

Ricardo Córdova / Günther Maihold  
**Democracia y ciudadanía en Centroamérica.  
Perspectivas hacia el 2020**

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos según Disposición No. LAG-G-00-98-00048-00 y de la Unión Europea. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor/ de la autora y por tanto no representa en ningún caso la opinión de las instituciones involucradas.

## CA 2020: Documento de trabajo # 9

Ricardo Córdova / Günther Maihold

**DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN  
CENTROAMÉRICA.  
PERSPECTIVAS HACIA EL 2020**

Ricardo Córdova / Günther Maihold  
Democracia y ciudadanía en Centroamérica.  
Perspectivas hacia el 2020

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000  
(CA 2020: Documento de trabajo # 9)  
ISBN 3-926446-75-7

**Ricardo Córdova Macís**; Polítologo y sociólogo salvadoreño; Director Ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo; Presidente de la Asociación Centroamericana de Sociología; autor de varios artículos y libros acerca del proceso de paz y sobre las elecciones y los partidos políticos en Centroamérica.

**Günther Maihold**; Dr. Phil, polítologo y sociólogo alemán; Representante de la Fundación Friedrich-Ebert en México, Nicaragua y Costa Rica entre 1988 y 1995; actualmente Director del Instituto Iberoamericano de Berlín.

# Índice

Resumen ejecutivo	1
Executive summary	7
Introducción	13
1. El estudio sobre la democracia en Centroamérica	16
2. La democracia electoral y la cultura política en Centroamérica: avances y retos	21
2.1. El abstencionismo electoral	25
2.2. Los sistemas electorales	28
2.3. Los partidos políticos	29
2.4. Sistema de partidos: número y competencia	32
2.5. La cultura política en Centroamérica	33
2.5.1. Percepciones en torno a las elecciones y la democracia	37
2.5.2. Los niveles de apoyo para el sistema de gobierno	39
2.5.3. Opiniones sobre la igualdad ante la ley	41
2.5.4. Opiniones sobre la democracia	42
3. La expansión de la ciudadanía	45
3.1. Expansión de la ciudadanía y democracia local	47
3.2. Expansión de la ciudadanía y género	50
3.3. Expansión de la ciudadanía y pluralismo étnico	52
4. Escenarios posibles	56
4.1. La involución autoritaria	57
4.2. La estabilización precaria de democracias defectuosas	59
4.3. Evolución hacia la consolidación democrática	62
5. Conclusiones	68
Bibliografía	73

## Resumen ejecutivo

El estudio parte de la premisa que en Centroamérica se ha completado la fase de la *transición a la democracia*. Es decir, que se ha logrado el pase a un régimen político-institucional; esta fase se considera terminada con la vigencia de una constitución democrática y el funcionamiento de los órganos constitucionales. *El proceso de la consolidación democrática*, sin embargo, todavía sigue siendo un reto para las sociedades centroamericanas.

Para poder visualizar la situación actual del desarrollo democrático en Centroamérica y su perspectiva de futuro estamos aplicando una conceptualización de la democracia que logra transitar desde la visión “muy delgada” de Robert A. Dahl, en términos de su limitación a competencia y participación políticas, hasta una visión más completa que incluye no solamente *la dimensión vertical* de las relaciones entre electores y electos, gobernantes y gobernados, sino también *la dimensión horizontal* (ausente en Dahl) en cuanto al control de los poderes en base al estado de derecho y la garantía constitucional de los derechos civiles. Sin embargo, también hay que considerar un tercer componente, *la dimensión transversal* de la democracia, en la cual hicieron hincapié Philippe Schmitter y Terry Karl con el argumento de que el ejercicio democrático del poder político tiene que obedecer a una exclusividad que no puede aceptar posiciones de veto y enclaves autoritarios carentes de legitimidad democrática.

### La democracia en Centroamérica – caminos hacia su construcción

Nos encontramos ante formas de democracias incompletas, todavía no consolidadas, las cuales, sin embargo, al mismo tiempo tienen un carácter estable. Desde nuestro punto de vista este tipo de democracias en la zona gris entre lo autoritario y lo liberal-constitucional caracterizan la realidad centroamericana, lo cual nos induce a pensar que se trata de democracias parciales, las cuales - aunque cumplen con los requisitos de la dimensión vertical de la democracia - padecen de importantes limitantes en cuanto a la dimensión horizontal y transversal.

### **a) Democracia electoral y cultura política**

El alto número de procesos electorales (56) en la región entre 1981 y 1999 refleja la vigencia de una democracia electoral, aunque el creciente abstencionismo y el desencanto con la política y los políticos aunado al desprestigio de los partidos llaman a una vigilancia continua para garantizar la vigencia de los sistemas democráticos. En las encuestas sobre la satisfacción ciudadana con la institucionalidad democrática llama la atención el bajo nivel de aceptación en democracias bastante recientes y las altas expectativas que la ciudadanía mantiene frente a las instancias centrales del quehacer político. Para la mayoría de la ciudadanía la democracia sigue siendo más una promesa que una realidad, es decir desde el punto de vista de la ciudadanía faltan muchas cosas por hacer para tener una democracia plena. En la mayoría de los países se observa una valoración positiva de los sistemas políticos y de la limpieza de los procesos electorales como tales, mientras que los partidos políticos y los Congresos sufren del menor grado de confianza entre los ciudadanos de la región. Hay que resaltar la evaluación positiva de los gobiernos locales, lo cual representa un factor positivo para el futuro de la democracia centroamericana.

### **b) La expansión de la ciudadanía**

La democratización ha sido discutida desde los espacios públicos y orientada hacia la ampliación de la participación de la población mediante la expansión de la ciudadanía. Pero hay una corriente que más bien detecta un vacío de espacios ciudadanos o reconoce hasta una situación de „desciudadanización“ como consecuencia de la exclusión social. Sin embargo, hay que reconocer la existencia de una creciente tensión entre la inclusión política, resultado de la apertura democrática y la exclusión social, elemento de la nueva fase de un desarrollo económico neoliberal.

Para garantizar la gobernabilidad democrática, se vuelve importante el tema de la ampliación de la ciudadanía. Un espacio inmediato representa la democracia local; las municipalidades y la gestión comunal ofrecen la posibilidad de generar procesos de desarrollo local, que pueden contribuir a la superación de las diferencias de género, étnica y generación. Una visión de género aporta rápidamente el resultado que una mayor equidad de género no puede limitarse a las garantías constitucionales en la ciudadanía, sino tendrá que incluir también

elementos sustantivos de la ciudadanía social o aquellos derechos que tienen los ciudadanos en el patrimonio histórico-cultural o ambiental.

A este respecto, se vuelve necesario el introducir diferenciaciones en relación a las dimensiones de la ciudadanía (civil, político, social) y los niveles de implementación real de la ciudadanía (formal, sustantiva, ejercida). El concepto de *ciudadanía sustantiva* subraya las capacidades efectivas de los ciudadanos de ejercer sus derechos formales. Sin embargo es recién con la acción efectiva, es decir con la *ciudadanía ejercida* que se logra la profundidad del quehacer político. Esta diferenciación es justamente válida para el ámbito del pluralismo étnico: En Centroamérica se requiere la ampliación de la ciudadanía clandestina que ejercen los pueblos indígenas para poder arribar al reconocimiento de la pluralidad cultural tanto con respecto al desarrollo institucional como en relación a la acción colectiva y a la representatividad de los actores étnicos.

### **c) Los escenarios de Centroamérica 2020 en materia de democracia y participación**

Para poder enfocar escenarios con miras al año 2020 es muy difícil visualizar a Centroamérica como una región homogénea, ya que nos enfrentamos a desarrollos democráticos de muy diversa índole: democracias bien establecidas, como es el caso de Costa Rica y Belice (grupo I); democracias con procesos muy recientes de participación plena ciudadana, como los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala (grupo II), países que saliendo de la guerra están buscando por primera vez, mediante la participación de todas las fuerzas sociales, esquemas de convivencia cívica y formas de cultura política democrática; y un tercer grupo de países que ha adquirido de alguna manera anteriormente una práctica democrática, la cual ha sido interrumpida por una dominancia militar temporal y convulsiones internas, como son los casos de Panamá y Honduras (grupo III). Para estos grupos de países las perspectivas son muy diferentes, aunque en este estudio se pone énfasis especialmente en las democratizaciones recientes, ya que de ellos dependerá en el futuro el perfil de la democracia centroamericana como tal, en vista de que lograron ellos imprimirle a la región el sello de la guerra en las décadas pasadas.



Para el presente estudio se han construido los siguientes escenarios, con mayor referencia al grupo II de países:

- **Involución autoritaria:** En esta "Centroamérica convaleciente" de las guerras internas y de los desastres naturales y ante sus "cimientos débiles" pueden darse procesos de avance para estructuras y estilos políticos autoritarios y prácticas informales que logren minar el nivel de desarrollo democrático alcanzado en las dos décadas pasadas. Involución autoritaria se refiere entonces al avance de esquemas del autoritarismo tradicional como a la implantación de estilos de toma de decisiones de carácter no transparente que se prestan para debilitar aún más la institucionalidad democrática alcanzada. Indicadores de estas tendencias son la manifiesta implementación de estilos personalistas y presidencialistas con la suspensión de las vías institucionales y la reducción de los espacios públicos. Se vuelven a poner en escena esquemas de acuerdos de cúpulas extraparlamentarias e institucionales, las cuales, por su propia naturaleza, son ajenas a la idea democrática que se basa en la soberanía popular.

Un factor decisivo lo representan los partidos políticos: La debilidad de los partidos y su limitada implantación en las sociedades centroamericanas son parte y consecuencia de una cultura política tradicional que favorece esquemas personalistas y representaciones unipersonales, lo cual abre camino a regresiones autoritarias cuando la institucionalidad se encuentra vaciada por las prácticas neoliberales y alejadas del concepto del estado de derecho. La inclinación de la población hacia estilos de "mano dura", la expectativa en el gran líder son elementos de la cultura política tradicional de las nuevas democracias centroamericanas que pueden complementarse con los estilos y estructuras personalistas y clientelares en los partidos políticos.

- **Estabilización precaria de democracias defectuosas:** Se pueden considerar aquellos tipos de democracias en la zona gris entre una democracia consolidada y una tendencia hacia la involución autoritaria como "democracias defectuosas", lo cual no implica que sean formas de gobierno de por sí inestables, sino que corren el peligro de convertirse en estructuras que

pueden dar origen a esquemas de limitación en las garantías institucionales, los espacios ciudadanos, del estado de derecho etc. En este tipo de “democracia defectuosa” está garantizada la formalidad de los procesos electorales, pero al mismo tiempo se detectan déficits considerables en cuanto a los derechos ciudadanos, de minorías y humanos en general, lo cual junto con la incompleta autonomía de los poderes del estado (en especial del sistema judicial) impiden el avance en la consolidación de la democracia. Es el predominio de la política informal en los procesos de decisión que induce el peligro de un lento proceso de desmoronamiento de la institucionalidad y la práctica democráticas. De este manera, p. ej. los partidos políticos no pueden convertirse en instancias centrales del quehacer político, o más bien chocan con los intereses del ejecutivo en sistemas presidencialistas. A nivel de la sociedad civil no se logra tampoco la generación de capital social, es decir, de la confianza, de los hábitos de cooperación y de la renuncia a la violencia necesarios para avanzar hacia la consolidación democrática.

- **Evolución hacia la consolidación democrática:** Es característica de regímenes democráticos consolidados que los partidos políticos compartan los espacios de intermediación social con actores de la sociedad civil y los grupos de interés. La complementariedad entre representación territorial (partidos) y representación funcional (grupos de interés) constituye una de las metas centrales de los procesos de consolidación democrática, especialmente ante la tradicional debilidad de estos procesos de intermediación en las sociedades centroamericanas. Las tendencias de una creciente privatización de la intermediación entre círculos políticos e intereses privados pueden ser revertidas ante la autonomía y la diversificación de un ámbito muy abierto de actores sociales. La profundización del régimen democrático más allá de las reglas electorales, tiene que pasar por una democratización de los actores y relaciones internas de la sociedad civil. Un nuevo protagonismo de la sociedad civil caracterizará la fase de la consolidación democrática: Es necesario el fomento de un nuevo liderazgo político y social desde sus propias filas ante la creciente desautorización de los líderes políticos y la generación de mayor cohesión social e integración en las socieda-

des centroamericanas, para que la sociedad civil logre conciliar conflictos en su mismo seno que antes habían repercutido inmediatamente en el sistema político.

A pesar de la valoración crítica de la “sociedad civil” de muchas autoridades en Centroamérica, hay que reconocer que ésta ha jugado un papel central en los procesos de pacificación y reconciliación en base al apoyo externo. Como la democratización de Centroamérica no fue el resultado sólo del despliegue de las fuerzas endógenas, tampoco la consolidación democrática en la región resultará sólo desde su desempeño. Sin querer caer en visiones tutelares, se puede afirmar que esta región convalesciente dependerá también en el futuro del apoyo externo.

A manera de síntesis, se podría señalar que la variable independiente „governabilidad democrática“ está llegando a ser el elemento central para la definición del futuro democrático de América Central. Para lograr evitar la involución autoritaria y la existencia precaria de las democracias defectuosas habrá que lograr avances en cuanto a los niveles de gobernabilidad democrática, cuyo factor central en las condiciones centroamericanas reside en la complementariedad de los actores socio-políticos y el andamiaje institucional creado en Centroamérica. La incompatibilidad existente entre el alcance de las instituciones democráticas, el perfil y las actuaciones de los actores políticos y sociales puede convertirse a mediano plazo en el detonante de una crisis política abierta o el languidecimiento de la acción democrática en Centroamérica. Desde esta perspectiva resulta central mejorar la calidad de los actores sociales y políticos existentes, fortalecer el tejido social entre ellos y ayudar a encontrar nuevas formas de la acción social conjunta para evitar la fragmentación de las estructuras sociales que se encuentra en marcha en las sociedades de Centroamérica.

## Executive summary

This study starts from the premise that the phase of *transition to democracy* has been completed in Central America. In other words, transition to a politico-institutional regime has been achieved. This phase is regarded as having been completed with the coming into force of a democratic constitution and the functioning of constitutional organs. *The process of democratic consolidation*, however, still presents a challenge to Central American societies.

In portraying the current situation and future prospects of democratic development in Central America we apply a concept of democracy which manages to move from the vision of Robert A. Dahl, one that is “very slim” in terms of its limitation to political competence and participation, to a more rounded vision including not only the vertical dimension of relations between electors and elected, governors and governed, but also the horizontal dimension (missing in Dahl), in terms of control by grassroots forces of the democratic state and a constitutional guarantee of civil rights. Moreover, a third component, the transversal dimension of democracy, must also be taken into account. This was highlighted by Philippe Schmitter and Terry Karl, who argued that the democratic exercise of political power must be exclusive, and cannot accept veto positions and authoritarian enclaves which are not democratically legitimized.

### Paths to building democracy in Central America

We are faced with forms of democracy that are not yet complete and have yet to be consolidated, but which at the same time have a stable character. We see this type of democracy in the grey zone between authoritarianism and liberal constitutionalism as characterizing Central American reality. This leads us to conclude that they are partial democracies which, despite fulfilling the requirements of the vertical dimension of democracy, suffer from important limitations in respect of the horizontal and transversal dimensions.

#### **a) Electoral democracy and political culture**

The large number (56) of electoral processes in the region between 1981 and 1999 reflects the validity of electoral democracy. At the same time, growing abstentionism and disenchantment with politics and

politicians, combined with the poor reputation of political parties, call for continuous vigilance to safeguard the validity of democratic systems. One striking finding of surveys of public satisfaction with democratic institutions is their low popularity in fairly recent democracies and the high expectations that citizens place in the central organs of political activity. For the majority of people, democracy is still more a promise than a reality. In other words, from the citizens' point of view much remains to be done before democracy is complete. In the majority of countries one finds a positive evaluation of political systems and of the fairness of the electoral processes per se. At the same time, people in the region have very little confidence in political parties and Congresses. One should highlight, however, the positive evaluation of local governments. This is a positive factor for the future of Central American democracy.

### **b) Extending citizenship**

Democratization has been discussed from the perspective of opening public spaces and geared toward extending popular participation by extending citizenship, although there is a school of thought that detects rather an emptying of civic spaces or even identifies a situation in which people are "deprived of citizenship" as a consequence of social exclusion. One must acknowledge the growing tension between political inclusion as a result of democratic opening, and social exclusion as an element of the new phase of neoliberal economic development.

The question of extending citizenship is turning into a major factor for ensuring democratic governability. One immediate space is local democracy. Municipalities and local government offer the opportunity to generate local development processes that can help to overcome differences between sexes, ethnic groups and generations. A look at gender rapidly leads to the conclusion that greater equality between the sexes cannot be limited to constitutional guarantees, but must include elements sustaining social citizenship or citizens' entitlements to the historico-cultural or environmental heritage.

In this respect one has to start differentiating between the dimensions of civic responsibility (civil, political, social) and the actual levels of citizenship implemented (formal, substantive, practised). The concept of *substantive citizenship* emphasizes people's effective capacity to exercise their formal rights. However, effective action, in other words

*the exercise of citizenship* attaining the depth of political work, is only recent. This differentiation applies equally to the field of ethnic pluralism. In Central America. The clandestine citizenship exercised by indigenous peoples must be extended so as to achieve recognition of cultural plurality, both in respect of institutional development and in relation to collective action and representing the will of ethnic players.

### **c) Central America in 2020 – scenarios of democracy and participation**

In focusing on scenarios for the year 2020, it is very hard to show Central America as a homogeneous region, because we are faced with very different types of democratic development. There are well-established democracies like those in Costa Rica and Belize (group I); democracies such as Nicaragua, El Salvador and Guatemala (group II), with very recent processes of full popular participation. Having emerged from war, these states are for the first time seeking patterns of civic coexistence and forms of democratic political culture in which all social forces participate. A third group of countries, namely Panama and Honduras (group III), somehow acquired a democratic practice in the past, but it was temporarily interrupted by military rule and internal convulsions. The outlook for each of these three groups of countries is very different. Special emphasis is given in this study to the recently democratized countries: it was they that imprinted the seal of war on the region in recent decades, consequently it is on them that the future profile of Central American democracy per se will depend.

For the present study, the following scenarios have been constructed, with major reference to the group II states.

- **Authoritarian regression:** Central America is “convalescing” after internal wars and natural disasters, and given its “weak foundations” there could be moves toward authoritarian structures, political styles and information practices that could undermine the level of democratic development achieved over the past two decades. So “authoritarian regression” refers to the advance of patterns of traditional authoritarianism and to the implanting of non-transparent decision-making styles that could easily weaken the democratic institutions that have been set up. Indications of such trends are the manifest practice of personality-based and presidential styles, the suspension of institutional channels and

the reduction in public spaces. Patterns are emerging of decision-making by extra-parliamentary and institutional leaderships which, by their very nature, are alien to the democratic idea, which is based on sovereignty of the people.

Political parties are a critical factor. The parties' weakness and their shallow roots in Central American societies are part and consequence of a traditional political culture which favours personality-based patterns and individual representation. This opens up the way to authoritarian regression when institutions find themselves drained by neoliberal practices alien to the concept of the rule of law. People's inclination toward the "firm hand" type of rule, and expectations placed in a great leader, are elements of the new Central American democracies' traditional political culture that can be complemented by the personality-based, clientist ways and structures of the political parties.

- **Precarious stabilization of defective democracies:** Democracies of this type can be seen as "defective democracies" located in the grey zone between a consolidated democracy and a tendency toward authoritarian regression. This does not imply that these forms of government are unstable per se, but that they run the risk of being transformed into structures that could give rise to patterns of restriction of institutional guarantees, civic spaces, the rule of law, etc. In this type of "defective democracy" the formality of electoral processes is guaranteed, but considerable defects can be identified in terms of civil rights, minority rights and general human rights. Combined with the incomplete autonomy of state forces (especially of the judicial system), these deficits impede progress toward democratic consolidation. The predominance of informal politics in the decision-making processes leads to the danger of a gradual breakdown of democratic institutions and practices. For example, it prevents political parties from being transformed into central organs of political activity. Rather, they collide with the interests of the executive in presidential systems. What is more, at the level of civil society it is impossible to generate social capital, in other words the confidence, cooperative habits and renunciation of violence necessary for advancing toward democratic consolidation.

- **Evolution toward democratic consolidation:** It is a characteristic of consolidated democratic regimes for political parties to share spaces of social intermediation with players from civil society and interest groups. A central goal of processes of democratic consolidation is for territorial representation (parties) and functional representation (interests) to complement each other, especially in view of the traditional weakness of these intermediation processes in Central American societies. The trend toward increasing privatization of the intermediation between political circles and private interests may be reversed, given the autonomy and diversity of a very open field of social players. To make the democratic regime go deeper than mere electoral rule, the players and internal relations of civil society must be democratized. The phase of democratic consolidation will be marked by a new prominence of civil society. Given the growing disavowal of political leaders and the generation of greater social cohesion and integration in Central American societies, civil society needs to promote a new political and social leadership from its own ranks, so that it can reconcile conflicts at its own heart that previously impacted directly on the political system.

Despite the critical assessment of the “civil society” of many authorities in Central America, it must be recognized that it has played a central role in peacemaking and reconciliation processes based on external support. Just as the democratization of Central America did not result solely from the deployment of endogenous forces, democratic consolidation in the region will not result solely from their performance. Without wanting to resort to visions of tutelage, one can state that this convalescent region will also in future depend on external support.

Summing up, one could point out that the independent variable “democratic governability” is becoming the key element for defining the democratic future of Central America. To avoid authoritarian regression and safeguard the precarious existence of defective democracies, progress will have to be made in respect of levels of democratic governability. The key to this in Central American conditions is for the socio-political players and the institutional framework established in Central America to complement each other. The present incompatibility between the scope of the democratic institutions, the profile and the



performance of the political and social players, could in the medium term become the trigger of an overt political crisis or the weakening of democratic action in Central America. From this point of view, the key issue is to improve the quality of the existing social and political players, to strengthen the social fabric between them and to help in identifying new forms of joint social action, so as to avoid the fragmentation of the social structures that is under way in the societies of Central America.

## Introducción

Para la mayor parte de la región centroamericana, la década de los ochenta puede ser considerada como una década de conflictos armados que provocaron enormes costos, en términos humanos, sociales, económicos y políticos<sup>1</sup>. CEPAL estima en términos globales que para la región, esta década supuso un retroceso de 20 años en materia de indicadores de desarrollo económico y social, y una deuda social acumulada que tardará décadas en solventarse.

Sin embargo, los años ochenta también constituyeron un punto de inflexión en relación al carácter autoritario y militar de la mayor parte de regímenes políticos de Centro América, caracterizados por el no respeto a los procesos electorarios, la negación de las libertades democráticas y la violación sistemática de los derechos humanos fundamentales. En la década de los ochenta se van a desarrollar aperturas políticas que van a dar inicio a los procesos de transición democrática, aunque todavía en el marco de los conflictos armados y de un proceso de militarización a nivel regional. Es la época de las "elecciones con balas".

Los procesos de negociaciones de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que se desarrollan a distintos niveles y con distintas características durante los años ochenta, van a sentar las bases para la firma de los históricos Acuerdos de Paz en Nicaragua (Sapoa en 1988), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Tras la firma de la paz, se generan las condiciones internas necesarias para avanzar en los procesos de democratización, las cuales van a ser reforzadas por un nuevo entorno internacional.

Los avances experimentados en la democracia en Centro América en las dos últimas décadas pueden ser dimensionados a partir de la

---

<sup>1</sup> La guerra que vivió Guatemala durante 36 años, ha dejado según el informe: "Guatemala: nunca más", un saldo de 150 mil muertos, 50 mil desaparecidos, 1 millón de desplazados internos, 100 mil refugiados y 200 mil niños huérfanos. Tres de cada cuatro víctimas de la guerra fueron indígenas. Además, véase el Informe presentado por el proyecto interdiocesano para la recuperación de la memoria histórica (REMHI).

metodología desarrollada por el Freedom House<sup>2</sup>, consistente en clasificar a los países de acuerdo al grado de libertades que presentan en las áreas de derechos políticos y de libertades civiles, dentro de una escala de 1 a 7. El puntaje 1 representa un grado de libertad completa y el puntaje 7 un grado de total falta de libertad. En base a los puntajes obtenidos en estas dos áreas, los países son clasificados dentro tres grandes categorías: Países Libres (L); Países Parcialmente Libres (PL) y Países No Libres (NL).

Hacia finales de los años 70 - salvo Costa Rica con un puntaje de 1.1 - , ningún país centroamericano era considerado libre, y más bien clasificaban dentro de la categoría de “parcialmente libres”, de acuerdo a las siguientes puntuaciones individuales: El Salvador, 5.3; Guatemala, 3.5; Honduras, 6.3; y Nicaragua, 5.5. La década de los ochenta representó un retroceso en el grado de libertad de los países afectados directamente por los conflictos armados. Por su parte, Belice debuta con un puntaje de 1.2 para 1981-82.

Sin embargo, la finalización de los conflictos armados y los avances democráticos que le siguieron, explican que para 1998/99, mientras Belice y Costa Rica continuaban a la cabeza del grupo de países libres con una puntuación de 1.1 y 1.2 respectivamente, El Salvador, Honduras y Nicaragua obtuvieron una calificación de 2.3, con lo cuál se ubicaron en la categoría de países libres. Solamente Guatemala se mantuvo rezagada en la categoría de países “parcialmente libres”, al haber obtenido para ese período un puntaje de 3.4.

La mejoría observada en la calificación de los países centroamericanos en su conjunto dentro de la escala diseñada por Freedom House, puede considerarse un buen reflejo de los avances democráticos logrados en la región en las últimas dos décadas. Este desempeño guarda una significativa relevancia si se toma en consideración el pasado reciente de violaciones a los derechos humanos y a las libertades cívicas.

---

<sup>2</sup> Véase: [www.FreedomHouse.org](http://www.FreedomHouse.org): “Freedom House annual survey of Freedom in the World”.

Es en este contexto que en el presente informe se exploran los avances en materia de democracia electoral que se han venido construyendo en Centro América, analizándolos en relación al ejercicio pleno de la ciudadanía<sup>3</sup>.

El Informe está estructurado en cinco apartados. En el primer apartado se presenta una breve reflexión de carácter teórico para el abordaje de la democracia en Centro América. En el segundo apartado se realiza un análisis de la democracia electoral y la cultura política en Centro América, en el cuál se destacan los avances y retos. En el tercer apartado se aborda el tema de la expansión de la ciudadanía, como uno de los temas fundamentales para la consolidación democrática de la región. En el cuarto apartado se esbozan tres escenarios posibles para la evolución futura de los procesos de democratización en marcha en Centro América, siendo estos: la involución autoritaria; la estabilización precaria de democracias defectuosas, y la evolución hacia la consolidación democrática. Finalmente, en el quinto apartado se presentan las principales conclusiones que se derivan del estudio.

En el proceso de elaboración de este informe, los autores del estudio convocaron a un grupo de expertos y expertas de la región a participar con ponencias individuales en un taller de trabajo realizado en la ciudad de Managua, Nicaragua, el día 19 de agosto de 1999. Este grupo estuvo integrado por Mario Solórzano, Manuel Rojas, Leticia Salomón, Manuel Ortega Hegg, Raúl Leis, Isabel García, Enrique Gomariz, Carlos Fernando Chamorro, María Virginia Casasfranco y Jorge Solares, quienes con sus aportes a los temas planteados en el taller contribuyeron a una mejor comprensión de los procesos de democratización en Centro América. En este mismo taller, se contó con la participación y comentarios de Víctor Bulmer Thomas, Douglas Kincaid y Sabine Kurtenbach. A ellos y a ellas los autores presentan sus agradecimientos por sus valiosos aportes y recomendaciones. Desde luego, ninguno de ellos es responsable de las ideas expresadas en este informe.

---

<sup>3</sup> Un dato importante a considerar es que Centroamérica cuenta ahora con toda una generación que nació o creció en el marco de la realización de estos procesos electorales realizados en las dos últimas décadas, y que por tanto se han acostumbrado a ello.

## 1. El estudio sobre la democracia en Centroamérica

En el caso de la región centroamericana, partimos de la premisa que la fase de la *transición a la democracia* se ha completado, es decir, que se ha logrado el pase a un régimen político-institucional que se considera terminado con la vigencia de una constitución democrática y el funcionamiento de los órganos constitucionales. *El proceso de la consolidación democrática*, sin embargo, sigue siendo un reto de nuestros días para las sociedades centroamericanas. Esto es así no sólo porque tiene una mayor duración, sino porque es parte de un proceso de profundización y de la vigencia de hecho de procedimientos democráticos hasta aquel punto en el cual todos los grupos significativos de la sociedad aceptan las instituciones como legítimas. En base a este concepto de consolidación se consideran parte del proceso los cambios a nivel de las instituciones, de las actitudes y del comportamiento de las élites y de los ciudadanos en general. Desde este punto de vista, es necesario advertir que en el proceso de la consolidación tienen impacto un mayor número de factores que en la fase de la transición. Entre ellos se cuentan:

- factores político institucionales, p. ej. permanencia de tradiciones e instituciones pre-autoritarias, las condiciones mismas de la transición (derrumbe del autoritarismo, pactos de transición etc.), los tipos (militar o civil) y la base social de los regímenes autoritarios.
- factores ubicados a nivel de la intermediación política y social, p. ej. la fuerza de la sociedad civil, la calidad de las élites, el tipo de los conflictos sociales, étnicos etc. que marcan a las sociedades (cleavages) y la calidad de las transformaciones culturales en cuanto al impacto del cambio técnico y económico-social.
- factores que rigen en las condiciones marco como las condiciones del desarrollo económico y las influencias internacionales, un elemento que en la fase de la transición ha sido crucial para el desarrollo democrático de Centroamérica.

Estos elementos en su conjunto ilustran que una visión prospectiva en cuanto al futuro desarrollo de la democracia en Centroamérica tiene que considerar una cantidad considerable de factores. Además, hay que incluir aquella dimensión central que orienta las discusiones en

América Latina de manera especial: La visión de democracia en América Latina ha sido vinculada con la justicia social, lo cual hizo girar la atención del sistema de instituciones y de la competencia política entre los partidos, más hacia el tema de las oportunidades de participación social y económica. Por un lado, uno puede lamentar esta situación, ya que impone muchas exigencias a los aún tiernos procesos de democratización, pero por el otro lado esta característica es esencial para Centroamérica, donde antes los regímenes autoritarios se presentaban como „democracias de fachada“ con una práctica electoral que dejaba a muchos grupos sociales fuera del sistema político.

Desde el punto de vista analítico, esta afirmación es importante, ya que desde allí es posible llegar a una conceptualización de la democracia que logra transitar desde la visión “muy delgada” de Robert A. Dahl (1971 y 1989), en términos de su limitación a competencia y participación políticas, hasta una visión más completa que incluye no solamente *la dimensión vertical* de las relaciones entre electores y electos, gobernantes y gobernados, sino también *la dimensión horizontal* (ausente en Dahl) en cuanto al control de los poderes en base al estado de derecho y la garantía constitucional de los derechos civiles. Sin embargo, también hay que considerar un tercer componente, *la dimensión transversal* de la democracia, en la cual hicieron hincapié Philippe Schmitter y Terry Karl (1991) con el argumento de que el ejercicio democrático del poder político tiene que obedecer a una exclusividad que no puede aceptar posiciones de veto y enclaves autoritarios carentes de legitimidad democrática.

Aplicando estas tres dimensiones de democracia (Merkel, 1999) se abre la posibilidad de poder vislumbrar calidades de diferentes democracias, logrando calibrar mejor todas aquellas dimensiones que dominan la discusión sobre la democracia en América Latina: desde la delegativa (O’Donnell, 1992) sobre los regímenes híbridos (Karl, 1995), democracias electorales (Diamond, 1996) hasta las “democracias iliberales” (Zakaria, 1997).

Todos estos conceptos intentan explicar las formas de democracias incompletas, todavía no consolidadas, las cuales, sin embargo, al mismo tiempo tienen un carácter estable. Desde nuestro punto de vista, este tipo de democracias en la zona gris entre lo autoritario y lo

liberal-constitucional caracterizan la realidad centroamericana - con las excepciones de Belice y Costa Rica -, lo cual nos induce a pensar que se trata de democracias parciales, las cuales - aunque cumplen con los requisitos de la dimensión vertical de la democracia - padecen de importantes limitantes en cuanto a la dimensión horizontal y transversal. Esta categoría de democracia parcial trata de enfocar también aquellos elementos que logran englobar a las democracias centroamericanas en la perspectiva de su rendimiento político-institucional y social frente a sus respectivas sociedades. El problema central de este tipo de regímenes democráticos es la política informal: La institucionalidad formal democrática es minada por una práctica de política informal que sigue orientándose en los viejos esquemas de los acuerdos "debajo de la mesa" etc., un hiper-presidencialismo y la continuidad de imposiciones autoritarias que se tratan de esconder detrás de esta fachada de democracia formal. A este respecto, resulta preocupante en el caso de Nicaragua, el pacto entre sandinistas y liberales a finales de 1999, que se expresa en un paquete de reformas constitucionales y en la promulgación de una nueva ley electoral, "(la cual) representa una involución, ya que vuelve a devolver poderes omnímodos al Presidente de la República y reparte potestades en las dos principales fuerzas políticas del país"<sup>4</sup>.

Sin embargo, también estamos asistiendo al fenómeno contrario en cuanto la política busca su salvación en prácticas de política informal ante el rendimiento muy limitado de la nueva institucionalidad democrática, recurriendo a esquemas de intermediación extrainstitucionales, las cuales – dependiendo del caso concreto – pueden fortalecer o minar los niveles de desarrollo institucional ya alcanzados. Un ejemplo exitoso y positivo de concertación entre distintos sectores políticos y de la sociedad civil, es la experiencia del proceso de diálogo y concertación denominado "Encuentro Panamá 2000", para abordar los compromisos adquiridos por la nación panameña en torno al Canal y el

---

<sup>4</sup> INCEP. "Nicaragua. Paquete de reformas constitucionales aprobado: un balance preliminar de la consumación del pacto entre sandinistas y liberales". Guatemala, diciembre de 1999. El texto de la reforma parcial a la Constitución puede ser consultado en la Gaceta (Diario Oficial), Managua, año CIV, No. 13, 18 de enero del 2000.

uso del área revertida. Se abordaron cuatro temas: el Congreso Universal del Canal, el anteproyecto de la Ley de la Autoridad del Canal, el Plan General y Regional de la Autoridad de la Región Interoceánica, y la conversión y reutilización de las bases militares. "El Encuentro Panamá 2000, no sólo representó un acto ritual de encuentro civilizado entre oposición, oficialismo y sociedad civil; valioso de por sí, en países donde la cultura autoritaria ha prevalecido sino que permitió dar un salto adelante al poner a prueba la fuerza moral que implica el respeto a lo suscrito. El éxito alcanzado, sólo tiene un nombre: la honra de la palabra empeñada" (Solórzano, 1997, p. 88)<sup>5</sup>.

Esta situación de la política informal puede llegar a transformarse en un *problema de la gobernabilidad*, es decir, una situación, en la cual se ponen en entredicho todos los esquemas, los procesos e instituciones que en base a su interconexión y compatibilización logran edificar condiciones que favorecen la legitimidad, la representatividad y la participación en el ejercicio de la gestión política (Alcántara, 1994). El tema de la gobernabilidad se encuentra entonces en el centro de los procesos políticos y de los ejes centrales de enlace entre sociedad, sistema político y estado. Por lo tanto es allí donde se concretiza la forma específica en la cual el estado se relaciona con el ciudadano, es decir, las "arenas" en las cuales se genera el tipo de integración y cohesión de una sociedad concreta.

En efecto, la democratización ha sido discutida desde los espacios públicos y orientada en la ampliación de la participación de la población bajo el tema de la expansión de la ciudadanía. Aunque hay una corriente que más bien detecta un vaciado de espacios ciudadanos (Marques-Pereira/Rajchenberg, 1998) o reconoce hasta una situación de "desciudadanización" (Sarmiento, 1998, p. 54) como consecuencia de la exclusión social, hay que reconocer el hecho de una creciente tensión entre la inclusión política, resultado de la apertura democrática y la exclusión social, elemento de la nueva fase de un desarrollo económico neoliberal. La suspensión de los esquemas tradicionales de integración social afecta la esperada ampliación de los derechos ciudadanos y la definición de ciudadanía que los movimientos sociales,

---

<sup>5</sup> Al respecto, también puede verse: Leis, 1999.



partidos políticos y grupos de interés tratan de inscribir en la agenda política con la finalidad de institucionalizarlas en las políticas públicas. La *construcción de la ciudadanía* representa en este contexto el intento de lograr la implementación de los derechos civiles referidos a la libertad individual, los derechos políticos respecto a la participación en el ejercicio del poder político y los derechos sociales en el acceso al bienestar y la seguridad económica<sup>6</sup>. Estos derechos, sin embargo, no tienen un carácter cumulativo; más bien se concretizan con base en la configuración específica de la acción social para definir lo que una sociedad entiende y defiende como derechos de ciudadanía en una circunstancia histórica particular (Sojo, 1998).

Frente a las estructuras democráticas y las políticas para garantizar la gobernabilidad democrática, la ampliación de la ciudadanía adquiere una importancia central. En Centroamérica también y muy especialmente se requiere la ampliación de la ciudadanía clandestina que ejercen los pueblos indígenas. Desde este punto de vista se explica la intención de incluir no solamente las garantías constitucionales en la ciudadanía, sino también elementos sustantivos de la ciudadanía social o aquellos derechos que tienen los ciudadanos en el patrimonio histórico-cultural o ambiental. La variable que no podemos discutir en este contexto en profundidad es la apenas incipiente formación de un estado nacional, es decir las consecuencias de procesos incompletos y a veces bloqueantes de “state and nation building”.

En este contexto, se abre un nuevo debate sobre la gobernabilidad, la cuestión democrática y los derechos integrales en el marco de la ciudadanía que habrá que elevar al terreno conceptual y empírico para obtener conclusiones concretas en cuanto a la acción social y los rumbos de la actuación política<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Estos tres niveles de derechos ciudadanos corresponden al texto clásico de Marshall (1964).

<sup>7</sup> Se ha resaltado una cierta incompatibilidad de un análisis orientado en la gobernabilidad y de la extensión de la democracia: "...la gobernabilidad alude a una lógica de articulaciones del ejercicio del poder (lo más democrático posible), la ciudadanía refiere al ejercicio de los derechos que tiene como punto de partida la igualdad política de los ciudadanos", en: García y Gomáriz, 1999, p. 4.

## **2. La democracia electoral y la cultura política en Centroamérica: avances y retos**

Una novedad importante en el proceso político centroamericano, fue que para 1986, con el ascenso de Vinicio Cerezo a la presidencia de Guatemala, “por vez primera (...) todas las cinco naciones tenían gobiernos elegidos” (Booth, 1989, p. 7). Para comienzos de los noventa, en todos los países de la región se han elegido gobiernos civiles; y para mediados de los años noventa, en todos los países había ocurrido un traspaso de gobierno pacífico a un opositor, después de haber perdido en una elección. El caso más dramático fueron las elecciones de Nicaragua en 1990, en donde se enfrentaron el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) y 14 partidos opositores organizados en la Unión Nacional Opositora (UNO), en las que a juicio de algunos analistas “no significaban una simple reelección o cambio de gobierno en Nicaragua, sino la continuidad o el fin de las transformaciones revolucionarias iniciadas con la caída de la dictadura somocista” (Ortega Hegg, 1996, p. 58). Con el triunfo de la UNO en las elecciones de 1990, obteniendo el 54% de los votos, se cierra todo el período de transformaciones revolucionarias impulsadas por el FSLN, y tras la decisión del Frente Sandinista de reconocer su derrota en las urnas y convertirse en un partido que acepta el juego electoral como la única vía de acceso al poder, se reafirma la continuidad del proceso de democratización del país y sobre todo se crean condiciones para la estabilidad del sistema político al rechazar la vía armada y la violencia como método de acceso al poder.

Es sorprendente el número de procesos electorales que se han realizado en la región, a lo cual debe agregarse una valoración cualitativamente positiva sobre los mismos: existe un consenso en los analistas al señalar que estos procesos electorales han sido más libres, abiertos y competitivos que aquellos que les habían precedido. Muchos de estos han sido internacionalmente monitoreados y observados, como un nuevo rasgo de la política en la región.

Entre 1981 y 1999, en Centroamérica, Belice y Panamá se realizaron 56 procesos electorales, con un promedio de 2.95 elecciones por año, correspondiendo un promedio de 8 elecciones a cada uno de los países en este período; aunque hay diferencias importantes entre los países: 13 procesos electorales en Guatemala, 11 en El Salvador, 9

en Belice, 7 en Panamá, 6 en Honduras, y 5 en Nicaragua y Costa Rica. La realización de múltiples elecciones es un indicador del establecimiento de una democracia electoral en la región, independientemente de los cuestionamientos derivados del hecho que el proceso de instalación del mecanismo electoral ocurrió en el marco de la realización de profundos conflictos armados en los casos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

El único caso en donde la continuidad de la construcción de la institucionalidad democrática vinculada a la realización de procesos electorales se ha visto amenazada es en Guatemala, con el intento de golpe de estado promovido por el Presidente Jorge Serrano Elías. El 25 de mayo de 1993, se conoció la noticia de que el orden constitucional había sido roto, aunque la novedad era que en este caso el presidente civil había decidido disolver el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad. En respuesta a un consenso cívico-militar que se había gestado y atendiendo el requerimiento de la Corte de Constitucionalidad, el ejército obliga a Serrano a dimitir, y se abre un proceso de búsqueda de retorno al orden democrático, que culmina con la elección por el Congreso del hasta entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, como nuevo Presidente de Guatemala.

Durante estas dos últimas décadas, se han vivido momentos difíciles en algunos países centroamericanos, pero sin ruptura del orden institucional democrático. Por esta razón, al hacer un balance se afirma que las sociedades centroamericanas cuentan "con regímenes electorales estabilizados, que cumplen el mínimo de garantías formales y ante cuyo funcionamiento tanto perdedores como ganadores muestran conformidad. Esto es bastante en sociedades acostumbradas a cambios de gobierno abruptos, frecuentes y autoritarios" (Sojo, 1999, p. 73).

**Cuadro No. 1**  
**Centroamérica: Tipo de evento electoral por país, período 1981 – 1999**

País	Tipo de evento electoral						Total
	Asamblea Constituyente	Presidenciales	Legislativas	Municipales	Regionales	Referéndum	
Guatemala	1	6	4	6	-	2	19
El Salvador	1	6	5	5	-	-	17
Honduras	1	5	5	5	-	-	16
Nicaragua	-	3	3	2	3	-	11
Costa Rica	-	5	5	5	-	-	15
Panamá	-	4	5	2	-	2	13
Belice	-	-	4	5	-	-	9
Total	3	29	31	30	3	4	100

Fuente: Ricardo Córdova Macías. Centroamérica: una aproximación al abstencionismo electoral. Mimeo, San Salvador, julio de 1999.

Por la forma como se han estructurado la legislación electoral y los sistemas electorales en la región centroamericana, en torno a estos 56 procesos electorales<sup>8</sup> se han realizado 100 tipos distintos de eventos electorales. Esto se explica como consecuencia de que en la mayoría de los países (Honduras, Costa Rica, Nicaragua<sup>9</sup>, Panamá<sup>10</sup> y Guatemala<sup>11</sup>) hay elecciones generales en las que en una misma fecha se realizan elecciones presidenciales, legislativas y municipales; o debido a que se han realizado segundas vueltas para definir la elección presidencial.

En el Cuadro No. 1 se distingue el tipo de evento electoral por país, para el período 1981-1999. En tres casos se han realizado elecciones para Asamblea Constituyente; en 29 oportunidades se han realizado elecciones presidenciales<sup>12</sup>; 31 elecciones legislativas; 30 municipales; y 3 regionales, únicamente en el caso de Nicaragua para las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (en 1990, 1994 y 1998). Otro elemento a destacar es la casi ausencia de las expresiones de demo-

---

<sup>8</sup> Se contabiliza como un proceso electoral, independientemente si en la misma fecha se realizaron varias elecciones: presidenciales, legislativas y municipales; o algunas combinaciones de ellas.

<sup>9</sup> A partir de 1990.

<sup>10</sup> A partir de 1994.

<sup>11</sup> A partir de 1995.

<sup>12</sup> Incluyendo los 3 casos en Guatemala y 2 en El Salvador, en que ha habido segunda vuelta.

cracia plesbicitaria en los sistemas electorales de la región. Solamente se han realizado cuatro referendums sobre reformas constitucionales: 2 en Panamá (1992 y 1998) y 2 en Guatemala (1994 y 1999).

En cuatro de los seis países considerados, los viejos sistemas políticos han sido totalmente redefinidos. Se realizan elecciones en las que se eligieron asambleas constituyentes que redactan nuevas constituciones; y además se da un proceso paulatino por medio de las urnas hacia la instauración de gobiernos democráticos. En Guatemala se han realizado 3 elecciones presidenciales, 4 en El Salvador, 5 en Honduras, 3 en Nicaragua, 5 en Costa Rica y 4 en Panamá.

Belice tiene un sistema parlamentario en el cual el primer ministro es nombrado por el Gobernador-General de acuerdo a las mayorías en el parlamento. El primer ministro por su lado, puede lograr elecciones adelantadas en base a la disolución del parlamento.

Más impresionante es este récord si consideramos que han venido mejorando los aspectos técnicos de la organización de las elecciones y el contexto en el que se han realizado, de manera que desde hace unos años se les considera como elecciones competitivas, en tanto que reúnen cuatro requisitos: (a) sufragio universal de los adultos; (b) "fairness of voting", debido a procedimientos como el voto secreto y el conteo transparente, así como la ausencia de fraude electoral; (c) la posibilidad de ejercer el derecho para organizarse en partidos políticos y presentar candidatos; y (d) la periodicidad, es decir, que las elecciones se realicen regularmente en fechas legalmente preestablecidas.

Visto desde esta perspectiva, las elecciones realizadas han venido evolucionando hasta ser consideradas como elecciones libres, abiertas y competitivas, de acuerdo a los requisitos señalados anteriormente. Es más, en las elecciones realizadas en la década de los noventa, ya nadie ha planteado la realización de fraudes electorales y los perdedores han reconocido su derrota; aunque debe señalarse que todavía persisten algunos problemas técnicos, como lo veremos más adelante. En suma, en las nuevas elecciones, ya la ciudadanía centroamericana acude a votar con la certeza de que la voluntad popular expresada en las urnas será respetada.

## 2.1. El abstencionismo electoral

Un dato curioso, y hasta cierto punto irónico, ha sido que mientras la región centroamericana ha hecho un enorme progreso en términos de la realización de elecciones competitivas, con traspasos pacíficos de gobierno, este proceso ha sido acompañado de una relativamente baja participación electoral. El caso más dramático es el de Guatemala, con un 84.1% de abstencionismo en la consulta popular sobre las reformas constitucionales en 1994. A este problema no ha escapado Costa Rica, que en las elecciones de 1986, 1990 y 1994 tuvo un abstencionismo de alrededor del 18%, y para las elecciones de 1998 aumenta preocupantemente al 30%.

A pesar de la importancia que tiene el abstencionismo en Centroamérica, no se le ha prestado la importancia que este tema merece. Además, se presentan problemas metodológicos y de información<sup>13</sup>. Más complicada es la tarea de querer hacerlo de una manera comparada para la región centroamericana, debido a las diferencias en la actualización y calidad de la información disponible en los registros electorales. En este sentido, hubiera sido deseable comparar los niveles de votación con la población en edad de votar, pero debido a que esta información no estuvo disponible para todos los países, vamos a limitar nuestro análisis a la información sobre el abstencionismo en las 27 elecciones presidenciales (primeras y segundas vueltas)<sup>14</sup> que se han realizado en la región, para el período comprendido entre 1981 y 1999, calculando el abstencionismo en términos de la relación entre los votos válidos y el número de inscritos en el padrón o registro electoral.

---

<sup>13</sup> Uno de los problemas metodológicos que enfrentan los investigadores, es la dificultad en el acceso a la información, sobre todo debido a los problemas que existe con los registros o padrones electorales. Un segundo problema es la dificultad de obtener información confiable sobre los estimados de la población en edad de votar para cada uno de los años en que ha habido elecciones. Estos son problemas que confronta cualquier investigador al analizar el abstencionismo en cada uno de los países.

<sup>14</sup> No hay información disponible sobre el padrón electoral para las elecciones presidenciales de 1984 en El Salvador (primera y segunda vuelta).

**Cuadro No. 2**  
**Abstencionismo en las elecciones presidenciales en Centroamérica**  
**(1981-1999)**

<b>Guatemala</b>	30.7% (1985, 1ª vuelta)	34.6% (1986, 2ª vuelta)	43.6 % (1990, 1ª vuelta)	54.7% (1991, 2ª vuelta)	53.2% (1995, 1ª vuelta)	63.1% (1996, 2ª vuelta)
<b>El Salvador</b>	54.9% (1989)	47.2% (1994, 1ª vuelta)	54.5% (1994, 2ª vuelta)	61.4% (1999)		
<b>Honduras</b>	22% (1981)	19% (1985)	24% (1989)	35% (1993)	27.7% (1997)	
<b>Nicaragua</b>	24.6% (1984)	13.8% (1990)	23.6% (1996)			
<b>Costa Rica</b>	21.4% (1982)	18.2% (1986)	18.2% (1990)	18.9% (1994)	30% (1998)	
<b>Panamá</b>	26.5% (1984)	23.2% (1989)	26.3% (1994)	23.8% (1999)		

Fuente: Ricardo Córdova Macías. Centroamérica: una aproximación al abstencionismo electoral. Mimeo, San Salvador, julio de 1999.

Dos son los hallazgos principales que quisiéramos destacar del Cuadro No. 2. En primer lugar, en la región se observa una tendencia hacia el incremento en los niveles de abstencionismo. En Guatemala pasa del 30.7% en 1985 al 63.1% para 1996; en El Salvador pasa del 54.9% en 1989 al 61.4% para 1999; mientras que en Honduras crece del 22% (1981) al 35% en 1993 y luego se reduce al 27.7% para 1997; en Costa Rica aumenta del 21.4% en 1982 al 30% en 1998. Solamente en los casos de Nicaragua y Panamá se ha mantenido relativamente estable.

En segundo lugar, al ordenar los países de la región centroamericana de acuerdo al nivel de abstencionismo, tenemos que los países con un nivel más bajo de abstencionismo son Nicaragua, Panamá y Costa Rica, con alrededor del 20-25%. En una posición intermedia tenemos a Honduras que gira alrededor del 30%. Luego tenemos a los países con un mayor nivel de abstencionismo: Guatemala y El Salvador, que oscilan entre el 55-60%.

En el caso de las elecciones parlamentarias en Belice, el abstencionismo fue del 25.03% en 1984, el 27.4% para 1989 y el 27.9% para 1993. Por esta razón, se podría clasificar a Belice en una posición intermedia, en lo que al abstencionismo en la región se refiere.

Si bien los factores explicativos del abstencionismo están enraizados en la historia, factores de cultura política, la legislación electoral y las particularidades de cada uno de los procesos políticos; aún así es

curioso ver ciertos elementos comunes para toda la región. El abstencionismo está relacionado con el desencanto democrático, es decir, tiene relación con el desprestigio de los partidos políticos, los políticos y la política, que ha llevado a un divorcio entre la política y la vida cotidiana de los ciudadanos. Existe una percepción que se va generalizando, de que se vote o no, e independientemente de quien gane, esto no tiene ningún impacto para mejorar las condiciones de vida de la población.

Un trabajo reciente sobre el abstencionismo electoral en El Salvador, plantea como hipótesis principal de trabajo “que la mayor parte del abstencionismo de los salvadoreños se explica por la apatía e indiferencia ciudadana a participar en el proceso electoral, y no tanto por las fallas del sistema electoral en sí mismo” (Cruz, 1998, p. 25). En este sentido, el abstencionismo “sería producto de una profunda falta de confianza en el sistema político (...), este desencanto estaría producido por la percepción de que a pesar de los repetidos eventos electorales, de los sucesos políticos – como los Acuerdos de Paz - y del relevo de los distintos gobiernos, la situación del país y en especial las condiciones de vida de las mayorías no han mejorado substantivamente. Así, los absentistas más comunes serían las personas que se encuentran en desventaja social: los pobres y marginados. (...) El problema entonces no está en el sistema electoral en sí mismo, sino más bien en el sistema político, pues es el que, a juicio de la ciudadanía, no ha sido capaz de ofrecer alternativas de resolución a los problemas principales del país” (Cruz, 1998, pp. 60-61).

En otro estudio se comenta el abstencionismo electoral costarricense en los siguientes términos: "En Costa Rica, con el sistema más estable y antiguo, el nivel de abstencionismo de las elecciones de 1998, significativamente más alto que en las nueve elecciones anteriores, puede asociarse a una confluencia de factores. Destaca el malestar ciudadano con la política y los partidos, en especial respecto de los dos grandes partidos mayoritarios, porque, en ambos casos, obtuvieron una cantidad absoluta de votación menor que la anterior elección. La denuncia cruzada de casos de corrupción es indicativamente señalada por las encuestas de opinión como causa del desinterés ciudadano por la política. La progresiva elitización de cuadros y decisiones políticas tiende a incrementar la distancia relativa



entre el "mundo" de la política y las condiciones reales de vida y de trabajo de la población". (Sojo, 1999, pp. 77-78).

En el caso de Nicaragua, sus bajos niveles de abstencionismo se deben a la experiencia previa de organización y participación durante la experiencia de la revolución popular sandinista, aunque con un déficit en la parte de la institucionalidad democrática (Barnes, 1998).

## 2.2. Los sistemas electorales

Por sistema electoral entendemos "el conjunto de normas jurídicas jerarquizadas, que definen sujetos, derechos y obligaciones, procedimientos e instituciones, necesarios para la realización de los procesos electorales, mediante los cuales se eligen a los gobernantes en las democracias representativas" (Ulloa, 1997, p. 17). Desde comienzos de los años 1980, se ha requerido para la realización de los procesos electorales la promulgación de una nueva legislación electoral: en Guatemala la "Ley electoral y de partidos políticos" es de 1985 y el reglamento de la ley electoral es de 1987; en Honduras la "Ley electoral y de las organizaciones políticas" es de 1981; en El Salvador hay una "ley electoral transitoria" de 1984 y luego se promulga el "Código Electoral" en 1988, otro en 1993 y el más reciente en 1997; en Nicaragua hay una primera ley electoral en 1988 (Leyes 43 y 56), se emite otra en 1996 y se promulga una nueva "Ley electoral" en el 2000; y en Panamá el "Código Electoral" viene de 1988. Para todas estas leyes se ha ubicado el momento de promulgación, aunque obviamente han sufrido varias reformas. El caso de Costa Rica resulta ser la excepción, pues acá el Código Electoral (Ley 1536) es anterior, aunque también ha sido reformado.

Si bien con la promulgación de las nuevas leyes electorales se ha dado un importante impulso al proceso, es evidente que se requiere avanzar en las reformas electorales en todos los países de la región. En el Informe 1999 del Estado de la Región se destacan tres aspectos centrales para la vigencia de reglas electorales equitativas en todos los países del istmo (pp. 212-213):

"(1) La actualización y depuración permanente de los registros electorales es una tarea de primera importancia para el desarrollo de los sistemas electorales, así como para la legitimidad de la

organización electoral. Por ello en la región existen tres retos esenciales: (a) asegurar la inclusividad de los registros, de modo que todo ciudadano en edad de ejercer el voto cuente con una inscripción cierta y con un documento de identificación electoral seguro; (b) mejorar los sistemas de actualización, asociados básicamente, aunque no en forma exclusiva, con los cambios de residencia de los electores, y los sistemas de depuración referidos a la eliminación de las defunciones y las inhabilitaciones por razones judiciales, de modo que los electores con derecho a voto sean los que efectivamente lo tengan; (c) asegurar la calidad de la información incluida en los registros electorales, de modo que se eviten problemas de dobles inscripciones o alteraciones en los datos básicos del elector, que puedan limitar el derecho a ejercer el voto.

(2) Reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales (la sobre o subrepresentación de votantes) por tasas de números de electores por escaño muy diversas. Ciertamente, todo sistema electoral tienen algún grado de desproporcionalidad; sin embargo, la evidencia preliminar pareciera sugerir que en las nuevas democracias esta desproporcionalidad puede ser más alta.

(3) Mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los tribunales electorales. Las debilidades institucionales de estos organismos dan pie a dudas sobre la credibilidad del proceso y los resultados electorales, un cuestionamiento que puede afectar la legitimidad misma de los sistemas políticos, como el caso que ilustra Nicaragua."

La nueva agenda de la reforma electoral en Centroamérica tiene tres grandes componentes: (a) la necesidad de acercar el sistema al votante (documento único, voto domiciliario, etc); (b) la necesidad de legislar a los partidos políticos; y (c) la ciudadanización de los organismos electorales.

### 2.3. Los partidos políticos

El avance democrático en Centroamérica, lamentablemente no ha sido acompañado por un proceso de modernización y democratización de los partidos políticos, que más bien continúan siendo estructuras centralizadas y autoritarias. Además, los distintos estudios de opinión

pública señalan un creciente desencanto de la población con los partidos políticos, aspecto que comentaremos más adelante.

Rodolfo Cerdas ha planteado que los partidos políticos centroamericanos, "actores por antonomasia del sistema político, presentan una doble debilidad: de un lado, la que naturalmente se deriva de su relativamente reciente activación, al retroceder los militares y ceder el campo a los civiles en el manejo de la cosa pública. De otro, el hecho inédito de sufrir el desgaste que se les reconoce a formaciones partidarias de más larga data en otras latitudes y que se hace presente en los partidos centroamericanos" (1993, pp. 5-6). Esta crisis se estaría manifestando de distintas maneras<sup>15</sup>: desactualización de las dirigencias; la desideologización; problemas de identificación entre partidos y cúpulas, y los problemas de incomunicación; la impunidad de dirigentes en relación a delitos cometidos contra la hacienda pública; la falta de ética, y la instrumentación que se hace de las instituciones públicas, que se expresa como un "divorcio entre el dicho y el hecho, entre el programa de campaña y la práctica gubernamental desde el poder, entre el candidato y el representante electo, sea éste diputado o presidente" (Cerdas, 1993, p. 173). Las consecuencias de todo este proceso serían la falta de credibilidad de los dirigentes y la pérdida de legitimidad de los partidos.

En esta perspectiva de análisis sobre los partidos políticos centroamericanos, Jorge Rovira señala que "los partidos políticos existentes en la escena centroamericana actual tenderían, más que a apuntalar y a desarrollar la legitimidad del régimen, a debilitarla, vía precisamente del debilitamiento de su propia legitimidad partidaria. A la postre, esto, si persiste en el largo plazo, sería (...) un factor que contribuiría a la inestabilidad de estas democracias emergentes" (1993, p. 163).

No obstante la crisis de los partidos, varios autores argumentan en favor de que no puede existir democracia sin partidos. "Los desarrollos democráticos necesitan establecerse sólidamente porque no hay democracia sin partidos políticos, con base en una ciudadanía activa. Los partidos, como actores políticos decisivos en esa construcción

---

<sup>15</sup> Véase Cerdas, 1993, pp 167-180.

política, no han logrado constituirse plenamente y ello puede ser asumido como causa de las debilidades de la democracia política o como consecuencia de la misma. La historia de sus vicisitudes y de su vigencia es diversa en cada país. Algunos, no por ser más antiguos están hoy día más estructurados." (Torres Rivas, 1996, p. 31).

Un problema básico en Centroamérica es el monopolio de los partidos políticos para las elecciones presidenciales y legislativas, aunque varios países lo han roto en el caso de las elecciones locales."No hay en la región barreras difíciles de superar para la inscripción de partidos, e incluso en países como Honduras y Guatemala, los requisitos son poco exigentes. De manera similar, las causales de desinscripción son mínimas: abstenerse de participar en una ronda electoral o no obtener una pequeña proporción de votos" (Proyecto Estado de la Región, 1999, p. 213).

Un segundo problema es la urgente necesidad en la región de contar con un adecuado marco regulatorio para los partidos políticos. Honduras y Guatemala tienen leyes electorales y de partidos políticos; mientras que el resto de los países centroamericanos tienen códigos o leyes electorales, en las cuales en pocos artículos se regulan aspectos que tienen que ver con los partidos. Independientemente de que se haga a través de una Ley de Partidos o en el Código Electoral, se requiere mejorar el marco regulatorio para los partidos, al menos en dos ámbitos:

(a) la regulación del financiamiento público y privado. Esto evitará el problema potencial que ya empieza aparecer, de acusaciones o denuncias de casos de dineros presuntamente provenientes de fuentes ilegales, como el narcotráfico y otros actos de corrupción.

(b) institucionalizar y democratizar los procesos para elegir a los candidatos y dirigentes de los partidos. En la actualidad, esta es prácticamente una facultad de los organismos de dirección de los partidos, cuando lo que se requiere es más transparencia en estos procesos, a efectos de que pueda participar la militancia del partido de una manera directa (elecciones internas donde todos los miembros votan) o indirecta (cuando se elige en Convenciones o Asambleas donde participan delegados en representación de las distintas estructuras partidarias). Esto permitiría enfrentar el problema de las numerosas escisiones en los partidos políticos, de aquellas perso-

nas que aspiraron a una posición y perdieron. Si hay reglas claras y la institucionalidad adecuada, entonces se puede enfrentar el reto de reconocer como legítimo que cualquier miembro aspire a un puesto de dirección o de elección popular, y puedan competir en igualdad de oportunidades.

#### 2.4. Sistema de partidos: número y competencia

En el Informe del Estado de la Región (1999, pp. 214-215) se analiza el sistema de partidos en la región, sobre la base de que el grado de institucionalización de un sistema de partidos políticos es muy importante para el funcionamiento de la democracia electoral. Se distingue entre: (a) sistemas poco institucionalizados, con gran cantidad de partidos que surgen y fenecen rápidamente, con grandes transferencias de caudal electoral entre partidos, y que tienen serias dificultades para crear estabilidad política y políticas de gobierno estables; y (b) sistemas institucionalizados, con partidos permanentes y caudales electorales poco fluctuantes, y que tienen mayor capacidad de representación de intereses y de crear bases sociales más sólidas para los gobiernos.

En Centroamérica encontramos ambos sistemas de partidos. Por un lado existen sistemas de partidos relativamente antiguos, que tienden a ser sistemas bipartidistas estables; y por otro lado, existen sistemas de partidos más nuevos, que tienden al multipartidismo inestable:

##### (a) Los sistemas bipartidistas institucionalizados

"En Honduras y Costa Rica, el número efectivo de partidos es cercano a dos, tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas, y la volatilidad es particularmente baja, en especial en las elecciones para presidentes. Se trata de sistemas de partidos institucionalizados, en los cuales cabe esperar una orientación centrista de los principales partidos, de acuerdo con la predicción de Downs para sistemas bipartidistas". (Proyecto Estado de la Región, 1999, pp. 214-215)

En el caso de Belice, tenemos un sistema bipartidista institucionalizado, ya que desde 1979 están los dos partidos (PUP y UDP) en el parlamento como únicos representantes populares.

## (b) Los sistemas multipartidistas inestables

"El segundo tipo de sistema de partidos es el más reciente, que se caracteriza por una tendencia al multipartidismo y la alta volatilidad. Este es el caso de Guatemala, El Salvador y Panamá, países en los cuales el número efectivo de partidos ronda tres o más y la volatilidad es usualmente mayor a un 40%; es decir que, de una elección a otra, cuatro de cada diez electores cambian banderas (...) El sistema de partidos nicaragüense es un caso especial. El número efectivo de partidos es bajo, tiene un formato bipartidista, pero su volatilidad es elevada. Esta extraña combinación puede explicarse como sigue: se trata de un sistema polarizado que enfrenta al FSLN, único partido que mantiene su caudal electoral, con coaliciones sucesivas de partidos antisandinistas. En otras palabras, la polarización se mantiene, pero cambian los actores." (Proyecto Estado de la Región, 1999, pp. 214-215)

Un dato curioso señalado por algunos analistas en el caso de Guatemala, es que las elecciones producen o generan legalidad y legitimidad que se agota rápidamente, como es el caso de los partidos que llegan al gobierno, para luego desaparecer o casi desaparecer<sup>16</sup>.

## 2.5. La cultura política en Centroamérica

En las últimas décadas hemos presenciado un notable desarrollo en los estudios sobre la cultura política, que desde distintas perspectivas han planteado que la democracia requiere de una cultura política democrática<sup>17</sup>. En un trabajo reciente, Seymour Martin Lipset (1998)

---

<sup>16</sup> Es el caso de la Democracia Cristiana Guatemalteca, del MAS y pareciera ser el futuro del PAN.

<sup>17</sup> Dos estudios recientes que han tenido un gran impacto en la comunidad académica, son: 1. En años recientes se ha producido un renacimiento del interés en el impacto de la cultura política de las masas sobre el tipo de régimen. Ronald Inglehart (1988) argumenta en "The Renaissance of Political Culture", en favor de la posición que afirma que las creencias de las masas o del público en general son un gran determinante del régimen político. El argumento central de Inglehart es que la democracia en Europa y las naciones angloamericanas ha surgido históricamente mediante un largo proceso de cambio socio-cultural que se inició con el surgimiento del protestantismo, que au-

plantea que la democracia "requiere de una cultura de apoyo a la misma, la aceptación por parte de la ciudadanía y las élites políticas de los principios fundamentales de la libertad de expresión, libertad de los medios de comunicación y libertad de asociación, los derechos de los partidos políticos, el estado de derecho, los derechos humanos y otros valores similares. Tales normas no se producen de la noche a la mañana".

El tópico de la cultura democrática como elemento de los procesos de transición democrática ha sido tratado de una manera muy marginal en la literatura correspondiente. Mayoritariamente se aborda la cultura democrática como parte de los procesos de consolidación democrática, aduciendo la insostenibilidad de una "democracia sin demócratas" a largo plazo. Es de esta manera que se vincula la llamada "dimensión subjetiva de la política" con las transformaciones acaecidas en las nuevas democracias de Centroamérica, quedando establecido que son los valores, actitudes y creencias junto a las condiciones institucionales, los factores que estructuran y dan coherencia a la sociedades.

En esta perspectiva, al analizar el tema de la cultura política en la transición democrática centroamericana, se han identificado algunos rasgos de la cultura política autoritaria heredada que se constituyen en retos para el proceso de construcción democrática. Así, se ha señalado que

---

mentó la receptividad de las poblaciones ante el capitalismo, lo que a su vez produjo más altos niveles de desarrollo económico. El crecimiento económico y los niveles de vida más altos condujeron a un aumento de la confianza interpersonal entre los ciudadanos, lo que a su vez llevó al desarrollo de una cultura cívica y por último al surgimiento de los regímenes democráticos. 2. El estudio de Robert Putnam (1993) sobre los niveles de desarrollo regional en Italia. Putnam logró establecer que en un país como Italia, en donde el regionalismo está caracterizado por problemas estructurales de índole económica y social, también existen diferencias culturales que tienen que ver con la democracia del país. En concreto, su argumento central es que las tradiciones culturales de una región contrastando el estilo político cooperativo del norte con el de tradición más jerárquica del sur fue el predictor más poderoso del desempeño de sus respectivos gobiernos. Es más, Putnam ha señalado que estas tradiciones culturales muestran profundas raíces históricas en patrones tempranos de asociación cívica.

“Las transiciones que están ocurriendo en Centroamérica determinan procesos de cambio global y profundo en sus estructuras políticas, socio-económicas y culturales (...) Los procesos de cambio político, económico, cultural, tienen sus propios ritmos, y es inevitable que algunos se adelanten o se pospongan (...) Para la consolidación de la vida democrática tiene que surgir una cultura política democrática, con la cadencia que permita tanto la tradición del pasado autoritario, como inercia, pero con el dinamismo que como incentivo deba transmitir la fuerza moral de los valores del respeto a los derechos humanos, de la tolerancia, del diálogo, que la reciente experiencia histórica valoriza en sus resultados” (Torres Rivas, 1996, pp. 28-29).

En el caso de Honduras, en un estudio reciente se ha comentado el legado y persistencia de una cultura autoritaria, en dos niveles:

- (a) "La larga y profunda influencia de los militares en la vida política del país, contaminó a la cultura política hondureña de una visión autoritaria, vertical y excluyente, lo cual se tradujo en actitudes, creencias y valores que desnaturalizan la construcción de un verdadero proceso de construcción democrática. Este hecho se aprecia con mayor intensidad en los políticos, pero también se evidencia en las organizaciones de la sociedad civil y en la ciudadanía en general. Lo anterior explica la debilidad de la base cultural que soporta el proceso de construcción democrática y la fragilidad de la institucionalidad democrática".
- (b) Y en forma de resistencia política al establecimiento de una democracia participativa: "La cultura autoritaria, de larga data en el proceso político hondureño, alimentó un espíritu de exclusión política que viene desde la cima del sistema político, pero que se nutre, también, de un proceso de autoexclusión, alimentado con cierta indiferencia ciudadana ante los temas de interés público y una exagerada presencia del Estado en la vida privada, lo cual arraigó en la ciudadanía un sentido del acomodo y del desentendimiento de los deberes y derechos ciudadanos. Los políticos se acostumbraron a gobernar sin consultar y sin tener en cuenta la opinión de la ciudadanía que los eligió con su voto" (Salomón, 1999).



Es en este marco de un reciente interés en el tema de la cultura política en Centroamérica, que se han desarrollado varios estudios de carácter empírico<sup>18</sup>. Tomando como base dos estudios recientes sobre la cultura política en Centroamérica, en este apartado nos interesa reportar hallazgos empíricos recientes e importantes de la cultura política centroamericana, que son relevantes para comprender algunas percepciones sobre la democracia, en torno a cuatro tópicos: (a) valoraciones sobre las elecciones y la democracia, (b) niveles de apoyo para el sistema de gobierno, (c) opiniones sobre la igualdad ante la ley, y (d) la preferencia de la democracia como forma de gobierno.

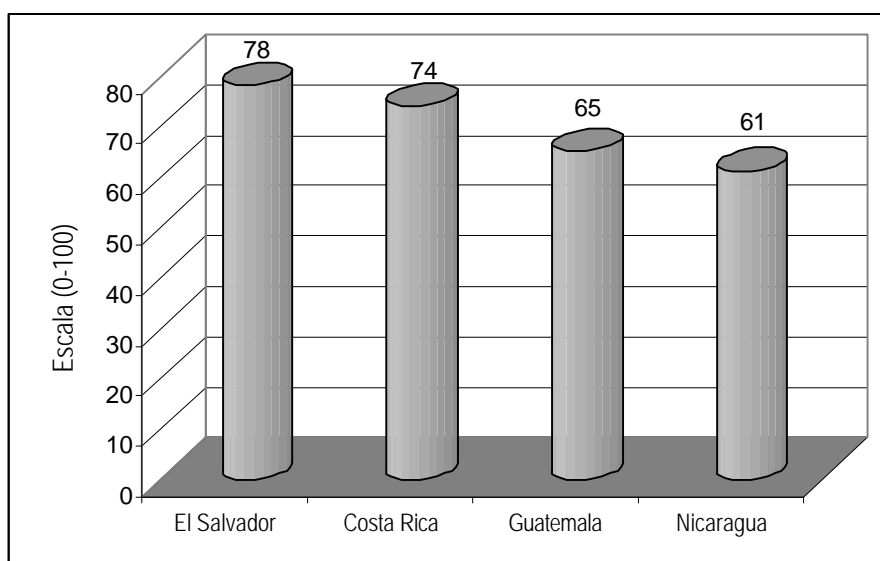
---

<sup>18</sup> Véase: Córdova y Maihold (1995), Seligson y Córdova (1995), Briones y Ramos (1995), PNUD (1998), Florisabel Rodríguez et al (1998), Seligson et al (2000).

### 2.5.1. Percepciones en torno a las elecciones y la democracia

En un estudio de opinión pública sobre la cultura política centroamericana, realizado por FLACSO Programa El Salvador entre junio-agosto de 1999 y que cubrió cuatro países (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), se preguntó a los encuestados: ¿Qué tan libres fueron las últimas elecciones? y ¿Qué tan limpias fueron las últimas elecciones<sup>19</sup>? Los valores de las respuestas fueron transformados en una escala 0-100 puntos<sup>20</sup>.

Gráfica No. 1  
Centroamérica 1999: ¿Qué tan libres fueron las últimas elecciones?



Sig.<.001; N = 5.078

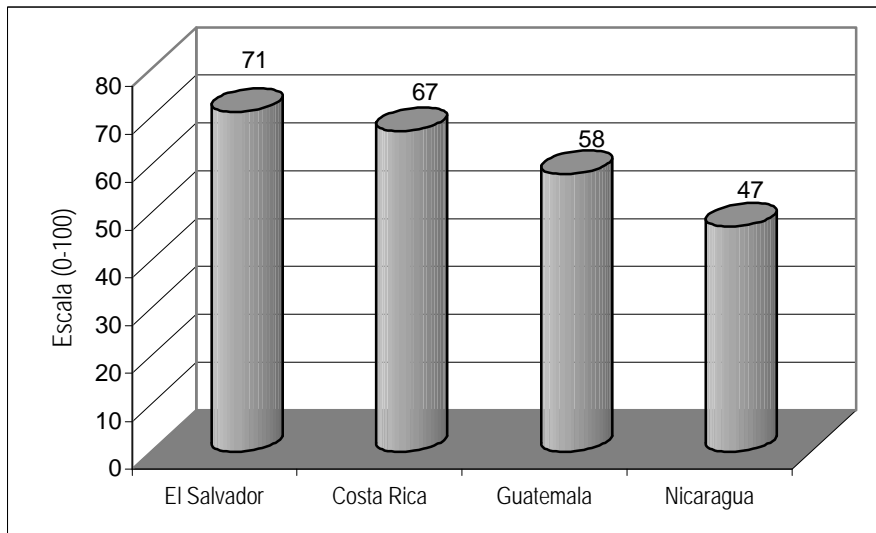
En términos generales, se aprecia que los centroamericanos tienen una valoración positiva sobre la libertad que tuvieron para votar por el candidato de su preferencia. No sorprende que Costa Rica tenga un puntaje bastante alto (74%), sin embargo, lo que sí es sorprendente es que El Salvador tenga un puntaje (78%) superior al de Costa Rica, mostrando un apoyo muy fuerte a la creencia de que las elecciones

<sup>19</sup> Los datos sobre la encuesta de FLACSO Programa El Salvador, que se presentan en este Informe han sido tomados de: Córdova y Seligson (1999).

<sup>20</sup> En total se realizaron 5.078 encuestas en los cuatro países; con muestras nacionales probabilísticas, representativas a nivel de cada uno de los países.

son libres en El Salvador. Guatemala y Nicaragua exhiben un puntaje mucho más bajo (65% y 61%, respectivamente).

**Gráfica No. 2**  
**Centroamérica 1999: ¿Qué tan limpias fueron las últimas elecciones?**



Sig.<.001; N = 5.078

En relación a la segunda pregunta, los resultados son bastante similares, aunque en general hay un nivel más bajo de creencia que las elecciones fueron limpias, es decir sin trampa. El Salvador y Costa Rica tienen un puntaje más alto (71% y 67% respectivamente) y Guatemala y Nicaragua se posicionan en un extremo más bajo (58% y 47% respectivamente). Nótese que con la excepción de Guatemala, el resto de países se encuentra en el extremo positivo de la valoración, es decir arriba del 50%.

En este mismo estudio se preguntó la opinión sobre ¿qué tan democrático es el país?, en una escala que contempla cuatro opciones: mucho, bastante, poco y nada.

**Cuadro No. 3: Centroamérica 1999: ¿Qué tan democrático es el país?**

¿Qué tan democrático es el país?	PAIS				Promedio
	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	
Nada	9.5%	7.1%	12.9%	2.8%	7.8%
Poco	57.6%	51.3%	55.9%	25.8%	46.7%
Bastante	23.8%	26.3%	19.6%	34.9%	26.6%
Mucho	9.1%	15.3%	11.5%	36.6%	18.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

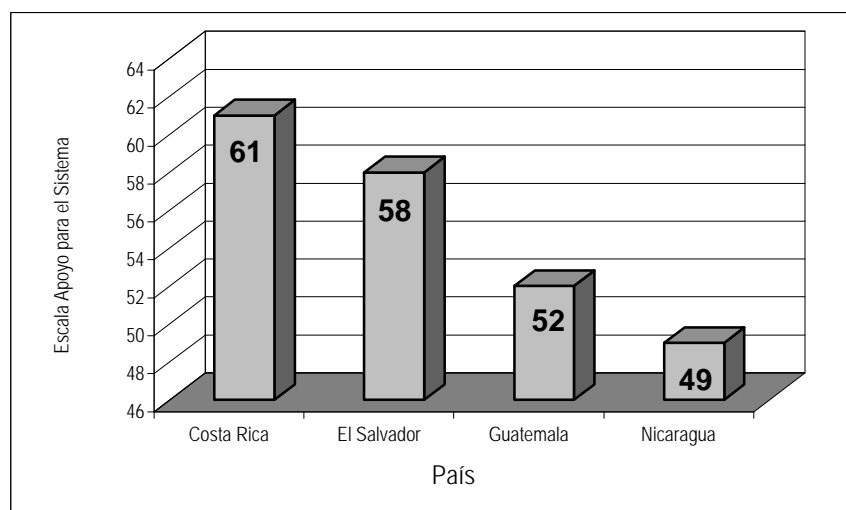
N = 5.078

En promedio para la región, el 7.8% piensa que su país no es nada democrático, mientras que casi la mitad de la población (46.7%) piensa que es poco democrático, un 26.6% opina que es bastante democrático y únicamente un 18.9% manifiesta que es muy democrático. Es decir, el 54.5% de los centroamericanos opinan que sus países son poco o nada democráticos. Sin embargo, hay diferencias significativas entre los países. Costa Rica exhibe la valoración más positiva sobre el carácter democrático de su país: 36.6% opina que mucho, 34.9% que bastante, 25.8% que poco, mientras que solo un 2.8% opina que nada. En una situación intermedia se encuentra el caso de El Salvador, con un 15.3% que opina mucho, un 26.3% bastante, un 51.3% que opina poco y un 7.1% que es nada democrático. Y con una evaluación más baja tenemos los casos de Guatemala y Nicaragua, con un 67.1% y 68.8% respectivamente, que opinan que su país es poco o nada democrático.

### 2.5.2. Los niveles de apoyo para el sistema de gobierno

En este mismo estudio de FLACSO se analizan los niveles de apoyo para el sistema de gobierno, utilizando un índice compuesto por cinco preguntas, en una escala con un formato 0-100. Los resultados son presentados en la siguiente gráfica.

**Gráfica No. 3**  
**Centroamérica 1999: Apoyo para el sistema de gobierno**  
 (Escala Compuesta)

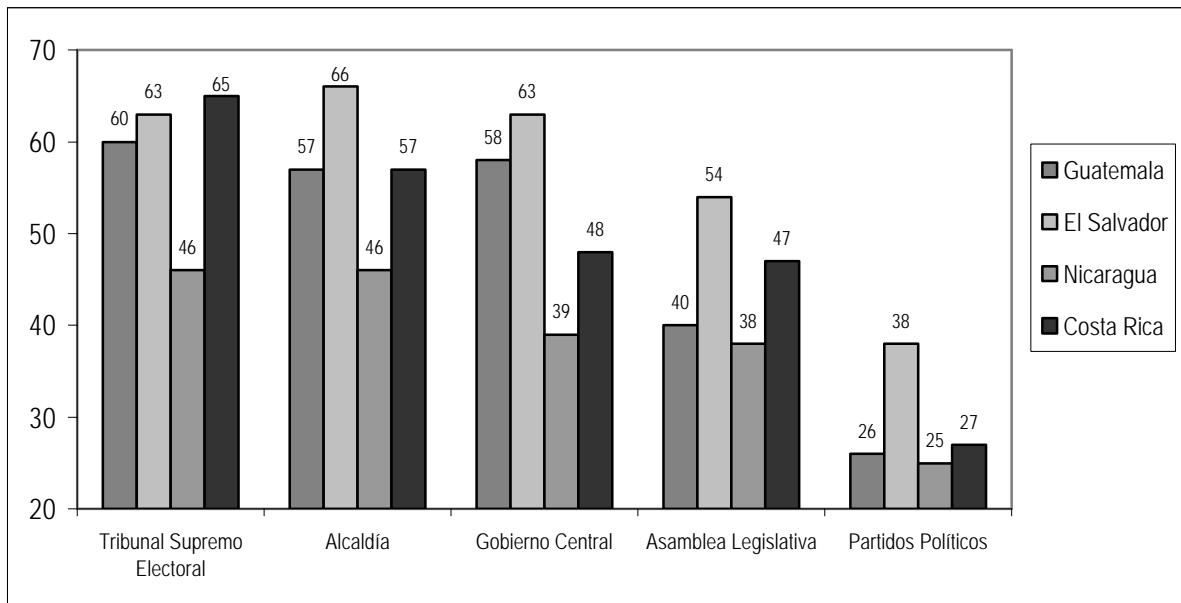


Sig<.001; N = 5.078

Costa Rica presenta los niveles más altos de apoyo para el sistema político, seguido de cerca por El Salvador, luego viene Guatemala y solamente Nicaragua es el único país que promedia en la parte negativa de la escala.

En la encuesta se incluyeron además una serie de preguntas<sup>21</sup> para medir la confianza en un grupo específico de instituciones claves en el sistema político de cada país. En la siguiente gráfica se presentan los resultados comparados para los cuatro países en torno a cinco instituciones claves: el Tribunal Electoral, las municipalidades, el gobierno central, el Congreso y los partidos políticos.

**Gráfica No. 4**  
**Centroamérica 1999: Confianza en las Instituciones**



N = 5.078

De la gráfica anterior, queremos destacar dos elementos. En primer lugar, en términos de los países, El Salvador exhibe mayores niveles de confianza en las instituciones, seguido por Costa Rica, luego hay una reducción para Guatemala y con el nivel más bajo tenemos a

<sup>21</sup> Que han sido transformadas en una escala de 0-100.

Nicaragua. En segundo lugar, al ordenar de mayores a menores niveles de confianza para las cinco instituciones específicas, tenemos que en promedio, la institución con más confianza es el Tribunal Electoral (58.98), seguido muy de cerca por las municipalidades (57.13), luego por el gobierno central (52.10), la Asamblea Legislativa (45.37) y en un distante último lugar están los partidos políticos (29.24).

Para la consolidación democrática, resulta positivo que el Tribunal Electoral sea la institución mejor evaluada en términos de la confianza de la población, sobre todo cuando esto va acompañado de percepciones positivas en torno a las condiciones de libertad y de limpieza en que se realizan las elecciones.

La evaluación tan positiva sobre los gobiernos locales es también un factor positivo, para el futuro de la democracia. De hecho, en un estudio reciente se ha señalado que:

"En el estudio realizado en 1995 se encontró una clara asociación entre la satisfacción con el gobierno municipal y el apoyo al sistema a nivel nacional. Esto hace pensar que una forma de mejorar las posibilidades de estabilidad democrática es incrementar la satisfacción de los ciudadanos con sus gobiernos municipales. En el capítulo sobre el gobierno municipal se vio que la satisfacción se ha incrementado significativamente desde 1995. También se ha visto que el apoyo hacia el sistema de gobierno ha aumentado. Esto hace pensar que la confianza en el gobierno municipal se está expandiendo e incidiendo en el apoyo al sistema a nivel nacional" (Seligson, et al, 2000, p. 69).

Los gobiernos centrales salen evaluados con un nivel de confianza levemente más bajo. Lo que resulta preocupante es la evaluación tan baja que se hace de dos instituciones tan claves para la democracia como lo son los Congresos y sobre todo los partidos políticos. En el caso de los partidos, de todas las instituciones del sistema político, son la que tienen el puntaje más bajo.

### 2.5.3. Opiniones sobre la igualdad ante la ley

La otra fuente de información que estamos utilizando es proporcionada por el Latinobarómetro para el año de 1998, la cual ha estado disponible para seis de los países analizados: Guatemala, El Salvador, Hon-

duras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Una de las preguntas medía la opinión sobre la percepción que se tiene de igualdad ante la ley.

**Cuadro No. 4**  
**Centroamérica 1998: Percepciones de Igualdad ante la Ley**

	Igualdad ante la ley en su país			TOTAL
	No sabe / no responde	Sí, todos somos iguales ante la ley	No hay igualdad ante la ley	
<b>Guatemala</b>	1%	31%	68%	100%
<b>El Salvador</b>	2%	45%	54%	100%
<b>Honduras</b>	15%	26%	58%	100%
<b>Nicaragua</b>	10%	27%	63%	100%
<b>Costa Rica</b>	3%	47%	50%	100%
<b>Panamá</b>	2%	25%	73%	100%
<b>Promedio</b>	5%	34%	61%	100%

Fuente: Latinobarómetro 1998; N= 6.000

En promedio, se observa que un 5% no sabe o no responde, mientras que un 34% piensa que todos son iguales ante la ley, y un 61% afirma que no hay igualdad ante la ley. Es un dato bastante preocupante para el estado de derecho, que 6 de cada 10 centroamericanos piensen que no hay igualdad ante la ley. Con relación a este promedio regional, Costa Rica y El Salvador exhiben una mejor valoración; Honduras y Nicaragua están en una situación intermedia; y Guatemala y Panamá tienen una menor valoración.

#### 2.5.4. Opiniones sobre la democracia

En este apartado vamos a utilizar tres preguntas del Latinobarómetro de 1998. La primera de ellas mide la preferencia por la democracia como forma de gobierno. En este caso, hay una clara preferencia por la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno. En promedio, el 67% de los encuestados señaló que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; lo cual contrasta con una minoría (15%) que admite abiertamente que en ciertas ocasiones, un gobierno autoritario puede ser preferible; y hay un 19% que no sabe/no responde al respecto. Al ver los datos para cada país, Guatemala y Costa Rica - ay que suponer que por diferentes razones exhiben un mayor apoyo a formas autoritarias de gobierno.





Otra pregunta mide las valoraciones sobre si la democracia ya está establecida a nivel de cada país. Solamente una minoría (19%) piensa que la democracia ya está establecida, mientras que la mayoría (77%) piensa que todavía hay cosas por hacer para tener una democracia plena. A nivel de países, Costa Rica presenta una mejor evaluación, el resto de países está en una situación intermedia, y solamente Nicaragua muestra un nivel más bajo.

La otra pregunta evalúa el nivel de satisfacción con la democracia. En este caso, es preocupante los bajos niveles de satisfacción con la democracia. En promedio, únicamente un 14% está muy satisfecho con la democracia, y un 29% está algo satisfecho; es decir, un 43% de los encuestados están satisfechos con la democracia en la región. Lo cual contrasta con un 39% que no está satisfecho, y un 14% que no está nada satisfecho; es decir, hay un 53% de los encuestados que no están satisfechos con la democracia en la región. En síntesis, de cada 10 encuestados, 5 no están satisfechos y 4 si están satisfechos con la democracia en la región. Al revisar los datos para cada uno de los países, se observa que Panamá y Nicaragua son los menos satisfechos.

### 3. La expansión de la ciudadanía

El sentimiento colectivo de pertenencia a una comunidad, es decir la identidad social como base de la ciudadanía pone de relieve la importancia de concebir la formación y construcción de la ciudadanía como un proceso gradual que puede pasar por maneras formales e informales y progresar de lo formal a lo sustantivo. Esta situación es típica justamente para aquellas sociedades centroamericanas, como es el caso de Guatemala en las cuales el concepto de Estado-nación todavía no se ha cumplido. Hablar entonces de una ciudadanía clandestina (Irurozqui, 1999) apunta al tema central en el cual la vigencia al derecho al voto no define automáticamente una ciudadanía, porque el electorado no asume la relación que su voto entabla entre participación y representación.

Por lo tanto hay que introducir diferenciaciones en relación a las dimensiones de la ciudadanía (civil, político, social) y los niveles de implementación real de la ciudadanía (formal, sustantiva, ejercida)<sup>22</sup>. El concepto de *ciudadanía sustantiva* subraya las capacidades efectivas de los ciudadanos a ejercer sus derechos formales. Sin embargo, el desarrollo democrático en Centroamérica ha sido caracterizado por el desencanto de la población para con la participación política, por lo cual parece concluyente realzar el uso voluntario de los derechos, es decir tomar en cuenta el elemento volutivo para el ejercicio efectivo de la ciudadanía frente al desinterés, la apatía y la distancia de la ciudadanía ante los espacios de participación. Por lo tanto habrá que tomar en cuenta que la democracia no podrá sobrevivir sin un mínimo de ejercicio de ciudadanía de manera vital. Así destaca del Informe 1999 Estado de la Región que las acciones cívicas y las iniciativas ciudadanas se caracterizan por ser “predominantemente las de control ciudadano y denuncia” y no son recurrentes.

Si tomamos en consideración adicionalmente el dato de la amplia desafección de los ciudadanos en relación a los partidos políticos, se vislumbra rápidamente que hay que tomar en consideración para la

---

<sup>22</sup> Seguimos en este planteamiento a García y Gomáriz, 1999, p. 3 y siguientes.

discusión estratégica del futuro centroamericano las dimensiones que podemos identificar en base al siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6**  
**Dimensiones de la ciudadanía según su nivel de ejercicio**

Nivel de ejercicio	Dimensiones de la ciudadanía		
	Civil	Política	Social
Formal	derechos	Voto	inclusión/exclusión
Sustantivo	compromiso republicano	Ser socio	acción colectiva
Ejercido	acción social	Participación activa	identidad

En base a este desglose de los niveles de ejercicio de la ciudadanía y de sus dimensiones podemos lograr conjuntar explicaciones para el valor clave de la consolidación de la democracia: la legitimidad. A partir del trabajo de Easton (1979, p. 176) tenemos conocimiento de los tres renglones esenciales para la producción de legitimidad de un sistema político: la comunidad política, el régimen institucional y las autoridades del ejercicio del poder político. En cuanto a estos renglones habrá que alcanzar niveles suficientes de apoyo específico y difuso para garantizar la permanencia de un sistema político. Es justamente en el nivel del *apoyo difuso* en donde hay que ubicar como dimensión micro-política la realización de la ciudadanía en los procesos de transición democrática: En tanto procede del nivel del ejercicio de la ciudadanía de lo formal a lo ejercido y en tanto se amplían las dimensiones de la ciudadanía de lo civil hacia lo social, aumentan las probabilidades de la consolidación democrática. Entre más reducido se presenten en un caso concreto los niveles de ejercicio y las dimensiones de la ciudadanía, más factible aparecen regímenes alternativos a la democracia en la valoración de parte de la ciudadanía. Este análisis esquemático por el otro lado, no quiere incurrir en la ilusión de plantear como ideal democrático al „ciudadano total“ que participa en todos los niveles de su existencia en los espacios públicos, pero sí hacer hincapié en la necesidad de la "vita activa" (Arendt, 1960), del compromiso republicano como elemento indispensable para garantizar la vigencia de la democracia como régimen.

### 3.1. Expansión de la ciudadanía y democracia local

“Sin duda alguna lo local ocupa actualmente uno de los primeros lugares dentro de la agenda centroamericana de este fin de siglo” (Casasfranco y Patiño, 1999). Esta afirmación se basa en dos elementos que han sido señalados en los estudios recientes sobre el municipalismo en Centroamérica. En primer lugar, es un espacio que tiene mayores potenciales para profundizar la democracia, en tanto que los gobiernos locales están más cerca de la población. Varios estudios de opinión han señalado la excelente valoración que la población hace de las municipalidades en relación a otras instituciones del sistema político, y también se reportan altos niveles de satisfacción tanto con el trato como con los servicios recibidos. Además, esta legitimidad de las municipalidades se vincula con la pregunta: ¿Quién responde mejor a los problemas locales? En los cinco países centroamericanos, el gobierno municipal tiende a ser visto como el mejor agente para la resolución de los problemas locales. En los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el gobierno municipal es preferido sobre el gobierno central y los diputados combinados. En Costa Rica, aunque es más alta la valoración por las municipalidades, la combinación del gobierno central y los diputados excede a la preferencia por el gobierno local (Seligson, 1997).

Además, se reconoce al gobierno municipal como un espacio que está permitiendo incrementar los niveles de participación ciudadana. En otro estudio a nivel centroamericano, se reporta que uno de los factores que hacen posible las experiencias innovadoras de participación ciudadana analizadas, "es la voluntad política de hacer del proceso de toma de decisiones un proceso abierto a la participación ciudadana. Ello tiene que ver con la capacidad organizativa del aparato gubernamental a nivel local para la captación y procesamiento de las demandas ciudadanas; y de la disposición y esfuerzo de las autoridades locales y la ciudadanía no sólo por utilizar los mecanismos existentes para propiciar la participación ciudadana, sino por volverlos en mecanismos más idóneos y eficaces. Especial mención merecen a este respecto la adaptación que se ha hecho del "cabildo" en los casos de San Pedro Sula (Honduras) y Estelí (Nicaragua)" (Córdova, 1995, pp. 40-41).

En segundo lugar, a partir de las desigualdades que se observan en los espacios geográficos nacionales, se ha señalado la necesidad de incorporar las distintas regiones y localidades al desarrollo nacional, para lo cual se ha venido introduciendo un nuevo concepto: los procesos de desarrollo local. Así por ejemplo, en la recién formulada "Estrategia Nacional de Desarrollo Local" en el caso de El Salvador, se entiende por desarrollo local:

" ... un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico" (FISDL, 1999).

De cualquier manera, esa imagen positiva y ese potencial existente en los gobiernos locales contrasta con el diagnóstico que muestra como todavía persisten muchas condiciones adversas como la resistencia de las esferas centrales de poder, la debilidad institucional, estrechez de los marcos legales, limitaciones presupuestarias y culturas políticas jerárquicas y clientelistas. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones hay que mantener presente que los espacios locales son aquellos lugares donde se gestan las diferencias, no solamente de género, étnica y generación, sino también de aquellos diferendos de la crisis centroamericana que persisten hoy a través del desplazamiento forzado, del refugio, migraciones y retornos. Por lo tanto, la recreación de espacios locales comunes no tiene solamente una dimensión democrática, sino también un alcance mucho más profundo en cuanto a la integración social. Precisamente, en un análisis sobre el caso de Nicaragua se señala que: "la experiencia de participación ciudadana en los gobiernos locales en Nicaragua verifica cómo la transición nicaragüense encuentra en el espacio local un ámbito decisivo de profundización de la democracia y de estabilidad política en medio de una crisis de gobernabilidad profunda que se ha hecho permanente en el país" (Ortega Hegg, 1995, p. 67).

Expansión de la ciudadanía quiere decir en las condiciones centro-americanas el disfrute equitativo de los derechos universales a todos los pobladores con respecto a bienes y servicios (referidos a la des-

concentración de los servicios públicos y la descentralización de la planificación del desarrollo) acompañado por la posibilidad del encuentro sinérgico entre las múltiples culturas existentes. Las reformas a los regímenes municipales en las décadas pasadas apuntan hacia un mayor protagonismo de los gobiernos locales, tanto con respecto a su calidad como foro inmediato para la realización de los derechos de la ciudadanía en su dimensión de ejercicio sustantivo y volutivo como en referencia a la creación de coherencia social e identidad, precondiciones de una cultura cívica y ciudadana. Las nuevas leyes y códigos municipales fueron aprobados en El Salvador (1986), Nicaragua (1988), Guatemala (1988), Honduras (1990); y en el caso de Costa Rica, recientemente se introdujeron cambios que fortalecieron las finanzas municipales y encaminaron el régimen hacia el sistema de la elección directa de los alcaldes (1998). Estas iniciativas ayudaron para establecer la responsabilidad directa del alcalde ante la ciudadanía (*accountability*), logrando introducir de esta manera a nivel local un elemento central de regímenes democráticos modernos. Adicionalmente existe en algunos países (p. ej. Guatemala) la posibilidad de la participación electoral de iniciativas ciudadanas, comités cívicos etc., con lo que se han abierto en el sistema político otros canales de participación y representación más allá de los partidos, logrando de esta manera una apertura hacia abajo y entregando nuevos espacios a la acción colectiva. Con esta ruptura del monopolio partidario pueden fortalecerse procesos de construcción de actores sociales y de su inclusión en los sistemas políticos, elementos indispensables para una profundización democrática.

Teniendo como perspectiva los escenarios esbozados en el siguiente apartado, podemos visualizar desde el punto de vista de la **expansión de la ciudadanía y la democracia local** los siguientes elementos: La persistencia del clientelismo en lo local y el reflejo de los demás vicios de la política nacional a nivel de los municipios fungen como elementos de freno y pueden convertirse en peligros reales para un desarrollo democrático. La fragmentación de los sistemas políticos, la polarización a nivel de los partidos y la volatilidad electoral pueden poner en riesgo las prácticas democráticas en los municipios. En tanto que no existen esquemas de financiamiento suficientes y continuos se abren espacios para que la nueva ola de orientaciones presidencialistas en Centroamérica pudiera llegar a expresarse en una dependencia clientelar de los municipios en relación a los líderes políticos nacionales y

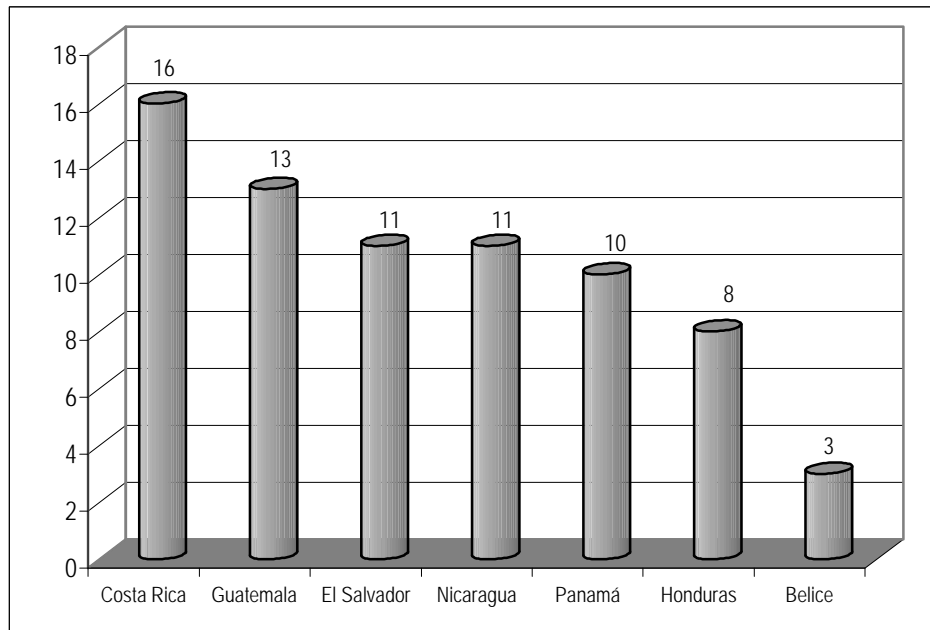
sus capacidades de condicionar el flujo de recursos económicos hacia el nivel local, en especial hacia las estructuras del gobierno local y hacia actores/instancias que se hayan convertido en estructuras paralelas al Alcalde y su Concejo. Algunos indicios en Nicaragua apuntan hacia esta dirección, especialmente en el manejo de los recursos de ayuda externa después del huracán Mitch. En la medida que la democracia local no puede desarrollar una dinámica diferente a los sucesos de la política nacional, p. ej. en cuanto a las relaciones de entendimiento y cooperación locales, se encuentra en peligro de convertirse en un reflejo de dinámicas ajenas a su propio quehacer. Por lo tanto, si bien es positivo que se hayan establecido las transferencias de un cierto porcentaje del presupuesto a las municipalidades (Guatemala, Honduras y El Salvador) - con todos los vaivenes e inseguridades que esto implica -, es lamentable que no se hayan introducido sistemas de autofinanciamiento que fortalezcan los recursos propios, y por lo tanto la misma autonomía municipal.

Además, hay otro elemento que limita las posibilidades del desarrollo a nivel local: en algunos casos hay una limitada viabilidad de los municipios por su tamaño y débil capacidad administrativa y económica, lo cual limita su autonomía e incrementa su dependencia de los gobiernos centrales. Por lo tanto, el autoritarismo local y sus estructuras de dependencia son elementos muy importantes a tomar en cuenta cuando se trata de limitaciones para el ejercicio de la ciudadanía.

### 3.2. Expansión de la ciudadanía y género

Garantizar los derechos ciudadanos en los procesos de la democratización en Centroamérica se ha visto como una tarea primordial para lograr una mayor equidad de género, especialmente con respecto a la participación de mujeres en la estructura del poder político. Aunque se ha logrado la ciudadanía formal en Centroamérica para las mujeres, la situación en cuanto a la ciudadanía sustantiva y al nivel de su ejercicio refleja una situación todavía precaria. Como simple indicador podemos referir a la participación de mujeres en los parlamentos centroamericanos (correspondientes para 1998).

**Gráfica No. 5**  
**Centroamérica 1998:**  
**Porcentaje de Mujeres en los Parlamentos Centroamericanos**



Fuente: García (1999)

Estos datos (Camacho, 1999, p. 116) reflejan que no es suficiente una política de equidad de género que se limita a fomentar la participación femenina en un espacio sectorial, y que más bien hay que fortalecer los intereses prácticos y estratégicos de las mujeres en todos los espacios en los que participan. Hoy en día, junto al fomento de la capacidades de las mujeres hay que enfocar la dificultad del ejercicio práctico de las mismas en los ámbitos de la toma de decisiones. Si es posible detectar un previsible aumento de la ciudadanía sustantiva de las mujeres, tanto en el marco de los espacios privados como de los públicos (García y Gómariz, 1999, p. 21), hay que preguntarse cómo se puede trasladar esta situación en una ciudadanía ejercida por las mujeres en el marco de una democracia precaria en Centroamérica.

En cuanto a posibles escenarios que visualizan una involución autoritaria o más bien situaciones de democracia defectuosa, no se vislumbra un retroceso con referencia a la participación de la ciudadanía sustantiva de las mujeres, ya que se le atribuye a su avance una autonomía relativa de los demás procesos políticos (García y Gómariz, 1999, p. 22). Suponiendo esta dinámica autónoma de



avance de las mujeres, más bien como consecuencia de los cambios a nivel sociodemográfico, ésta pudiera convertirse en un elemento que desentrampe los lentos avances en cuanto a la expansión de la ciudadanía.

El paso a una ciudadanía sustantiva ampliada de las mujeres y su participación de alta intensidad a nivel político y en la toma de decisiones solamente será posible con esquemas de acción afirmativa como el sistema de cuotas mínimas, que lograrían mejorar el piso de su participación en el ámbito político (García, 1999, p. 100). Junto al aumento de la representación de mujeres en los órganos políticos y de toma de decisiones que de alguna manera impactaría en la existente asimetría intergéneros, habrá que velar por la calidad de esta participación, es decir que se realice con una perspectiva de género. Mejorar el liderazgo político de las mujeres y promover un mayor equilibrio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres en los espacios privados y en los espacios públicos, podría aportar los elementos necesarios para que se logre el avance de la ciudadanía sustantiva de las mujeres hacia la ciudadanía ejercida, abriendo posibilidades para el asentamiento de la acción colectiva y una mayor identificación con el sistema político como tal.

### 3.3. Expansión de la ciudadanía y pluralismo étnico

Como una condición marco para el éxito de una consolidación democrática se pueden considerar los avances en el nivel de la integración nacional en los diferentes países centroamericanos. Una pluralidad cultural, a la cual no se le ofrecen canales eficientes de representación, puede tener efectos destructivos para el proceso de consolidación democrática de tal forma que cancele definitivamente cualquier generación de apoyo difuso para la democracia. La viabilidad de la democracia dependerá entonces en gran medida del logro de poner en funciones rápidamente esquemas que abran espacios para la participación de los grupos étnicos en el marco democrático sin mitigación de la identidad étnica. Es evidente que justamente

Guatemala<sup>23</sup>, Nicaragua (Costa Atlántica), Honduras y Belice se encuentran ante grandes retos para poder alcanzar un balance positivo en cuanto a la integración nacional basado en el pluralismo cultural, esto tanto con respecto al desarrollo institucional como en relación a la acción colectiva y a la representatividad de los actores étnicos.

Un indicador muy oportuno para la calificación de la ciudadanía formal de los grupos étnicos en Centroamérica representa su visión en las Cartas Magnas. En las Constituciones de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Belice solamente se menciona a las étnias desde el punto de vista lingüístico o cultural; mientras tanto en Nicaragua, Panamá y Guatemala se reconocen una serie de distintos aspectos que conforman la especificidad de las poblaciones indígenas, lo cual les está abriendo un lugar más amplio en la estructura política nacional. (Solares, 1999) La reciente experiencia de Guatemala, donde en el referendun de mayo de 1999 fueron rechazadas las propuestas de reforma constitucional con respecto al reconocimiento de las identidades étnicas, refleja las dificultades de un avance al mismo nivel de la ciudadanía formal. Los Acuerdos de Paz, incluyendo aquel sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas firmado en 1994 en México, representan para el caso de Guatemala el primer intento de reconocer la calidad multiétnica de la sociedad guatemalteca y enrumbar el país hacia un concepto de nación basado en el pluralismo cultural. Haber reconocido la característica pluriétnica y multilingüe del país y haber fijado el derecho a la identidad de los pueblos maya, garífuna (garínagu) y xinka a nivel constitucional hubiera representado un avance considerable en materia de las ciudadanía en Centroamérica.

El futuro de la participación política de los indígenas pasa entonces por dos niveles: El salto de la ciudadanía formal a la sustantiva, y de la sustantiva a la ejercida; logrando avanzar hacia esquemas de acción

---

<sup>23</sup> "Guatemala es el país más indígena de América, el único con mayoría indígena: cerca de seis millones de personas de un total de once, más o menos el 55% de la población. En varios departamentos y en numerosos municipios del altiplano occidental y nororiental, la proporción supera el 75%." Véase: IDEA, 1998.

colectiva en el marco de una irrupción de los grupos étnicos en nuevos espacios de negociación y concertación nacionales y regionales.

A nivel nacional es justamente el espacio local en el cual se han podido y pueden profundizarse en el futuro los procesos de expansión de las ciudadanías étnicas. El avance de los Comités Cívicos en Guatemala como alternativa a la representación partidista y con clara dimensión de representación territorial de las identidades étnicas muestra un camino importante. Desde su quehacer en la alcaldía se ha logrado reproducir un movimiento de identidad étnica a pesar de una resistencia masiva por parte de los ladinos. Hay que considerar el espacio local, la democracia local como uno de los escenarios en el cual se podrá dar una expansión de la ciudadanía étnica. Por el otro lado, se están dando procesos de acción colectiva a través de las organizaciones populares. A pesar de las tradicionales dificultades de generar una mayor convergencia entre las diferentes organizaciones del pueblo maya, parecen darse indicios que con el proceso de paz se están ampliando las posibilidades de la acción colectiva maya. Una mayor expansión en esta dirección podrá abrir el camino hacia la ciudadanía ejercida, lo cual – ante el ambiente conflictivo de la reproducción de su identidad – es un elemento indispensable para lograr los espacios de pluralismo cultural de la nación guatemalteca.

La presencia garínagu que se extiende desde Belice hasta Nicaragua por muchos años fue considerada de menor importancia; es de alguna manera un signo del avance democrático que se haya dado entre los garífunas una recuperación de su identidad, lo cual les abre justamente un espacio de representación a nivel regional. La tendencia hacia la desindigenización parece revertirse en nuestros días, a lo mejor en parte como consecuencia de los efectos de la globalización con la concomitante restitución de las identidades subnacionales y en parte debido a los espacios democráticos que hoy en día sí permiten las representaciones de identidades.

La institucionalización de la representación indígena tiene que darse de acuerdo a las normativas indígenas y en condiciones de equidad interétnica, meta en la cual confluyen los niveles de ejercicio de la ciudadanía con las dimensiones de la ciudadanía. Participación y ciudadanía son conceptos vinculantes, ya que logran dar nuevos rumbos a las formas de realización de la ciudadanía. Con esquemas

excluyentes será muy difícil encontrar los caminos hacia una profundización democrática, que pueda adquirir los colores culturales de una sociedad multiétnica. Con miras hacia el horizonte de Centroamérica 2020 podemos definir los siguientes pasos esenciales para aumentar la viabilidad de ciudadanías étnicas:

- La representación indígena en las democracias centroamericanas solamente será exitosa si logra combinar una capacitación de su propia dirigencia en cuanto a preparación y experiencia con un concepto de formar alianzas interétnicas que permitan aumentar la fuerza social de estos movimientos.
- Las estructuras gubernamentales y la organización de la sociedad civil tienen que asumir un perfil multiétnico y aceptar que la unidad nacional no implica uniformidad cultural y social. Este proceso de reconocimiento de las identidades propias y de su realización social tiene características conflictivas, situaciones que tienen que ser administradas a través del rediseño institucional de la sociedad como tal y no de espacios limitados para los pueblos indígenas.
- La expansión de las ciudadanías implica que los sujetos sociales devienen en actores sociales y políticos capacitados para elaborar programas realistas y factibles (Solares, 1999, p. 23).

Como hasta la fecha las reivindicaciones indígenas en Centroamérica no tienen características secesionistas - aunque en los respectivos países existen muchas preocupaciones al respecto -, las sociedades centroamericanas al igual que la misma dirigencia indígena deben dedicarse a un proceso formativo y reflexivo que logre inducir las bases de un sentimiento común de nacionalidad y regionalidad, no solamente desde un punto de vista cultural sino también social y económico. La transformación hacia dentro del Estado es una opción que puede tener éxito no solamente a nivel nacional sino también a nivel regional, logrando el apoyo y el acompañamiento de la cooperación externa. Allí residen los recursos centrales de una ampliación de la ciudadanía como base de un nuevo modelo de Estado y sociedad.

## 4. Escenarios posibles

Para poder esbozar escenarios con miras al año 2020 es muy difícil visualizar la región centroamericana con un sólo criterio, ya que nos enfrentamos a desarrollos democráticos de muy diversa índole: Democracias bien establecidas como es el caso de Costa Rica y Belice (grupo I); democracias con procesos muy recientes de participación plena ciudadana como los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala (grupo II), que saliendo de la guerra están buscando por primera vez, con la participación de todas las fuerzas sociales, esquemas de convivencia cívica y formas de cultura política democrática; y un tercer grupo de países que han adquirido de alguna manera ya anteriormente una práctica democrática, la cual ha sido interrumpida por una dominación militar temporal y convulsiones internas, como son los casos de Panamá y Honduras (grupo III). Para estos grupos de países las perspectivas son muy diferentes, aunque habrá que enfatizar especialmente en las democratizaciones recientes, ya que de ellas dependerá en el futuro el perfil de la democracia centroamericana como tal, en vista de que lograron estos países imprimirle a la región el sello de la guerra en las décadas pasadas.

Para la construcción de los tres escenarios se han considerado tres ejes de análisis: el sistema de partidos, la intermediación política y social, y la acción y calidad de la sociedad civil. Sin embargo, en la forma concreta del desenvolvimiento de los sistemas políticos intervienen otras variables, como es el nivel de estabilización económica<sup>24</sup>. Las democratizaciones van de la mano con expectativas muy altas de la población frente a las jóvenes democracias. Una población que se siente defraudada en sus aspiraciones económicas y la cual al mismo tiempo no puede recurrir a esquemas de asistencia social (ya que en varios de los países del grupo II y III no se puede hablar de seguridad social) fácilmente puede ser presa de propuestas de líderes poco democráticos, los cuales con mano fuerte prometen resolver los pro-

---

<sup>24</sup> No solamente las consecuencias del Huracán Mitch, sino también las demás catástrofes naturales a las cuales han sido expuestos los países centroamericanos, han demostrado tanto la vulnerabilidad como el precario nivel del desarrollo económico presente en estas sociedades.

blemas<sup>25</sup>. En este sentido, la contradicción de inclusión política con exclusión social puede convertirse en la trampa fatal de la democratización en tiempos de conceptos neoliberales y de endeudamiento creciente, abriendo espacios para esquemas autoritarios en la sociedad. Es justamente en el ámbito económico donde más evidentemente se articulan las expectativas de la ciudadanía y donde al mismo tiempo se pueden expandir situaciones de "desencanto" cuando los sistemas democráticos no logran mejorar la situación económica y no logran satisfacer las expectativas de la ciudadanía con respecto a su bienestar social y económico.

Por otro lado, queda claro que un desarrollo económico sostenido en los países centroamericanos podría proporcionar a estas sociedades niveles de integración y cohesión que a través de los esquemas políticos serán muy difíciles de alcanzar. Allí residen entonces las grandes potenciales de hacer confluír el crecimiento económico y su utilización social con el progreso democrático.

#### 4.1. La involución autoritaria

Para poder evaluar los niveles de avance o retroceso de la democratización hemos considerado oportuno un procedimiento (Merkel/Puhle, 1999) que, superando la definición delgada de la democracia tal y como la aplica Dahl, permita revisar y discutir las diferentes arenas en las cuales se gesta la conjunción de la fuerzas sociales, las estructuras y las actitudes de la ciudadanía. Además, debe tomarse en cuenta la situación centroamericana de altos niveles de vulnerabilidad natural, social, económica y cultural-ideológica (Nowalski Rowinski, 2000, p. 182). Es justamente en esta "Centroamérica convaleciente" de las guerras internas y de los desastres naturales y ante sus "cimientos débiles" (Prado Castro, 2000, p. 124-125) que pueden darse procesos de avance para estructuras y estilos políticos autoritarios y prácticas informales que logren minar el nivel de

---

<sup>25</sup> Esta expectativa se articula también en una democracia consolidada como en el caso de Costa Rica donde un 58,5 % de la población concuerdan con la frase que „para arreglar los problemas del país lo que hace falta es una mano fuerte“ (cfr. Rodríguez et al., 1998, p. 310).

desarrollo democrático alcanzado en las dos décadas pasadas. Involución autoritaria se refiere entonces al avance de esquemas del autoritarismo tradicional como a la implantación de estilos de toma de decisiones de carácter no transparente que se prestan para debilitar aún más la institucionalidad democrática alcanzada. Indicadores de estas tendencias son la manifiesta implementación de estilos personalistas y presidencialistas con la suspensión de las vías institucionales y la reducción de los espacios públicos. Se vuelven a poner en escena esquemas de acuerdos de cúpulas extraparlamentarias e institucionales, las cuales por su propia naturaleza son ajenas a la idea democrática que se basa en la soberanía popular.

Las condiciones que harían posible tal escenario, son las siguientes:

- El sistema de partidos

A éste le corresponde un papel crítico a este régimen parcial que ha sido visto como una de las causas centrales de regresiones autoritarias por la situación de un espejismo básico: Se pueden lograr visibles avances, pero de carácter temporal, en la consolidación democrática que a su vez fomentan la ilusión de un progreso democrático. Pero en un corto plazo se hacen evidentes rezagos a nivel del funcionamiento de los partidos políticos, que a su vez inducen elementos desestabilizadores para la democratización como tal.

La debilidad de los partidos y su limitada implantación en las sociedades centroamericanas son parte y consecuencia de una cultura política tradicional que favorece esquemas personalistas y representaciones unipersonales, lo cual abre camino a regresiones autoritarias cuando la institucionalidad se encuentra vaciada por las prácticas neoliberales y alejadas del concepto del estado de derecho. La inclinación de la población hacia estilos de “mano dura”, la expectativa en el gran líder son elementos de la cultura política tradicional de las nuevas democracias centroamericanas que pueden complementarse con los estilos y estructuras personalistas y clientelares en los partidos políticos.

Se pueden considerar cinco factores claves en el quehacer partidista para una involución autoritaria:

1. partidos o sistemas de partidos con altos grados de fragmentación;

2. altos índices de polarización;
3. alto nivel de volatilidad electoral;
4. una lógica político-partidaria que se sale de los límites del sistema político, se impone en el ámbito estatal e invade los dominios de la sociedad civil; y
5. un limitado nivel de enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad, es decir la desestructuración de su acción frente a los intereses ciudadanos.

- La intermediación política y social

Tendencias hacia regímenes autoritarios pueden identificarse en base a la débil organización de estas instancias de intermediación, su poca integración con el tejido social de la población y su limitada capacidad para la organización de la acción colectiva. Justamente en momentos de un desarrollo político hacia el autoritarismo podemos detectar que son típicos para tales sistemas políticos: el carácter excluyente de las asociaciones (es decir su poca representatividad) y la muy limitada apertura de los medios de comunicación.

- La acción y calidad de la sociedad civil

La precaria capacidad propositiva, el pobre nivel de membresía y representatividad social han sido características de las sociedades civiles en Centroamérica, tanto a nivel nacional como regional.

Esta situación de una creciente exclusión en la toma de decisiones y su calidad de “invitados obligados” (Salomón, 1999, p. 14) a los debates de trascendencia nacional para los actores de la sociedad civil ha sido acompañada por la reserva de los viejos actores sociales en cuanto a la intromisión en sectores de exclusiva decisión política.

Además, hay que considerar como factor clave el desencanto y la apatía de la población frente a la democracia como condiciones que en determinadas situaciones pueden favorecer el avance del autoritarismo.

#### 4.2. La estabilización precaria de democracias defectuosas

Con la propuesta de considerar aquellos tipos de democracias en la zona gris entre una democracia consolidada y una tendencia hacia la involución autoritaria como democracias defectuosas estamos haciendo hincapié en las tres dimensiones señaladas de verticalidad,



horizontalidad y transversalidad. A las formas de democracia que demuestran tener restricciones en estas dimensiones, estamos proponiendo llamarlas «defectuosas», lo cual no implica que sean formas de gobierno de por sí inestables, sino con el peligro de convertirse en estructuras que pueden dar origen a esquemas de limitación en las garantías institucionales, en los espacios ciudadanos, en el estado de derecho etc. (Merkel, 1999, p. 9) En este tipo de “democracia defectuosa” está garantizada la formalidad de los procesos electorales, pero al mismo tiempo se detectan déficits considerables en cuanto a los derechos ciudadanos, de minorías y humanos en general, lo cual junto con la incompleta autonomía de los poderes del estado (en especial del sistema judicial) impiden el avance en la consolidación de la democracia.

De esta manera pueden estabilizarse regímenes semi-democráticos, los cuales no implican una amenaza abierta hacia una involución autoritaria, sino más bien el peligro de una erosión continua y latente de las jóvenes democracias acompañado por la pérdida de los niveles de libertad ya alcanzados; lo importante de notar es que este proceso es ejecutado por las mismas autoridades libremente electas, las cuales en la coyuntura están promoviendo el estancamiento democrático de la política y la sociedad (Merkel/Puhle, 1999, p. 18).

Condiciones que conducen a democracias defectuosas:

- El sistema de los partidos políticos

Las democracias defectuosas se caracterizan por el predominio de la política informal en los procesos de decisión; los partidos políticos de esta manera no pueden convertirse en instancias centrales del quehacer político, o más bien entran en choque con los intereses del ejecutivo en sistemas presidencialistas. Los conflictos entre parlamento y presidente se reflejan también en Centroamérica. La inclinación de generar presupuestos especiales en base a fondos de cooperación externa que se ejecutan bajo esquemas muy discrecionales y la preferencia de decisiones tomadas por pequeños grupos cercanos a la persona del presidente reflejan la marginalización del parlamento y de los partidos (Merkel, 1999a, p. 375) en cuanto a su involucramiento en las decisiones políticas.

Adicionalmente, las relaciones interpartidistas se caracterizan por su alto grado de polarización y poca representatividad social. De esta

manera el sistema de partidos en vez de fungir como reflejo de los intereses ciudadanos, más bien imprime a la sociedad, sus organizaciones y asociaciones un sello de conflictividad que complica la generación de consensos y proyectos nacionales. Esta debilidad de los partidos y su débil enraizamiento en la sociedad pueden dar origen a su subordinación a intereses privados o personales, con la consecuencia de su “etatización o privatización” (Merkel, 1999a, p. 376). Para los sistemas de partidos los efectos son graves: Por un lado se están moviendo a una privatización de la política, dejando espacios públicos en manos de intereses privados, por otro lado creando sistemas de partidos “flotantes en el aire”. Estas situaciones generan un vacío en el cumplimiento de las tareas de intermediación social y política, abriendo posibilidades a esquemas de política de corte populista o plebiscitaria.

- La intermediación política y social

Las instancias de intermediación entre Estado y sociedad están sufriendo en regímenes de democracia defectuosa el impacto de un estilo político de carácter paternalista, siempre y cuando no hayan logrado establecer formas estables de auto-organización civil.

Ante esta presencia de grupos de interés débiles y con reducida base social, las características de los espacios de intermediación social y política cambian, presentándose como poco viables para mejorar el rendimiento de los actores y su presencia en la toma de decisiones. Instituciones que a nivel de la democracia horizontal impiden la ejecución del poder u organizaciones, que con sus esfuerzos de intermediación en la dimensión vertical de la democracia detienen la eficiencia de la decisión política, no estarán en concordancia con los intereses de las instancias gubernamentales. Más bien, la preferencia de éstas se coloca en los instrumentos de la política informal que puede prescindir de las institucionalidades y organizarse en los esquemas clientelares, familiares y populistas. Esta tradición se encuentra muy vigente en Centroamérica y su avance en los últimos años más bien ha traído consigo un retroceso en cuanto al nivel de democratización ya alcanzado.

- La acción y calidad de la sociedad civil

En muchos países estamos frente a sociedades civiles débiles, que demuestran poca coherencia interna, poca autonomía y un reducido

desarrollo democrático interno. El desarrollo democrático se ve mermado por el enraizamiento superficial y el alto fraccionamiento de los actores sociales en Centroamérica, donde no ha sido posible construir consensos sobre las reglas básicas en estas sociedades (Puhle, 1999, p. 119): Son ejemplos: la limitada presencia del sindicalismo, cuya presencia importante se limita al sector público (con la excepción de los bananeros en Honduras), los bajos niveles organizacionales de las representaciones empresariales y demás grupos de interés, las cuales a pesar de su beligerancia (como p.ej. en Nicaragua) se muestran muy limitados en la generación de consensos de carácter representativo en las sociedades centroamericanas.

La generación de capital social en la sociedad civil, es decir de confianza, hábitos de cooperación y la renuncia al uso de la violencia es una de las precondiciones para que se den condiciones propicias para una salida de los esquemas establecidos de una democracia defectuosa. En base a estas disposiciones pueden inducirse caminos hacia una cultura política que no se subordina a los deseos y atractivos de sistemas presidencialistas y clientelares, sino que asume la tarea de servir de contrapeso, empujar hacia la transparencia en decisiones políticas y evitar políticas populistas con el llamado a una voluntad ciudadana "inmediata" por parte del ejecutivo del sistema político.

#### 4.3. Evolución hacia la consolidación democrática

Como definición más aceptada de la consolidación de un régimen democrático puede considerarse la frase que este régimen se haya convertido en "the only game in town" (Przeworski), lo cual implica cambios de orientación institucional, de las actitudes y comportamientos. Desde nuestro esquema teórico, consideraríamos como cumplida la consolidación si un régimen hubiera logrado pasar por las tres dimensiones de la democracia: vertical, horizontal y transversal. Analíticamente, parece oportuno tomar en consideración los diferentes regímenes parciales en los cuales tiene que manifestarse la consolidación democrática, que se enumeran a continuación:

- El sistema de partidos

El papel primordial que correspondió a los partidos políticos en la fase de la transición, cambia de carácter en los procesos de la con-

solidación democrática más allá de la mera multiplicación de actores que se van presentando en el escenario público; además se amplían las arenas y sectores de la política, de manera que los partidos tendrían que asumir más una función coordinadora entre actores, intereses y arenas de la acción pública, implicando nuevos retos para sus capacidades de liderazgo, su enraizamiento en la sociedad y su representatividad social. Es justamente en el ámbito de los partidos políticos donde se hace sensible el grado de convergencia entre las élites (Merkel/Puhle, 1999, p. 129) alcanzado en la etapa de la transición. La capacidad de intermediación a través de los partidos políticos es un elemento crítico para los procesos de consolidación democrática, ya que representa un elemento indispensable y casi insustituible por otros actores y esquemas organizativos.

- La intermediación política y social

Es característica de regímenes democráticos consolidados que los partidos políticos compartan los espacios de intermediación social con actores de la sociedad civil y los grupos de interés. La complementariedad entre representación territorial (partidos) y representación funcional (grupos de interés) constituye una de las metas centrales de los procesos de consolidación democrática, especialmente ante la tradicional debilidad de estos procesos de intermediación en las sociedades centroamericanas. Las tendencias de una creciente privatización de la intermediación entre círculos políticos e intereses privados pueden ser revertidas ante la autonomía y la diversificación de un ámbito muy abierto de actores sociales.

En el camino hacia una mayor consolidación democrática habrá que encontrar los canales institucionales para la administración de conflictos, dejando a un lado las prácticas tradicionales de política informal. Justamente el reconocimiento legal de los intereses y posiciones de otros actores sociales, de la misma ciudadanía es una precondition de una democracia consolidada que da vida a la dimensión horizontal de la democracia; es decir, la vigencia de los derechos ciudadanos, la autonomía e independencia de los diferentes poderes del estado y la no-subordinación de actores sociales a instancias superiores.

Sin embargo, la influencia de los medios ha ido en aumento en los procesos de democratización. Ante la debilidad de otros intermedia-

rios, ellos han asumido una aceptación amplia entre la población ante el desprestigio de partidos, congresos y sistemas judiciales. Cuando los medios se reconozcan a sí mismos como actores democráticos, con un compromiso ciudadano y de plataforma democrática, podrán asumir un periodismo cívico y de servicio (Chamorro, 1999, p. 18): Esta meta implica el rompimiento de la relación estrecha entre los intereses corporativos y los medios en Centroamérica, un proceso que se dará con el avance de la democratización en los países del Istmo.

- La acción y calidad de la sociedad civil

Los espacios públicos de carácter autónomos y la red de relaciones hacia adentro de la sociedad civil (el llamado “capital social”) son elementos claves de una democracia consolidada. La profundización del régimen democrático más allá de las reglas electorales, tiene que pasar por una democratización de los actores y relaciones internas de la sociedad civil. Superar la dependencia de esquemas personalistas y clientelares, al igual que la polarización política, consecuencia de los conflictos armados e ideológicos, es la base de una mayor coherencia social y societal en Centroamérica. De allí asume la sociedad civil nuevas funciones:

- fomento de un nuevo liderazgo político y social desde sus propias filas ante la creciente desautorización de los líderes políticos;
- rearticulación de los esquemas de reclutamiento del personal político y de los funcionarios en la toma de decisiones, es decir, una mayor provisión de personalidades con responsabilidades a nivel del sistema político y de los rangos de las decisiones gubernamentales;
- creación de los espacios públicos en los cuales pueden discutirse escenarios del desarrollo nacional, una función autoreflexiva indispensable ante la pérdida de reconocimiento de los parlamentos; y
- generación de mayor cohesión social e integración en las sociedades centroamericanas, ya que la sociedad civil logra conciliar conflictos en su mismo seno que antes habían repercutido inmediatamente en el sistema político.

Esta nueva situación de una sociedad civil activa, coherente y articuladora de los intereses ciudadanos es un

elemento indispensable para lograr la complementariedad necesaria entre las instituciones y los actores sociales y políticos.

La clave para el éxito de los esfuerzos de consolidación, tiene que ver con la cantidad de apoyo difuso que logre acumular un cierto régimen democrático en el mismo proceso de su consolidación. Este apoyo difuso se concretiza a partir de actitudes y valores democráticos, tal y como la tolerancia, el apoyo al sistema democrático y las actitudes favorables hacia lo colectivo.

Sin embargo, existe una variable que ha tenido y tendrá mucha importancia para el desarrollo democrático y el perfil de democracia que se estará consolidando en Centroamérica: la dimensión externa. La relativamente alta influencia externa diferencia los procesos de democratización centroamericanos de aquellos sucedidos en los países de América del Sur (Bendel/Nohlen, 1993, p. 19). Como la democratización de Centroamérica no fue el resultado sólo del despliegue de las fuerzas endógenas, tampoco la consolidación democrática en la región resultará sólo desde su desempeño. Sin querer caer en visiones tutelares, se puede afirmar que esta región convalesciente dependerá también en el futuro del apoyo externo. La forma concreta de estas cooperaciones variaba en el pasado desde la prestación del apoyo financiero externo hasta la concesión de ayuda militar o el aislamiento político de ciertos regímenes. Las presiones ejercidas sobre los actores centrales del proceso de paz en la región han tenido como efecto que una solución de transición democrática e implementación de los acuerdos de paz de carácter regional haya tenido éxito. El acompañamiento de estos procesos de reconciliación, desmovilización y pacificación por instancias externas (Naciones Unidas, OEA, BID, Unión Europea, etc.) ha sido un elemento central para la estabilización de las situaciones virulentas en la región.

Para el mismo proceso de la democracia ha sido vital la ayuda y la observación externa; esto vale tanto para los mismos procesos electorales que se realizaron con apoyo financiero y asesoría externa y con la asistencia de observadores externos, como para los programas de cooperación, los cuales – a veces en contra de la voluntad de los

mismos gobiernos centroamericanos – incluyeron proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil.

Este interés de estados y organizaciones no-gubernamentales de los EE.UU y de Europa ha tenido una característica central: Desde sus inicios se tenía una clara comprensión de la necesidad del fortalecimiento de los partidos políticos, las relaciones interpartidarias, de una sociedad civil fuerte y autónoma, lo cual ha dejado sin efecto discusiones sobre la supuesta intromisión en los asuntos internos de los respectivos países centroamericanos.

Hoy que las transiciones hacia la democracia en Centroamérica están llegando a su final, se tienen que replantear los esquemas de la cooperación y del apoyo a los países centroamericanos. El cambio de los programas de apoyo de las agendas políticas hacia los temas económicos (p. ej. los tratados de libre comercio) refleja una nueva orientación de la cooperación externa. Sin embargo, hay que enfatizar que la democracia en Centroamérica necesitará también en el futuro de considerables ayudas para su fortalecimiento, a lo mejor ya no tanto de carácter financiero, sino más bien de asistencia técnica.

El interés bajo el cual habrá que orientar esta cooperación en la nueva era de la democratización centroamericana es la condicionalidad democrática para todos los programas de ayuda. Con este fundamento básico es posible encontrar nuevas dimensiones de la ayuda externa para el fortalecimiento democrática de Centroamérica. Los esquemas tradicionales de imposición unilateral de un cierto modelo de democracia han llegado a su fin, y más bien hoy en día deben prevalecer modos de «acomodación mutua» (Whitehead, 1991, p. 240) entre los donantes y los países receptores de tal cooperación. De allí queda claro que habrá que privilegiar instrumentos en la asesoría en los que no se imponga un cierto modelo de democracia (sea estadounidense o europea), sino que se respeten los caminos y conceptos propios de democracia que se anhelen en los países centroamericanos.

**Cuadro No. 5**  
**Centroamérica 1998: Opiniones sobre la Democracia**

<b><i>La democracia es preferible</i></b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Promedio</b>
No responde	0%	1%	3%	1%	3%	1%	1%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	54%	79%	57%	72%	69%	71%	67%
En ocasiones, un gobierno autoritario puede ser preferible	29%	10%	9%	9%	21%	8%	15%
Otros / no sabe	17%	11%	31%	18%	7%	19%	18%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<b><i>La democracia ya está establecida</i></b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Promedio</b>
No sabe / no responde	1%	1%	11%	4%	4%	2%	4%
La democracia está totalmente establecida	22%	22%	11%	9%	38%	13%	19%
Todavía hay cosas por hacer para tener una democracia plena	76%	77%	78%	88%	58%	85%	77%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<b><u>Satisfacción con la democracia</u></b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>Promedio</b>
No responde	0%	0%	3%	2%	11%	0%	3%
Muy satisfecho	16%	14%	11%	7%	27%	10%	14%
Algo satisfecho	41%	34%	26%	20%	27%	24%	29%
Poco satisfecho	34%	40%	40%	45%	26%	48%	39%
Nada satisfecho	9%	12%	12%	25%	8%	18%	14%
No sabe	1%	0%	8%	2%	2%	1%	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Latinobarómetro 1998  
N = 6.000



## 5. Conclusiones

No obstante los importantes avances que se pueden identificar en Centroamérica en cuanto a la transición a la democracia, todavía quedan muchas interrogantes en relación a las perspectivas de una consolidación del sistema democrático. Es en este marco que se han identificado los siguientes retos para el futuro de la democracia en Centro América:

- (a) La **ampliación y la profundización de la ciudadanía** es uno de los ejes para poder dar el paso hacia un mayor arraigo de la democracia en la cultura política de la región. Esta "ciudadanización" no debe limitarse solamente a la disposición de mayores derechos al ciudadano como tal; tiene además que generar mayores niveles de inclusión, de compromiso para con la comunidad y desembocar en la acción colectiva para poder convertirse en una ciudadanía sustantiva y viva. Se debe avanzar en las dimensiones de la ciudadanía y en sus niveles de ejercicio. Solamente tomando este sendero se podrá lograr una mayor identificación del ciudadano con los asuntos públicos, más allá de las fronteras establecidas entre géneros, etnias y ocupaciones en las sociedades de hoy. Con esta estrategia se podrá solventar igualmente los déficits todavía existentes de la tardía construcción de estados nacionales en Centroamérica, los cuales sufrieron siempre de una base de ciudadanos muy limitada, y por lo tanto no lograron cumplir la anhelada integración social de la población en sus territorios.
- (b) A pesar de algunas limitaciones, en Centroamérica se ha establecido una democracia electoral de manera que las elecciones se realizan periódicamente, en condiciones de competencia, y los ciudadanos hoy en día no temen por la limpieza de los procesos electorales en la región. Sin embargo, **las instituciones centrales del proceso político han perdido mucha de su confianza ante los ojos de la población**. Esto vale especialmente para los partidos políticos y los parlamentos, como demuestran las encuestas de opinión pública. Además, para el futuro de la democracia resulta preocupante el creciente abstencionismo electoral.

Si bien es cierto que este "malestar con la política" es un fenómeno que no se limita al área centroamericana, afecta al proceso de democratización en el área en la medida que se trata de un proceso todavía reciente. Los partidos políticos han resultado ser la institución del sistema político con mayores dificultades para transformarse a sí mismos, a efectos de poder desenvolverse en el nuevo escenario político de la región. Por esta razón, los partidos se encontraron en un momento muy temprano de su desarrollo bajo presión y se ven afectados por el desprestigio de la política como tal. Esta situación les ha costado a los partidos su centralidad en los procesos políticos y en este espacio se ven desafiados por otros actores que compiten por el control de la intermediación. Los medios de comunicación juegan un papel importante en la formación de opinión pública, y actúan con un rol de intermediación entre la ciudadanía y el poder político; y algunas organizaciones de la sociedad civil han logrado posicionarse mejor que los partidos políticos en la arena política centroamericana. Solamente **en base a una reorientación de sus estrategias de acción y con una apertura de sus estructuras internas, los partidos como instancias centrales de la política lograrán fortalecer la base de la democracia en Centroamérica.**

- (c) La política y con ella **los partidos necesitan restablecer el nexo con la ciudadanía.** La arena inmediata para tales esfuerzos es en el nivel de la democracia local donde se gestan las iniciativas del ciudadano y la base territorial de la política. **Intensificar el esfuerzo por expandir la ciudadanía a través del fortalecimiento de la participación local y el desarrollo de la democracia en el nivel municipal** es en este sentido la acción medular para la consolidación de la democracia en Centroamérica. Será en este escenario donde se definirá la suerte de la democracia centroamericana para el futuro.

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales en cuanto a sus sistemas de financiamiento y la mejora de sus capacidades de gestión administrativa y financiera, así como mayores niveles de eficiencia y eficacia para facilitar los procesos de participación ciudadana, son algunos de los retos centrales. Pero más allá de la discusión sobre el dimensionamiento de la descentralización, es necesario recuperar la visión de que lo local es un espacio público, en el cual se establece el contacto directo entre el gobierno, la gestión política y el

interés ciudadano. Es allí donde habrá que organizar el encuentro entre una ciudadanía ampliada y profundizada con las instancias de intermediación como lo son los partidos políticos.

- (d) En los sistemas políticos en Centroamérica, existe un problema serio de crisis de representación que se expresa como una desvinculación entre gobernante-gobernado o representante-representado. Se deben buscar mecanismos de relación que propicien el establecimiento de esta relación, para que los representantes piensen y actúen a nombre de la ciudadanía, y los ciudadanos se sientan representados.

Para visualizar los escenarios de la Centroamérica con el horizonte del año 2020, se pueden identificar las siguientes variables críticas sobre las cuales habrá que influir desde las fuerzas políticas y sociales nacionales, y por parte de la cooperación externa:

1. La variable crítica para el devenir de la democracia será el funcionamiento de *las organizaciones sociales y políticas como organismos para el fortalecimiento de las instituciones del sistema político*. Establecer nexos orgánicos entre la institucionalidad democrática y los actores centrales de la arena política evitará la revalorización o el desarrollo de esquemas de políticas informales que puedan minar las instituciones.
2. Será esencial que los mismos políticos centroamericanos reconozcan la importancia de un tejido fuerte de la sociedad civil para fortalecer las iniciativas desde la ciudadanía. Además, para poder avanzar de la democracia defectuosa hacia formas de consolidación habrá que *encontrar nuevos instrumentos para superar la limitada capacidad de articulación y el involucramiento parcial de la sociedad civil* en la gestión política por su propio carácter fragmentado. Un elemento esencial en este sentido será la integración vertical de los diferentes actores con miras hacia una mayor fuerza articuladora, cruzando las fronteras tradicionales entre movimientos sociales (tradicionales) como los sindicatos, movimientos sociales (nuevos) como las organizaciones vecinales y barriales como el movimiento comunal y las organizaciones no-gubernamentales que están teniendo una existencia de alguna manera condicionada por los flujos de la cooperación externa en Centroamérica.

3. La (re)conversión de los actores políticos, en especial de los partidos político en instancias efectivas, eficientes, internamente democráticas y representativas de sus propias sociedades. Allí reside - desde el punto de vista de nuestra tesis central - uno de los grandes retos para el futuro democrático de América Central. Incluso en aquellos países como Costa Rica, Panamá, Belice y Honduras, que a primera vista disponen de un sistema de partidos establecido y estable, se aprecian señales de desestructuración de la acción de los partidos frente a sus sociedades.

El compromiso de los donantes internacionales con la democracia en Centroamérica podría llevar a un corto circuito si se considera como punto final de este apoyo la celebración de elecciones limpias. Los visibles defectos de las democracias centroamericanas solamente podrán ser subsanados si la ayuda externa sigue comprometida y comprometiéndose con la democracia en la región. Tal visión tiene que incluir programas de apoyo para calificar el liderazgo político de la región en actividades de alcance regional y en contacto con representantes políticos de los países amigos. La circulación de conocimientos sobre por ejemplo la gestión política, el rol de los medios en la política, el rol de los municipios y su papel de gestor del desarrollo local, y la gobernabilidad democrática son ejes centrales para poder mejorar la calidad de las democracias centroamericanas. Tales actividades podrían ayudar a reconstruir la acción de los partidos políticos frente a las sociedades logrando al mismo tiempo la continuidad de su accionar más allá del coyunturalismo actual.

4. Disponer de capacidades para la acción colectiva frente a intereses económicos, sociales y culturales en condiciones de competitividad social es uno de los grandes retos para los procesos de intermediación social y política en Centroamérica. Dejando a un lado las estructuras autocráticas del pasado se necesita construir redes organizativas entre el estado y la sociedad que estén en condiciones de cumplir las funciones esenciales de intermediación social. La coordinación a través de redes, es decir por la organización horizontal autónoma y la convergencia de actores estatales, intermediarios y privados tiene la virtud de una capacidad complementaria y recíproca (Lechner, 1997). La construcción de esta sociedad basada en redes que facilitan y transportan los procesos de intermediación se ve limitada en Centroamé-

rica por los cortes que ha sufrido el tejido social y político por los efectos de los conflictos armados, las polarizaciones políticas y los efectos de las catástrofes naturales. La reconstrucción de este tejido, del capital social que mantiene vigente una sociedad, es el gran reto de la consolidación democrática en el marco de la intermediación. Centroamérica necesita para poder alcanzar este nivel de procesos abiertos de un liderazgo político y social capaz de asumir este nuevo reto institucional. Tanto la calidad interna de los actores (democracia, representatividad) como el tipo de las relaciones que establecen entre sí son elementales para poder alcanzar el grado de centralidad indispensable para la solución de conflictos y confrontación de intereses.

5. El reto que surge desde este análisis es la tarea de fortalecer los procesos de formación de valores ciudadanos y aumentar la legitimidad institucional, variable crítica en casi todos los países centroamericanos. La recomendación de enfatizar los valores democráticos por todos los medios, en una visión generacional pero también con prácticas participativas desde la sociedad civil, es una clave del fortalecimiento de la cultura democrática.



## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel (1994). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arendt, Hannah (1960). Vita activa. Stuttgart.
- Barnes, William A. (1998). Las elecciones en las democracias incompletas: el enigma de la asistencia de los votantes en Nicaragua y El Salvador. En: Ricardo Córdova Macías (compilador). El abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador. San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Bendel, Petra/Nohlen, Dieter (1993). Demokratisierung in Zentralamerika - wie weit trägt der Wandel ? En: Petra Bendel (ed.). Zentralamerika: Frieden -Demokratie - Entwicklung, Frankfurt.
- Booth, John (1989). Elections and Democracy in Central America. A Framework for analysis. En: John Booth and Mitchell A. Seligson. Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Briones, Carlos y Carlos Ramos (1995). Gobernabilidad, Economía y Democracia en El Salvador. Serie Gobernabilidad en Centroamérica No. 3, San Salvador, FLACSO.
- Camacho Granados, Rosalía (1999). Las cuotas y participación política de las mujeres. En: García Q., Ana Isabel (ed.). La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI. San José, Costa Rica, Fundación Género y Sociedad, Diálogo Interamericano y Conferencia de las Americas sobre el Liderazgo de la Mujer.
- Casasfranco, María Virginia y Fernando Patino Millán (1999). Participación ciudadana en el nivel local en Centroamérica. (Tendencias actuales y perspectivas). Mimeo, agosto.
- Cerdas, Rodolfo (1993). El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá. San José, red editorial iberoamericana centroamericana.
- Chamorro, Carlos F. (1999). Los medios frente al reto de la democratización en Centroamérica: Dilemas y escenarios futuros. Mimeo, agosto.
- Córdova Macías, Ricardo y Mitchell A. Seligson (1999). América Central: Cultura Política en torno a la descentralización. Avance de Investigación, San Salvador, Mimeo, septiembre.

- Córdova Macías, Ricardo (compilador) (1998). El abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador. San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Córdova Macías, Ricardo y Gunther Maihold (compiladores) (1995). Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua. Managua, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Instituto de Estudios Nicaragüenses y Centro de Análisis Socio Cultural-UCA.
- Córdova Macías, Ricardo (1995). La participación ciudadana en el Gobierno Local Centroamericano. En: Ricardo Córdova y Manuel Rivera. Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. Volumen 3, Guatemala. San Salvador, FLACSO.
- Cruz, Miguel (1998). "Las razones del abstencionismo en El Salvador en 1997". En: Ricardo Córdova Macías (compilador). El abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador. San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Dahl, Robert A. (1971). Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/London.
- Dahl, Robert A. (1989). Democracy and its Critics, New Haven/London.
- Diamond, Larry (1996). Is the third wave over?. Journal of Democracy, Vol. 7, (July). Pp. 20-57.
- Easton, David (1979). A Systems Analysis of Political Life. Chicago.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y Grupo Consultivo (1999). Estrategia Nacional de Desarrollo Local. San Salvador, Mimeo, diciembre.
- García Q., Ana Isabel (ed.) (1999). La situación de las mujeres en Centroamérica: una evaluación en el umbral del siglo XXI. San José, Costa Rica, Fundación Género y Sociedad, Diálogo Interamericano y Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer.
- García Q., Ana Isabel y Enrique Gomáriz M. (1999). Género y ciudadanía en Centroamérica: Otra mirada al horizonte. Mimeo, agosto.
- IDEA (1998). Democracia en Guatemala. La misión de un pueblo entero. Colombia, IDEA.
- Inglehart, Ronald (1988). The Renaissance of Political Culture. American Political Science Review. Vol. 82, No. 4.
- Irurozqui, Marta (1999). La ciudadanía clandestina: democracia y educación indígena en Bolivia, 1826-1952. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 10, pp. 61-87.



- Karl, Terry Lynn (1995). The hybrid regimes of Central America. Journal of Democracy, Vol. 6, No. 3, pp. 72-86.
- Lechner, Norbert (1997). Tres formas de coordinación social. Revista de la CEPAL, No. 61, pp. 7-17.
- Leis, Raúl (1999). Participación y democracia en Panamá: escenarios posibles. Mimeo, agosto.
- Martin Lipset, Seymour (1998). "Conditions for Democracy", Extensions, Spring, pp. 3-13.
- Marshall, Thomas M. (1964). Class, Citizenship and Social Development, New York.
- Marques-Pereira, Beréngère/Rajchenberg, Enrique (1998). Ciudadanía social y democratización: la sociedad civil frente al neoliberalismo. Estudios Latinoamericanos, México, UNAM, Vol.5.
- Merkel, Wolfgang (1999). Defective Democracies, Madrid (Working Paper 132 – Instituto Juan March de estudios e investigaciones).
- Merkel, Wolfgang (1999a). Defekte Demokratien. En: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (eds.). Demokratie in Ost und West, Frankfurt/Main, pp. 361-378.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen.
- Nowalski Rowinski, Jorge (2000). El desarrollo Humano Sostenible. "Paradigma para la Transformación de Centroamérica". En: Nora Garita/Jorge Nowalski (eds.). Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica, San José, pp. 179-191.
- O'Donnell, Guillermo (1992). Democracia delegativa?. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, Vol. 17, pp. 5-20.
- Ortega Hegg, Manuel (1995). Participación ciudadana y gobierno local. En: Ricardo Córdova Macías y Gunther Maihold. Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua. Managua, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Instituto de Estudios Nicaragüenses y Centro de Análisis Socio Cultural-UCA.
- Ortega Hegg, Manuel (1996). "Gobierno Local y participación ciudadana en Nicaragua", en: Ricardo Córdova Macías y Manuel Ortega Hegg, Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador.
- PNUD (1998). El desafío democrático. Reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996. San José, PNUD.

- Prado Castro, Adriana (2000). Mujeres y Vulnerabilidad en Centroamérica. En: Nora Garita/Jorge Nowalski (eds.). Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica, San José, pp. 105-130.
- Proyecto Estado de la Región (1999). Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 1999. San José, Costa Rica, PNUD.
- Puhle, Hans-Jürgen (1999). Zur Konsolidierung neuer Demokratien. Faktoren, Kriterien, Defekte. En: Wolfgang Glatzer (ed.). Ansichten der Gesellschaft (Frankfurter Beiträge aus Soziologie und Politikwissenschaft), Opladen, pp. 113-122.
- Putnam, Robert D. (1993). Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Rodríguez, Florisabel, et al (1998). El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana. San José, PROCESOS y editorial Fundación UNA.
- Rovira Mas, Jorge (1993). Democracias emergentes y partidos políticos en Centroamérica. Consideraciones para su investigación. En: Régine Steichen (coordinadora). Democracia y democratización en Centroamérica. San José, editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Salomón, Leticia (1999). Participación y democracia en Honduras: escenarios posibles. Mimeo, agosto.
- Sarmiento, Julio (1998). Exclusión social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas. Última Década, Viña del Mar, Chile, No.8, (marzo).
- Schmitter, Philippe C. and Terry Karl (1991). What Democracy is... and what is not ?, Journal of Democracy Vol.2.
- Seligson, Mitchell A. and John A. Booth. (eds.) (1995). Elections and Democracy in Central America, Revisited. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova Macías (1995). El Salvador de la guerra a la paz. Una cultura política en transición. San Salvador, FUNDAUNGO, IDELA y Universidad de Pittsburgh.
- Seligson, Mitchell A. (1997). Los Centroamericanos miran a sus Gobiernos Locales. San Salvador, FUNDAUNGO, documento de trabajo.
- Seligson, Mitchell A., José Miguel Cruz y Ricardo Córdova Macías (2000). Auditoría de la democracia. El Salvador 1999. San Salvador, FUNDAUNGO-IUDOP-Universidad de Pittsburgh.
- Sojo, Carlos (1998). Noción de Ciudadanía. Mimeo, San José, Costa Rica, PNUD, talleres de discusión.

- Sojo, Carlos (1999). Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica. San José, FLACSO sede Costa Rica.
- Solares, Jorge (1999). Participación étnica, nación y democracia en Centroamérica. Mimeo, agosto.
- Solórzano, Mario (1997). Cuando los políticos cumplen. Experiencias del proceso de Negociación Panamá 2000. Panamá, PNUD.
- Torres Rivas, Edelberto (1996). Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica. Anuario de Estudios Centroamericanos. San José, Universidad de Costa Rica, Vol. 22 (1), pp. 7-40.
- Ulloa, Félix (1997). "El sistema electoral, el proceso electoral y el evento electoral". En: El Salvador: Elecciones 1997. San Salvador, FUNDAUNGO y Fundación Friedrich Ebert.
- Whitehead, Laurence (1991). The imposition of democracy. En: Abraham Lowenthal (ed.). Exporting Democracy. The United States and Latin America, Baltimore, Vol. 1.
- Zakaría, Fareed (1997). The rise of illiberal democracy. Foreign Affairs, New York, Vol. 76 (noviembre-diciembre), pp. 22-43.



## Centroamérica 2020

### Antecedentes

Durante la década de los 90 América Central vivió procesos de profundos cambios en el escenario político, instaurándose gobiernos democráticos en todos los países de la región. Sin embargo, estos cambios políticos no han ido acompañados suficientemente de transformaciones económicas y sociales paralelas, por lo que Centroamérica continúa siendo la región más pobre del continente. Al mismo tiempo, los conflictos armados de la década anterior han causado un mayor atraso de la región en cuanto a su desarrollo social (educación, salud y esperanza de vida de su población).

Como consecuencia de esta situación, aumentó la conciencia en los países centroamericanos de la importancia de realizar cambios profundos y ha ido tomando forma la necesidad de establecer un modelo de desarrollo regional para todos los países de la zona. De este modo se han iniciado diversas acciones encaminadas a la consecución de la integración económica regional, reactivándose así el mercado interior común.

Estos esfuerzos de integración se han visto sin embargo, a menudo obstaculizados por la falta de un cuadro institucional adecuado, capaz de hacer frente a los retos planteados de cara al futuro. Es precisamente en este punto donde la comunidad internacional podría apoyar el proceso de desarrollo regional de la zona a largo plazo y es también aquí donde se enmarca el presente proyecto *Centroamérica 2020*.

### Objetivos del proyecto

*Centroamérica 2020* tiene como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la región partiendo de un concepto de desarrollo entendido como un proceso dinámico y multidimensional que consiste en:

- Crecimiento económico sostenible;
- Mejoramiento del bienestar social; y
- Garantías de la ciudadanía en todas las categorías sociales, de género y étnicas.

Esta definición del desarrollo tiene una base sólida y fue elaborada antes de que el Huracán Mitch cayera en octubre-noviembre de 1998 sobre la región con efectos desvastadores. No es que la definición ahora carezca de relevancia, pero Mitch ha servido para recordarnos la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la poca capacidad que tiene el Estado para responder de manera efectiva. En este contexto, la sostenibilidad adquiere un significado especial en Centroamérica: los desastres naturales son inevitables, pero no deben ser empeorados por la acción humana, ni sus consecuencias agravadas por la incapacidad o incompetencia del Estado y sus instituciones.

El proyecto *Centroamérica 2020* tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al proceso de integración regional de los países centroamericanos, realizando un balance de los resultados obtenidos hasta el presente y estudiando las dificultades actuales y aquellas que previsiblemente pudieran surgir a mediano plazo en el ámbito político-institucional.

Los objetivos particulares son:

1. Elaborar un estudio regional comprensivo sobre temas del desarrollo contemporáneo. Los estudios deben tener en cuenta tres planteos transversales acerca de
  - la relación entre Estado, mercado y sociedad civil,
  - opciones en el nivel local, nacional y regional
  - la viabilidad del desarrollo sostenible en América Central.
2. Asegurar la participación y contribución de una amplia gama de actores claves regionales en el transcurso de las investigaciones.
3. Proveer a los gobiernos y a otros actores de la región con diversas opciones y recomendaciones de políticas.
4. Promover la identidad regional entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo.
5. Extender los resultados del proyecto a los actores internacionales más activos en la dinámica del desarrollo en la región, incluyendo a las organizaciones multilaterales y a las ONGs.
6. Hacer recomendaciones de políticas a los EE.UU. y a la UE para programas de asistencia más eficaces.

Los resultados del proyecto serán presentados en una gran conferencia internacional en Centroamérica a mediados de 2000, así como en seminarios en Washington D.C. y Bruselas. También serán distribuidos en una serie de documentos de trabajo, monografías y libros publicados en inglés y español, accesibles también a través de Internet: versión en español y alemán (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IK/za2020>), versión en inglés (<http://ca2020.fiu.edu>).

## **Comité Ejecutivo:**

### **Coordinación:**

KLAUS BODEMER, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)  
EDUARDO GAMARRA, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

### **Dirección Académica:**

SABINE KURTENBACH, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)  
MICHAEL SHIFTER, Diálogo Interamericano (Washington D.C.)

### **Consultores Principales:**

VICTOR BULMER-THOMAS, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres  
DOUGLAS KINCAID, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

### **Expertos Centroamericanos:**

FERNANDO DURÁN, Fundación Arias, Costa Rica  
CARLOS ROSALES, Secretario de Comunicación, El Salvador

### **Representantes de las Agencias Donadoras:**

MENDEL GOLDSTEIN, Jefe de la Dirección México, América Central y Cuba, Comisión Europea DG IB (Bruselas)  
MARGARET SARLES, Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (Washington D.C.)

## **CA 2020: Documentos de trabajo**

# 1: PABLO RODAS-MARTINI: Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI

ISBN 3-926446-73-0

# 2: CLARENCE ZUVEKAS, JR.: The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-74-9

# 3: LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA: Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas

ISBN 3-926446-72-2

# 4: SARAH MAHLER: Migration and Transnational Issues.

Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-71-4

# 5: JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ: Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración en el Istmo Centroamericano

ISBN 3-926446-70-6

# 6: CARLOS SOJO: El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica

ISBN 3-926446-69-2

# 7: CLAUDIA SCHATÁN: Desarrollo económico y medio ambiente

ISBN 3-926446-68-4

# 8: CHARLES T. CALL: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity

ISBN 3-926446-67-8

# 9: GÜNTHER MAIHOLD / RICARDO CORDÓVA: Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020

ISBN 3-926446-75-7

# 10: KNUT WALTER: La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial

ISBN 3-926446-66-8



