

Democracia y desarrollo en Centroamérica: oportunidad y reto

Margarita Flores de la Vega

CEPAL

INTRODUCCIÓN

En un recuento somero de lo que ha caracterizado a la vida económica, social y política de Centroamérica en la década de los ochenta destacan, por una parte, un escaso crecimiento económico general, la adopción de una serie de políticas de ajuste tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos, un retroceso en los niveles de vida de la población y la ampliación de la pobreza. Y, por otra, los signos de lo que se ha llamado un retorno a la democracia, marcado por la determinación de los gobiernos para el establecimiento de una paz duradera en la región, proceso que ha enfrentado serias dificul-

tades. La realización de elecciones en todos los países, la sustitución de un gobierno militar por otro civil, la sucesión de gobiernos civiles electos y el triunfo de la oposición, son otras facetas de ese retorno.

En la mayoría de los países, la vuelta a la democracia aparece casi como la condición previa a la solución de todos los problemas, desde la crisis económica a la pobreza y el respeto a los derechos humanos. Se trata de una oportunidad que marca en cierto modo un punto de inflexión, y que supone un proceso de construcción —más que de reconstrucción— de la democracia.

Hay indicios, como algunos autores afirman, de que no existe paralelismo

entre crecimiento económico y liberalización política;¹ incluso, hasta finales de la década de los setenta, durante el periodo de crecimiento económico fuerte, la región padeció en general —con excepción de Costa Rica— regímenes autoritarios, varios de ellos militares. Ese crecimiento reprodujo, sin embargo, un modelo de desarrollo excluyente que estuvo aparejado con sistemas políticos en los que diversas fuerzas políticas también quedaron excluidas.

Cabe, por ello, preguntarse: ¿qué significa entonces este proceso de democratización?, ¿cuál es su porvenir con crisis económica y cuáles son las condiciones para fortalecerlo?

EL ENTORNO ECONÓMICO EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Durante los cerca de treinta años que siguieron a la posguerra, los países centroamericanos experimentaron un crecimiento económico muy significativo impulsado por la expansión de la economía mundial y por su integración económica. La prosperidad se tradujo en mejoras apreciables de los niveles de vida, como se advierte en los indicadores económicos y sociales. Aun así, con la excepción de Costa Rica, una parte mayoritaria de la población seguía inmersa en condiciones de pobreza.²

Desde finales del decenio de 1970,

¹ O'Donell, citado por Touraine, *América*, 1989.

² Para un examen más detallado, véanse CEPAL, *Transformación*, 1990; CEPAL, *Centroamérica*, 1989; CEPAL, *Centroamérica*, 1991.

el ritmo de crecimiento de las economías centroamericanas perdió el impulso de las décadas anteriores. Sus principales motores de desarrollo, la expansión del sector agroexportador, la industrialización basada en la sustitución de importaciones y la formación de capital, evolucionaron con menor dinamismo. La desaceleración de la economía internacional, el alza en los precios de los hidrocarburos y las tasas de interés, así como el proteccionismo de los países desarrollados contribuyeron a la configuración de un cuadro económico difícil.

Con la crisis, que acabó por generalizarse en el decenio de 1980, las economías se caracterizaron por una pérdida de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad. Las presiones originadas por la política económica y los desequilibrios internos y externos impulsaron a los gobiernos de la región a intentar estabilizar sus economías a través de la instrumentación de paquetes de corte ortodoxo.

El producto interno bruto centroamericano sólo creció casi 9% en términos reales y el PIB por habitante se redujo en el decenio pasado en forma marcada (-17%). La mayor pérdida se registró en Nicaragua (-41%), mientras que la menor ocurrió en Costa Rica (-5%). El ajuste tuvo un elevado costo social, sobre todo para los estratos medios y los grupos populares que frecuentemente crearon mecanismos de defensa propia.

El empobrecimiento de las sociedades centroamericanas fue generalizado y severo, aunque fue menor en Costa Rica. Algunos indicadores apun-

tan hacia una mayor concentración del ingreso y, sobre todo, hacia una pérdida más que proporcional del ingreso de los estratos medios y medios bajos de la población, frecuentemente asalariados urbanos, que volvieron a caer en condiciones de pobreza. A diferencia de otros países de América Latina, los sectores rurales pobres y extremadamente pobres de Centroamérica también perdieron participación dentro del ingreso nacional disminuido. Se ahondaron carencias que no pudieron cubrirse en el pasado, pese a los decenios de crecimiento económico sostenido y de las mejoras sociales que lo acompañaron.

A pesar de las limitaciones que tienen las mediciones, la estimación de la magnitud de la pobreza constituye un reflejo de la situación social predominante. Estudios de la CEPAL y de otros organismos, así como cálculos realizados por los mismos países, indican que, en general, se acentuó la pobreza y la pobreza extrema en el último decenio.³ Hacia 1985, el 75% de los centroamericanos se encontraba en condiciones de pobreza; y los que sufrían una situación de pobreza extrema, es decir aquellos cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades de alimentos, representaban poco más de la mitad de la población.

Esta dimensión de la realidad centroamericana constituye un reto mayor para cualquier gobierno que se proponga, no sólo reencontrar el camino del desarrollo y superar la cri-

sis, sino incorporar las demandas sociales en el marco de un pluralismo democrático. Un dilema que se presenta es si una democracia participativa en términos políticos puede sustentarse en regímenes excluyentes desde el punto de vista económico. Eso nos remite a esa mayoría empobrecida y a la capacidad que tienen de movilización, de organización y de expresión de sus intereses. La noción misma de mayoría impone la existencia de un vínculo entre democracia política y democracia social; pero las instituciones democráticas no tienen fuerza movilizadora y no son percibidas como legítimas salvo en el caso de que las fuerzas políticas aparezcan como representativas, es decir transformen las demandas sociales en decisiones políticas.⁴

Simultáneamente, cualquier proyecto de desarrollo requiere el sustento de agentes sociales dinámicos. Entre las clases que tradicionalmente se han aliado para compartir el poder, la nueva situación económica los vuelve a enfrentar y los obliga a concertar un nuevo tipo de alianzas para promover un desarrollo favorable a sus intereses. La población más pobre, los marginados urbanos, el sector informal, los campesinos y los jornaleros, comparten la precariedad de sus condiciones de existencia, pero sus necesidades no se expresan, necesariamente, de la misma manera. Como respuesta ante la crisis económica, han demostrado una gran capacidad de adaptación y sobrevivencia, creando lazos de solidaridad. Algunas de sus organizaciones de defensa y su colaboración con

³ CEPAL, *Centroamérica*, 1991; CEPAL, *Istmo*, 1991.

⁴ Touraine, *América*, 1989.

otros actores sociales, les han permitido manifestar sus reivindicaciones. Pero queda todavía un gran margen para que estén representados políticamente de manera efectiva.

LA VUELTA A LA DEMOCRACIA

Uno de los rasgos que ha caracterizado la esfera política en la última década son los procesos electorales que se llevaron a cabo en todos los países. El marco de los acuerdos de paz en Esquipulas, así como los propios procesos políticos internos en que se desarrollaron, les otorgan una relevancia mayor de la que pudieron haber tenido en el pasado, con excepción de Costa Rica.

Interesa por ello destacar algunas de sus limitaciones y, sobre todo, los vacíos que un proceso de democratización habrá de cubrir. Entre ellos cabe mencionar la debilidad de las instituciones políticas, el incipiente desarrollo y la relativa inexperiencia de las fuerzas sociales, así como la persistencia de fuerzas autoritarias y de formas violentas para la confrontación política que predominan sobre la negociación, la concertación y, en general, sobre el juego político.

Las elecciones libres se presentan como un paso hacia la democracia, necesario pero insuficiente. Por una parte, pese a los esfuerzos reformadores, el pluralismo, que significa una multiplicidad de partidos en Guatemala y El Salvador, no incorpora necesariamente todas las corrientes y fuerzas políticas y, a veces, representa más los intereses de ciertos personajes que a los grupos sociales. En la medida en

que el juego electoral, montado con dificultades y bajo presiones para garantizar su legitimidad, no cuenta con una base real de representación o no responde efectivamente a los intereses de la mayoría, se desprestigia y pierde sentido. Y si, además, no satisface las condiciones de legalidad, pierde credibilidad.

Con un espectro menor de opciones pero con partidos representativos y movilizadores —y en Honduras, en una situación diferente—, en Costa Rica se ha jugado más con el descrédito y los errores del adversario, así como con campañas de tipo publicitario, que con propuestas integradas en un programa de acción y de transformación económica y social. La experiencia de Nicaragua tiene un componente que la distingue de los otros países. Ahí el movimiento armado y la movilización de masas del sandinismo que derrocó a la dictadura, abrió los cauces a la democracia participativa, la que se fue transformando en poder centralizado como defensa ante la agresión económica y militar.

En otro orden, la dificultad para administrar la crisis ha sido una de las razones principales del triunfo de la oposición en los últimos comicios para elegir presidentes en los cinco países de la región. Las expectativas de cambio y de satisfacción de demandas implícitas, más que el análisis de programas —algunos apenas esbozados— motivaron la participación de los electores. De alguna manera, una selección hecha sobre esta base, con ser una elección libre, no constituye un fortalecimiento de la democracia representativa.

Otra condición de la democracia es la existencia de instituciones políticas participativas y representativas, que sean expresión de los intereses de las fuerzas sociales. La fragilidad de las instituciones y, en cierta medida, la debilidad de las fuerzas sociales, les ha restado capacidad a los partidos para representar intereses débilmente reconocidos y organizados. El desarrollo económico reciente ha dado lugar a la formación de nuevas categorías sociales, principalmente urbanas, que no se han estructurado en todos los casos. Cierta tradición de organización y de movilización de masas fue desarticulada en El Salvador y en Guatemala, a través de la represión sobre todo, estrechando los espacios de diálogo y negociación. Obedeciendo a otra lógica, la de una situación de guerra en Nicaragua, se limitó también la autonomía de las organizaciones sociales, aunque su amplio desarrollo ha creado condiciones para que se dé una relación diferente con los partidos.

La subordinación de la acción social a la intervención del Estado también limita el desarrollo de la base de la democracia como expresión plural de intereses y autonomía de acción. Tan importante y necesario es la presencia de organizaciones sectoriales o locales que interactúen con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros, como la de partidos políticos fuertes que expresen los intereses coherentes de clase o de grupos sociales, pero que estén dispuestos a llegar a acuerdos realistas.⁵ Cuando la autonomía de los partidos ha sido

débil, el Estado ha dirigido y controlado su función de movilización. En varios países está ausente la necesaria integración social y política para poder hacer las principales opciones políticas dentro de límites constitucionales, de reglas de juego y de un consenso sobre bases reales de organización económica y social.

No puede dejar de mencionarse el hecho de que también el Estado enfrenta cambios profundos y que, como parte del proceso de democratización, sería indispensable su fortalecimiento, lo que supone la renovación de sus responsabilidades en tareas que sólo el Estado puede cumplir.⁶ La combinación democracias formales-regímenes autoritarios ha perdido su credibilidad como expresión eficaz de la comunidad política y no sólo en el ámbito político; también el crecimiento de las instituciones y la reducción de recursos en la década pasada, producto de la crisis, ha repercutido en la capacidad del sector público para administrar la economía; de ahí las tendencias neoliberales dominantes para reducir su tamaño y sus funciones. El achicamiento del aparato público no es sinónimo de eficiencia; puede propiciarla, en cambio, una selectividad en sus tareas, siempre y cuando ese proceso vaya acompañado de una mayor participación de la sociedad organizada, que comparta la responsabilidad de definir y emprender un proyecto económico y de transformación de la sociedad.

En gran parte, la participación del sector privado, medida a través de la

⁵ CEPAL, *Transformación*, 1990.

⁶ Wolfe, "Estructuras", 1990.

inversión, está supeditada a la pacificación y a la estabilidad política. Es un componente importante de la indispensable reactivación económica. Por ello cabe destacar que, con la búsqueda conjunta de soluciones pacíficas a los conflictos armados y el reconocimiento de problemas económicos y sociales comunes, las cumbres de presidentes han puesto de manifiesto su intención de incursionar, de manera coordinada, en nuevos enfoques de desarrollo que reviertan la fragmentación regional que la crisis propició en la conducción de sus economías en la década de los ochenta.⁷

En ese contexto habría que insistir en que, la democracia no existe ni es fuerte más que cuando es representativa y, sobre todo, cuando puede, no sólo expresar las demandas sociales, sino sobre todo lograr satisfacción. Si los gobiernos electos democráticamente no tienen la capacidad de gestionar los problemas económicos y so-

ciales creados por la crisis; si no existen formas de expresión y de negociación de las demandas sociales, y si no se abren o se crean mecanismos de respuesta y de transformación, se pueden agudizar las contradicciones, las movilizaciones sociales y la represión con el peligro que representa una vuelta al autoritarismo.

BIBLIOGRAFÍA

-CEPAL, *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración*, México, junio de 1989.

—————, *Transformación productiva con equidad*, Guatemala, 1990.

—————, *Istmo centroamericano: seguridad alimentaria y política macroeconómica en el decenio de 1980*, México, abril de 1991.

—————, *Centroamérica: Notas sobre pobreza y políticas de urgencia*, México, mayo de 1991.

-Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Espasa Calpe, Madrid, 1989.

-Wolfe, Marshall, "Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, núm. 40, abril de 1990.

⁷ Véase la "Declaración de Antigua", Guatemala, junio de 1990.