que en 1995 el General Humberto Ortega Saavedra pasó a retiro y fue sustituido por el General Joaquín Cuadra Lacayo; y si se repara en que ya ha sido creado el Ministerio de Defensa -cargo que en un principio no estuvo contemplado en el Código-, a cuyo frente se encuentra en la actualidad un civil -el primero en la historia de las relaciones entre civiles y militares en Nicaragua-, el empresario Jaime Cuadra, nombrado por el Presidente Alemán; si se piensa bien en el alcance y la magnitud de todos estos cambios en tan pocos años, no se puede menos que reconocer los sobresalientes logros de la administración de la señora Barrios viuda de Chamorro en esta materia tan delicada.

Debe agregarse a todo lo anterior la disminución del número de miembros del ejército y la reducción de su presupuesto, ambas cosas acontecidas de modo notable en el periodo comprendido entre 1985 y 1994, pero especialmente luego del año 1990 (véase el cuadro 1). Un militar norteamericano estimaba, basándose en fuentes internacionales de prestigio y en fuentes nicaragüenses fidedignas, que el EPS había reducido el número de sus miembros desde unos 65,000 a comienzos de la presente década a unos 15,000 a la altura de 1993 (Kjonnerod: 1996, 16).

Si bien el camino recorrido ha sido exitoso a pesar de los múltiples obstáculos que se interpusieron, lo cierto es que quedan numerosos aspectos por desarrollar y consolidar en las relaciones entre civiles y militares en Nicaragua, para garantizar el control civil a largo plazo. Dicho con brevedad: el “control civil subjetivo” apenas comienza y exige esfuerzos sistemáticos y de largo aliento para profesionalizar efectivamente a las fuerzas armadas, inculcándoles los valores que corresponden a su nueva situación en una democracia representativa emergente. Exige también civiles especializados en el tema militar, una comisión en la Asamblea Nacional que atienda cuidadosa y persistentemente las relaciones con los militares, y, en fin, que el tiempo transcurra, para que las prácticas ratifiquen una subordinación fluida de los militares al poder civil.

3.3 La evolución económica

Ya se indicaron, al inicio de esta parte sobre Nicaragua, varios de los ominosos indicadores que mostraba la situación económica de este país a principios de los años noventas y sus causas.

Esta nación es la que ha venido presentando en Centroamérica la condición más difícil desde hace más de dos décadas. Si observamos el comportamiento de la producción, se puede ver que en la década de los años 1970-1980, la tasa anual promedio en términos reales de crecimiento del PIB fue de 0% (Banco Interamericano de Desarrollo: 1996, 373), circunstancia que empeoró aún más en los siguientes diez años, cuando esa tasa media anual llegó a ser -1,4% (véase el cuadro 8). La misma tendencia es constatable en el comportamiento del PIB por habitante, en la inversión, en las exportaciones y en las importaciones. A lo cual debe agregarse la monumental deuda externa que pesa sobre la sociedad nicaragüense, cuyo valor en 1990 ascendía a \$USA 10,692 y que llegó en 1992 a su punto más alto con \$USA 11,145 millones. Conviene reparar aquí en el hecho de que el valor de las exportaciones de bienes y servicios de Nicaragua en ese mismo 1992 fue de apenas \$400 millones exactos (Banco Interamericano de Desarrollo: 1996, 375). Es precisamente el peso mayor que ejerce esta debilidad en el crecimiento económico de Nicaragua, lo que coloca a este país en el último lugar en la región según el IDH (véase el cuadro 4), a pesar de superar a Guatemala en el resto de los componentes de este índice.

Ahora bien, la situación económica del país tiende a mejorar, es decir, muestra una nueva tendencia, por fin positiva, en esta década de los años noventas (al final de la administración de la viuda de Chamorro, fruto en buena medida de las reformas económicas neoliberales y de un mejor clima político para la inversión). La tasa media anual de crecimiento económico, en términos reales, es positiva para la presente década, con un dinamismo de rango medio en los años 1994 (3,3%) y 1995 (4,2%), y con una mejoría apreciable en el ritmo de la inversión. La deuda externa se redujo como fruto de diversas negociaciones con los acreedores internacionales, aunque sigue teniendo un nivel sofocante e impagable para el tamaño de la economía (véase el cuadro 8). La deuda externa requiere, indudablemente, otra ronda de negociaciones más amplia, con perspectiva de muy largo plazo, que suponga, para empezar, una gran condonación, todo esto en función de criterios políticos. El desempleo es muy elevado (el desempleo abierto se acerca al 20% y la tasa de subutilización global de la fuerza de trabajo ronda el 50%), y la pobreza se halla muy extendida.

Es evidente que los grandes déficit sociales que arrastra Nicaragua no podrán ser atendidos en sólo unos pocos años. Es claro asimismo que hay indicios tenues de una nueva tendencia en el comportamiento de la economía, de signo distinto a la que prevaleció en las últimas dos décadas. La cuestión, entonces, desde el punto de vista de nuestros objetivos en este análisis, es la de preguntarnos sobre la forma como todo esto afecta o puede llegar a influir sobre la consolidación de la democracia representativa en Nicaragua. Y llegados a este punto, una hipótesis que proponemos es la siguiente: la legitimidad de este régimen democrático representativo, en la parte suya que está influida por la percepción ciudadana acerca de la eficacia de los gobiernos y de sus políticas públicas, no depende del grado absoluto de privación de bienes económicos y de acceso a servicios sociales que tiene la población, sino de la creencia que pueda tener al menos un sector importante de los ciudadanos de que se observa una recuperación y de que la tendencia es a mejorar, aunque ello ocurra paulatinamente. Esta hipótesis descansaría en

Cuadro 8

Nicaragua: algunos indicadores macroeconómicos seleccionados 1980-1995
(Porcentajes, excepto indicación en contrario)

	Tasa media anual de crecimiento real 1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	Tasa media anual de crecimiento real 1990-1995
P.I.B.	-1,4	0,0	-0,2	0,4	-0,4	3,3	4,2	1,8
P.I.B. por habitante	-4,1							-0,6
Inversión interna bruta	-3,6							11,4
Exportaciones (ByS) (1)	-0,1							4,7
Importaciones (ByS) (1)	-4,6							6,4
Gobierno Cen- tral: Gastos totales (2)		34,8	27	28,1	27,4	30	29,4	
Gobierno Cen- tral: Supera- vit o defi- cit global (2)		-18,7	4,1	-3,3	0,0	-4,9	-0,1	
Saldo de la Deuda Externa total desembolsada (3)		10.692	10.654	11.145	10.541	11.019	9.614	
Servicio de la deuda (4)		3,9	152,2	33,5	33,6	39,9	44,3	

(1) Exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

(2) Gastos totales, y superavit o deficit, como porcentaje del P.I.B.

(3) En millones de dólares.

(4) Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).

dos supuestos fundamentales: el primero de ellos es que las otras fuentes de legitimidad (las que provienen, dicho estrictamente, del ámbito de la política) no contribuirían a minar la consideración ciudadana sobre lo preferible que sería la democracia frente a otras alternativas, y de que los resultados socioeconómicos de las gestiones gubernamentales sucesivas propendan efectivamente a superar las viejas tendencias.

De explorarse esta hipótesis y de contener elementos no sólo de verosimilitud, sino también de verdad, un último punto habría que destacar: el de las condiciones internas requeridas, esencialmente políticas, que produzcan un ambiente favorable para un crecimiento económico que tenga muy en cuenta la creación masiva de empleo, para aumentar el ingreso, reducir los niveles de pobreza que afectan a esta sociedad, y contribuir así a la legitimidad del régimen político.

Y, ciertamente, es seguro que la única salida que le queda a esta infortunada nación centroamericana, si es que las metas más importantes del país, en la perspectiva de los más influyentes y representativos sectores y agrupaciones sociopolíticas, son en realidad la consolidación de su democracia y el enfrentamiento de las graves dificultades socioeconómicas, no pueda ser otra -esa salida- que una estrategia de grandes acuerdos nacionales entre las principales fuerzas políticas de la sociedad.

El cuadro de resumen 9 reúne las mismas características que los otros dos anteriores ya presentados (cuadros 5 y 7), como recurso para concluir cada uno de los casos analizados.

Cuadro 9

Nicaragua: Progreso y privación en la poliarquía

Progreso:

- 1) Pese a dificultades de orden financiero, técnico y organizativo, y pese también a los múltiples conflictos políticos que ha vivido la sociedad nicaragüense en la década de los años noventa, todos éstos últimos zanjados dentro del orden constitucional y legal vigente, pudo celebrar en 1996 sus cuartas elecciones consecutivas a partir de 1979 y sus terceras generales (1984, 1990 y 1996). El método electoral, no obstante diversos tropiezos, tiende a imponerse, de modo generalizado entre las élites políticas, como el procedimiento competitivo para hacerse con el poder del Estado.
- 2) El proceso de establecer un control civil sobre el establecimiento militar progresó notoriamente en los años noventa, con la aprobación del "Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar" de 1994, el retiro del General Humberto Ortega Saavedra, y la creación del Ministerio de Defensa al mando de un civil. Al mismo tiempo, se redujo sustancialmente el tamaño del rebautizado "Ejército Nicaragüense".

Privación:

- 1) El abstencionismo electoral se incrementó apreciablemente en relación con el año 1990 -no así si se compara con las elecciones en la Zona Atlántica en 1994-, pasando de 13.8% de los inscritos a 23.6% en 1996, pero no se puede dejar de indicar que las elecciones de aquel año tuvieron un carácter bastante excepcional ("elecciones de apertura"). De cualquier modo, hay que subrayar el hecho de que los nicaragüenses, después de los costarricenses en toda Centro América, constituyen la ciudadanía con más elevado grado de participación electoral.
- 2) Un sistema de partidos en incipiente proceso de estructuración apenas. Dentro de él, a no dudarlo, el FSLN seguirá desempeñando un papel sobresaliente, frente al cual los restantes partidos asumen posiciones, lo que probablemente es el principal factor que seguirá orientando la dinámica configuradora del sistema partidario en los años por venir.
- 3) La situación social del país es extraordinariamente difícil, como secuela de una prolongada postración económica. No obstante, la década de los años noventa es testigo de una leve mejoría que podría constituirse en el punto de partida de una nueva tendencia favorable al crecimiento económico sostenido aunque fuera con rango mediano (del 2.5% al 5% como promedio real anual). De ocurrir las cosas de esta manera, la legitimidad del régimen político podría no verse minada por la percepción de ineficacia de la gestión gubernamental.

4. Algunas conclusiones

Han transcurrido ya más de tres lustros desde que los sandinistas derrocaron en Nicaragua a Somoza en 1979, una junta militar depuso en El Salvador a Carlos Humberto Romero, el último Presidente del viejo régimen semiautoritario, y también desde que los militares propiciaron en Honduras la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con la que iniciaron, a partir de 1980, una entrega tutelada del poder del Estado a los civiles.

Estos acontecimientos sociopolíticos fueron los que inauguraron un nuevo ciclo político en Centroamérica, dentro del cual se ha producido la transición hacia la democracia representativa y el inicio de la consolidación de este régimen político en varios países de la región, excepción hecha de Costa Rica que, como se sabe, antecede en estos procesos al resto de las naciones centroamericanas.

Desde entonces, El Salvador y Nicaragua sufrieron guerras internas por más de una década, y en Guatemala continuó la insurrección armada, en las que los bandos beligerantes recibieron un apoyo masivo de potencias de fuera de América Central. Parece claro ahora, con la discreta perspectiva histórica que nos brindan los años transcurridos, que los principales actores políticos involucrados en estas guerras civiles de los años ochentas, o al menos un buen número de ellos, no buscaban, como su primera intención, el establecimiento de una democracia representativa operante. Este régimen político y estas democracias centroamericanas emergentes han sido más bien una *resultante histórica*.

Un total de 19 procesos electorales se han llevado a cabo en estos tres países desde 1980 hasta 1996 -si se incluye la Consulta Popular hecha en Guatemala a inicios de 1994-. De los cuales cuatro en Nicaragua, siete en El Salvador, y ocho en Guatemala. Las tendencias prevalecientes han sido la limpieza de los resultados, una creciente competitividad conforme se avanzó en este periodo, y a partir de los años noventa un espectro de opciones partidarias e ideológicas más pluralista, sobre todo en aquellas naciones en donde la izquierda careció de representación en el pasado.

Puede afirmarse ahora que lo que fue una rareza con anterioridad a 1980, con la excepción costarricense en toda Centroamérica, pertenece en la actualidad a las expectativas normales de los actores involucrados en el juego político: la posible victoria de la oposición y la consecuente entrega del Gobierno al partido triunfante en las elecciones. Es decir, el *método electoral* parece ser el procedimiento aceptado cada vez más por los principales partícipes en la vida política, como el instrumento para decidir quién es el autorizado por la colectividad para dirigir el poder del Estado. En otras palabras, el método electoral como “el único casino en el pueblo”⁴ se ha venido imponiendo; la “visión legalista de la política, orientada hacia la paz” y no “la visión beligerante de la política” (Sartori: 1989, 65), es la que está prevaleciendo.

Quedan, sin embargo, numerosísimas tareas evidentes por atender. En primer lugar, la cuestión clave, de índole técnica y política, de la mejora en los procesos de empadronamiento e inscripción del electorado, y de la obtención oportuna de los documentos que lo habilitan para ejercer el derecho al sufragio. En segundo lugar, el punto, relacionado con el anterior, de la autonomía que debe buscarse para algunos tribunales electorales, los cuales, por ejemplo en El Salvador, todavía padecen de un exceso de intromisión del interés partidario, en virtud sobre todo de la modalidad constitucional de conformarlos. Y, en tercer lugar, el problema del abstencionismo, que es de una magnitud muy grande en países como Guatemala y El Salvador.

Una mirada somera sobre el sistema de partidos patentiza lo siguiente. Tanto en Nicaragua, como en Guatemala y El Salvador, los sistemas de partidos se encuentran en incipiente proceso de estructuración. La situación de El Salvador es la que muestra contornos más precisos, al perfilarse uno del tipo “pluralista moderado”. Difícil, muy difícil, es anticipar las tendencias en las otras naciones.

La violencia política en modo alguno ha desaparecido de la región en esta década de los noventa, pero ciertamente ha menguado y han disminuido sus efectos. Guatemala y El Salvador, y en menor medida Nicaragua, son los países más afectados.

Digamos sucintamente en relación con el control civil de la institución militar que se constata una dirección clara, aunque con ritmo más bien pausado, en el sentido de un repliegue de los militares a sus cuarteles y de un mejor acotamiento, mutuamente aceptado, del perfil de la institución militar en relación con el poder civil. Los avances son manifiestos, principalmente en Nicaragua y en El Salvador, mucho menores en Guatemala hasta el presente, aunque es esperable que en este último país se aceleren tras los acuerdos de paz de diciembre de 1996.

Y en cuanto a la economía, las perspectivas económicas de los tres países estudiados son favorables al crecimiento. Se constata una nueva tendencia, muy diferente a la de las dos décadas anteriores. La cuestión está en saber si el ritmo de los próximos años será suficiente para abonarle legitimidad al régimen político o, más bien, para contribuir a restársela.

NOTAS

1. La definición shumpeteriana de democracia, ahora clásica y que inició toda una tradición teórica y analítica, es la siguiente: “El método democrático es ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo”. Definición que conduce a analizar a la democracia como un “modus procedendi”. La democracia es, a fin de cuentas, una fórmula para la resolución pacífica de los conflictos y la lucha por el poder, fórmula que se entiende como un resultado histórico y como un producto inacabado que recurre a un método particular: el método electoral. Véase de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Buenos Aires: Editorial Claridad, 1946), Pp. 311-327. Este artículo se inscribe dentro de esta tradición teórica, algunos de cuyos más representativos exponentes, además de Shumpeter, son Robert Dahl, Norberto Bobbio, Giovanni Sartori y en cierta medida el propio Seymour Martin Lipset.
2. Desde una perspectiva teórica, los momentos por los que ha atravesado la transición a la democracia en la América Central son los siguientes: 1- “Un primer momento es aquel en el cual se sientan las bases para la salida del régimen autoritario y se dan los primeros pasos en dirección hacia una apertura política que posibilite el ejercicio de los derechos ciudadanos”. 2- “Un segundo momento de la transición es aquel en el cual propiamente se negocian las reglas concretas del juego político que funcionaría en el marco institucional democrático. La adopción o elaboración de constituciones y la aprobación de leyes electorales han sido un resultado de este momento”. 3- “Un tercer momento es el electoral, aquel de las primeras elecciones que inauguran la institucionalidad democrática, a las que concurren los diferentes partidos políticos que paulatinamente van siendo reconocidos dentro del nuevo orden”. 4- “Ahora bien, la situación centroamericana patentiza, con respecto a estos momentos, una complejidad mayor. En efecto, a los tres arriba indicados [...], cuyos detalles históricos no es posible exponerlos en este artículo, hay que

agregarles al menos uno más en los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En estas tres situaciones, en las que hemos tenido sociedades escindidas por guerras civiles, el cuarto momento remite a una nueva negociación que es la que posibilita la incorporación de la oposición armada o sublevada al juego político democrático (y una eventualmente mayor competitividad electoral)” (Rovira: 1993, 157-159).

Un estudio detallado de estos momentos lo estamos elaborando actualmente en el Instituto de Investigaciones Sociales, en el marco más amplio de un trabajo sobre el futuro de la consolidación de la democracia en América Central.

3. Una contribución precisa alrededor de estos puntos se encuentra en nuestro trabajo “La consolidación de la democracia en América Central: Una propuesta teórica para su análisis”, actualmente en su etapa final de elaboración. Este trabajo forma parte de la redacción de un libro sobre las perspectivas de la consolidación de la democracia en los mismos países a que se refiere el presente artículo, libro que estamos escribiendo en el marco de nuestras actividades en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.
4. En inglés: “The only game in town”. Frase de Juan Linz en su artículo “Transiciones a la democracia”, en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, julio-setiembre de 1990, P. 30, que ha citado Manuel Alcántara en su artículo “El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina. ¿Democracias inciertas o democracias consolidadas?”, en Regine Steichen (Compiladora), *Democracia y democratización en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1993), Pp. 123-146.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel 1994 “Las “elecciones del siglo” salvadoreñas”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. XI, enero-junio de 1994, Pp. 157- 180.
- BAIRES, Yolanda 1994 “Orígenes y formación del partido ARENA (1979-1982)”, en Gilles Bataillon (Editor), *Centroamérica entre democracia y desorganización* (Guatemala: FLACSO/Programa Guatemala), Pp. 29-49.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (B.I.D.) 1996 *Progreso económico y social en América Latina* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996).
- BENDEL, Petra 1993a “Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica”, en Dieter Nohlen (Editor), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 315-353.
- BENDEL, Petra y KRENNERICH, Michael 1993a “Guatemala” en Dieter Nohlen (Coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 339-363.
- BENDEL, Petra 1994, “Partidos políticos y democratización en América Central: Un intento de romper una lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 20 (2), Pp. 27-39.

- CANO DEL CID, Elfidio 1994 "Guatemala: Consulta Popular del 30 de enero de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. XI, enero-junio 1994, Pp. 29-42.
- CERDAS, Rodolfo 1995 "Los partidos políticos en Centroamérica y Panamá", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores), *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 3-28.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo 1994 "El Salvador en transición: El proceso de paz y las elecciones generales de marzo de 1994", en *Polémica*, Tercera Epoca, enero-junio de 1994, Pp. 19-40.
- EGUIZÁBAL, Cristina 1992 "El Salvador: Procesos electorales y democratización", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 41-65.
- EGUIZÁBAL, Cristina 1994a "Los ejércitos en tiempos de paz: el estado de las relaciones entre civiles y militares en la Centroamérica de hoy", en Manuel Carballo y Gunther Maihold (Compiladores), *¿Qué será de Centroamérica?* (San José: CEDAL-Fundación F. Ebert), Pp. 105-130.
- EGUIZÁBAL, Cristina 1994b "El Salvador: Elecciones generales y segunda vuelta presidencial: 20 de marzo y 24 de abril de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. XI, enero-junio 1994, Pp. 83-90.
- FIALLOS O., Mariano 1992 "Nicaragua: Las elecciones de 1990", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 135-150.
- GÁLVEZ BORREL, Víctor 1994 "Guatemala: ¿Reformar lo irreformable?", en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 1, julio-setiembre de 1994, Pp. 48-57.
- GONZÁLEZ, Secundino 1996 "La consolidación de la democracia en Nicaragua, fuerzas armadas y partidos políticos en una democracia frágil", en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 91-110.
- GUIDOS B., Rafael 1994 "El componente militar en la reproducción del consenso social en El Salvador", en Gilles Bataillon (Editor), *Centroamérica entre democracia y desorganización* (Guatemala: FLACSO/Programa Guatemala), Pp. 101-114.
- HUNTINGTON, Samuel 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press).
- JONAS, Susanne 1994 "Guatemala: Encrucijada entre la guerra y la paz", *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 2, julio-setiembre de 1994, Pp. 44-55.

- KRENNERICH, Michael 1993a "El Salvador" en Dieter Nohlen (Coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 307-330.
- KRENNERICH, Michael 1993b "Nicaragua" en Dieter Nohlen (Coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 453-475.
- KJONNEROD, Erik 1996 "El tema cívico-militar en Nicaragua: perspectivas para la política norteamericana", en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 15-27.
- LACAYO O., Aantonio 1996 "Relaciones civiles-militares: Una visión comparada", en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 177-181.
- LIPSET, Seymour Martin 1994 "The Social Requisites of Democracy Revisited", en *American Sociological Review*, Vol. 59, No. 1, February 1994, Pp. 1-22.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael y NOHLEN, Dieter 1993 "Elecciones de apertura: El caso de Nicaragua 1990", en Dieter Nohlen (Editor), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 205-222.
- MARCELLA, Gabriel 1996 "El caso de Nicaragua: Un test para los Estados Unidos y para su estrategia de democratización", en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 29-41.
- NARANJO, Fernando 1994 "Centroamérica: los procesos de ajuste estructural, la situación económica actual y las perspectivas en el corto plazo", en Manuel Carballo y Gunther Maihold (Compiladores), *¿Qué será de Centroamérica?* (San José: CEDAL-Fundación F. Ebert), Pp. 143-189.
- NÚÑEZ V., Eduardo 1994 "Nicaragua: Autónomas en el Atlántico del 27 de febrero de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. XI, enero-junio 1994, Pp. 11-27.
- ORTEGA S., Humberto 1996 "EPS: Ejército Nacional, factor de paz y estabilidad", en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 167-175.
- POITEVIN, René 1993 *Guatemala: La crisis de la democracia* (Guatemala: Cuaderno No. 21 de la Colección Debate de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (P.N.U.D.) 1995 *Informe sobre el desarrollo humano* (México: Harla S.A. de C.V.)
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (P.N.U.D.) 1996 *Informe sobre el desarrollo humano* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa).

- RAMÍREZ, Víctor 1994 "Guatemala: Elecciones Parlamentarias del 14 de agosto de 1994", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. XII, julio-diciembre 1994, Pp. 31-39.
- ROSADA-GRANADOS, Héctor 1992 "Elecciones y democracia en América Latina. Guatemala 1990-1991", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 67-94,
- ROSADA-GRANADOS, Héctor 1993 "Guatemala: Elecciones municipales del 9 de mayo de 1993", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. IX, enero-junio 1993, Pp. 23-40.
- ROVIRA MAS, Jorge 1992 "Elecciones y democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio", en Rodolfo Cerdas, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Una tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH-CAPEL), Pp. 1-22.
- ROVIRA MAS, Jorge 1993 "Democracias emergentes y partidos políticos en Centroamérica: Consideraciones para su investigación", en Regine Steichen (Editora), *Democracia y democratización en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica), Pp. 153-171.
- ROVIRA MAS, Jorge 1994a "Institucionalización de la democracia en América Central, los partidos políticos y el papel de los medios de comunicación", en Jaime Ordóñez (Editor), *Periodismo, derechos humanos y control del poder político en Centroamérica* (San José: IIDH), Pp. 109-118.
- ROVIRA MAS, Jorge 1994b "El futuro de los partidos políticos en América Central", en Manuel Carballo y Gunther Maihold (Compiladores), *¿Qué será de Centroamérica?* (San José: CEDAL-Fundación F. Ebert), Pp. 131-141.
- SARTORI, Giovanni 1980 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol. I (Madrid: Alianza Editorial).
- SARTORI, Giovanni 1989 *Teoría de la Democracia. No. 1. El debate contemporáneo* (México: Alianza Editorial Mexicana S.A.).
- SOJO, Carlos 1995 *Al arbitrio del mercado. Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica* (San José: FLACSO).
- STANLEY, William 1994 "Police and Political Change: Lessons from the Demilitarization of Internal Security in El Salvador", en Gilles Bataillon (Editor), *Centroamérica entre democracia y desorganización* (Guatemala: FLACSO/Programa Guatemala), Pp. 115-164.
- STEICHEN, Regine (Editora) 1993 *Democracia y democratización en Centroamérica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).

- VARGAS, Oscar René 1994 “Nicaragua: Elecciones de 1996”, en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 1, julio-setiembre de 1994, Pp. 75-84.
- UGARTE, José Manuel 1996 “Análisis del Código de organización, jurisdicción y previsión social militar de la República de Nicaragua”, en Oscar René Vargas (Compilador/Editor) *Nicaragua: Gobernabilidad democrática y reconversión militar* (Managua: Imprimatur Artes Gráficas), Pp. 111-130.