



FIAP

2013

Foro Internacional
de Análisis Político

III EDICIÓN

La reforma política en Centroamérica: ¿Está en riesgo la institucionalidad democrática?

Arturo J. Cruz-Sequeira



Departamento de Estudios Políticos

Con el apoyo de:



REPÚBLICA DE CHINA (TAIWÁN)



Industrias
La Constancia



La reforma política en Centroamérica: ¿Está en riesgo la institucionalidad democrática?¹ (Versión 11 de abril 2013)

Arturo J. Cruz-Sequeira²

La democracia representativa y la distribución de “aquello” que es escaso

1.

Entre las contribuciones de D. Easton al estudio de la política, se destaca su caracterización de la misma, es decir, la política como el proceso por medio del cual se reparte “aquello” -- que por ser tan apetecido, es escaso --, y en el que por lo general, sólo participan los organizados. La figura que mejor representa lo “escaso”, es la cuestión fiscal en su sentido amplio, y el presupuesto de toda nación, en su sentido concreto. Los organizados tratarán de contribuir lo menos posible a los ingresos que lo conforman, pero a su vez, harán todo lo posible por recibir su porción (la más grande posible) de lo escaso.

Lo dicho, da pie a una discusión sobre la legitimidad de la autoridad del repartidor, sobre todo, en sociedades donde lo escaso se torna más escaso, y en las que sus miembros tienen un sentido militante de la igualdad ciudadana, con exigencias de consumo de todo tipo, y en las que los organizados son más numerosos que los no organizados. No es lo mismo repartir lo escaso en la Centroamérica tradicional de los años cincuenta del siglo pasado, con poca diferenciación social y pocas exigencias ciudadanas, que en la Centroamérica de hoy, en rápido tránsito a la modernidad tal como la clasificaría S. Huntington³.

Entre más compleja la sociedad, más engorroso es el proceso de repartir lo escaso, independientemente de la naturaleza de los sistemas políticos. Además, las presiones/tensiones prosaicas que según D. Easton todo sistema debe superar si pretende perpetuarse, son más frecuentes en las sociedades de hoy que en las de otrora; a las que hay que agregarles las presiones/tensiones mayúsculas, como pueden ser las consecuencias de decisiones que otros toman fuera del ámbito nacional⁴.

Continuando con las tensiones/presiones proferidas por D. Easton, es del caso acotar que la prosaicas se asemejan a las olas de los lagos, “pequeñas” pero frecuentes, mientras las mayúsculas, a tsunamis,

¹ Este ensayo busca servir como insumos para el debate público del Consejo Asesor Externo de Departamento de Estudios Políticos de FUSADES 2013.

² El autor es Profesor Pleno del INCAE. Obtuvo su maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Johns Hopkins (SAIS) y su doctorado en Historia Moderna en la Universidad de Oxford. El autor agradece la valiosa cooperación en la elaboración de este ensayo de Salvador Samayoa y Luis Mario Rodríguez de FUSADES, Mauricio Choussy, Norman Miranda C, y Andrey M. Elizondo de INCAE. Cumpliendo con el ritual requerido en estos casos, los mencionados no son responsables de los errores y omisiones del ensayo.

³ Véase *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968).

⁴ Para los argumentos elaborados de D. Easton, véase sus obras: *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Alfred A. Knopf, reprinted 1963); *A Framework for Political Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1965).

cuyos orígenes son distantes y esparcidos en el transcurso del tiempo, pero inevitables y potencialmente catastróficas en la era de la globalización.

2.

Tal como ocurrió en una avalancha de países en distintas partes de la geografía mundial (la celebrada *Tercera Ola* de S. Huntington), en la Centroamérica de los últimos 25/30 años, *grosso modo*, ha prevalecido el ideal de la sociedad liberal, con economías de mercado y democracias representativas, como los modos económicos y políticos dominantes. Este ensayo pretende examinar la evolución de las democracias representativas y sus arreglos institucionales en cada uno de los países centroamericanos, lo que requiere, aunque sea esquemáticamente, un repaso de los tres subsistemas que la componen, tal como los elaboró D. Easton, y más recientemente A. Stepan⁵.

La sociedad civil, como el espacio donde espontáneamente los ciudadanos se agregan en grupos de interés, con el fin de promoverlos, ejerciendo presión sobre la sociedad política y los distintos órganos del Estado. La sociedad política, como la mediadora principal entre la sociedad civil y el Estado (algunos sostendrían que es la mediadora exclusiva), encargada, mientras dure el mandato de los votantes, de distribuir lo escaso entre los organizados/ciudadanos, con un mínimo de efectividad y justicia. Y el Estado propiamente, desempeñando su función de “caja negra”, encargado de procesar las exigencias ciudadanas, las que casi siempre son contradictorias entre sí y, transformarlas en resultados/productos concretos. La caja negra requiere, además de eficiencia en los órganos procesadores y partidos políticos con fronteras adyacentes, que las exigencias ciudadanas no abruman los tributos y otros ingresos del Estado.

Imaginémonos, un prototipo de sociedad en la que sus ciudadanos se reconocen como iguales, con expectativas de consumo que con el pasar de los años han incrementado, y cuyos ciudadanos se han agregado en una multitud de grupos de presión para la defensa/promoción de sus intereses particulares. Sin embargo, el contexto económico es de bajo crecimiento y de desigualdad en la distribución del ingreso, no tanto entre el quintil superior (el más rico) y los dos inferiores (los más pobres), sino que más bien entre el quintil superior y los dos quintiles de en medio. Todo lo cual se complica con la contracción prolongada de la economía mundial, amén del hecho de que la capacidad de esta sociedad de contraer deuda pública alcanzó su punto de saturación, imposibilitándole a sus partidos políticos posponer decisiones difíciles.

¿Qué ocurre entonces en la percepción de sus ciudadanos que tienen la credibilidad de los distribuidores de aquello que es escaso? Sobre todo, si la alternancia de los partidos en la gerencia/tutela de los principales órganos del Estado resulta inconsecuente, de tal manera “que nada mejora” independientemente de los partidos que gobiernen. Obviamente, cuando esto último ocurre, la devaluación no sólo es de los partidos políticos individualmente, sino más bien de la sociedad política en su conjunto, inclusive, es la devaluación de la democracia representativa como sistema, incapaz de renovar la esperanza de los ciudadanos con el relevo periódico, cada 4, 5 o 6 años, de los partidos encargados de la mediación/distribución de aquello que es escaso.

⁵ Véase *Arguing Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press, First Published 2001); de manera más particular, acerca de la distinción entre la sociedad civil y la política, véase su ensayo “Tunisia’s Transition and the Twin Tolerations”, Volume 23, Number 2, *Journal of Democracy* (April 2012).

3.

Podría afirmarse que en este nuevo siglo, la mayoría de las sociedades exhiben características del prototipo que acabamos de imaginarnos, lo que ha sometido a sus arquitecturas políticas a fuertes turbulencias. Inclusive, los Estados Unidos, el molde ideal de la democracia representativa, en ocasiones da la impresión de ser una caja negra congestionada, y de una sociedad política que ha perdido el vínculo con los ciudadanos. Obviamente, Estados Unidos tiene las ventajas de su peso todavía dominante en la economía mundial, para no decir nada de su capacidad de endeudarse en su propia moneda, y por supuesto, la fortaleza de sus instituciones que han resistido al desgaste del paso de los tiempos.

Independientemente de los niveles de desarrollo económico, la gobernanza democrática enfrenta retos mayúsculos, entre los cuales se destaca la búsqueda de ese equilibrio tan difícil de lograr entre expectativas/exigencias ciudadanas y posibilidades económicas. Y las democracias centroamericanas, sin excepción, se ven expuesta a estos retos, con los agravantes de grandes rezagos sociales, de nuevas amenazas, y legados históricos que favorecen a las autocracias tradicionales; con la gran diferencia, en este nuevo siglo, que los Estados Unidos -- el Imperio de la democracia liberal --, por sus prioridades en otras partes del mundo y por sus desequilibrios internos, se encuentra ausente de la región, sin proveer recursos bilaterales como los *ESF* (para fines de apoyo presupuestario y de balanza de pagos), los que fueron distribuidos generosamente entre sus aliados durante la última década de la Guerra Fría, y que serían de gran ayuda a los gobiernos actuales para sortear las numerosas olas de los lagos y mitigar los daños de los tsunamis.

Sin dudas, gobernar es una cuestión de recursos y de ejecución, lo que no es sinónimo de gobiernos democráticos tal como sostiene F. Fukuyama en uno de sus ensayos más recientes, al punto de sugerir circunstancias en las que un régimen patrimonial, sin ninguna restricción a su discrecionalidad en el uso de los fondos, puede ser más efectivo a la hora de gobernar que las burocracias de Max Weber propias de la racionalidad institucional⁶.

En el caso de Centroamérica como veremos detenidamente -- utilizando las categorías de T. Carothers⁷ --, sus democracias representativas, o han involucionado de un pluralismo enclenque, a una suerte de poder dominante, como es el caso de Nicaragua, donde la mediación no es democrática pero si es efectiva, a situaciones como la de Costa Rica, que corre el riesgo de pasar de una democracia consolidada a un pluralismo, si no enclenque, definitivamente débil. Con Honduras, debilitando aún más su pluralismo enclenque, y Guatemala, con la falla de siempre, la ausencia de una sociedad política estable y fuerte, que padece de un caso agudo de transfuguismo político. ¿Y qué de El Salvador?, donde lo escaso se torna más escaso, restándole legitimidad a un modelo económico que por mucho tiempo fue percibido como exitoso, y donde sus partidos políticos, dependiendo de si están en la oposición o en el gobierno, defienden, o pretenden anular las decisiones de su enclave institucional de mayor prestigio, las sentencias de la Sala de lo Constitucional.

⁶ Véase *What is Governance?* (Washington DC: Center for Global Development, Working Paper, January 2013).

⁷ Véase su ensayo "The End of the Transition Paradigm", Volume 13, No 1, *Journal of Democracy* (January 2002).

Los nicaragüenses: ¿Ciudadanos o clientes?

4.

En el 2006, el último año de la presidencia de E. Bolaños, su gestión de gobierno contó con 1.200 millones de USD para responder a las exigencias de los organizados y del resto de la “ciudadanía”. De ese monto, 35% se originaba en la cooperación externa, lo que tornaba obligatorio, para la realización de la mayoría de sus desembolsos, una negociación previa con el FMI, cuyo resultado, con el fin de mantener los equilibrios fiscales, fue la de un techo inamovible del gasto público.

Además de la modestia de los montos para distribuir aquello que es escaso, el gobierno de Bolaños debía primero cumplir con el pago de la deuda interna (abultada en gobiernos anteriores, ora para compensar a los nicaragüenses cuyos bienes fueron confiscados por la Revolución sandinista de los años ochenta, ora para suavizar los daños de quiebras de bancos privados), sumándose a estos pagos, los bonos del Banco Central, más el cumplimiento de mandatos constitucionales, como la asignación del 6% del presupuesto nacional a la educación universitaria, entre otras asignaciones impuestas.

El gobierno de E. Bolaños no gozó de márgenes fiscales para enfrentar las tensiones prosaicas de D. Easton, la de todos los días, para no decir nada, si se trataba de enfrentar presiones mayúsculas, como cuando el barril del crudo de petróleo superó en mayo del 2006 los 70 USD en el *New York Mercantile Exchange*. En ese año, la factura petrolera de Nicaragua cerró en 654 millones de USD, muy por encima de los 524 millones en el 2005, y de los 243 millones en el 2002, el primer año del gobierno de E. Bolaños. Para entonces, 32% del petróleo importado se utilizaba en la generación de energía eléctrica, el porcentaje más alto en la región (Costa Rica utilizaba solamente el 7%), lo que por supuesto encareció el costo del suministro de energía, mientras en las encuestas realizadas por CID-Gallup Latinoamérica, el 83% de la población expresaba “mucho preocupación” con el precio del transporte en general.

Entre 1979 y 1990, el país paso de una economía en la que el Estado no jugaba un papel relevante en la producción y distribución de bienes y servicios, a una, en la que además de ocupar sus Alturas Dominantes, el Estado generaba y distribuía la mayor parte de la producción nacional, para regresar al punto de partida, en la que el Estado se desprendió aceleradamente de casi todas sus actividades económicas. Estos vaivenes -- durante los cuales, las relaciones de propiedad fueron trastornadas --, ocurrieron en un periodo de solamente 12 años. Durante este periodo (1979-1990), el PIB p/h de los nicaragüenses en términos reales decreció en un promedio anual de -3,1%, en contraste al 3,0 % entre 1951 y 1960, 2,8 % entre 1961 y 1972, y 2,1% entre 1973 y 1978, a pesar que en este último año (1978) el PIB en términos absolutos cayó en -7.8%. Entre 1991 y 2000, el PIB p/h continuó decreciendo en un promedio anual de -0,3%, y no fue sino hasta el periodo 2001-2007, después de 21 años consecutivos de crecimiento negativo, que el PIB p/h creció a un ritmo positivo de 0,8%, aunque todavía muy por debajo del promedio de 1,4% entre 1920 y 1950⁸.

E. Bolaños gobernó con responsabilidad fiscal, focalizando su gestión en el futuro, insistiendo en el crecimiento económico de largo plazo, sobre la base de la inversión privada y la generación de múltiples empleos formales por familia. Pero, por gobernar para el futuro, descuidó lo inmediato, en una sociedad cuyos miembros gozaban de un PIB p/h que ni siquiera llegaba a los 1,000 USD nominales,

⁸ Véase Mario De Franco, *Causas del (de) crecimiento económico de largo plazo de Nicaragua* (Managua: Publicación de FUNIDES, junio 2011).

con una correlación de fuerzas política que nunca lo favoreció, y con una sociedad acostumbrada a que los gobiernos deben ser “cercaños” a la gente, que deben hacer “favores”, que están para resolver sus pequeñas grandes necesidades, y que el crecimiento económico es una promesa distante, que no produce la silla de rueda, la máquina de coser, o la consulta para el oculista, una suerte de práctica clientelar en la que A. Alemán demostró ser el maestro⁹.

El merito de E. Bolaño fue que gobernó teniendo como objetivo la Nicaragua deseada, cercana a la modernidad institucional, pero muy distante de la Nicaragua tal como es, anclada en el presente y en las necesidades inmediatas de sus miembros. Una Nicaragua, para acudir a una de las categorías de D. Zovatto, sin “densidad ciudadana”¹⁰.

Tanto fue el apego de E. Bolaños (y de la diplomacia estadounidense) a la aspiración de una nueva sociedad política, que para las elecciones presidenciales del 2006, se rompió con la fórmula de anti-sandinismo/sandinismo, optando más bien por la nueva dicotomía de la modernidad versus la de los caudillo tradicionales. Ni A. Alemán vía su proxy, ni D. Ortega como el candidato de su partido, le cedieron sus espacios a los supuestos candidatos de la modernidad, ambos ex militantes del PLC y el FSLN. Los votos en las elecciones del 2006, favorecieron a los candidatos asociados a la Nicaragua tradicional (tradicional en la caracterización de M. Weber), con el 65,1% de los votos, mientras los candidatos de la modernidad, sumaron 34,6%.

La modificación de la Constitución durante el gobierno de A. Alemán, le permitía a D. Ortega ganar la presidencia en primera vuelta con el 40,0% de los votos válidos, y hasta con el 35,0%, siempre y cuando hubiese una distancia del 5,0% de los votos entre él y el candidato que lo siguiese. Sin esta modificación hecha para favorecer a D. Ortega como parte de un paquete de reformas conocido como el “Pacto”, negociado entre los principales de la sociedad política nicaragüense, aún con las fuerzas del anti-sandinismo fragmentadas, D. Ortega con el 38% de los votos que obtuvo en el 2006, nunca hubiese regresado a la presidencia de Nicaragua.

A partir de 1990, hasta las elecciones del 2006, D. Ortega logró conservar un voto duro que fluctuó entre 38,0% y 42,0% de los votos válidos, un logro notable pero no suficiente para regresar a la primera magistratura, a menos que modificase la Constitución y las otras fuerzas políticas se dividiesen, tal como lo hizo posteriormente. Su plan alternativo en caso de no lograr lo dicho, era cambiar el régimen presidencialista a favor de uno parlamentario, con la expectativa de ser el actor dominante en el nuevo régimen, aunque no el absoluto, tal como lo es hoy.

⁹ Si bien es cierto la candidatura de E. Bolaños fue el resultado de la voluntad del dueño del Partido Liberal Constitucional (A. Alemán), sus contradicciones fatales con él, lo llevaron a aliarse en ocasiones con D. Ortega Saavedra, el dueño del FSLN, el otro gran partido político de la Nicaragua que resultó de las elecciones de 1990, para posteriormente, romper su arreglo con D. Ortega, procediendo a forjar una alianza con las organizaciones de una insípida y débil sociedad civil, en un esfuerzo por crear una nueva sociedad política que superase el oligopolio de los caudillos del PLC y el FSLN. E. Bolaños también entró en contradicciones con el Cardenal Obando y Bravo, el jerarca de la Iglesia Católica nicaragüense, quien terminaría aliándose con su némesis histórico, D. Ortega, dejando a E. Bolaños sin aliados en la *realpolitik* nicaragüense, con la salvedad de la mayoría de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, y la buena voluntad (aunque no los recursos) del gobierno estadounidense, que se mantuvieron favorables a Bolaños. Para profundizar en el microcosmo de la política nicaragüense de esos años, véase Forrest D. Colburn and Arturo J. Cruz Sequeira, “Personalism and Populism in Nicaragua”, Volume 23, No 2, *Journal of Democracy* (April 2012).

¹⁰ En mayo del 2006, CID-Gallup Latinoamérica reportaba que el 71,0% de los nicaragüenses consideraban que el país iba por el camino equivocado, mientras 13,0% no respondió, y solamente el 16,0% afirmaba que iba por el correcto. A finales de ese mismo año, los números de la gestión del Presidente Bolaños se desplomaron a un neto negativo de -38,0%.

5.

Recientemente, los números del PIB nicaragüense fueron revisados con el aval técnico del FMI, y en vez de calcularlo sobre la base de los precios de 1994, se hizo sobre la base de los precios más recientes del 2006. Según los nuevos cálculos, en USD nominales, el PIB del 2011 fue de 9,3 miles de millones, y el de 2012, rondó los 10 mil millones, con un PIB p/h de 1,654 USD. Comparado con los números del 2010 y calculado sobre la base de precios de 1994, estos números son una mejoría significativa, puesto que el PIB en USD nominales estaba en 6.5 miles de millones, y el PIB p/h en 1.126 USD.

Pero aún con la revisión de los números, en comparación a Honduras, la segunda economía más débil en Centroamérica, el tamaño del nuevo PIB nicaragüense se ubica muy por debajo del hondureño, estimado para el 2012 en 18 mil millones de USD nominales, con un PIB p/h de 2,178 USD. Un PIB p/h tan bajo como el de Nicaragua, equivalente al 76,0 % del de Honduras y apenas 17,0 % del de Costa Rica, reafirma la pregunta con la que inicié esta parte del ensayo: los nicaragüenses -- ¿ciudadanos o clientes?. A mediados de la década de los años setenta del siglo pasado (la última de la autocracia de los Somoza), el PIB p/h de Nicaragua representaba el 85,0% del de Costa Rica, lo que refleja la involución económica que registró el país, llevándome a argumentar, que en 1979, Nicaragua gozaba de una densidad ciudadana mucho más espesa que la de 1990, cuando se inició plenamente la transición nicaragüense a la democracia representativa.

Hoy, las expectativas de consumo de los nicaragüenses son indiscutiblemente modestas (lo que debería facilitar la repartición de aquello que es escaso), pero también son inmediatas, ancladas al presente, con poca consideración para el futuro, sin capacidad para un mínimo de abstracción. El cliente -- contrario al ciudadano, que espera mucho de su gobierno, pero no lo que él puede resolver con su ingreso familiar --, esta atento a lo más básico, a la libra de frijoles, a la lamina de zinc, convencido que la función principal del gobierno es servirle de muleta. En la encuesta nacional realizada por M & R Consultores entre el 9 y el 21 de octubre del 2011, se le preguntaba a los nicaragüenses, ¿qué es lo que más le agrada del gobierno del Presidente Ortega?, y las respuestas reflejaron expectativas de vida modestas. El 37,3% se refirió al plan techo, 26,4% casa para el pueblo, 18,6% bono productivo, y solamente 8,9% respondió que "nada le gustaba".

¿Cuánto costaron estos programas?

Las dos millones de laminas de zinc para mejorar los techos de las viviendas de los nicaragüenses significaron 30 millones de USD; el bono productivo que consiste en dotar de animales domésticos a las familias campesinas, 20 millones de USD; mientras el bono solidario, que consiste en 60 USD mensuales adicionales al salario formal de 148 mil empleados estatales, incluyendo policías y soldados, 45 millones de USD. Y las casas para el pueblo si bien es cierto fueron muy pocas, se construyeron en lugares visibles y simbólicos. La suma de tres programas (plan techo, bono productivo, bono solidario) fue de 95 millones de USD, los que el gobierno de E. Bolaños, aún si hubiese tenido la imaginación para realizarlos, no hubiese tenido los recursos disponibles¹¹.

¹¹ Curiosamente, en la encuesta de M & R, solo el 0,1% de los encuestados menciona el subsidio al transporte público, lo que nos hace suponer que la tarifa de la carrera de bus en Managua, aproximadamente 10 centavos USD, tarifa que se ha mantenido congelada por años y que su revisión causo los disturbios mayores durante el gobierno de E. Bolaños, los usuarios de hoy la perciben como un derecho adquirido que no es sujeta a cambio.

Entre 2007 y 2011, el quinquenio de D. Ortega anterior al actual en curso, los flujos de cooperación externa entre donaciones y préstamos de fuentes bilaterales y multilaterales sumaron 2,192 millones de USD, pero paralelamente, sin ser parte del presupuesto formal del gobierno, y solamente incluyendo la cooperación petrolera dentro del marco del ALBA, los fondos venezolanos durante estos 5 años sumaron 1,632 millones de USD¹². En el 2012, los gastos del gobierno central se acercaron a los 2 mil millones de USD, a los que había que sumarles la cooperación de PDVSA, que según el informe del Banco Central de Nicaragua cerró el año en 550.7 millones de USD¹³, un total, cuando se suman el presupuesto formal y la cooperación petrolera venezolana, que duplicó los 1,200 millones de USD con los que contó E. Bolaños durante su último año en la presidencia del país. Esta combinación de fondos venezolanos, con los programas del FMI y la cooperación tradicional de las multilaterales, es lo que ha permitido al gobierno de Ortega de practicar lo que he clasificado como “populismo responsable”, es decir, atender las necesidades inmediatas de sus clientes, pero sin perder la estabilidad macroeconómica (como se constata en el Cuadro 1), lo que le ha permitido a los privados invertir con un horizonte económico relativamente estable en el futuro¹⁴.

Después de la debacle del 2009, el ritmo de crecimiento de la economía nicaragüense ha sido en los años que siguieron de 3,6%, 5,4% y 5,2%, anticipándose para el 2013, una tasa del 4,5%. Los motores de este crecimiento han sido las exportaciones, estimulada en gran medida por Cafta y el mercado de Venezuela, las que pasaron de 1,946 millones de USD en 2006, a más de 5 mil millones de USD en 2012, de los cuales 2,778 fueron *commodities* y el resto maquilas, y los flujos de IED, cercanos a los mil millones de USD en el 2011 y en el 2012, con flujos proyectados en 1,500 millones de USD para el 2013.

Cuadro 1
Nicaragua
Déficit del gobierno central %PIB

	2008	2009	2010	2011	2012
Antes de donaciones	-4,1%	-4,0%	-3,0%	-1,1%	-0,3
Después de donaciones	-1,0%	-2,0%	-1,0%	Superávit	Superávit

6.

Lo notable con los números económicos es su contraste con el deterioro de la normativa democrática que ha registrado Nicaragua durante el gobierno de D. Ortega. Ni siquiera se ha respetado la cortesía de aparentar independencia entre los Poderes del Estado, además de la remoción de la prohibición constitucional en el 2010 de su reelección presidencial a través de una sentencia de la Corte Suprema

¹² La cooperación petrolera entre Venezuela y Nicaragua es muy peculiar, ya que formalmente no es una transacción entre gobiernos, sino que más bien entre PDVSA y ALBANISA, en la que ALBANISA le cancela a PDVSA el barril de petróleo a precio de mercado, con el entendimiento que la mitad del costo de barril será otorgado a ALBANISA en calidad de préstamo, con una tasa de interés del 2,0%, a 25 años, con 2 años de gracia. ALBANISA por su parte, le pertenece en un 51,0% a PDVSA y en representación de la parte nicaragüense, Petronic con el 49,0%.

¹³ Véase Banco Central de Nicaragua, *Informe de Cooperación Oficial Externa, ICOE* (Managua: Marzo 2013).

¹⁴ Véase “Nicaragua y su dilema perenne”, comentarios de Arturo J. Cruz S al ensayo de José Luis Velásquez P., *Instituciones para el desarrollo: Una visión de Nicaragua desde la economía política* (Managua: FUNIDES, septiembre 2011).

de Justicia de legalidad dudosa, para no decir nada de la legitimidad electoral, cuyos ejercicios han sido fuertemente reprochados por las misiones de la OEA, Unión Europea, y el Centro Carter¹⁵.

Independientemente de las encuestas consultadas en las vísperas de las elecciones del 2011, los números electorales de D. Ortega eran envidiables, como nunca antes, incluyendo su momento de gloria universal como el *primus inter pares* de la Dirección Nacional del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Y a pesar de los números, tal vez por el trauma de la derrota electoral de 1990, D. Ortega no mostró ninguna inclinación de “legitimar” su presidencia con un ritual electoral impecable. A medida que ha avanzado en sus 6 años de gobierno, su insensibilidad -- ¿su desdén? -- a los temas de legalidad y legitimidad resulta más evidente, convencido tal vez, que lo que cuenta es una gestión efectiva, de atender el día a día de las necesidades de sus clientes, que incluyen una gran parte de los que fueron sus adversarios en las áreas rurales, sin descuidar los intereses más complejos de la sociedad económica, tanto nacional como extranjera.

Entre el 18 y el 25 de enero del 2012, después de unas elecciones presidenciales percibidas mayoritariamente como fraudulentas en el extranjero, CID-Gallup Latinoamérica le preguntó a los nicaragüenses como miraban a la democracia con Daniel Ortega en los últimos cinco años, y el 58,0% respondió fortalecida, 20,0% debilitada, igual 18,0%, y no sabe/no responde, 4,0%, con el 55,0% afirmando que el país transitaba por el camino correcto, comparado a 35,0% que afirmaba lo contrario. En septiembre del 2012, M & R Consultores preguntó: ¿Qué se le viene a la mente cuando escucha vivir en democracia?, y la respuesta mayoritaria de los encuestado con el 28,1%, fue “vivir en paz tranquilamente”; mientras el respeto a la constitución, la justicia, el respeto a la ley, apenas sumaron 5,5% de las respuestas¹⁶.

En la Nicaragua de hoy, el mediador exclusivo entre Estado y sociedad es D. Ortega, encargado de distribuir esas rentas que se originan en los fondos venezolanos, pero también en la cooperación tradicional, sin la cual, los fondos venezolanos tendrían que ser incorporados obligatoriamente al presupuesto formal, lo que le restaría a D. Ortega la discrecionalidad fiscal, misma que le ha permitido resolver con agilidad los imprevistos de la mediación. Estas rentas son extraordinarias, no tanto en comparación a los montos fiscales que recolectan sus vecinos del sur como Costa Rica o Panamá, sino más bien debido a las expectativas de consumo tan modestas de la mayoría de los nicaragüenses, lo que le ha permitido a D. Ortega conservar su clientela tradicional, pero también aumentarla con los que solían ser los clientes de A. Alemán, su antiguo rival o aliado, dependiendo del momento. Como se puede apreciar en el cuadro 2, el liberalismo perdió a la mayor parte de sus seguidores, ya fuese porque se fueron a la fila de los independientes, o porque hoy son parte de los que se identifican con el FSLN.

¹⁵ En su comunicado del 9 de noviembre del 2011, el Centro Carter reconocía “un amplio respaldo electoral otorgado al Presidente Daniel Ortega Saavedra en las elecciones del domingo pasado”, pero expresaban su preocupación por “los informes sobre deficiencias significativas que afectaron el proceso electoral 2011 y sus implicaciones para la gobernabilidad democrática en Nicaragua”, concluyendo que “resulta desconcertante que el país que esta mostrando mejoras sociales y económicas haya permitido la erosión de la estabilidad democrática”.

¹⁶ Estos resultados coinciden con un estudio a profundidad realizado entre marzo y mayo del 2012 sobre *La cultura política de la democracia en Nicaragua 2012*, auspiciado por Vanderbilt University, LATOP, USAID, entre otros. En una escala de 0 a 100, el apoyo a Daniel Ortega según este estudio se ubico en 60,9. Y cuando se pregunto sobre las “irregularidades observadas o experimentadas en las elecciones nacionales del 2011”, 73,5% afirmó ninguna. De cara al futuro sin embargo, al menos según CID-Gallup Latinoamérica, será muy difícil conducir encuestas creíbles, ya que como advirtió en enero del 2013,: “Por primera vez, CID-Gallup, formalmente quiere decir que cada vez es más difícil realizar encuestas de opinión pública en este país; la ciudadanía es cada vez más renuente de contestar ciertos tipos de pregunta, especialmente las de índole política”.

Lo que T. Carothers tipificó en el 2002 como la “zona gris”, en la que se quedó estancada la mayoría de los países que se embarcaron en la transición democrática a mediados de los años setenta del siglo pasado, Nicaragua ha involucionado como lo expresé al inicio de este ensayo, de un pluralismo enclenque, en el cual los ciudadanos se sienten decepcionados de la política, aunque continúan creyendo en los ideales de la democracia, a un modo de poder dominante, en la que un solo líder/partido político controla el sistema, de tal manera, que no se vislumbran probabilidades de alternancia en el poder (véase pie de página 7).

Esta involución sin embargo, no ha provocado irritación en la mayoría de los nicaragüenses, condición que puede perdurar hasta que una vez más, como ocurrió en 1979, los ciudadanos sean más numerosos que los clientes.

Cuadro 2
Identificación partidaria

	2002 - 2006	2012
Liberales	35,4%	8,6%
FSLN	30,5%	54,4%
MRS	4,0%	0,2%
Conservadores	--	0,1%
Independientes	30,1%	36,6%

Fuente: M & R Consultores, Comportamiento político electoral de los nicaragüenses 1994-2012 (Managua: Noviembre 2012).

Costa Rica: **¿Una sociedad de iguales?**

7.

En las encuestas de Unimer publicadas por La Nación el 4 de noviembre del 2012, cuando se le preguntó a los costarricenses si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el porcentaje que se identificó sin reserva con la democracia pasó del 78,0% en el 2006, a 57,0% en el 2012. Y un 40,0%, afirmó en esa misma encuesta, que la democracia “no sirve para resolver los problemas del país”; con un 54,0% en desacuerdo con que los partidos políticos sean necesarios para el buen funcionamiento de una sociedad democrática, en comparación a 71,0% en el 2006. Más aún, el gobierno de L. Chinchilla cerró el 2012 con una evaluación positiva de solamente el 13,0% de los encuestados, el porcentaje más bajo de todos los mandatarios de América Latina

Lo paradójico de la evaluación del gobierno de L. Chinchilla es que no coinciden con los números económicos, puesto que el crecimiento promedio del PIB p/h en colones constantes del 2011 y 2012, ha sido de 3,61%, con una tasa inflacionaria de solamente 4,63%. Según el ex Presidente del Banco Central de Costa Rica, Francisco de Paula Gutiérrez, los números económicos de Chinchilla son los mejores de Costa Rica, tomando como punto de partida el periodo entre 1978 y 1982, con la excepción del cuatrienio 2002-2006, cuando el PIB p/h en colones constantes creció a un promedio anual de

4,72%, precisamente el periodo que corresponde a la presidencia de A. Pacheco, otro de los mandatarios peor evaluados en la historia reciente de Costa Rica¹⁷.

Más aún, la evolución de los hogares costarricenses por debajo de la línea de la pobreza, pasó del 50,0% en 1960, a 19,0% en 1980, un porcentaje que aumentó significativamente en 1990, cuando llegó a 27,0%, disminuyendo de nuevo al 21,0% en el 2000, porcentaje que apenas fue reducido a 20,6% en el 2012¹⁸. Para los costarricenses el estancamiento en este índice por 12 años es motivo de malestar nacional, aunque comparado al resto de sus vecinos, es un índice envidiable, particularmente, si se toma en cuenta que el 85,0% de los ciudadanos están cubiertos por la Caja Costarricense del Seguro Social y que la línea de la pobreza urbana en el 2012 fue establecida en 193 USD mensuales por persona, lo que significa que en el hogar promedio costarricense compuesto por 3,43 personas, el ingreso de una familia para ser clasificada como pobre en los centros urbanos debe estar por debajo de 662 USD mensualmente.

8.

Si los números económicos de Costa Rica son tan prometedores, con un PIB p/h de 9,641 USD, el más alto del Istmo incluyendo Panamá ¿qué explica entonces la percepción de sus ciudadanos sobre la democracia, los partidos políticos, y el desempeño del gobierno de L. Chinchilla?

Entre las posibles explicaciones está la evolución en años recientes de la distribución del ingreso, de tal manera que en la misma encuesta de Unimer, 8 de cada 10 consultados, ven “baja” la posibilidad de una justa distribución de la riqueza, lo cual es notable en una sociedad como la costarricense, aferrada como ninguna otra en la región, al ideal de la igualdad ciudadana.

Como lo ilustra el cuadro 3, el porcentaje del ingreso que acaparó el quintil 5 en el 2004, fue mucho mayor que en 1988, mientras los otros 4 quintiles registraron sin excepción una disminución de la porción recibida del ingreso. En el 2012, los del quintil superior registraron una disminución del porcentaje del ingreso acaparado en comparación a 2004, pero siempre muy por encima del porcentaje correspondiente a 1988. Los quintiles 4 y 3, en el 2012 recibieron un porcentaje mayor al del 2004, pero por debajo de lo porcentajes recibidos en 1988, mientras los dos quintiles de menores ingresos, vieron su porción del ingreso total estancados entre 2004 y 2012.

La Costa Rica de los últimos 30 años, se ha caracterizado por una disminución gradual pero constante en el tamaño de la esfera pública. Los empleados del Estado, como porcentaje de la fuerza laboral, han pasado del 30,0 al 15,0/18,0 por ciento, dependiendo de los datos oficiales que se consulten, y si bien es cierto el Estado en el sentido amplio del término, continúa conservado espacios importantes en la producción y distribución de bienes y servicios, no es menos cierto que la iniciativa de los privados es la dominante, como debe ser el caso en una economía cada vez más liberal. El impulsor de esta transformación, además de las realidades de la debacle económica que sufrió el país entre 1978 y 1982

¹⁷ Francisco de Paula Gutiérrez elaboró sobre los números de la economía costarricense a partir de 1978, de tal manera que coincidiesen con los periodos presidenciales, aunque el promedio lo calculo a partir del segundo año de los mandatarios, incluyendo el primer año de los sucesores. Es por esto que el 2010 no fue incluido como parte de la gestión del gobierno de L. Chinchilla, ya que ella asumió en mayo de ese año, y las decisiones que condicionarían el desenvolvimiento económico de lo que quedaba de ese año eran responsabilidad del gobierno saliente. Su cuatrienio además del 2013, incluirá el 2014, los que se anticipan con tasas de crecimiento alrededor del 4,2% y 4,4%, respectivamente.

¹⁸ Véase Miguel Gutiérrez Saxe, *Ética Cristiana y desarrollo humanos sostenible* (San José: agosto 2006); INEC, *Encuesta nacional de hogares: Resultados generales* (San José: julio 2012).

(el PIB p/h decreció en un promedio anual de -3,94%), fue precisamente el liderazgo de Liberación Nacional (PLN), el partido político que en sus orígenes se identificó con el engrandecimiento de la esfera pública como la garantía de la igualdad ciudadana, pasando en el proceso de ser un partido social-demócrata, a ser un partido sin identidad clara, ya que tampoco se le puede clasificar como un partido de filosofía liberal clásica.

La preponderancia del mercado sobre el Estado, es lo que para analistas costarricenses como R. Cerda, lo que explica en gran medida la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que para la identidad nacional pareciera ser más relevante, a que los costarricenses de hoy, independientemente del quintil en que se ubiquen, gocen de estándares de vida superiores a los de sus abuelos, e inclusive a los de sus padres. En el sentir de la Costa Rica profunda, la prosperidad no compensa por la desigualdad, aún cuando una buena parte del quintil 5, esta allí, precisamente por los méritos de la educación pública, el principal catalizador de la movilidad social en Costa Rica. Para R. Cerda, la liberalización de la economía costarricense “proletarizó” a los maestros y profesionales, los “que antes fueron una extensa sección de nuestra clase media”, sumándosele a ellos los empleados públicos, periodistas, escritores, trabajadores sociales, abogados, médicos de la Caja, todos ellos, según R. Cerda, “perdedores” en el nuevo modo económico, y por lo tanto, siendo obligados “a protegerse con las armas obreras: el sindicato y la huelga”¹⁹.

Cuadro 3
Distribución del ingreso por quintiles (hogares)

Quintil	1988	2004	2012
1	6,0%	4,0%	4,2%
2	12,0%	9,0%	9,0%
3	16,0%	13,0%	14,3%
4	23,0%	20,0%	21,5%
5	43,0%	54,0%	51,0%

Fuentes: Miguel Gutiérrez Saxe, *Ética Cristiana y desarrollo humanos sostenible* (San José: agosto 2006); INEC, *Encuesta nacional de hogares: Resultados generales* (San José: julio 2012).

9.

Además de la desigualdad, la corrupción predomina en la percepción que tienen los costarricenses de los desafíos que enfrenta el país, de tal manera que en las encuestas de CID-Gallup Latinoamérica realizadas en febrero del 2013, en República Dominicana, Panamá y los otros cinco países centroamericanos de habla hispana, solamente en Costa Rica, con el 26,0% de los encuestados, la corrupción gubernamental fue identificada como el problema principal del país. Los casos de ex presidentes de Costa Rica -- “los Ángeles caídos”, entre otros -- acusados de corrupción, han contribuido sin duda alguna a esta percepción, todo lo cual, junto con el “viraje de timón” doctrinario del PLN, le han restado legitimidad social a lo que otrora fuese una sociedad política sustentada en un amplio respaldo de la ciudadanía.

En 1999, entre Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana, sumaban el 67,0% de los costarricenses que se identificaban con un partido, de tal manera que en el cuatrienio 1998-2002, los dos partidos

¹⁹ Véase su ensayo publicado en *La Nación*. (San José: 25 de octubre 2009).

contaban con 50 de los 57 diputados en la Asamblea Nacional. En las encuestas de Unimer (realizadas para La Nación entre el 24 de enero y el 4 de febrero del 2013), el único partido que conserva buena parte de sus seguidores es el PLN, con el 23,0% de los costarricenses señalándolo como el de su simpatía, aunque increíblemente, el resto de los partidos, entre los que está Unidad, apenas suman el 6,0% de los encuestados.

El debilitamiento de Liberación (cuyos seguidores representaban el 35,0% de los costarricenses en 1999) y el colapso de Unidad, ha producido un vacío en el que han prosperado nuevas organizaciones con pretensiones de partidos, de tal manera que no se puede descartar un escenario electoral en el 2014, en el que 14 partidos postulen candidatos. En el cuatrienio actual (2010-2014), el PLN y el PUSC cuentan con 30 diputados, y el resto como se puede apreciar en el cuadro 4, se distribuyen en 3 partidos con más de cuatro diputados por bancada, y en 3 partidos con un diputado cada uno. La dispersión de partidos, acentuada por las divisiones en lo interno de sus fracciones legislativas y las peculiaridades del Reglamento Legislativo, son la explicación de porque la última vez que se sumaron 38 votos para ajustar la mayoría calificada, fue en el segundo gobierno de O. Arias, lográndose concluir la agenda complementaria requerida por el Acuerdo de Cafta.

Cuadro 4
Costa Rica: 2010-2014

Partidos	Cantidad de diputados
Liberación Nacional (PLN)	24
Acción Ciudadana	11
Movimiento Libertario	9
Unidad Social Cristiana (PUSC)	6
Accesibilidad Sin Exclusión	4
Restauración Nacional / Frente Amplio / Renovación Costarricense	Cada uno de estos tres partidos cuentan con 1 diputado

10.

Sin dos o tres partidos políticos anclas con los que se identifiquen los ciudadanos, la mediación entre Estado y sociedad es más tequiosa, toma más tiempo y es menos efectiva. Y a pesar que el país económicamente crece, lo escaso, expresado en lo fiscal, se torna más escaso, puesto que la sociedad política, el centro vital de la democracia representativa, no ha sido capaz de concluir exitosamente una reforma tributaria que satisfaga las expectativas de ciudadanos con un PIB p/h de 9,641 USD. Sin ingresos tributarios mayores no hay manera de compensar vía el gasto público la desigualdad en la distribución del ingreso, puesto que no habría garantías de que los recursos que se invierten en educación tendrán sustento fiscal, y sin educación pública de calidad, mejor o igual que la privada, la desigualdad en la distribución del ingreso no tendría justificación en una sociedad que se desarrolló convencida que todos están, "más o menos iguales", con la misma educación y con la misma salud.

En el 2008, como porcentaje del PIB, los tributos del gobierno central costarricense se situaron en 15,3% (no incluyen las contribuciones al Seguro Social), cayendo en el 2009 a 13,4%, producto de la crisis en la economía mundial de ese año. En el 2012, sin embargo, los tributos continuaban por debajo, no solo de los del 2008, sino también, de los del 2009, con una carga tributaria como proporción del PIB de 13,3%.

Mientras los déficits fiscales, han pasado de -0,3% en el 2008, a un promedio de -4,5% durante los últimos años, anticipándose -4,9% del PIB en el 2013.

¿Qué ocurrirá entonces si la dispersión de representantes en la Asamblea Legislativa en el próximo cuatrienio es mayor? ¿Tendrán la capacidad de concluir una reforma tributaria que mejore las finanzas pública, y las que según el FMI deberían representar un ingreso adicional en impuestos equivalente a 2½ del PIB, y recortes en el gasto de medio punto? ²⁰.

A finales de los años setenta y ochenta del siglo pasado, Costa Rica, pese a sus finanzas enredadas y a una economía que había sobredimensionado la esfera pública, superó la gran crisis que sacudió a Centroamérica sin los traumas de sus vecinos, en gran medida, gracias a la enorme fortaleza de su sociedad política. Hoy sin embargo, su fuerza es su economía, de manera que no han enviado a sus ciudadanos al “exilio económico” y más bien han absorbido a los nacionales de otras partes, con exportaciones de bienes con componentes de alta tecnología por encima de los 11 mil millones de USD y flujos de IED (sin incluir otros flujos de capital privado) de 2,300 millones de USD en el 2012. Y a pesar que la deuda del gobierno central ha aumentado en 10 puntos como proporción del PIB en 4 años, la misma no pasa del 35,0%, y su mayor parte ha sido adquirida internamente. ¿Pero por cuánto tiempo podrá el país continuar endeudándose, posponiendo decisiones difíciles por 4 o 5 años más, mientras la política se ordena, ya sea con los viejos o con nuevos partidos políticos, capaces de ejercer la mediación que le corresponde en las democracias representativas? Según el informe del FMI (véase pie de página 20), si no se toman medidas correctivas, en el 2018, el déficit fiscal del sector público consolidado será del 6,5% del PIB, y su deuda, incluyendo la del ICE, alcanzará 53,0% del PIB.

11.

Los costarricenses de hoy son menos pacientes con sus políticos y sus gobiernos. De todo, de lo “más pequeño” se quejan, viendo en un puente que Obras Públicas no ha podido reparar exitosamente como el símbolo de la ineptitud de lo público, y en la “trocha”, el camino que precipitadamente se construyó en la frontera con Nicaragua, ven el símbolo de la corrupción, por los millones de USD asignados a una construcción que no justifica lo gastado. Por su parte, los organizados en la sociedad civil, por años vienen cuestionando la potestad de la sociedad política de tomar decisiones “importantes para el país”, sin compartirlas con ellos, so pena de acudir “al referéndum de la calle”, pretendiendo crear condiciones de poder dual, en la mejor tradición de las enseñanzas de A. Gramsci, o bien, de arrebatarle concesiones a una sociedad política débil para favorecer sus intereses particulares como gremios o sindicatos.

¿Y qué de los no organizados?, el ciudadano de a pie, que resiente a los organizados, sin importarles si son de izquierda o de derecha, si pertenecen a sindicatos de empleados públicos, de maestros, de los médicos de la Caja, o del ICE, o si pertenecen a las gremiales del sector privado. Los no organizados saben que los organizados gozan de ventajas en la distribución de aquello que es escaso, ventajas que se expresan en mejores salarios, regímenes de jubilación, y seguros médicos.

El Informe Final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática convocada por L. Chinchilla, reconoce que la “gobernabilidad democrática está en crisis”, que el Ejecutivo no gobierna, ni siquiera administra, que la Asamblea Legislativa “difícilmente puede tomar decisiones”, y que los medios de comunicación, los gremios, los grupos de presión tienen “poderes de veto”. Los miembros de la Comisión reconocieron 32 problemas y propusieron 97 recomendaciones en las que por supuesto

²⁰ Véase IMF, *Staff Report for the 2012 Article IV Consultation* (Washington DC: 5 February 2013).

hubo divergencia de criterios, tratando de encontrar nuevos diseños institucionales que hagan eficaz la gestión de gobierno, pero sin perder la esencia democrática²¹. Mientras tanto, la democracia costarricense que por más de 60 años ha funcionado sin interrupciones autoritarias, no es que necesariamente esté por caer en las manos de un mesiánico como ocurrió en Venezuela con el agotamiento de su sociedad política, pero sí, puede estar al borde de pasar, de una democracia consolidada a un pluralismo débil, tal como lo describe T. Carothers en su ensayo mencionado anteriormente, cuando hizo referencia a los países presados en la zona gris.

Honduras: El Estado Maquina como “instrumentos de algunos”

12.

Según las encuestas que fueron realizadas por el PNUD en América Latina a principios de la década pasada, en un esfuerzo por determinar la fortaleza de los partidos políticos en la región, cuando preguntaban sobre, ¿cuál de las siguientes afirmaciones está más cerca de su situación?, 58,7% de los hondureños afirmaban “tienen partido y siempre votan por él”, mientras 15,9%, dijeron tener partido, aunque podían votar por otro. Las respuestas de los hondureños a las dos situaciones mencionadas estaban muy por encima del promedio latinoamericano del 27,2% y 12,2%, respectivamente, y en América Latina, solamente los nicaragüenses se asemejaban en lealtades partidarias a las de los hondureños.

En la encuesta de enero del 2002 de CID-Gallup Latinoamérica, el presidente saliente, C. Flores, recibió una opinión favorable del 86,0% de sus compatriotas, mientras el presidente entrante, R. Maduro, gozaba de una aprobación del 77,0%, con una mayoría de los hondureños afirmando que el desempeño de R. Maduro sería todavía mejor que el de C. Flores.

Aunque ya para entonces, la seguridad ciudadana se destacaba como la “preocupación principal” de los encuestados, el optimismo de los hondureños reflejado en la encuesta de CID-Gallup era innegable, lo que no dejaba de ser notable, en un país donde en el 2001, el 71,6% de sus habitantes registraban ingresos insuficientes para superar la línea de la pobreza²².

Entre 1981 y 2001, Honduras registró 6 elecciones presidenciales consecutivas, con alternancias en el Ejecutivo entre Liberales y Nacionales, sus partidos históricos, sin trastornos mayúsculos, y con índices robustos de participación electoral. En las elecciones del 2005 sin embargo, en su séptima elección, la abstención llegó a 44,6% de los registrados, y en el 2008, según el Barómetro de las Américas, la afiliación de los hondureños a sus partidos políticos se había reducido a 44,2%, y solamente el 31,9% señalaban que su voto sería determinado por su simpatía partidaria.

¿Qué ocurrió para explicar lo dicho, sobre todo, en un lapso de menos de 10 años?

²¹ Entre las recomendaciones esta la de un Ministro de la Presidencia que ejerza las funciones de una suerte de Primer Ministro, y que el Poder Ejecutivo cuente con la posibilidad de que la Asamblea Legislativa conozca con prioridad proyectos de su máximo interés y lo lleve hasta su aprobación o rechazo en plazos razonables. Véase *Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática* (San José: enero 2013).

²² Programa Estado de la Nación-Región, *Estado de la región en desarrollo humano sostenible* (San José: 2008).

Parte de la explicación pudiese ser que la sociedad hondureña es más moderna, con una mayor concentración de sus pobladores en centros urbanos, en la que las lealtades heredadas tienden a disminuir. Pero también, pudiera sustentarse que en Honduras la distribución de lo escaso no se ha dado ni con efectividad, ni con un mínimo de justicia. Y cuando la sociedad económica es pequeña y poderosa como en Honduras, la sociedad política corre el riesgo de sucumbir a estos intereses, puesto que no pueden tomar decisiones con algún margen de autonomía, como ocurre en sociedades donde hay densidad de intereses económicos y en las que, por rivalidades se equiparan entre si, permitiéndole a los partidos políticos presentarse como “neutros” a la hora de mediar entre los intereses de los ciudadanos y los del Estado.

La “manipulación institucional” a la que se refiere Andreas Schedler²³, no es exclusividad del autócrata, también se aplica a situaciones en las que la sociedad económica es tan poderosa que ejerce control directo, más allá de la influencia, sobre órganos importantes del Estado. En Honduras, prevalece el Estado Maquina como “instrumento de algunos” de N. Maquiavelo, y no ha podido transformarse ese Estado en algo que, al menos, aparente neutralidad, cuando tiene que mediar entre los intereses en conflictos de sus ciudadanos, lo que es vital para el buen funcionamiento y la legitimidad social de la democracia representativa.

13.

En circunstancias como las descritas, se corre el riesgo de que entre los ciudadanos prevalezca la percepción de que la que la sociedad política esté subordinada a la sociedad económica, y que ni siquiera represente a los otros organizados, cuánto menos que pueda representar a los ciudadanos de a pie. En el estudio publicado por La Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en enero del 2012, entre aquellos en que los encuestados expresaron ninguna o poca confianza, los empresarios hondureños obtuvieron el porcentaje más alto con 83,5%, seguidos por los partidos políticos, con 82,8%²⁴.

Esta percepción es la que precisamente aprovecho M. Zelaya cuando ejerció la presidencia del país, pretendiendo izarse como el nuevo y exclusivo mediador, distribuyendo lo escaso “justamente”, sin las restricciones que exigen la separación de los Poderes del Estado, restricciones que equiparó como trucos legales de la oligarquía hondureña para preservar sus privilegios. En este afán, M. Zelaya procedió con aumentos salariales sin preocuparse si éstos tendrían sustento fiscal en el futuro, de manera que cuando se toma el promedio entre el 2001 y el 2010, las remuneraciones en Honduras superan el 40,0% de los gastos del presupuesto del gobierno central, entre 10 y 12 puntos por encima del promedio de los gastos públicos en todos los países de la región, incluyendo a Panamá²⁵. En términos políticos, M. Zelaya, con estas decisiones forjó lealtades, sobre todo entre los organizados de la sociedad civil que hoy perduran, trasladando los costos de estos regalos salariales a sus sucesores.

Si bien es cierto que los recursos y el ejemplo del chavismo en Venezuela fueron claves para explicar la ascendencia de M. Zelaya, no se puede negar que él fue también el resultado de la devaluación de la sociedad política hondureña (de la que él provenía), y que su justificación doctrinaria para anular la

²³ Véase su ensayo, “Authoritarianism’s Last Line of Defense”, *Journal of Democracy*, Volume 21, Number 1 (January 2010),

²⁴ Véase *Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2011, Noviembre-Diciembre 2011* (El Progreso, Yoro, Honduras: enero 2012).

²⁵ Véase Mauricio Choussy, presentación en la conferencia organizada por el Rockefeller Center e INCAE, *El futuro de Centroamérica: Oportunidades y Retos* (Managua: 21 marzo 2013).

Constitución hondureña y descartar la separación de los Poderes del Estado, tiene asidero en la corriente del liberalismo revolucionario de la América Española de la segunda mitad del Siglo XIX, sustento del Autócrata Reformador sin contrapesos constitucionales²⁶.

14.

Después de la remoción, mano militar, de M. Zelaya de la presidencia de Honduras, en la que los castrenses cumplían con el mandato de la Suprema Corte de Justicia, la ausencia de los votantes en las elecciones presidenciales del 2009 fue conspicua. De un padrón de 4.6 millones de electores, los votos totales fueron 2.298.008, o sea, el 50,0% de los inscritos. Más aún, si a los votos totales se le restan los 61.086 votos en blanco y los 95.534 votos nulos, los votos válidos son 1.980.724, lo que arroja, entonces, que la abstención fue realmente de un 57,0% de los 4.6 millones de electores.

En el estudio publicado en noviembre del 2012, sobre la *Cultura política de la democracia en Honduras*, 50,6 % de los encuestados indicaron que no votaría en los comicios del 2013, 60,8% afirmó que no tienen simpatía por ningún partido político, y solamente el 52,6% expreso apoyo por la democracia²⁷. Inclusive, en encuestas recientes como la de CID-Gallup Latinoamérica efectuada en la primera quincena de enero de enero de 2013, Xiomara Castro, la esposa de M. Zelaya, aventajaba en las intenciones de votos a los otros tres candidatos -- para la presidencia de Honduras -- en un 25,0%.

La pregunta de E. Torres-Rivas, de que ¿cuánta pobreza aguanta la actual vida democrática en Centroamérica?²⁸, al menos en el caso de Honduras, pareciese que no mucho, debilitándose aún más su pluralismo enclenque. El coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar, como promedio simple entre 2005-2009, en Honduras fue de 0,570, muy por encima del promedio latinoamericano de 0,518; con el 10,0% de los hogares más pobres recibiendo como promedio en el mismo periodo, 0,6% del ingreso per cápita, mientras el 10,0% más rico, 45,0%, por encima del promedio latinoamericano de 1,2% y 40,2%, respectivamente²⁹.

Por su parte, el índice de homicidios en el 2012 alcanzó 85,5 por 100 mil habitantes (en el 2010, fueron 77), lo que resalta "el desafío creciente y cada día más amenazante del crimen organizado internacionalmente", de tal manera, que no sólo se encuentra en juego la gobernabilidad política del país, sino también, como advierte Víctor Meza en su ensayo "A propósito de Estados fallidos" (Tegucigalpa, diciembre 2011), "la esencia misma del Estado, su funcionamiento y utilidad".

Y tomando en cuenta el lugar que ocupa Honduras en la logística del tránsito de drogas a los Estados Unidos, cabe la pregunta: ¿dónde está la nación indispensable, *Where are thou?*, al menos en lo concerniente a los montos oficiales de cooperación estadounidense para el combate del crimen organizado. Entre los AF 2008-2011, Estados Unidos asignó por medios de sus diferentes agencias, 350

²⁶ En el liberalismo de la América Española de la segunda mitad del Siglo XIX, surgió una corriente que justificaba la concentración del poder en el Ejecutivo, con el fin de llevar a cabo un programa revolucionario, alegando que la separación de los poderes, no era otra cosa que un truco de la oligarquía para dilatar/entorpecer los cambios profundos que las sociedades latinoamericanas requerían. Véase Arturo J. Cruz S, *Nicaragua's Conservative Republic, 1858-93* (New York: Palgrave in association with St Antony's Oxford, 2002).

²⁷ Este estudio fue auspiciado en Honduras por USAID, Vanderbilt University, FOPRIDEH, Hagamos Democracia, LAPOP, y Barómetro de las Américas.

²⁸ Véase su ensayo "Centroamérica: ¿Estado débil y democrático?" (Guatemala: 25 de agosto 2012).

²⁹ Véase M. Choussy, pie de pagina 25.

millones de USD a los 7 países del Istmo centroamericano, desde Belice hasta Panamá, de los cuales según el informe de GAO, al 30 de septiembre del 2011, solamente se habían desembolsado 75 millones de USD (aunque estos montos no incluían los del Departamento de Defensa), tocándole a Honduras 7.1 millones de USD de los montos desembolsados³⁰.

El Salvador: Lo escaso se torna más escaso

15.

Si bien es cierto que entre las numerosas encuestas que se realizan en El Salvador uno encuentra lo que a uno le conviene argumentar, la mayoría de ellas sugieren que su sociedad política, como sucede en casi todos los países de la región, se ha devaluado en el aprecio de sus ciudadanos. En la encuesta de IUDOP publicada en diciembre del 2012, cuando ésta preguntó a los consultados sobre ¿cuánta confianza tuvo en el 2012 en los partidos políticos?, 50,3% aseguró que ninguna, 33,6% contestó que poca, y solamente el 16,0% expresó alguna o mucha confianza. Y cuando preguntó sobre el partido de su preferencia, 49,4% contestó ninguno, 26,4% el FMLN y 20,9% ARENA³¹.

En encuestas más recientes, el porcentaje de ciudadanos que se identifican con los principales partidos de El Salvador ha incrementado, aunque el 65,0% de los salvadoreños afirman que en las próximas elecciones presidenciales votarán motivados por el candidato (porcentaje que sube al 81,0% de los indecisos), mientras que 29,0% dice que su voto será motivado por el partido.

Otras encuestas señalan un malestar -- ¿profundo? -- de la mayoría de los salvadoreños con la situación del país. En el 2001, 54,2% de los encuestados consideraban que El Salvador se encontraba mejor que antes de “la firma de la paz”, en comparación a solamente 34,8% en el 2011, con 26,1% contestando que igual, y 35,9% afirmando que peor (respuestas para el 2011). Y cuando se les preguntó sobre ¿cuán satisfecho están con la forma en que la democracia ha funcionado en el país?, en el 2011, 10,4% contestó nada satisfecho, 46,8% poco satisfecho, 34,0% diciendo algo satisfecho y 8,8% muy satisfecho³².

Una posible explicación de estos números, es que lo escaso es cada vez más escaso, lo que deja a la sociedad política, aún si sus dirigentes fuesen Ángeles -- para parafrasear a J. Madison --, en condiciones de mediación muy difíciles. Se estima que el crecimiento económico del 2010, 2011, 2012, y los anticipados para el 2013 y 2014, alcancen un promedio por debajo del 2,1% entre 2000 y 2004. Lo dicho, se torna más dramático cuando se toman en cuenta los cálculos de Francisco de Paula Gutiérrez (mencionado anteriormente en la discusión de Costa Rica), para determinar cuantos años les tomarían a las economías del Istmo para duplicar en términos reales su PIB p/h, suponiendo que se mantiene el comportamiento reciente.

³⁰ Véase Informe de GAO, *Senate Caucus on International Narcotics Control* (Washington DC: 30 January 2013).

³¹ IUDOP, encuesta realizada entre el 16 y 22 de noviembre del 2012.

³² Véase Jeannette Aguilar, “Retos actuales de la democracia en El Salvador”, presentación en la conferencia organizada por el Rockefeller Center e INCAE, *El futuro de Centroamérica: Oportunidades y Retos* (Managua: 21 marzo 2013).

Cuadro 5
Años para duplicar el PIB real per cápita

	PIB/h USD	Tasa crecimiento 2010-12	Tasa población	Tasa PIB/h	Años
Guatemala	3,302	3,3%	2,4%	0,9%	79,2
El Salvador	3,799	1,4%	0,6%	0,8%	87,5
Honduras	2,178	3,6%	2,1%	1,5%	47,5
Nicaragua	1,671	4,4%	1,4%	3,0%	23,8
Costa Rica	9,641	4,8%	1,1%	3,7%	19,3
Panamá	9,572	9,7%	1,7%	8,0%	9,2

Sobre el por qué de este crecimiento tan débil se han avanzado varias hipótesis, destacándose siempre la de la insuficiencia en las tasas de inversión, tal como argumentó Sebastián Edwards en 1999, proponiendo tasas de formación de capital entre el 21,0 y el 23,0 por ciento del PIB³³, si es que El Salvador quería salir de lo que FUSADES clasificaría más tarde como la “larga fase de desaceleración”, refiriéndose al periodo 1996-2004. Posteriormente, en el 2005, R. Hausmann, D. Rodrik y A. Velasco, profirieron lo mismo que Edwards, insistiendo en que una tasa promedio de inversión del 17,4% del PIB entre 1990 y 2000, resultaba muy difícil que El Salvador creciese a ritmos satisfactorios³⁴.

Inclusive, el autor de estas líneas llegó a proponer una explicación política del crecimiento insuficiente y las bajas tasas de inversión, argumentando que cuando la sociedad política esta polarizada y los principales partidos políticos no tienen fronteras adyacentes (no comparten los aspectos fundamentales del modelo económico), las decisiones de los privados de proceder con sus inversiones, con elecciones cada 20 meses, se ven interrumpidas por la incertidumbre electoral. Para no decir nada de la inversión pública y lo engorroso de los procedimientos legislativos para la autorización de contraer prestamos en el exterior.

Más aún, desde la firma de los Acuerdos de Paz, las élites tradicionales a través de ARENA, le presentaron a los salvadoreños la promesa de una sociedad más prospera, a medida que se profundizaban las reformas a favor del mercado. La esfera pública cedió a las privatizaciones, incluyendo los fondos de retiro, para terminar dolarizando la economía del país, y se procedió con la negociación y la ratificación de Cafta, con la expectativa de que los flujos de IED finalmente llegarían a El Salvador, utilizando al país como plataforma exportadora a los Estados Unidos, aprovechando la cercanía geográfica y el acuerdo comercial con las ventajas de la regla de origen.

¿Qué otro conejo queda entonces en el sombrero del mago para mantener ilusionada a la audiencia? Sobre todo en un país, con un PIB p/h de 3,799 USD, más del doble del de Nicaragua, pero ni siquiera el 40,0% del de Costa Rica, con un gran número de sus ciudadanos que se perciben como clase media, no tanto por el lado de los ingresos, sino más bien por el lado de las aspiraciones. Me atrevo a adelantar que los salvadoreños en los centros urbanos, sin dudas en San Salvador, aspiran a pertenecer a esa clase

³³ Véase, *Crecimiento con participación: Una estrategia de desarrollo para el Siglo XXI* (San Salvador: Estudio realizado para FUSADES, 1999).

³⁴ Véase “Growth Diagnostics” (Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2005).

media tal como la caracterizó Jorge Castañeda, pensando en la sociedad mexicana, que quiere: “una vivienda digna, aunque pequeña; un automóvil, acceso al crédito, el conjunto de bienes duraderos (televisión, refrigeradora, lavadora de ropa, computadora, teléfono fijo o celular), vacaciones anuales por modestas que sean; acceso a salud y educación pública o privada, buena o mediocre, pero que permitan cierta certeza de movilidad social”³⁵

16.

La sociedad política de El Salvador, sin importar si los partidos son de izquierda o de derecha, se enfrentan a ciudadanos cuyas expectativas los desbordan, muchos de ellos frustrados, porque después de haber superado la línea de la pobreza, o volvieron a caer por debajo de esa línea o a estar cerca de ella. Tal como lo sustentan los investigadores de FUSADES, después de registrar la tasa de crecimiento económico más baja en toda América Latina durante 5 años consecutivos, es de esperarse que los empleos formales disminuyan y que el porcentaje de salvadoreños clasificados como pobres, aumente del 38,1% al 47,5% de la población en un quinquenio.

Sin crecimiento económico, los ingresos tributarios, aún cuando la carga como proporción del PIB aumente (15,5% en el 2012), son insuficientes para manejar déficits fiscales moderados y dotar al Estado de recursos para lidiar satisfactoriamente con las tensiones/presiones que todo gobierno debe enfrentar, y sobre las que elaboré en la primera parte de este ensayo. La factura petrolera en el 2012, superó en El Salvador los 2 mil millones de USD, y en ese mismo año, los subsidios estatales al GL, transporte público, y electricidad, sumaron 400 millones de USD, casi el 10,0% de los ingresos del Estado salvadoreño en impuestos y donaciones³⁶. Y El Salvador no tiene los márgenes de Costa Rica, con el espacio para adquirir deuda pública, sobre todo en el exterior. La deuda del gobierno central salvadoreño en el 2012 llegó al 57,1% del PIB, casi el mismo promedio del 59,1% en 1991.

En este escenario, en la de un país que da la impresión de estar “entrampado económicamente”, la probabilidad es alta que en los próximos comicios presidenciales un buen porcentaje de los salvadoreños se ausenten de las urnas. Entre 1978 y el 2000, los dos países con los porcentajes más bajos en participación electoral de 18 países latinoamericanos fueron El Salvador y Colombia³⁷. Y fue hasta en las elecciones del 2004, cuando se reanimó el espíritu de los votantes (una combinación de temor y de esperanza), que la votación alcanzó el 66,0% de los registrados, con A. Saca, el candidato de ARENA, obteniendo un número superior de votos al total de los depositados en 1999. Las elecciones del 2009, también tuvieron un alto índice de participación electoral, resultado en parte de la candidatura de M. Funes por el FMLN, el candidato de la clase media aspiracional, tal como en su momento lo fue A. Saca.

Pero sin miedo y sin esperanza -- las grandes emociones de las contiendas electorales --, la indiferencia de los votantes puede ser el comportamiento dominante del futuro. Y en un contexto de indiferencia ciudadana a la política, ésta corre el riesgo de quedar reducida a las transacciones entre los organizados,

³⁵ Cita tomada de Arturo J. Cruz-Sequeira, “Socialismo, distribución y clase media”, Volumen 1, Numero 9, *INCAE Business Review* (San José: septiembre-diciembre 2009).

³⁶ Véase Ministerio de Hacienda, *Diagnostico de las Finanzas Públicas de El Salvador* (San Salvador: 6 noviembre 2012).

³⁷ Según el estudio del BID, *La política importa* (Washington DC: 2003), en El Salvador, cuando se toma el promedio de las presidenciales de 1989, 1994 y 1999, solamente participaron el 47,9% de los empadronados y el 41,9% de la población en edad de votar. Inclusive, F. Flores, si bien es cierto ganó en primera vuelta con 50,2% del total de votos válidos, el ausentismo en 1999 llegó a 54,0% de los inscritos y al 62,0% respecto a la población en edad de votar.

con cada partido/grupo peleando por conservar su porción de la renta pública, la que por el estancamiento económico, no es lo suficientemente elástica para acomodar los intereses de “todos”. El acaparamiento de los cargos público se torna un objetivo primordial de dicha pelea, en parte, porque los cargos significan rentas para quienes los ocupan, pero también, para restarle independencia a los órganos del Estado, sobre todo, la de los órganos encargados de vigilar a los que distribuyen lo escaso³⁸.

Por su parte, la Sala de lo Constitucional en El Salvador, con sus miembros electos impecablemente según los procedimientos formales para estos fines, ha dictado 10 sentencias de gran relevancia para la política salvadoreña entre julio del 2010 y julio del 2012, las que perjudican a los partidos más representativos de los sectores medios, de intereses económicos emergentes, y de “políticos profesionales” que viven de los ingresos que ofrecen los cargos públicos, los que han agregado fuerzas en una coalición heterogénea -- motivada exclusivamente por intereses --, con el fin de anular las sentencias de la Corte. Para los dirigentes de estos partidos, FMLN, GANA, PCN, PDC, la Corte representa los intereses de la sociedad económica y de esos organizados que no tienen acceso a las rentas públicas, y por lo tanto (tal como sustentarían los marxistas de antaño y los liberales revolucionarios de la segunda mitad del Siglo XIX), la formalidad legal no es otra cosa que una expresión de la correlación de fuerzas sociales.

Lo de El Salvador es complejo: con una sociedad política devaluada y votantes tentados a la indiferencia; con una economía que no se reanima y que continúa dependiendo de las remesas; con una pugna (desnuda de ideología) por el control de la política, entre el capital histórico, con mucha liquidez y pocas empresas, y los grupos emergentes, asociados a los sectores medios. Suponiendo que en el próximo quinquenio presidencial (sin importar quien gane las elecciones del 2014), la condición económica de los salvadoreños no mejora, sí los ciudadanos continúan viendo en la política transacciones que sólo benefician a los partidos y a los organizados, el gran perdedor sería entonces la credibilidad del sistema político en su totalidad, de la que no se podrá sustraer el FMLN, puesto que durante los últimos años, al menos su dirigencia, se ha transformado en “otro más” entre los acaparadores de rentas. Semejante vacío se asemejaría a la sociedad natural de T. Hobbes, más propensa a la violencia, sin ningún sentido del bien común, y en la que los ciudadanos se verían tentados a encontrar alivio en el modo político del “poder dominante”, el círculo más caliente del infierno de la zona gris de T. Carothers (véase pie de página 7).

Guatemala: La democracia representativa y la sociedad política

17.

Guatemala es el país de los contrastes, entre la magnífica ciudad Guatemala, donde reside el 22,0% de su población, y la pobreza de las cañadas del Altiplano, donde se encuentran dispersos más de la mitad de los habitantes del país. Estos últimos divididos en más de 20 etnias originarias, cada una con sus propios rasgos culturales, y con rivalidades ancestrales entre ellas, que imposibilitan un “movimiento indígena” que les dé coherencia a sus exigencias, y que los haga partícipes en la distribución de “aquello” que es escaso³⁹.

³⁸ Véase FUSADES, Departamento de Estudios Legales, Número 40, “Oportunidades de cambio: Próximas Elecciones de Magistrados de la Corte de Cuentas de la República” (San Salvador: marzo 2011).

³⁹ De los 158 diputados electos en las elecciones del 2011, solamente 21 son indígenas, el 13,2% del total. Respecto a estos últimos datos véase A. L. Blas, “Contexto: La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en marcha”, en *Actualidad Política: Revista de Análisis Político de Guatemala* (Ciudad Guatemala: 2 septiembre 2012).

Lo dicho puede ser una explicación del por qué la carga tributaria de Guatemala se destaque como una de las más bajas en América Latina, puesto que todavía los no organizados son la gran mayoría, lo que facilita la distribución de lo escaso entre las minorías urbanas.

En el primer gobierno electo de la Democracia Cristiana en 1985, la carga tributaria se ubicaba en 8,0% del PIB, la que en el 2001 llegó a su punto máximo del 12,0%, (tal como lo estipulaban los Acuerdos de Paz negociados entre 1987 y 1996), después bajó a 10,0% en el 2009, ubicándose en el 2011 en 11,0%, de los cuales, la mayor parte continúan proviniendo de los impuestos indirectos. En el gobierno de Álvaro Colom, su esposa, Sandra Torres, por medio del gasto público pretendió crearse una base de clientes en el Altiplano, y aún en sus momentos de exuberancia fiscal, los déficits apenas superaron 3,0% del producto (2009 y 2010), mientras la deuda del sector público no financiero, la que aumentó en 4 puntos durante los 4 años de la presidencia de Colom, no pasaba en el 2011 del 24,0% del PIB⁴⁰.

Desde las elecciones de 1985, la democracia representativa guatemalteca se ha caracterizado por una sociedad política propensa a la volatilidad y a la fragmentación, sin partidos anclas que perduren como los mediadores entre el Estado y la sociedad, de manera que la Democracia Cristiana que ganó la presidencia del país en ese año con el 68,4% de los votos válidos, en el 2007, ni siquiera obtuvo el 1,0%. En la primera ronda de septiembre del 2011, por cuenta propia o por medio de coaliciones, participaron 12 partidos para obtener la presidencia del país, además de 17 partidos para obtener curules en el Congreso Nacional. En el 2011, según E. Stein, en Guatemala habían 27 partidos inscritos y 8 en proceso de legalización⁴¹. Semejante abundancia de partidos, J. Lemus la explica en parte por la ausencia de democracia al interior de los mismos, sin mecanismos de sucesión, con un mínimo de institucionalidad, lo que le permite a los fundadores cerrarle los espacios a los liderazgos/ambiciones de nuevas generaciones, los que optan por conformar sus propias corporaciones políticas, igual a las que abandonan, sin “definiciones ideológicas y plataformas programáticas”⁴². Los partidos se vuelven entonces hechuras de quienes los organizan y financian, ya sea para transar favores, obstaculizar proyectos de ley, o para servir de vehículos electorales que se descartan una vez que los candidatos llegan a la presidencia del país o a otros cargos de elección popular.

¿Puede una democracia representativa funcionar si carece de una sociedad política compacta y estable?

Con algunos paréntesis, la democracia representativa guatemalteca tiene casi 30 años de funcionar con regularidad, con 14 procesos electorales llevados a buen fin, y de los cuales 7 fueron elecciones nacionales, sin que éstas y los órganos encargados de organizarlas, fuesen cuestionadas por actores relevantes como irregulares o fraudulentas. Inclusive, Ana Lucía Blas (véase pie de página 39), resaltó la participación de los guatemaltecos en las elecciones recién pasadas, en las que votaron casi el 70,0% de los 7,3 millones de empadronados.

Tanta fragmentación hace muy difícil que los proyectos de ley avancen en el Poder Legislativo, sobre todo en lo concerniente a lo fiscal, para no decir nada de la distribución de diputados en el Congreso, la

⁴⁰ Véase IMF, *Country Report No 12/146* (Washington DC: June 2012).

⁴¹ Véase, E. Stein, ponencia preparada para el Dialogo Interamericano (San Salvador: 12 mayo 2011).

⁴² Véase Jonatán Lemus, “Teorías de la democracia interna: Causas, efectos y viabilidad en Guatemala”, en *Actualidad Política: Revista de Análisis Político de Guatemala* (Ciudad Guatemala: 2 septiembre 2012).

que cambia significativamente de un año a otro, como se puede constatar en el cuadro 6. Lo dicho es lo que en ocasiones me ha llevado a suponer la existencia de un mediador “no formal” entre Estado y sociedad, y al que no le preocupa la falta de partidos fuertes y un Estado dotado de recursos para cumplir con sus funciones más “esenciales”. Paradójicamente, la sociedad económica tradicional y sus expresiones gremiales como el CACIF, surgieron como los hegemónicos de los Acuerdos de Paz, sin necesidad del apoyo de las Fuerzas Armadas de Guatemala, los aliados de otrora. Como empresarios, los 10 grupos principales de la sociedad económica guatemalteca son ejemplares, y han desarrollado sus actividades con eficacia y eficiencia, y son firmes creyentes, que es la iniciativa de los privados -- con “la política” haciendo el menor daño posible, incluyendo el cobro de impuestos -- lo que traerá desarrollo económico al país.

Recientemente sin embargo, ha surgido un nuevo interrogante en Guatemala: ¿Puede una sociedad política tan débil y fragmentada, y un Estado con tan poco que repartir, resistir la cooptación del crimen organizado?

18.

A partir de la culminación de los Acuerdos De Paz, el aparato coercitivo de Guatemala quedó disminuido, sobre todo cuando se compara con la magnitud del mismo en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado. Después de tantas interferencias de los militares en la vida política del país, y la guerra de “contra insurgencia” en la que las Fuerzas Armadas cometieron violaciones grotescas contra los derechos humanos de sus conciudadanos, la disminución del aparato coercitivo fue percibida con entusiasmo dentro y fuera de Guatemala.

¿Pero hoy, quién contiene la amenaza que representa el narcotráfico internacional para la integridad del Estado guatemalteco?. El presupuesto del Ejército ha representado en los últimos años un promedio de 0,3% del PIB, y la Policía Nacional Civil, si es cierto que cuenta -- según distintos estimados -- con 17 mil a 25,400 agentes (por encima de los 15,500 soldados), no goza de la confianza de la ciudadanía, la que exige además de la refundación de la Policía, la presencia de los militares en las calles y caminos del país⁴³.

El éxito de A. Uribe en la lucha en contra del crimen organizado en Colombia, fue en gran medida el fortalecimiento de su aparato coercitivo, que pasó de 313 mil en el 2002 entre policías y soldados, a 436 mil en el 2010, lo que le devolvió al Estado colombiano la capacidad de ejercer su autoridad en todo el territorio nacional. Si bien es cierto que A. Uribe contó con el apoyo del Plan Colombia financiado por el gobierno de Estados Unidos, también es cierto que tomó medidas por el lado de los tributos, cobrando, entre otros, un impuesto al patrimonio de los ingresos superiores.

En las elecciones del 2011, O. Pérez como candidato de su partido Patriota, prometió aumentar la carga tributaria de Guatemala para cuando finalizase su mandato a 14,0% del PIB, con el fin continuar con distintos nombres los programas clientelares/sociales de S. Torres, pero también para reanimar la capacidad del Estado guatemalteco de ejercer su autoridad y resguardar la seguridad de sus ciudadanos. En su primer año de gobierno, O. Pérez logró lo imposible, la aprobación en la legislatura guatemalteca de una reforma tributaria que pretende para finales de este año (2013), además de elevar

⁴³ La Iglesia Católica es la institución que goza de mayor confianza entre los guatemaltecos con 70,2%, seguida por las Evangélicas con 64,0%, y el Ejército con 59,5%. Entre los que menos gozan de la confianza de los guatemaltecos se destacan los partidos políticos con 36,1% y la Policía Civil Nacional con 34,9%. Véase Barómetro de las Américas (LAPOP), *Guatemala: Informe de país* (2012).

la carga tributaria a 12,5% del PIB, estimular la formalización de la actividad económica en Guatemala, donde predominan las transacciones informales. Sin embargo, la legalidad de la Ley de Autorización Presupuestaria está siendo cuestionada en las cortes del país, precisamente en el momento en que el Estado guatemalteco, a la defensiva, requiere de recursos para recuperar los espacios perdidos al narcotráfico internacional en Petén y Huehuetenango, y consolidar su presencia en el Oriente, en Zacapa, Chiquimula y Jutiapa⁴⁴.

En encuestas realizadas a finales del 2012, ante la solicitud de identificar a 3 líderes actuales en Guatemala, los más mencionados entre los guatemaltecos fueron Pérez-Molina, el Primer Mandatario del país con el 82,0% de las menciones, seguido, por M. Baldizón, con el 69,0%, y en un distante tercer lugar, E. Suger con el 28,0% de las menciones. Lo que salta a la vista de estos resultados, es el porcentaje de M. Baldizón, el dueño del partido Líder, precisamente el partido que aumentó su caudal de diputados de 14 en el 2012, a 40 en el 2013 (véase cuadro 6), y cuyos resultados electorales como candidato presidencial fueron notables en la ronda de septiembre del 2011, con el 22,7% de los votos. El surgimiento de M. Baldizón en la política guatemalteca ha sido súbito e impactante, lo que sumado a sus orígenes políticos y empresariales en el Petén, ha dado pie en su país a todo tipo de especulaciones. Sin embargo, en una sociedad política sin partidos anclas y cuyas barreras de entrada son bajas, el surgimiento de alguien con el perfil de M. Baldizón no debería resultar extraño, puesto que cuenta con abundantes recursos y con un menú generoso de promesas electorales.

Cuadro 6
Distribución de 158 diputados en el Congreso
2012-2013

Partidos / Alianza	Tipo	2012	2013
Patriota	De gobierno	56	54
UNE + GANA	Gobierno anterior	48	14
Líder	M. Baldizón	14	40
Creo	Universitarios	12	8
UCN	Portillo	14	5
Viva	Evangélicos	6	5
PAN	Fundado por Arzú	2	2
Frente Amplio	R. Menchú	2	2
Victoria	Partido de familia	1	1
Unionista	El nuevo de Arzú	2	3
FRG	Ríos Montt	1	1
Todos	Alejos-Cohen		15
Independientes			8

⁴⁴ No hay que olvidar que el 95,0% de la cocaína que ingresa en los Estados Unidos lo hace por las fronteras marítimas y territoriales de México, y de este porcentaje, cerca del 60,0% primero transita por el Istmo centroamericano, siendo Guatemala el eslabón principal de dicha cadena. Véase Congressional Research Service, *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress* (Washington DC: 30 March 2011).

Conclusiones

19.

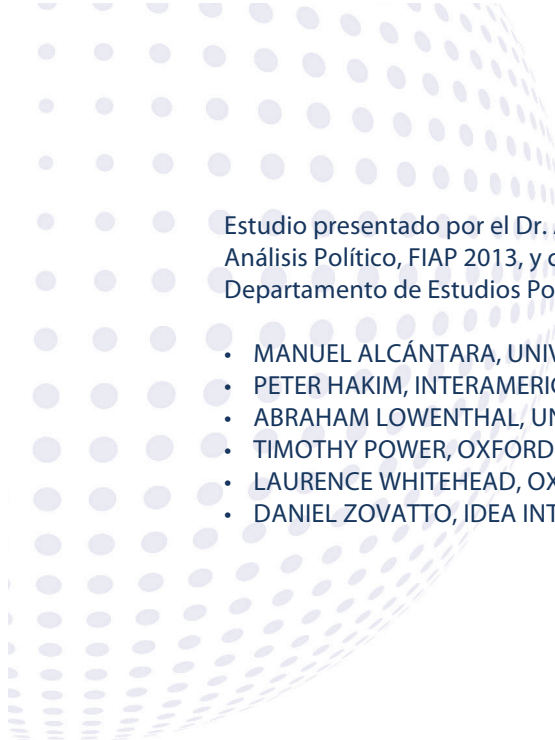
Mientras D. Ortega cuente con los flujos de la cooperación venezolana y las expectativas de sus compatriotas continúen siendo modestas, su gestión de gobierno será percibida por la mayoría de los nicaragüenses como efectiva, independientemente de la legalidad y la legitimidad de su gobierno. Más aún, el FSLN de otrora, el partido de cuadros con formación ideológica, sucumbió a la tradición de la política nicaragüense, y terminó siendo el instrumento de una familia, tal como le ocurrió a los partidos históricos del país, asociados al liderazgo de familias con raíces en la Nicaragua colonial.

El hecho de que el FSLN haya perdido su esencia revolucionaria, no le resta a su sentido de organización y capacidad para “resolver” las necesidades más inmediatas de sus clientes. Esta capacidad de resolver del aparato sandinista, es todavía mayor por el control que ejercen sobre las alcaldías del país, llegando en ocasiones a ser tan eficientes en sus gestiones, que cuando hay un fallecimiento en un vecindario o comarca de pobladores pobres, son los sandinistas en representación de D. Ortega, los que facilitan “la caja” para el difunto, el café negro que le sirven a los dolientes que “velan” al muerto, y la camioneta de la alcaldía para acarrear al día siguiente, el cadáver al cementerio.

¿Qué ocurriría con el gobierno de D. Ortega sin embargo si la cooperación venezolana desapareciese, como ocurrió con la de la Unión Soviética a finales de la década de los ochenta del siglo pasado? Inclusive, ¿qué ocurriría si la cooperación tradicional de organismos como el BID, deja de fluir a los niveles de los últimos años? ¿Qué ocurriría con su modelo de populismo responsable?. Aún más, supongamos que el gobierno de D. Ortega perdura, y la economía continúa creciendo a ritmos satisfactorios y las expectativas de los nicaragüenses se tornan más exigentes, transformándose en el proceso en un cuerpo social con más sentido de ciudadanía que de clientelismo, ¿será entonces cuando su régimen se enfrente a una suerte de “brecha política”, tal como la elaboró S. Huntington en su clásico de 1968 (véase pie de página 3), la misma que enfrentó el régimen de los Somoza a finales de los años setenta del siglo pasado?.

Por su parte, la sociedad política costarricense dominada por 2 o 3 partidos anclas, y que por más de medio siglo fue capaz de mediar exitosamente entre el Estado y la sociedad, hoy, aceleradamente, pierde su legitimidad social. En el 2014 se vislumbra un escenario electoral con 14 partidos postulando candidatos, con resultados que pudiesen terminar de atomizar la distribución de diputados en la Asamblea Legislativa, obstaculizando la aprobación de leyes como la reforma tributaria, tan necesaria en Costa Rica para ordenar las cuentas fiscales del país. Si este escenario se cumple, se asemejará al escenario electoral guatemalteco del 2011, en el que participaron, como vimos anteriormente, 12 partidos para la presidencia del país y 18 partidos para obtener diputaciones en el cuerpo legislativo. Mientras en Honduras, sus partidos históricos -- después de ejercer un dominio total --, se han venido quedando vacíos de seguidores. Y la figura mesiánica de M. Zelaya, a través de la candidatura de su esposa y un nuevo partido, ha regresado al centro de la política de su país. Y en El Salvador, afligidos por una economía que no crece, su sociedad política también se ha venido devaluando ante los ciudadanos, los que son cada vez más escépticos con el futuro del país.

Acudiendo una vez más a las categorías de T. Carothers, tal como lo hice en la primera parte de este ensayo, las democracias representativas en Centroamérica, o han involucionado a un modo político de poder dominante, o corren el riesgo de pasar de democracias consolidadas a un pluralismo débil, o de un pluralismo débil, a un pluralismo, todavía más débil.



Estudio presentado por el Dr. Arturo Cruz, Profesor del INCAE, en el marco del Foro Internacional de Análisis Político, FIAP 2013, y comentado por los miembros del Consejo Asesor Externo, del Departamento de Estudios Políticos de Fusades:

- MANUEL ALCÁNTARA, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
- PETER HAKIM, INTERAMERICAN DIALOGUE
- ABRAHAM LOWENTHAL, UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA
- TIMOTHY POWER, OXFORD UNIVERSITY
- LAURENCE WHITEHEAD, OXFORD UNIVERSITY
- DANIEL ZOVATTO, IDEA INTERNACIONAL