

LA TRANSFORMACIÓN CONTRADICTORIA: DEMOCRACIA ELITISTA Y MERCADO EXCLUYENTE EN CENTROAMÉRICA

*Salvador Martí i Puig
Diego Sánchez-Ancochea*

Recibido: 10/12/2013 Aceptado: 28/02/2014

Resumen

El texto explora los impactos de la triple transición (de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia y de un modelo de desarrollo estatista a otro basado en el mercado, nuevas exportaciones y remesas) que ha experimentado Centroamérica desde hace tres décadas. Tomando como partida las debilidades tradicionales del modelo de desarrollo centroamericano y las características del proceso de transición, el artículo estudia los cambios en el funcionamiento de la democracia y en el modelo económico. Se presentan dos argumentos centrales. Primero, la triple transición ha permitido adoptar nuevas políticas públicas que contribuyen a la inclusión, y ha facilitado la emergencia de nuevos actores sociales y la creación de nuevos espacios para la protesta. Segundo la calidad de la democracia y los niveles de desarrollo son todavía muy bajos, de forma que la transformación política y social está resultando inconclusa y hasta truncada. Estos resultados contradictorios están causados por la perpetuación del poder elitista tanto en la esfera política como en la económica y por la debilidad continuada del Estado.

Palabras clave: Centroamérica; democracia; desarrollo; élites; Estado; desigualdad.

Abstract

This paper explores the impact of Central America's triple transition: from war to peace, from dictatorship to democracy and from a state-centred development model to one based on the market, non-traditional exports and remittances. We take the traditional weakness of Central America's development model and the characteristics of the transition as starting points and then focus on the changes in the way democracy and the economic model operates. We make two main arguments. First, the triple transition has allowed for the adoption of new public policies that contribute to socio-economic inclusion and has also facilitated the emergence of new social actors and of new spaces for social protest. Second, however, the quality of democracy and the level of development are still too low; in fact, we can talk about an unfinished and even truncated political and social transition. We argue that the perpetuation of elite power in the political and economic spheres and the weakness of the state are behind these contradictory results.

Key words: Central America; democracy; development; elites; state; inequality.

Introducción

Hace algo más de un cuarto de siglo, en medio de sangrientos conflictos que dejaron centenares de miles de muertos y desplazados en la región, gobernantes e insurgentes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua firmaron una densa maraña de pactos con los que América Central pudo iniciar una nueva etapa. Este proceso de paz abrió la puerta a una doble transición: desde el autoritarismo a la democracia y desde un modelo Estado-céntrico de desarrollo basado en la agroexportación a otro neoliberal basado en la especialización de productos no tradicionales y de remesas.

En este nuevo escenario las instituciones políticas se transformaron profundamente y, con la excepción del fallido golpe de Estado de Guatemala en 1991 y del perpetrado en Honduras en 2009, la competencia electoral se ha convertido en la única vía para acceder al poder, o, como dirían Linz y Stepan (1999), en el único *game in town*. A la vez, la economía de la región también ha cambiado, pues Centroamérica hoy es más urbana, orientada a los servicios y con una mayor diversificación exportadora.

Ante ello cualquier observador atento debe preguntarse: ¿cuáles han sido los impactos reales de esta doble transición? ¿Ha cambiado sustantivamente el centro del poder en la región? ¿Qué lecciones podemos extraer de esta etapa de democratización institucional en la región para otros países y también de cara al futuro?

En este artículo se pretende contestar a estas preguntas y, de esa forma, mostrar cómo este proceso simultáneo de globalización y democratización ha cambiado la forma en que la sociedad centroamericana opera, creando nuevas oportunidades y restricciones para la consoliación de sociedades más equitativas, participativas y prósperas. Además, se trata de una tarea especialmente urgente en estos momentos en que la región se enfrenta a riesgos terribles como el de la droga y vuelve a estar de actualidad por razones positivas (como la alternativa electoral en El Salvador) y negativas (el golpe de Estado en Honduras y sus secuelas todavía evidentes en las recientes elecciones).

Nuestro análisis tiene dos argumentos centrales y una conclusión tentativa. Mostrar, en primer lugar, que el proceso simultáneo de democratización y liberalización económica ha posibilitado el impulso por parte de los gobiernos de políticas públicas tendientes a generar inclusión y equidad; la creación de nuevos espacios para la participación y la protesta, y la emergencia de nuevos actores políticos. Sin embargo, el segundo argumento es que, a pesar de estos cambios positivos, la calidad de las democracias y los niveles de desarrollo aún son bajos y, aunado a esto, Centroamérica enfrenta nuevos (y colosales) problemas como los del crimen organizado, la inseguridad ciudadana o la fuga de cerebros. Ante esto, la conclusión tentativa, que se desarrolla al final de este artículo, es que estos resultados ambivalentes están íntimamente relacionados con la perpetuación de la conducción elitista (tanto a nivel económico como político) de estas sociedades y, por lo tanto, son inconsistentes con el mismo concepto de democracia y que de consolidarse a lo largo del tiempo podrían suponer un proceso de desdemocratización (Cannon y Hume, 2012). Sociedades caracterizadas por la concentración de riquezas y recursos en pocas manos, y donde los Estados son débiles para garantizar el imperio de la ley y proveer de forma efectiva servicios

públicos, son muy poco proclives a la profundización del desarrollo económico y democrático a largo plazo.

De esta forma, se considera que la revisión aquí presentada de la experiencia centroamericana en los últimos años puede contribuir a fortalecer pero, a la vez, problematizar la creciente atención a la interacción entre élites e instituciones en el proceso de desarrollo económico (Acemoglu y Robinson, 2012; Amsden, De Caprio y Robinson, 2012; Chibber, 2006). Por un lado, no cabe duda que a las instituciones les cuesta mucho cambiar y más en contextos muy desiguales: la llegada de la democracia formal en Centroamérica no implicó una redistribución seria del poder ni cuestionó los canales de influencia de las élites. Por otro lado, sin embargo, las élites van cambiando en su composición, en sus intereses y, a veces, hasta en su comportamiento; en especial, cuando son algo presionadas por algunos movimientos sociales y se enfrentan a procesos electorales competitivos, en esas circunstancias pueden acceder a un cierto nivel de redistribución –manifestado en la región en algunas políticas sociales– si bien siempre limitado. Por ello, es necesario ir más allá del estudio de la reproducción institucional y considerarlo junto a los motores de los cambios que se están dando en Centroamérica, aunque sean tímidos e insuficientes.

Para explorar todos estos cambios resulta necesario partir de las características y debilidades del modelo centroamericano anterior a los años noventa. Por ello este texto empezará presentando dos epígrafes de carácter histórico, uno sobre el modelo económico y político desarrollado a lo largo del siglo XX y otro acerca de los conflictos civiles de los años ochenta. Posteriormente se expondrá la singularidad de los procesos de transición democrática acontecidos en la región para, seguidamente, presentar dos epígrafes sobre los cambios en la política y en la realidad socioeconómica en tiempos de paz. Por último, a modo de conclusión, se expondrán las claves explicativas e interpretativas de la realidad actual de Centroamérica centrándonos en el papel de las élites y en la debilidad recurrente del Estado.

El punto de partida: un modelo históricamente excluyente

Antes de 1980, los países de América Central tenían una estructura económica basada en la agricultura y una estructura política donde el poder residía en una coalición entre militares y terratenientes. Según Bulmer-Thomas (1983), “los intereses agrarios (de la oligarquía tradicional) ejercían una influencia preponderante sobre los asuntos políticos” (270).¹ Desde las revoluciones liberales de finales del siglo XIX, el modelo económico centroamericano se basó en la exportación de materias primas como el café y el banano. Durante las siguientes décadas, la concentración progresiva de tierra en pocas manos llevó a la intensificación de estos cultivos destinados a la exportación. Al mismo tiempo también se desarrolló un sistema laboral basado en la “coerción” (Baylora-Herp, 1983: 298) con el fin de asegurar mano de obra barata para las actividades exportadoras en expansión. Este modelo productivo fue altamente rentable –gracias a los bajos salarios e impuestos y no requirió trabajo cualificado ni generó incentivos para expandir la educación ni los servicios sociales. Junto a ello, los

latifundios, como unidad productiva dominante, “hicieron casi imposible la aparición de organizaciones políticas independientes” (Huber, 2005: 14).

Este sistema creó muy pocos incentivos para el desarrollo de instituciones democráticas. Según Lehoucq (2014) entre 1900 y 1980 América Central (incluyendo Panamá) sufrió regímenes autoritarios el 72 % del tiempo y el resto tuvo semi-democracias. Históricamente los gobiernos fueron despótico-reaccionarios, al rechazar la organización de elecciones libres y al responder casi exclusivamente a los intereses de los grupos agroexportadores (Martí i Puig, 2004: 63-105).

Con todo, hubo diferencias significativas según los países. Costa Rica fue una excepción gracias al desarrollo de un modelo socioeconómico que permitió y sostuvo un régimen democrático. En dicho modelo el control financiero y de los canales de exportación por parte del Estado fue particularmente importante, además de que la propiedad de la tierra estuvo mejor distribuida que en el resto de países. En El Salvador, por su parte, donde la tierra era un activo escaso, el Estado se concentró en asegurar el acceso de la élite económica a las mejores propiedades. En Guatemala, en cambio, la acción del Estado se centró más en la provisión de mano de obra barata a través de leyes que imponían tributos en especies (como el trabajo gratuito) a las comunidades indígenas (Schneider, 2012). Mientras tanto, en Nicaragua y Honduras los Estados frágiles de por sí se mantuvieron dóciles a la voluntad de los Estados Unidos en coalición con buena parte de las élites nacionales. A raíz de ello se desarrolló un régimen patrimonial en Nicaragua (Martí i Puig, 2013: 139-156) y un “república bananera” en Honduras.

La crisis de 1929 puso en cuestionamiento las bases de este modelo que dependía excesivamente de las exportaciones agrarias, y abrió de forma breve una ventana de oportunidad para desarrollar instituciones más democráticas y políticas públicas más equitativas. Por desgracia, dicha “ventana” se cerró rápidamente y, en algunos casos, de forma violenta –un recordatorio del control histórico de las élites sobre el desarrollo centroamericano–. Después de la Segunda Guerra Mundial los diversos gobiernos intentaron emular las políticas de sustitución de importaciones en boga en el resto de América Latina, aunque manteniendo una dependencia primaria-exportadora notable. El nuevo modelo generó un crecimiento económico significativo: entre 1959 y 1979 la tasa media de expansión del producto interno bruto fue del 5 % (Bulmer-Thomas, 1987: 249-250), generando el (mal) llamado “milagro económico” centroamericano.

Este extraordinario crecimiento de las economías centroamericanas, que se basó en la agroexportación (sobre todo de café, algodón, carne de res y azúcar) y unas pocas manufacturas, fue bastante incoherente. En realidad, Centroamérica acabó con un modelo que ha dado en llamarse “económica y sectorialmente desarticulado” o “híbrido” (Bulmer-Thomas, 1987), pues dependía del exterior para importar bienes de consumo, de capital y tecnología, asignando a la balanza de pagos un papel limitante en la expansión productiva. Es cierto que, apoyados en la creación del Mercado Común Centroamericano, se desarrolló el sector manufacturero y aparecieron nuevas empresas productoras de bienes de consumo y aumentó la inversión extranjera. Sin embargo, el modelo tuvo numerosas deficiencias. Socialmente, los ejes del modelo de

acumulación fueron la mano de obra barata y el bajo coste de los alimentos. En este modelo el sector manufacturero estuvo constreñido por un mercado regional reducido y por su dependencia creciente de las importaciones de tecnología, capital e insumos (Schneider, 2014). Por ello, los nuevos sectores nunca tuvieron la capacidad de absorber formalmente la mano de obra que llegaba continuamente a las ciudades –expulsada de las zonas rurales del Pacífico donde tomaba fuerza la agricultura de agroexportación–. Así los recién llegados a las ciudades se fueron sumando al sector informal y, con ello, al autoempleo y la precariedad.

Por tanto, el vertiginoso crecimiento de la actividad económica no se tradujo en mejores condiciones de vida para la mayor parte de población: los beneficios se concentraron en una élite relativamente reducida que controlaba las actividades de agroexportación. Mientras tanto, las familias campesinas que utilizaban tierras para cultivar *granos básicos* (arroz, frijol y maíz) y que –a consecuencia del *boom*– fueron despojadas, tuvieron que emigrar o a la frontera agrícola (en búsqueda de nuevas tierras menos fértiles) o a las ciudades. En este sentido, la modernización del agro llevó en la práctica a un empeoramiento de las condiciones nutritivas de la mayor parte de la población. A la vez la reducción de la distancia física entre los diferentes grupos sociales en las zonas urbanas hizo todavía más patente la marginación de un porcentaje muy elevado de la población.

Los costes del modelo híbrido fueron más allá del empeoramiento de las condiciones materiales de buena parte de la población. También supusieron una erosión de los valores en los que hasta entonces se había asentado la sociedad. Aparecieron nuevas formas de relación laboral, se quebraron lealtades y vínculos clientelares, se diluyeron sistemas de solidaridad y jerarquía, y se descompusieron núcleos familiares al verse sus miembros obligados a emigrar en búsqueda de ingresos (Martí i Puig, 2004: 86-98). La incertidumbre frente a las nuevas circunstancias y la ausencia de valores en que justificar una realidad cada vez más dolorosa condujeron a una tensión creciente del orden social.

Desafortunadamente, durante la década de los setenta se agudizaron todavía más las tensiones económicas a la vez que iban desapareciendo los valores que sostenían el viejo orden. El estallido insurgente de los años setenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua no puede desligarse de este contexto (Dunkerley, 1988). Costa Rica fue la única excepción de este nocivo patrón de desarrollo. Entre 1950-1980, los costarricenses se beneficiaron de la expansión gradual de programas sociales y de una estructura económica más equitativa que la de los países vecinos.² Además la expansión de cooperativas bajo promoción estatal y del sector público generó un significativo número de trabajos para la clase media. En cierta forma los resultados del desarrollo de Costa Rica fueron consecuencia tanto de condiciones iniciales más beneficiosas (ej. la mejor distribución de tierras desde la colonia o el menor peso de las élites extractivas) como de la emergencia de una nueva élite profesional y la aparición de industrias capitalistas de tamaño medio después de 1948 (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). A diferencia de las élites tradicionales de otros países de la región este nuevo sector emergente que se articuló a través del Partido Liberación Nacional– utilizó el Estado para expandir las oportunidades para las clases medias y para gestionar pacíficamente el conflicto social.

Revoluciones, contrainsurgencias y los costes de las guerras civiles

El crecimiento del descontento social frente al modelo de desarrollo, junto con los cambios políticos y el deterioro de las condiciones de vida, contribuyeron a la aparición de guerrillas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala durante los años sesenta. Estos movimientos insurgentes expandieron su base social hasta destruir (en Nicaragua) o amenazar (en Guatemala y, especialmente en El Salvador) los viejos regímenes.

Un primer impulso a la emergencia de estos grupos tuvo lugar con la revolución cubana que, como es bien sabido, representó una radical transformación simbólica para la izquierda latinoamericana. La victoria de los “barbudos de La Habana” y el discurso voluntarista del Che impactaron profundamente en los estudiantes de clase media de la región, quienes impulsaron la creación de organizaciones guerrilleras (Wickham-Crowley, 1992). Así, en los años sesenta grupos de jóvenes nicaragüenses y guatemaltecos fundaron organizaciones guerrilleras y una década más tarde también en El Salvador.³

Inicialmente estos grupos jugaron un papel político muy discreto y tuvieron grandes dificultades para hacer frente a la poderosa maquinaria represiva de los Estados. Sin embargo, a lo largo de los setenta las organizaciones guerrilleras ganaron preeminencia en El Salvador, Guatemala y Nicaragua por razones tanto económicas como políticas. A nivel económico destacó el impacto de la crisis del petróleo que supuso el estancamiento de los salarios tanto de las clases medias como de los trabajadores rurales, y a nivel político el fracaso de los sectores reformistas en su intento por liberalizar los regímenes y, con ello, la progresiva convergencia de toda la izquierda hacia posiciones radicales.⁴

La actividad político-militar fue una constante a lo largo de los años setenta, pero no estalló con toda su crudeza hasta la década posterior. En la década de los ochenta ninguno de los cinco países se salvó del impacto devastador del conflicto en la economía, la sociedad y la política, aunque cada uno lo experimentó de forma distinta. En Nicaragua, los ataques de la coalición contrarrevolucionaria (conocida como “la Contra”) financiada por los Estados Unidos y organizada en las zonas rurales del interior ocasionaron un cierre de espacios políticos para el diálogo dentro del régimen revolucionario y con ello supusieron el fin de la *luna de miel* que siguió al derrocamiento de Somoza. A partir de entonces, la agresión y la forma en que esta se combatió, empezaron a jugar un papel determinante dentro de la dinámica política nicaragüense y se establecieron lógicas militares dónde la disidencia era percibida como traición. También en El Salvador la vida política se vio totalmente afectada por la lógica bélica: desde la (fallida) ofensiva del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de enero de 1981 se inició una guerra de posiciones donde la guerrilla tenía el control de un tercio del territorio y el estado del resto. En Guatemala, la reacción del ejército y de la oligarquía frente a la amenaza insurgente fue todavía más brutal si cabe que en los otros países. Mientras, Honduras empezó a convertirse en un país intervenido en el que asesores norteamericanos, militares argentinos y activistas contrarrevolucionarios circulaban con toda libertad. Por último, Costa Rica pasó a

ser, a ojos del *establishment* político estadounidense y europeo, el país modélico. No en vano, Costa Rica, como Honduras, se convirtió en lugar de asentamiento para los campamentos de la Contra a lo largo de su frontera septentrional.

La crisis bélica centroamericana se extendió más allá de la propia la región y se enmarcó en un tablero geopolítico mundial. Se trató del último episodio armado de la guerra fría auspiciado por la tensión entre la URSS y Estados Unidos, a la par que coincidió con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana. En este contexto Washington impulsó una política claramente intervencionista y lo hizo a través de orquestar una “guerra de baja intensidad” contra la Revolución Sandinista, que para Nicaragua supuso una “guerra total”. En el resto de la región la política estadounidense fue algo distinta en cada uno de los países: apoyo activo el régimen represor de El Salvador; tolerancia a las prácticas genocidas del Estado guatemalteco; estrecha colaboración militar con Honduras; y un buen entendimiento logístico y discursivo con el Gobierno de Costa Rica.⁵

El desenlace de esta orgía de violencia fue desolador. En Nicaragua, el número de soldados llegó a los 82 000 y los muertos por el conflicto a más de 30 000 (Martí i Puig 1997). Durante el último bienio de la época sandinista el PIB decreció 10 puntos porcentuales, el salario real (tomando el año 1980 como 100) cayó a 3,6 y la inflación marcó la cifra récord de 33,602 %. En El Salvador, según la Comisión de la Verdad (a la que correspondió investigar y analizar los graves acontecimientos ocurridos entre enero de 1980 y julio de 1991) se registraron más de 22 000 denuncias por asesinato y otros hechos violentos. De estas denuncias, más del 60 % correspondieron a ejecuciones extrajudiciales y 25 % a desapariciones forzadas. Los testimonios atribuyeron el 85 % de la responsabilidad a cuerpos del Estado y a grupos paramilitares (los *escuadrones de la muerte*) (Comisión de la Verdad de Naciones Unidas 1993). El conflicto guatemalteco fue todavía más trágico, con un balance de más de 250 000 muertos por motivos políticos desde 1961 (más de un tercio de los cuales entre 1980 y 1987) y más de medio millón de desplazados externos que se asentaron en los Estados mexicanos de Campeche, Yucatán y Chiapas (CEH, 1999).

La vía centroamericana hacia la democracia: transiciones excepcionales

A pesar del horror descrito, en la misma década de los ochenta, los gobiernos de la región impulsaron procesos de cambio institucional desde los que sustituyeron las autoridades militares por civiles, a la vez que se empezaron a organizar elecciones en medio de batallas y represión. Se abrió así poco a poco un proceso de transición que experimentó un segundo espaldarazo con los Acuerdos de Estipulas primero y los sucesivos Acuerdos de Paz nacionales después.

Estos procesos de transición hacia regímenes democráticos en la región tuvieron varias particularidades que los hicieron diferentes del resto de las acontecidas en América del Sur. Entre ellas cabe destacar cuatro: las condiciones de partida, la secuencia del proceso de transformación de los regímenes, la naturaleza de los actores principales que intervinieron, y el contexto internacional.

Respecto al *punto de partida* cabe señalar que las transiciones centroamericanas no supusieron un proceso de redemocratización como el vivido en América del Sur sino una verdadera fundación del sistema democrático por primera vez en la historia. Además El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua enfrentaron este reto con niveles de desarrollo económico extremadamente bajos, y sumidos en una profunda crisis debido al conflicto bélico y a la represión.

La *secuencia del proceso* de las transiciones centroamericanas tuvo un patrón muy diferente a la que se modelizó en la literatura de la “transitología” basada en la obra seminal de O’Donnell, Schmitter y Whitehead (1986). Para estas teorías, una característica crucial de las transiciones era la elaboración de pactos más o menos rápidos entre los líderes autoritarios en el poder y la oposición salida de la clandestinidad o el exilio en un entorno de paz. En este contexto, las movilizaciones populares eran vistas como episodios a través de los cuales la oposición podía demostrar su fuerza y presionar a las autoridades reformistas de los caducos regímenes autoritarios (Highley y Gunther, 1992). Por el contrario, en los casos que aquí nos interesan, los procesos de transición se realizaron en un contexto bélico extremadamente violento donde la lógica amigo-enemigo perduró más allá de los períodos constituyentes y de las primeras elecciones competitivas, que fueron previas a la democratización.

En cuanto a las características de los *actores protagónicos*, estos también fueron muy diferentes al del resto de las transiciones de América Latina. En el caso centroamericano, el papel protagónico lo jugaron las organizaciones guerrilleras, las élites económicas y los ejércitos, quedando las organizaciones partidarias en un segundo plano. También adquirieron un gran protagonismo un nutrido grupo de actores de la comunidad internacional, desde las dos superpotencias de la época (los Estados Unidos y la Unión Soviética) hasta algunos países de rango medio. En este contexto de debilidad partidaria fracasaron los intentos por construir partidos políticos locales con vinculaciones internacionales sólidas (sobre todo socialdemócratas y demócrata-cristianos). Las formaciones demócrata-cristianas en Guatemala y El Salvador ocuparon el poder al inicio de dichos procesos pero pronto se debilitaron de forma significativa. Mientras tanto, los partidos que se consolidaron fueron fruto de la mutación de las organizaciones presentes en el escenario bélico, incluyendo el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), el FMLN y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN), así como diversos grupos conectados a la contrainsurgencia paramilitar, tal como ARENA o el Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

Finalmente, en cuanto al *contexto internacional* en que florecieron las democracias centroamericanas, es preciso señalar que fue el de la postrimería de la guerra fría y el del inicio de un mundo unipolar bajo la hegemonía norteamericana. Con el desplome del imperio soviético y el aislamiento de Cuba (junto con la derrota en las urnas de los sandinistas en 1990), las formaciones de izquierdas quedaron huérfanas de referentes a la par que dejaban sin coartada al discurso anticomunista que caracterizaba a la derecha conservadora estadounidense. Ante todos estos cambios, el modelo liberal-democrático apareció no solo como el único reconocido internacionalmente, sino como el único posible.

Todo lo expuesto lleva a la conclusión de que los nuevos sistemas democráticos no fueron regímenes realmente deseados por las élites contendientes. Para la izquierda, el orden anhelado era mayoritariamente la “revolución” concebida como un proceso de profunda transformación social, económica y política; mientras que la derecha siempre prefirió un sistema político de participación restringida, o incluso autoritario. Ante ello, los regímenes que nacieron durante la década de los ochenta y a inicios de los noventa, a pesar de representar un avance político sustantivo y relevante, no dejaron de ser “la segunda preferencia” o el “mal menor”. Dicho de otra forma, las democracias nacieron con “falta de cariño”. En particular, cabe preguntarse por la sinceridad de la conversión democrática de algunos sectores de las élites centroamericanas, pues no es necesario ser demócrata para actuar como tal, y menos cuando el “mercado” –que se presenta como un elemento consustancial a los nuevos sistemas políticos– margina en vez de incluir. Esta ausencia de apoyo a los regímenes se tradujo también en la desafección de la población hacia las instituciones y los actores presentes en las democracias “realmente existentes” y ha tenido una enorme influencia en la trayectoria reciente que nos proponentes ahora estudiar.

La vida política en “tiempos de paz”: algunos avances a pesar de multiples legados

Desde el punto de vista político, América Central ha experimentado tendencias contradictorias en las últimas dos décadas. Con la excepción de Honduras, la autoridad presidencial ha sido respetada y las elecciones se han celebrado de forma periódica. En general en los países de la región opera un Estado de Derecho con una relativa independencia de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y con un notable control civil de las fuerzas armadas. A pesar de ello, aún persisten notables legados autoritarios y la calidad de la democracia es muy pobre.

Sin dejar de desdeñar todas estas similitudes, cabe reconocer también grandes diferencias respecto a la forma en que han operado los sistemas políticos en cada uno de los países (Lehoucq, 2012). Unas diferencias que se explican, sin duda, por elementos institucionales (diseño y robustez de las reglas de juego) y relacionales (la correlación de fuerzas entre actores). Respecto a los elementos institucionales cabe destacar diferencias en la gobernanza electoral, la autonomía relativa del poder judicial y de las Fuerzas Armadas, y la capacidad del poder ejecutivo para actuar más allá de lo que dictan las leyes. En cuanto a los elementos relacionales hay que resaltar diferencias en la forma en que han cristalizado los sistemas de partidos, el poder que han adquirido los grupos ilegales y la autonomía que tienen los gobiernos frente a poderes externos (ya sean empresas transnacionales u otros gobiernos).

Costa Rica es, sin duda, el país donde la democracia está más consolidada, en gran parte porque los conflictos sociales de los 80 crearon tensiones pero no llevaron a ninguna ruptura institucional. Aún así, incluso en el caso costarricense se observan problemas de calidad democrática significativos: el país adolece de un sistema

de partidos robusto después de la implosión de una de las formaciones tradicionales (el Partido Unidad Social Cristiana) a inicios del siglo XXI, y su poder judicial no está ausente de presiones políticas tal como lo demostró el fallo que permitió la reelección de Óscar Arias.

En todo caso, la situación en Guatemala, Honduras y Nicaragua es mucho más preocupante. Dos décadas después de sus respectivas transiciones hoy pueden considerarse regímenes híbridos tal como estos son definidos por Corrales y Penfold (2011) en un trabajo reciente.⁶ En Nicaragua la autonomía relativa del Estado respecto a los partidos desapareció en el año 2000 a raíz del pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, y desde el año 2007 (en que Daniel Ortega volvió a asumir nuevamente la Presidencia de la República) todas las instituciones han sido progresivamente cooptadas por el FSLN (Martí i Puig y Close, 2009). En este marco, la competencia electoral también se está viendo amenazada a medida que los Sandinistas han utilizado su control de todos los resortes del Estado para asegurarse victorias cada vez más abrumadoras hasta convertirse en un partido hegemónico.

En Honduras la quiebra de la institucionalidad a raíz del golpe de Estado de junio de 2009 supuso una involución en la autonomía relativa de las instituciones a favor del *statu quo* tradicional, incluyendo un papel protagónico de las Fuerzas Armadas. En cuanto a Guatemala, la evolución del sistema político tampoco es esperanzadora. Se trata de un país caracterizado por un sistema de partidos totalmente desarticulado y una gran volatilidad electoral, características que *de facto* otorgan el poder a las élites tradicionales. Pero más allá de eso, el drama de Guatemala es la incapacidad del Estado para luchar contra las redes del crimen organizado –los llamados “poderes ocultos”– y, con ello, la posibilidad de que se convierta antes o después en un “Estado fallido” (Sieder, 2002).

Finalmente es necesario discutir el caso de El Salvador, país que se mantiene a medio camino entre Costa Rica y los tres países que acabamos de discutir. Por un lado, la democracia ha dado muestras de una notable solidez institucional, a la par que ha generado un sistema de partidos consolidado (con ARENA y el FMLN, en continua tensión) y ha gestionado una gobernanza electoral satisfactoria. Por otro lado, sin embargo, también es preciso mencionar que en El Salvador reina desde hace dos décadas un clima de violencia semejante a la del período bélico que se debe, en gran parte, a la incapacidad del Estado de hacer frente a las *maras*. Además, buena parte de la estabilidad social alcanzada por El Salvador se ha logrado por la salida de centenares de miles de ciudadanos al exterior (sobre todo a los Estados Unidos) y de las remesas que estos envían a sus familiares (Hume, 2014).

Las dificultades para consolidar la democracia y desarrollar instituciones más efectivas quedan reflejadas en las opiniones de los ciudadanos sobre las instituciones. Como muestra el trabajo de Booth y Seligson (2014), los ciudadanos de los cinco países coinciden en situar a la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas como las instituciones más creíbles de sus respectivos países, y a los partidos (seguidos del Congreso y Poder Judicial) como las menos confiables. Sin duda estos datos muestran una paradoja preocupante: las instituciones constitutivas de una democracia que costó mucho sacrificio crear no están valoradas ni confieren credibilidad, mientras que aquellas instituciones

que tienen una naturaleza autoritaria y vertical (como son la Iglesia católica o las Fuerzas Armadas) son las mejor puntuadas. Con todo, y a pesar de las múltiples deficiencias que tienen estos regímenes, los centroamericanos de hoy son ciudadanos de Estados de Derecho que consagran (como mínimo nominalmente) libertades y derechos. Y esto, que era inconcebible hace unas décadas (con la excepción de Costa Rica) cuando –como señala un verso del poeta nicaragüense Ernesto Cardenal– “ser joven era delito”, ha abierto nuevas oportunidades de desarrollar algunas políticas progresivas.

La economía en tiempos de paz: modernización y exclusión

Las transformaciones económicas han sido tan radicales o más que los cambios políticos recientemente discutidos. Las múltiples crisis de los años ochenta forzaron a los exportadores tradicionales a cambiar el foco de sus actividades y adaptarse a nuevos patrones para conectar sus actividades con la economía internacional (Schneider, 2014). Tres décadas después las bananas y el café han perdido su relevancia tanto en términos de ocupación y producción como en su papel en el comercio exterior. La combinación de esos dos productos en el total de las exportaciones decreció del 52 % en 1985 al 15 % en 2010, mientras que las exportaciones de manufacturas crecieron rápidamente y en 2008 ya representan el 87 % del total. Con todo, dentro de este rubro se incluyen productos de características muy diversas, desde textiles hasta *high tech* –las últimas con un peso significativo solo en Costa Rica–.

Este cambio, a la vez, ha supuesto una transformación en la estructura productiva y en las relaciones de la región con la economía global. Las actividades manufactureras y, en especial, los servicios han reemplazado al sector agroexportador como principal motor del crecimiento económico. En este proceso Costa Rica ha sido el caso más llamativo, pues entre 1990 y 2010 la participación de los servicios en el total del PIB ha pasado del 55 % al 67 %, mientras que el sector agrícola cayó del 12 % al 7 %. También Guatemala, El Salvador y Honduras siguieron una trayectoria similar, y en 2010, la participación de la agricultura en el PIB era de 13 % o menos en los tres países.

Nicaragua –el país más pobre de la región– constituye una excepción, pues en 2010 el sector agrícola aún representaba el 21 % del PIB (el mismo porcentaje que hace 15 años) y el sector servicios el 50 % del total. Pero incluso en este caso, han emergido nuevos sectores productivos (los textiles doblaron su participación en el total de las manufacturas entre 1994 y 2005) y es el sector servicios el que más empleos genera (Sanchez-Ancochea, 2007).

No solo se ha expandido el mercado intra-regional, sino que también ha crecido el número de corporaciones transnacionales y de grupos empresariales que operan en el mercado regional.⁷ Una investigación realizada por Segovia (2005), en la que se recolectó información sobre los 28 grupos centroamericanos más poderosos, mostró que el mercado regional representa una proporción cada vez más alta de sus operaciones. Además, el autor muestra la creciente diversificación sectorial de los grandes grupos, que ahora tiene intereses en campos tan diversos como finanzas, turismo, servicios, transporte, comunicaciones, manufacturas y comercio. El proceso

de regionalización de los grandes grupos centroamericanos ha continuado en la década desde que Segovia hizo su estudio y algunas de las familias más encumbradas como las Poma, Pellas y Jimenez Borbón han profundizado sus estrategias regionales y transnacionales (Bull y Kasahara, 2014).⁸

En este contexto la importancia estadounidense para la región ha aumentado todavía más. Si bien su participación en las importaciones centroamericanas se ha estancado en los últimos 25 años en torno al 40 % del total, Estados Unidos continúa influyendo en Centroamérica a través de múltiples vías. En primer lugar, las compañías norteamericanas han liderado el proceso de desarrollo del sector maquilador, facilitando con ello el desarrollo de nuevas ventajas comparativas en todos los países. En segundo lugar, en el sector turismo sigue siendo el socio mayoritario. En Costa Rica, por ejemplo, cada año entran más de 700 000 turistas norteamericanos (Departamento de Estado, 2012). En tercer lugar, y todavía más relevante, los Estados Unidos son el mayor destino de los migrantes centroamericanos. Actualmente existen alrededor de cinco millones de centroamericanos viviendo en Estados Unidos, quienes envían una enorme cantidad de remesas.

En su estudio sobre la migración centroamericana y su lugar en el nuevo modelo económico, Sorensen (2014) muestra cómo las remesas han adquirido múltiples roles. Representan una importante fuente de divisas, pues en 2010 Guatemala recibió 4 100 millones de dólares, El Salvador 3 500 millones y Honduras 2 500 millones, cantidades que en la mayor parte de los casos superan a las exportaciones de bienes. Las remesas, además, representan la principal fuente de ingresos para las familias de bajos recursos, compensando la negligencia del Estado a la hora de implementar políticas sociales. Las remesas también han apoyado proyectos locales de desarrollo, más allá de haber generado un proceso de intercambio y adaptación local de iniciativas aprendidas en el exterior. Finalmente, la expansión de las remesas ha sido un potente motor para el crecimiento del sector financiero en países como El Salvador. A pesar de todos estos efectos positivos, Sorensen (2014) muestra como la migración no ha supuesto la panacea para los países de origen, ya que “las promesas de enriquecimiento y el discurso neoliberal de desarrollo basado en la libre movilidad de capitales y mercancías chocan con la realidad de las restricciones migratorias y las medidas de control existentes para la movilidad de las personas” (56).

Otro conjunto significativo de cambios en el modelo económico de América Central se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad; pues, por un lado, el sector privado ha sido testigo de un creciente proceso de concentración. La participación creciente de los grupos familiares nacionales en las redes regionales y sus nuevos lazos con las empresas transnacionales explica su apoyo a la agenda de liberalización y a la firma de tratados de libre comercio (Sánchez-Ancochea, 2008). Mientras tanto, la capacidad de los movimientos sociales para participar en los debates políticos y contrarrestar la influencia de la élite económica ha sido desigual (Almeida, 2011). Si bien algunos movimientos sociales han utilizado el espacio político creado por la democratización para exigir derechos laborales y oponerse a la privatización o la firma de tratados de libre comercio, su impacto ha sido frenado por sus limitados recursos y su fragmentación (Spalding, 2014).⁹

Por otro lado, el papel del Estado ha experimentado una importante revisión, al reducir de manera significativa su participación directa en la economía. En Nicaragua, el impacto de las privatizaciones y la reforma del Estado disminuyeron el empleo público de 285 000 trabajos a 85 000 durante los años noventa (Sanchez-Ancochea, 2007). Por su parte, en Costa Rica, la participación del sector público en el total del empleo pasó de un 20 % en 1980 a un 17 % en 1990 y un 14 % en 2005. En el caso de los servicios públicos, la retirada del Estado ha afectado no solo a su calidad, sino también a la equidad en la prestación sin mejorar la eficiencia –tal como se esperaba o se prometía–.¹⁰

La reducción de la participación directa del Estado en la economía es probablemente más problemática en Costa Rica que en los otros países porque los empleados públicos habían sido tradicionalmente una fuerza importante en la defensa del Estado del bienestar, y su disminución ha reducido las posibilidades de proteger las políticas progresistas y de equidad (Martínez Franzoni y Voorend, 2009; Sanchez-Ancochea, 2005). Por el contrario, Honduras, El Salvador y Guatemala han tenido históricamente un Estado cautivo más que uno preocupado por el desarrollo o el bienestar. Mientras que el caso de Nicaragua es muy singular, ya que desde el 2007, con el retorno de Daniel Ortega al poder, el Gobierno ha impulsado un amplio abanico de políticas sociales focalizadas que se implementan desde plataformas partidarias (los Consejos del Poder Ciudadano) con la voluntad de luchar contra la pobreza. Dichas políticas, sin embargo, no han entrado en contradicción con las políticas macroeconómicas neoliberales ni han “desbalanceado” los presupuestos, ya que se han financiado con recursos provenientes del Gobierno de Venezuela a través de la sociedad mixta ALBANISA (Martí i Puig, 2010).

Los recientes cambios no significan que el Estado se haya vuelto irrelevante, tal como algunos economistas neoliberales esperarían y algunos economistas críticos creen que ha ocurrido. De hecho, el sector público ha jugado un papel central en la creación de nuevas ventajas comparativas y ha contribuido a crear un ambiente favorable para los negocios vinculados a los intereses financieros y exportadores que se han beneficiado de notables incentivos fiscales.¹¹ Sin embargo, esa atracción de inversión extranjera no ha ido acompañada de incentivos para promocionar los encadenamientos y, menos aún, de una política industrial, la cual sería capaz de aumentar la competitividad y favorecer la transformación productiva de las pequeñas y medianas empresas tanto en el sector manufacturero como en el de servicios (CEPAL, 2012).

También la política social se ha vuelto más ambiciosa en todos los países y ha contribuido a reducir las tasas de pobreza (Martínez Franzoni, 2014). Así, el gasto social per cápita ha aumentado rápidamente desde principios de 1990, pues en El Salvador pasó de alrededor de 50 dólares reales en 1993 a 382 en 2009, mientras que en Guatemala, Honduras y Nicaragua se duplicó durante el período 1990-2009. A nivel sectorial, el gasto social se focalizó principalmente en la educación y la salud (los sectores con mayor poder redistributivo), mientras que la expansión de la seguridad social y la vivienda ha sido más incremental. Además, la expansión de los recursos ha coincidido con innovaciones en el diseño de los programas sociales, en particular durante la década del 2000.¹²

Sin embargo, como en otros ámbitos de las políticas públicas, los avances se han enfrentado a múltiples problemas. El gasto social sigue siendo bajo y se ha centrado en los más pobres, ignorando así a otros grupos. Esto podría parecer positivo en un principio, pero en la práctica ha hecho que en los países centroamericanos no se haya podido construir el tipo de coalición interclasista (con apoyos de algunos sectores de la clase media) que es necesaria para empujar al Estado a mejorar la calidad de los servicios e incrementar, en un futuro, los recursos destinados a los mismos. La dificultad para aumentar los ingresos fiscales ha supuesto también un cuello de botella para el gasto social. Además, el hecho de que el gasto social privado sea (en todos los países) mucho mayor que el público, supone que los representantes de los intereses privados bloqueen muchas decisiones de cariz progresista.¹³

De lo expuesto se puede concluir que los resultados socioeconómicos del modelo neoliberal han sido mixtos. Como Torres Rivas (2014) describe, América Central se ha modernizado sin desarrollarse. Sin embargo en las últimas décadas el crecimiento económico ha sido significativamente mayor que en los ochenta, y también ha resultado muy volátil. Por ejemplo, el PIB real per cápita de El Salvador creció a una tasa media del 4,4 % entre 1989 y 1995, una mejora significativa respecto a los años ochenta (cuando decreció a una tasa media del 1,4 %), pero solo aumentó a una tasa anual del 1,9 % entre 2000 y 2005 y del 1,2 % en los cinco años siguientes. Además, todos los países se han visto gravemente afectados por la crisis global que comenzó en 2008 y que puso de manifiesto la gran debilidad de una estrategia económica dependiente de las exportaciones y de una producción profundamente integrada en procesos transnacionales.

En este período la pobreza ha disminuido progresivamente en todos los países. Entre 1990 y 2010, la tasa de pobreza se redujo en siete puntos porcentuales en Costa Rica y El Salvador, en 12 en Nicaragua y en 14 en Guatemala y Honduras. Sin embargo, la tasa de pobreza aún es severa entre la población rural y los grupos minoritarios, y sigue siendo muy alta para los estándares internacionales, pues casi la mitad de todos los salvadoreños y más del 60 % de todos los hondureños, guatemaltecos y nicaragüenses siguen viviendo por debajo del umbral de la pobreza.

Los cambios en la desigualdad del ingreso en los cinco países entre 1990 y finales del año 2000 también revelan un panorama mixto, pero en general decepcionante. El estudio reciente sobre el tema publicado por Gindling y Trejos (2014) llega a cuatro conclusiones comparativas importantes. En primer lugar, la desigualdad de ingresos aumentó de manera constante en Costa Rica. En segundo lugar, El Salvador fue claramente el país con mejor desempeño, reduciendo el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita de 0,52 en 1991 a 0,45 en 2010. En tercer lugar, el desempeño en Guatemala y Nicaragua fue más volátil, ya que en Guatemala el coeficiente de Gini se redujo ligeramente en 1990, pero experimentó un fuerte aumento en la primera mitad de la década del 2000, mientras que en Nicaragua se mantuvo estable en la década de 1990 y disminuyó significativamente entre 2000 y 2005. En cuarto lugar, gran parte de la reciente reducción de la desigualdad en El Salvador y Nicaragua fue el resultado de las reducciones en los rendimientos de la educación. Desafortunadamente, esta tendencia puede haber sido causada por la falta

de dinamismo económico más que cualquier otra cosa. Como muestra el estudio ya mencionado, los cambios en el rendimiento de la educación no han sido provocados por “una rápida expansión de la educación, sino más bien por una disminución en la demanda relativa de trabajadores con mayor nivel educativo” (79).

Interpretando la realidad: la continua preeminencia de las élites y la fragilidad de las instituciones

En las más de dos décadas desde el comienzo de los Acuerdos de Paz, América Central ha logrado garantizar derechos y libertades, apartar a los militares de la política, consolidar los procesos electorales y expandir los programas públicos a favor de los sectores más empobrecidos. Sin embargo, a pesar de estos avances indiscutibles, las instituciones centroamericanas siguen teniendo múltiples enclaves autoritarios (hecho que mina la calidad de las democracias) y con sociedades extremadamente desiguales.

¿Cómo se puede explicar estas deficiencias? ¿Por qué la región no pudo avanzar más rápido? ¿Por qué, de hecho, Guatemala, Honduras y Nicaragua han retrocedido en algunas áreas? En este epígrafe final se intentarán ofrecer algunas respuestas especulativas a estas preguntas a partir de tres factores interrelacionados: la permanencia del dominio elitista sobre la política y la economía, la debilidad de las instituciones estatales y la falta de coaliciones políticas y sociales robustas que puedan retar el *statu quo*.

Los Acuerdos de Paz fueron básicamente ejercicios de reforma institucional destinados a poner fin a los conflictos militares sin transformar las relaciones de poder. A pesar de algunas promesas en sentido contrario, la doble transición no implicó un nuevo consenso socioeconómico y nunca modificó seriamente las características elitistas de las sociedades centroamericanas. Es cierto que las fuerzas combinadas de la democracia y el neoliberalismo contribuyeron a la aceleración de la transformación de un sector de la élite centroamericana, al modernizar el segmento más internacionalizado y dinámico, y aislando el más tradicional anclado en la tierra y la mano de obra (Cardenal, 2002; Paige, 1998; Robinson, 2003). Esta nueva élite con intereses económicos en los servicios y las exportaciones no tradicionales se convirtió en un sector dispuesto a apoyar la democratización, pues era una condición necesaria para poder hacer negocios en el exterior.

Sin embargo, esta nueva élite no impulsó una democratización real ni trajo más equidad. De hecho, los nuevos grupos empresariales se han opuesto reiteradamente a la implementación de políticas que supusieran una redistribución de la riqueza, advirtiendo a los gobiernos que dichas políticas tendrían consecuencias negativas como la fuga de capitales o la inhibición de la inversión extranjera. En su trabajo sobre política fiscal en América Central, Schneider (2012) muestra que, si bien algunos países han tenido más éxito que otros en la ampliación de los ingresos fiscales, ninguno de ellos ha aumentado la presión fiscal de los poderosos ni ha creado impuestos redistributivos.¹⁴

Cannon (2014) analiza el poder y la influencia de los grupos económicos y políticos de derecha que han liderado el proceso de transformación económica y han bloqueado cualquier intento redistributivo. Cannon muestra como su poder no proviene

solo de su control de los recursos financieros, sino también de su influencia política, su hegemonía sobre los discursos ideológicos y sobre la política y de su relación con los militares. Económicamente, la participación en el ingreso de los ricos sigue siendo más alta en América Central que en casi cualquier otra región del mundo: el decil más alto controla entre el 30 y el 40 por ciento del total de ingresos en todos los países.¹⁵

Políticamente, esta élite influye en el proceso democrático a través de diferentes mecanismos. En primer lugar, participa activamente en partidos políticos conservadores como ARENA en El Salvador y las distintas fracciones liberales en Nicaragua. En segundo lugar, apoya las campañas electorales de sus partidos políticos preferidos tanto de forma financiera como a través de los medios de comunicación. En las elecciones presidenciales de 2011 en Guatemala, por ejemplo, el 97 por ciento de los gastos de campaña provino de fuentes privadas y hubo una correlación positiva entre el importe del gasto y el nivel de apoyo electoral que finalmente recibieron los partidos. Por su parte, en Costa Rica, durante el referéndum del CAFTA, los principales periódicos del país y la mayoría de los canales de televisión apoyaron activamente la campaña del “sí”.

En tercer lugar, los grupos económicos han presionado con éxito a funcionarios públicos, legisladores y hasta a los tribunales para que apoyaran su agenda política preferida. Mientras tanto los partidos de izquierda se han enfrentado a dificultades crecientes para impulsar sus agendas “progresistas”. En Guatemala, Honduras y, en gran medida, Costa Rica, la izquierda se ha vuelto irrelevante; mientras en El Salvador, el FMLN se ha visto obligado a adoptar una plataforma moderada durante el Gobierno de Funes, y en Nicaragua el FSLN se ha transformado en un partido más personalista y clientelar que izquierdista (Martí i Puig, 2010).

Por supuesto, es cierto que ya no se puede hablar de una sola élite, sino de diferentes segmentos elitistas que a veces colaboran entre sí y, en otras ocasiones persiguen agendas opuestas (Schneider, 2012). En parte, esta diversificación es el resultado de la aparición de las nuevas actividades económicas que se han mencionado, además de que también responde a procesos políticos propios de cada país. Por ejemplo, en Nicaragua, el Gobierno de Ortega ha apoyado la creación de nuevos grupos económicos que a veces compiten y en ocasiones colaboran con las familias más tradicionales (Carrión, 2012). En otros casos la diversificación de las élites también ha sido el resultado del crecimiento del tráfico de drogas y otras actividades ilegales. En este sentido, en la actualidad, las redes criminales han construido nuevos lazos con los partidos políticos y con el ejército, y se han vuelto cada vez más influyentes en la formulación de políticas y también en la conducta de los Tribunales. La capacidad de intervenir de este nuevo segmento de poder es particularmente perniciosa en Guatemala, pero ninguno de los países de la región se escapa de esta dinámica. Pero más allá de la diversificación en sus intereses, cabe destacar la capacidad de la élite en su conjunto para vetar a las reformas redistributivas y su efecto negativo sobre la coherencia de las políticas públicas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013; Schneider, 2012).

Además, la falta de capacidad reguladora del Estado en América Central ha contribuido a aumentar la influencia de las élites. La capacidad del Estado puede definirse como su disposición y habilidad para “ejercer autoridad sobre otros actores

políticos y sociales” y “para regular exitosamente la vida social con el fin de hacer efectivos los derechos y atender las necesidades de los ciudadanos” (Vargas Cullel, 2014: 120). Lamentablemente en Centroamérica los Estados –con la excepción parcial de Costa Rica– se han dotado de un escaso poder “infraestructural”: sus aparatos institucionales son pequeños, sus redes de organización para las políticas públicas son precarias y su base fiscal, estrecha. De hecho, la carga fiscal de los Estados de la región es menor que lo esperado debido a su PIB per cápita, además el gasto social y el gasto en el sistema de justicia resulta insuficiente. Al mismo tiempo, la mayoría de los funcionarios públicos carecen de independencia, incluso en Costa Rica, a la par que el número de nombramientos políticos ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas (Agosin, Machado y Schneider, 2009).

Es cierto que en las dos últimas décadas se han producido innovaciones institucionales importantes, y ha habido una notable expansión de las funciones reguladoras del Estado y la política macroeconómica ha sido efectiva. Sin embargo, ninguno de estos cambios ha llegado al corazón de los problemas del Estado, entre ellos la falta de recursos financieros y de capital humano, la total incapacidad para liderar un proceso de desarrollo a largo plazo y la dificultad para garantizar el Estado de Derecho e imponer condiciones a los grupos empresariales a cambio de los subsidios y beneficios que reciben.

Como conclusión, es posible afirmar que hoy la mayoría de centroamericanos se benefician de la garantía institucional de sus derechos humanos y gozan de libertades políticas anteriormente inconcebibles.¹⁶ Sin embargo, la calidad de la mayoría de las instituciones sigue siendo escasa y la democracia formal no se ha traducido en una “democratización social”, es decir, en una reducción sistemática de las desigualdades culturales, económicas y raciales, ni en el fortalecimiento de la participación social o el debilitamiento del poder de la élite. Fácilmente se podría ver a la región como un caso claro del tipo de reproducción de la desigualdad que se da en presencia de instituciones extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012). Es posible, además, que las instituciones liberales hayan ido perpetuando a los ganadores y debilitando a los perdedores y de esa forma estén empezando a sufrir un proceso irremediable de desdemocratización (Canon y Hume, 2012). Sin embargo, y a pesar de esos inmensos riesgos, cabe esperar que los espacios creados para nuevos movimientos sociales junto con la llegada de nuevos partidos al poder (fundamentalmente en El Salvador) y la necesidad de nuevas políticas económicas-productivas puedan poco a poco ir creando una realidad más compleja y más promisoría.

Notas

- 1 Las citas traducidas de publicaciones en inglés son nuestras salvo que se especifique lo contrario.
- 2 También hubo algunas mejoras en Honduras, donde, después de la llamada “guerra del fútbol”, se llevaron a cabo medidas para reducir la presión de los sectores populares, liberalizando el régimen político y socializando algunos de los beneficios del ciclo de bonanza.

- 3 La obra editada por Martí i Puig y Figueroa (2005) expone un detallado análisis de la emergencia y transformación de la izquierda en Centroamérica.
- 4 Con todo, es preciso no cargar las tintas sobre la desigualdad económica como elemento detonador de los conflictos pues, tal como expuso Torres-Rivas (1998), por sí sola la desigualdad y la pobreza no causaron los estallidos revolucionarios, aunque sí contribuyeron a dar mayor intensidad a las luchas.
- 5 Durante el primer mandato republicano, la presencia de efectivos militares estadounidenses en El Salvador y Honduras creció de forma exponencial. La ayuda militar de los Estados Unidos hacia El Salvador pasó de 5,9 millones de dólares en 1980, a 196,6 en 1984, y en Honduras, en el mismo período de tiempo, pasó de 3,9 millones de dólares a 774 millones. En lo relativo a la presión realizada en Nicaragua, entre 1980 y 1984 cabe señalar que se perpetraron un total de 2 640 violaciones de su espacio aéreo desde Honduras y Costa Rica, y un total de 160 invasiones de su zona marítima (Kornbluh, 1991).
- 6 Según Corrales y Penfold (2011) los regímenes híbridos reúnen esta serie de atributos (1) forman gobiernos partidarios que pretenden controlar todos puestos públicos, incluso los de las agencias autónomas y de regulación; (2) no negocian con la oposición partidaria o de la sociedad civil; (3) debilitan los contrapesos institucionales propios de la tradición liberal y los mecanismos de rendición de cuentas; (4) politizan la justicia o, como mínimo, no utilizan el peso de la ley con el mismo rigor entre amigos y enemigos; (5) elaboran nuevas constituciones o reforman las existentes con el fin de perpetuarse en el poder; y (6) utilizan los mecanismos de la gobernanza electoral –incluso cuando los comicios son limpios– en beneficio de sus candidatos.
- 7 Esta expansión del mercado regional se ha apoyado, aunque sólo en parte, en el (re) impulso que ha vivido el proceso de integración regional desde los años 80. Lamentablemente, sin embargo, la integración formal ha enfrenado obstáculos significativos productos de las debilidades políticas y no ha servido como espacio para impulsar la competitividad o fomentar el desarrollo social y equitativo.
- 8 Bull y Kasahara (2014) también muestran como 25 de los 67 grupos centroamericanos considerados han construido sólidos vínculos con empresas transnacionales, convirtiéndose en proveedores de marcas internacionales o inportadores y distribuidores de sus productos.
- 9 El caso del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (Central American Free Trade Agreement, CAFTA) constituye un buen ejemplo de estos problemas. Como muestra Spalding (2014), las protestas contra el tratado fueron intensas en todos los países e incluyeron ocupaciones de las Asambleas Legislativas en El Salvador y Honduras. En Costa Rica las protestas incluso forzaron al Gobierno a convocar un referéndum. Sin embargo, al final, los movimientos sociales fracasaron en su intento por parar el acuerdo, incluso en el caso costarricense.
- 10 Haglund (2010) ilustra estos cambios en el caso de la provision de electricidad y agua tanto en Costa Rica como en El Salvador. Las empresas recién privatizadas obtuvieron grandes beneficios, gracias, en parte, a las dadas ofrecidas por los gobiernos. En El Salvador, la deuda pública aumentó, la cobertura de la electricidad se estancó, los precios subieron y la productividad laboral mostró una limitada mejoría. La desregulación y la liberalización tampoco funcionaron mejor en Costa Rica, donde la apertura del mercado de generación de electricidad a los proveedores privados condujo a un aumento significativo de los precios que el Instituto Costarricense de Electricidad paga por la energía.

- 11 La promoción de las exportaciones no tradicionales constituye una de las innovaciones más importantes en la política de desarrollo. Todos los países crearon un conjunto de incentivos fiscales para promover las exportaciones a nuevos mercados como los de flores, sandías, piñas y otros productos primarios exóticos. Durante la década de 1980 y principios de 1990, los gobiernos de América Central también introdujeron nuevas leyes para la promoción de las zonas francas industriales.
- 12 Sobre las innovaciones cabe señalar, en primer lugar, que los gobiernos han introducido reformas para garantizar el acceso a unos servicios sociales básicos. En el Salvador, por ejemplo, se establecieron desde 2007 criterios unificados para la prestación de servicios de salud, con la voluntad de crear a medio plazo un conjunto de servicios mínimos. También se han empezado a implementar y a expandir programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) entre sectores de la población que carecían de cualquier tipo de protección. Para el 2011, los PTC cubrían el 23 por ciento de la población en Guatemala y más de 8 por ciento en El Salvador y Honduras. En tercer lugar, también ha habido avances en la oferta de servicios sociales en áreas nuevas. Por ejemplo, el Gobierno de Funes en El Salvador se ha comprometido a universalizar los servicios de atención para niños de 0 a 3 años de edad. Ver Martínez Franzoni (2014) para una discusión detallada de todos estos cambios.
- 13 La experiencia costarricense es mucho más complicada. Como se mencionó anteriormente, entre 1950 y 1980 Costa Rica fue uno de los pocos países en desarrollo capaz de implantar un régimen de política social universal. Hacia mediados de los años ochenta, prácticamente todos los costarricenses tenían acceso a servicios de salud gratuitos y de calidad y una mayoría recibía también una pensión. En los últimos 25 años, aunque la arquitectura universal se ha mantenido, en la práctica se ha producido un creciente proceso de segmentación. Los recortes presupuestarios, junto a los problemas de gestión y el crecimiento de los proveedores privados, han contribuido a un debilitamiento del estado del bienestar hasta ahora excepcional. Ver Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013) para una discusión más detallada.
- 14 El *Informe del Estado de la Región* del 2011 ofrece un análisis novedoso y enormemente útil sobre la capacidad de la élite política, económica y religiosa para obstaculizar reformas que pudieran contribuir a la reducción de la exclusión social. En particular, la élite económica ha contado con los recursos financieros y las redes para vetar políticas que les pudieran perjudicar, especialmente aquellas que pretendían aumentar los impuestos y mejorar la transparencia en el gasto público (Estado de la Nación, 2011: 490). Esta capacidad de veto probablemente lleve a un debilitamiento todavía mayor de la capacidad estatal en el largo plazo y con ello consolide “Estados degradados”, mayor violencia y mayor polarización social
- 15 Un buen indicador de la capacidad financiera de las élites viene dado por el tamaño y la diversificación de los mayores grupos empresariales y el control de las actividades más rentables (Bull y Kasahara 2014; Palencia, 2012). Grupos como Martinelli en Panamá, Atala Faraj en Honduras o Calleja en El Salvador controlan supermercados que, o bien compiten o colaboran con gigantes como Walmart. El grupo salvadoreño Poma es responsable de la construcción de la mayoría de los centros comerciales y proyectos inmobiliarios de la región. Poderosas familias también controlan periódicos (por ejemplo, *La Nación* de Costa Rica) y otros medios de comunicación, además de tener participaciones en empresas de servicios públicos y telecomunicaciones. Bull y Kasahara muestran, además, las enormes interrelaciones entre muchos grupos económicos familiares que han unido sus fuerzas en diferentes operaciones comerciales a nivel nacional y regional.

- 16 Hay que señalar, sin embargo, que hay diferencias entre los ciudadanos de los cinco países, pues según el país dónde residan, y del estrato social, etnia y estatus que gocen, tendrán mayores o menores garantías. Una muestra de esto es la situación de los indígenas en Guatemala, quienes se han beneficiado muy poco de la democratización y apertura institucional fruto de los Acuerdos de Paz (Brett, 2013).

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown, 2012.
- Amsden, Alice, Alisa De Caprio y James A. Robinson. *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Agosin, Manuel, Roberto Machado y Aaron Schneider. "The Struggle for Tax Reform in Central America". *The Political Economy of the Budgets in the Americas*. Eds. D. Sánchez-Ancochea y I. Morgan. London: Institute for the Study of the Americas, 2009.
- Almeida, Paul. *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador 1925-2010*. San Salvador: UCA Editores, 2011.
- Baloyra-Herp, Enrique. "Reactionary Despotism in Central America". *Journal of Latin American Studies* 15, 2(1983): 295-319.
- Booth, John y Michael A. Seligson. "Institutional legitimacy in Central America 2004-2010". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 149-162.
- Brett, Roddy. "Peace stillborn? Guatemala's liberal peace and the indigenous movement". *Peacebuilding* 1, 2 (2013): 222-238.
- Bull, Bendicte y Yuri Kashara. "The Transformation of Central American economic elites: From local tycoons to transnational business groups". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 251-267.
- Bulmer-Thomas, Victor. "Economic Development of the Long Run: Central America since 1920". *Journal of Latin American Studies* 15, 2 (1983): 269-294.
- _____. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Cannon, Barry. "Political parties: the right". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 219-235.
- Cannon, Barry y Mo Hume. "Central America, civil society and the 'pink tide': democratization or de-democratization?". *Democratization*, (2012): 1-26.
- Cardenal, Ana Sofía. *La democracia y la tierra. Cambio político en El Salvador*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.
- Carrión, Francisco. "El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el ALBA: Dinámicas Político-Económicas en Nicaragua". *Documento de trabajo NITLAPAN*, 44 (2012).
- CEH. Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala. *Memoria del silencio*. Guatemala: UNOPS, 1999
- CEPAL. *Centroamérica y República Dominicana: crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990-2011*. México, D. F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.
- Chibber, Vivek. *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

- Comisión de la Verdad de Naciones Unidas. *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador*. Donstia: Gakoa, 1993.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. *Dragon in the Tropics*. Washington: Brookings Institution Press, 2011.
- Departamento de Estado/State Department. *Background note: Costa Rica, Bureau of Western Hemispheric Affairs*, (2012). 24 de octubre 2012 <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2019.htm>>.
- Dunkerley, James. *Power in the Isthmus: Political History of Modern Central America*. London: Verso, 1998.
- Estado de la Nación. *Informe del Estado de la Región, 2011*. Costa Rica: Informe Estado de la Nación, 2011.
- Gindling, Tim H. y Juan D. Trejos. "The distribution of income in Central America". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 75-94.
- Haglund, LaDown. *Limiting Resources: Market-led Reforms and the Transformation of Public Goods*. University Park, PA: Penn State University Press, 2010.
- Higley, John y Richard Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Huber, Evelyne. "Inequality and the State in Latin America". *Paper prepared for the Conference of the APSA Task Force on Difference and Inequality in the Developing World*. University of Virginia, Charlottesville, VA, 22-23. 2005.
- Hume, Mo. "El Salvador". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 385-399.
- Kornbluh, Peter. "The US Role in the Counterrevolution". *Revolution & Cuonterrevolution in Nicaragua*. Ed. T. H. Walker. Boulder, CO: Westview Press, 1991.
- Lehoucq, Fabrice. *The Politics of Modern Central America: Civil War Democratization and Underdevelopment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Lehoucq, Fabrice. "Authoritarian and democratic regimes in Central America". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 134-148.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. "Toward a Consolidated Democracies". *Journal of Democracy*. 7, 2 (1999): 14-33.
- Martí i Puig, Salvador. *Nicaragua 1979-1990. La revolución enredada*. Madrid: Libros de la Catarata, 1997. Martí i Puig, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004.
- Martí i Puig, Salvador. "The Adaptation of the FSLN: Daniel Ortega's Leadership and Democracy in Nicaragua". *Latin American Politics and Society*. 52, 4 (2010): 79-106.
- Martí i Puig, Salvador. "Nicaragua: The Difficult Creation of a Sovereign State". *State and Nation Making in Latin America and Spain*. Eds. Miguel A. Centeno y Agustín E. Ferraro. N. Y.: Cambridge University Press, 2013. 139-156.
- Martí i Puig, Salvador y David Close. *Nicaragua 1979-2009. ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona: Edicions Bellaterra, 2009
- Martí i Puig, Salvador y Carlos Figueroa. *La transformación de la izquierda en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata, 2005.

- Martínez Franzoni, Juliana. "Social Policy in Central America: stubborn legacies, positive yet limited changes". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 95-115.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*. London: Palgrave MacMillan, 2013.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend. "The Role of Distributional Coalitions in Welfare Regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador". *Social Policy and Administration*, 43, 4 (2009): 364-381.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore, MA: John Hopkins University Press, 1986.
- Paige, Jeffery M. *Coffee and Power: Revolutions and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Palencia, Mayra. "Elites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca". *CLAS Working Paper*. Web. 19 April 2013. <http://www.american.edu/clas/upload/Palencia_Elites_Ejes_Acumulaci%C3%B3n_Guate.pdf>.
- Robinson, William. *Transnational Conflicts Central America, Social Change, and Globalization*. London: Verso, 2003.
- Sánchez-Ancochea, Diego. "Domestic capital, Civil Servants and the State: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization". *Journal for Latin American Studies* 37, 4 (2005): 693-726.
- Sánchez-Ancochea, Diego. "La globalización en países pequeños: Nicaragua en perspectiva comparada". *Revista Mexicana de Sociología* 69, 2(2007): 199-242.
- Sánchez-Ancochea, Diego. "State and Society: The Political Economy of DR- CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador". *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas*. Eds. D. Sánchez-Ancochea y K. Shadlen. London: Palgrave MacMillan, 2008. 171-201
- Schneider, Aaron. *State-building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Schneider, Aaron. "The great transformation in Central America: transnational accumulation and the evolution of capital". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig Londres, 2014. 24-44.
- Segovia, Alexander. *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José, Costa Rica: Friedrich Ebert Foundation, 2005.
- Sieder, Rachel. "Políticas de guerra, paz y memoria en América Central". *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Ed. Alejandra Barahona de Brito. Madrid: Ediciones Istmo, 2002. 247-284.
- Sorensen, Ninna N. "Central American migration, remittances and transnational development". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 45-58.
- Spalding, Rose. "Social Movements in Central America". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 268-286.
- Torres-Rivas, E. "Los déficits democráticos en la posguerra". *América Central. Las democracias inciertas*. Eds. Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. Madrid: Tecnos, 1998. 215-124.

- Torres-Rivas, E. "Central America: modernizing backwardness". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 1-3.
- Vargas Cullell, Jorge. "Advancing the study of statness in Central America: methology and some illustrative findings". *Handbook on Central American Governance*. Eds. Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig. Londres: Routledge, 2014. 119-133.
- Guerrillas and revolution in Latin America: a comparative study of insurgents and regimes since 1956*
-

Salvador Martí i Puig. De ciudadanía española, es doctor en Ciencia Política y actualmente es profesor en la Universidad de Girona y miembro del CIDOB-Barcelona. Ha sido profesor en varias instituciones destacando la Universidad de Salamanca (España) y la Universidad Autónoma Metropolitana (México). Sus investigaciones versan sobre Política Latinoamericana, Democratización, Pueblos Originarios y Acción Colectiva. Entre sus publicaciones más recientes destacan los libros *Handbook on Central American Governance* (editado junto con Diego Sánchez-Ancochea en Routledge 2014), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en territorios indígenas* (editado junto con José Aylwin en Catarata 2013) y *Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens* (editado junto con Reynaldo Y. Ortega en Palgrave 2014).

Contacto: salvador.marti@udg.edu

Diego Sánchez-Ancochea. Español, es licenciado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, MA en Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset y doctor en Economía por la New School for Social Research (Nueva York). En la actualidad es profesor titular de Economía Política de América Latina en la Universidad de Oxford y miembro de St Antony's College. Anteriormente fue profesor de Economía en el Institute for the Study of the Americas de la Universidad de Londres. Acaba de publicar el libro *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation* (2013) y en coautoría con Juliana Martínez Franzoni y coeditado con Salvador Martí i Puig efectuó el *Handbook of Central American Governance* (2013). Diego Sánchez-Ancochea es, además, co-editor de otros tres libros. Sus artículos han aparecido en revistas como *Latin American Research Review*, *Studies in Comparative International Development* y *World Development*.

Contacto: diego.sanchez-ancochea@qeh.ox.ac.uk

