

CAPÍTULO

8

MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO

Evolución político-institucional
(1900-2018)

HALLAZGOS RELEVANTES

- Todos los países de la región experimentaron mejoras significativas en materia de organización y celebración de elecciones libres entre 1980 y 1990. Sin embargo, las últimas dos mediciones (2000 y 2018) muestran naciones en las que se frenó el ritmo de avance, así como un notable retroceso en Honduras y Nicaragua.
- Los casos costarricense y panameño son los únicos que han experimentado mayores avances en equidad, justicia y fortalecimiento del poder infraestructural del Estado. En lo que se refiere a Guatemala, El Salvador y Honduras, aún presentan grandes retos en esta materia.
- Centroamérica (a excepción de Costa Rica) pasó varias décadas bajo dictaduras militares o regímenes militarizados. De hecho, hasta la década de los noventa no se abrió espacio a la desmilitarización.
- La región ha experimentado períodos de desestabilización política producto de episodios de violencia, crimen e inseguridad. Las respuestas del aparato estatal revelan crecientes dificultades para frenar o controlar la criminalidad, así como para reducir la impunidad.
- En varios países, los niveles de corrupción más recientes son iguales o incluso mayores a los registrados en las décadas de 1930 y 1970. Cuando se los compara con los casos extrarregionales, México y Brasil tienen trayectorias que se asemejan a las de las naciones centroamericanas.
- Costa Rica y Panamá son los que presentan menores índices de corrupción, aunque la tendencia en el resto de la región es totalmente inversa, donde se han mantenido elevados durante todo el período analizado, siendo Nicaragua y República Dominicana los que presentan mayores niveles de corrupción.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Este capítulo permite entender con visión de largo plazo la evolución de las condiciones materiales en las que subsisten las democracias en Centroamérica y la naturaleza y las características de los regímenes políticos contemporáneos en la región, además de comparar y contrastar el desarrollo de los regímenes políticos centroamericanos con otras naciones del orbe.

La descripción y análisis de los avances, estancamientos y retrocesos de las democracias de la zona en temas relevantes posibilita la identificación de déficits democráticos en los diferentes países, ya sean producto de la acumulación histórica de desafíos o del surgimiento de nuevos retos.

Como se ha señalado, después de algunos avances en el restablecimiento de la institucionalidad y prácticas democráticas en los años noventa, en lo transcurrido del siglo XXI el panorama político en los países de la región muestra resultados mixtos, producto de avances y retrocesos. Bajo estas circunstancias, resulta pertinente examinar algunos de los resultados del proceso democratizador en las naciones centroamericanas, con el fin de poder hacer un balance de sus logros, retos y desafíos.

En buena parte del mundo, las sociedades viven una etapa de debilitamiento de los pilares de la convivencia democrática. Incluso se habla de que la democracia está “arrinconada” y bajo fuertes presiones (Cohen et al., 2017). En el caso particular de Centroamérica, aunado a la caída del respaldo ciudadano a la democracia, cuando se examina la situación de los países desde una perspectiva comparada, en la región se han dado retrocesos políticos concretos, como golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos antidemocráticos, en una zona del continente donde prevalecen resultados mixtos en la calidad de la democracia.

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* (2016, 2011, 2008, 2003 y 1999) han reiterado en sus capítulos políticos los déficits democráticos de las sociedades centroamericanas.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*, de Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán y Vianca Chinchilla; *Mirada al contexto político centroamericano en el largo plazo (1900-2018)*, de Ronald Alfaro Redondo y Vianca Chinchilla.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Alberto Mora y Jorge Vargas Cullell.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Vianca Chinchilla.

Actualización y procesamiento de datos: Vianca Chinchilla.

Preparación de gráficos: Vianca Chinchilla y Ronald Alfaro Redondo.

Visualización de datos complejos:

Vianca Chinchilla y Ronald Alfaro Redondo

Revisión y corrección de cifras:

Vianca Chinchilla.

Lectores críticos: La investigación que sirvió de insumo para la preparación de este capítulo fue revisada por Manuel Alcántara Sáez (España), Álvaro Artiga González (El Salvador), Harry Brown (Panamá), Fabrice Lehoucq (Estados Unidos), Alberto Mora y Jorge Vargas Cullell (Costa Rica).

El borrador de este capítulo recibió comentarios de Álvaro Cáliz (Honduras), Luis Cosenza (Honduras), Héctor Dada Hirezi (El Salvador) y Mimi Prado (Costa Rica).

Corrección de estilo y edición de textos:

Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO ///

Resumen

Desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas a finales de los años ochenta iniciaron en Centroamérica importantes reformas para el cese de los conflictos armados que vivían los países e iniciar procesos de construcción de Estados democráticos de derecho que permitieran la vigencia y tutela efectiva de las libertades y los derechos civiles y políticos.

Pese al ímpetu de ese proceso y los logros alcanzados, en la última década se han registrado múltiples retrocesos e involuciones en varias naciones del Istmo. Estas regresiones políticas coincidieron, a su vez, con episodios similares que tuvieron lugar en democracias maduras y consolidadas, que en otras ocasiones han desempeñado un rol de promotores y garantes en momentos de titubeo o inestabilidad de la región.

La democracia no ha logrado consolidarse en Centroamérica, bien porque determinados países no tienen las raíces sólidas necesarias, o porque, donde estas sí existen, demuestran vulnerabilidad. El presente texto ofrece una mirada de largo plazo sobre la evolución política de los países de la región y analiza los motivos por los que las bases en las que se asientan las democracias en la zona son débiles, inacabadas y susceptibles a involuciones.

8

/ Evolución político-institucional
(1900-2018)

INDICE	Introducción
Introducción	<p data-bbox="613 737 1490 989">En 2021 Centroamérica celebrará doscientos años de vida independiente y poco más de tres décadas de los Acuerdos de Esquipulas que restablecieron la paz y la democracia. Después de un esperanzador proceso de democratización que implicó a un amplio grupo de naciones (sobre todo latinoamericanas), se vislumbraba un futuro promisorio.</p>
Metodología	
Períodos históricos para el análisis	292
Décadas analizadas en las trayectorias de los países	292
Principales hallazgos	293
Cambios en las condiciones “materiales” de las democracias centroamericanas en el largo plazo	293
Tras lograr avances, algunos países involucran en materia de elecciones limpias	294
Democracias y Estados débiles: una combinación desafortunada	295
Persisten las debilidades de los Estados de derecho en la región	296
Esfuerzos insuficientes para combatir la corrupción	296
Implicaciones: oportunidades y desafíos	297

En esas sociedades fue posible no solo alcanzar un conjunto de condiciones mínimas para garantizar elecciones limpias, libres y periódicas, sino que también se avanzó en materia de separación de poderes, Estado de derecho y libertades para un ejercicio pleno de la libre opinión. Si bien esos logros podían ser necesarios pero insuficientes, al menos constituían pasos en la dirección correcta. Asimismo, las democracias consolidadas no mostraban señales de deterioro o signos preocupantes.

Sin embargo, tres décadas después se observa un escenario no deseado: múltiples retrocesos políticos en varios países sobrepasan a los progresos en otros. Hasta hace poco tiempo, las democracias consolidadas desempeñaban un papel crucial en el concierto de las naciones, al contrarrestar los ímpetus y derivas antidemocráticas que tenían lugar en no pocas sociedades. Por desgracia, en la década pasada el panorama cambió de manera radical. Los retrocesos de democracias que se creían camino a su consolidación se han visto, paradójicamente, acompañados por preocupantes regresiones en las democracias maduras. La combinación inédita de estos dos fac-

tores tiene profundas repercusiones para la estabilidad política local y global, de manera que han proliferado sistemas que no son democracias en su versión clásica, pero tampoco pueden ser catalogados como regímenes autoritarios (Schedler, 2002 y 2013; Diamond, 2002; Levitsky y Way, 2002 y 2010).

Otros autores han advertido que más que rupturas o afrontas abruptas, los mayores riesgos para las democracias radican en largos períodos de erosión de sus pilares y bastiones institucionales que terminan por tornarlas frágiles y vulnerables (Levitsky y Ziblat, 2018; Runciman, 2018). Para otros más, las señales son incluso más preocupantes, pues han declarado la derrota de las democracias liberales a manos de las fuerzas antidemocráticas y autoritarias (Foa y Mounck, 2017 y 2019).

La región centroamericana no ha escapado a esta ola debilitadora de la democracia de alcance global. Las naciones que la componen han experimentado un largo período de transformaciones políticas cuyas principales manifestaciones han sido la disminución de la participación electoral, el descrédito de los partidos, la transformación de los

sistemas de partidos políticos y la caída del apoyo ciudadano al sistema de gobierno. Sumado a ello, otros factores como la tendencia a la concentración del poder por parte del Ejecutivo, la injerencia del Ejecutivo en los otros poderes, la creciente judicialización de la política, así como una mayor capacidad de los poderes fácticos para influir en las decisiones públicas, también aporta vulnerabilidad a los sistemas políticos.

En estas condiciones, la finalidad de este capítulo es indagar si la pérdida de legitimidad que ha sufrido el sistema en las dos primeras décadas del presente siglo podría estar afectando a las bases sociales de las democracias centroamericanas y, en particular, si ha creado amenazas para la estabilidad política y la sobrevivencia del régimen. Ahondar en este tema es relevante en virtud de que buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este tipo régimen (PNUD, 2004).

Metodología

La fuente de información de este trabajo es la base de datos de *Varieties of Democracy*. Para ello, se seleccionaron indicadores que respondían a las características de las dimensiones seleccionadas a priori para el índice de democracia, consideradas aquí como condiciones

materiales para la consolidación de la democracia (cuadro 8.1), a partir de las cuales se elaboró una base de datos que incluye las referencias de los países de la región para el período 1900-2018.

En virtud de que en este documento se estudia la evolución de varios países a lo largo de 118 años, se recurre a técnicas para resumir e interpretar los datos. Con la información mencionada, se calculó un promedio para cada década según los índices analizados. Se normalizaron los datos en una escala 0-1, para facilitar la descripción de los resultados. Además, se aporta un análisis descriptivo de los indicadores durante el período considerado. En el cuadro 8.1 se muestra la agrupación de los índices según la naturaleza de la dimensión a la que corresponde, así como los indicadores que integran cada uno de ellos.

En los índices estudiados, los valores mayores refieren a una mejor situación o posición del país, con la excepción del índice de corrupción, en el que los valores más altos reportan una situación peor.

Para la conformación de estas dimensiones se tomaron en cuenta solo los índices y no los indicadores ni las variables de manera individual, por dos razones metodológicas. La primera de ellas, porque los índices integran algunas de estas variables e indicadores y eso representaría una duplicidad y, en segundo lugar, existe un mayor grado de factibilidad al hacer el análisis desde unidades con la

misma escala de medición. De este modo, se trabaja con ocho índices para seis naciones de Centroamérica y República Dominicana. La temporalidad del análisis abarca desde 1900 hasta 2018, siendo un total de 1.666 observaciones, con excepción del caso de Panamá, cuyos registros comienzan a partir de 1903.

Períodos históricos para el análisis

El análisis de la trayectoria política de siete países a lo largo de 118 años plantea desafíos y dificultades analíticas. Uno de los principales inconvenientes es aportar interpretaciones que trasciendan el mero recuento anual de las múltiples trayectorias estudiadas. El riesgo de que el análisis se pierda en un largo repaso de las evoluciones (e involuciones) políticas de los países es altísimo. Para no caer en esa trampa, se han seleccionado algunos períodos siguiendo criterios de relevancia y pertinencia. Así, en lugar de estudiar todos los años, se opta por identificar cinco momentos históricos importantes. En seguida se describen esos episodios históricos y su relevancia.

Décadas analizadas en las trayectorias de los países

- Década de 1930: se caracteriza por los efectos de la Gran Depresión, la crisis económica que afectó a un gran número de países y desencadenó el

Cuadro 8.1

Dimensiones utilizadas para abordar las condiciones materiales, según índices que la componen

Dimensión	Índices que componen cada dimensión
Electoral	Índice de elecciones limpias: autonomía del órgano electoral; capacidad del órgano electoral; registro electoral; compra del voto; irregularidades en las elecciones; elecciones pacíficas, libres y justas.
Corrupción	Índice de corrupción política: índice de corrupción en el Poder Ejecutivo; corrupción en el Poder Legislativo; corrupción en el Poder Judicial. Índice de corrupción en el Poder Ejecutivo: disponibilidad de la persona jerarca a aceptar sobornos y realizar malversación de fondos. Índice de corrupción en el sector público: disponibilidad del funcionariado a aceptar sobornos y realizar malversación de fondos.
Estado de derecho	Índice de militarización: la persona que ocupa la presidencia es nombrada por un golpe de Estado, puede ser destituida por un militar, cómo llegó al poder, poder relativo de esa persona, el jefe o jefa de Estado comparte funciones con el jefe o jefa de gobierno. Índice de acceso a la justicia. Índice de acceso a la propiedad privada.
Poder infraestructural	Índice de distribución equitativa de los recursos: si existe igualdad en acceso a educación, igualdad en acceso a la salud, gasto público, universalización de los programas sociales, poder político distribuido por nivel socioeconómico, grupo social y género.

surgimiento de fuerzas políticas y sociales con tendencias totalitarias y antidemocráticas. A finales de esa década comenzó la Segunda Guerra Mundial, que se prolongaría hasta mediados de la siguiente (1939-1945). Como punto de partida, es clave analizar la situación política de los países estudiados, pocos años después del centenario de la Independencia.

- **Década de 1970:** momento histórico relevante, dado que para entonces algunas naciones experimentaban conflictos civiles (como Guatemala) o se estaban gestando las fuerzas que derivarían en guerras a finales de esa década (El Salvador y Nicaragua).
- **Década de 1990:** constituye un punto de inflexión en la trayectoria de las naciones estudiadas, en particular con la firma de los acuerdos de paz y la democratización. Este período marca una etapa de fortalecimiento de las instituciones democráticas y de expansión de las libertades políticas y civiles.
- **Década de 2000:** en este estudio se consideran las condiciones políticas de los países de la región a inicios del nuevo siglo. El análisis de este período temporal cobra relevancia por dos razones: i) marca el primer decenio de los países centroamericanos conviviendo bajo reglas democráticas y ii) porque después del tiempo transcurrido desde los Acuerdos de Esquipulas, en varias naciones, las instituciones democráticas muestran señales de deterioro y desgaste.
- **Año 2018:** se trata del último año disponible en la base de datos utilizada. La información reporta la situación política más actual, a pocos años de celebrarse y cumplirse el bicentenario de la Independencia.

Para enriquecer el análisis comparado del comportamiento a largo plazo de las democracias centroamericanas y República Dominicana, se incorporaron otros casos de comparación. Para Suramérica se seleccionó a Chile, Brasil

y Uruguay, para Norteamérica a México y Estados Unidos, y del continente europeo se escogió a Reino Unido y Francia. El criterio de selección responde a algunas características compartidas con respecto a sus sistemas políticos en casos como Chile o Uruguay, o fuertes contrastes como las naciones europeas y Estados Unidos. La ampliación de la red de comparación incluyendo otros casos en el análisis permitió distinguir similitudes y diferencias, no solo a nivel regional, sino también con otras democracias alrededor del mundo.

Principales hallazgos

Cambios en las condiciones “materiales” de las democracias centroamericanas en el largo plazo

Para entender por qué la mayoría de las democracias centroamericanas han tenido dificultades para echar raíces, es necesario examinar las condiciones materiales en las que estas subsisten. Mediante una mirada de largo plazo a la evolución política de Centroamérica en temas claves, este capítulo plantea que la democratización ha sido incompleta, sobre todo porque dichos regímenes se basaron en Estados débiles e inconclusos acompañados de Estados de derecho igualmente frágiles. En este sentido, un Estado con amplias capacidades institucionales debería tener una probabilidad mayor de lograr objetivos relevantes que otro afinado sobre un aparato público muy limitado, en la medida en que el primero puede movilizar más recursos técnicos, financieros, logísticos, físicos y legales para promover el desarrollo y las oportunidades de bienestar de las personas (Vargas Cullell y Durán, 2016).

Este apartado ofrece una visión comparada y de largo plazo de la evolución histórica y la trayectoria de las democracias centroamericanas y República Dominicana. El período de análisis cubre 118 años en total (1900-2018). Durante este período, los regímenes políticos de los países estudiados han transitado por diferentes estadios: avances, retrocesos y estancamientos. Se utiliza para el análisis la base de datos del proyecto Varieties of

Democracy y una selección de indicadores relevantes que muestran los alcances del proceso democratizador.

El fortalecimiento de la democracia en la región es una preocupación que se mantiene constante porque está vinculado de manera inherente con el mejoramiento en la calidad de vida de las personas. En este sentido, un sistema político aspira a garantizar la igualdad de condiciones, el disfrute de los derechos y libertades políticas y civiles, y el ejercicio del poder y el funcionamiento del Estado. Por esta razón, resulta relevante examinar la trayectoria política de los países de la región, con el fin de identificar hitos y desafíos en aspectos clave.

Entre los estudiosos de las trayectorias políticas de los países centroamericanos, Martí Puig (2004) plantea que la instauración de la democracia no se ha visto acompañada de una mejora de las condiciones de vida de la población, lo que en el futuro puede erosionar el respaldo de la ciudadanía al sistema político. En algunos casos, avances como el aumento en casi todos los países de la inversión y el gasto social, que ha redundado en cierta mejora de indicadores como la expectativa de vida o la reducción de la mortalidad infantil y materna, han sido frágiles e insuficientes y al mismo tiempo se han sumado nuevos riesgos que desmejoran la calidad de vida, como los efectos de los eventos extremos en el clima producto del cambio climático (Cálix, 2013).

Lehuocq (2013) sugiere que, con el tiempo, países como Honduras, Nicaragua y Guatemala se han vuelto menos democráticos. En las últimas dos décadas, y a pesar de importantes transformaciones, los problemas fundamentales se han agudizado. En síntesis, el autor concluye que, a mediados de la segunda década del siglo XXI, los resultados de la apertura de los sistemas autoritarios han sido mixtos. Las prácticas políticas democráticas se han fortalecido en El Salvador y en Panamá y se han seguido desarrollando en Costa Rica; sin embargo, esas prácticas han colapsado o se han debilitado en Guatemala, Honduras y Nicaragua (Lehuocq, 2013). Otros incluso han planteado que “la calidad de la mayoría de las instituciones sigue siendo

escasa y la democracia formal no se ha traducido en una democratización social” (Martí Puig y Sánchez Ancochea, 2014).

Tras lograr avances, algunos países involucionan en materia de elecciones limpias

La primera medición seleccionada (década de 1930) revela que países con cien años de vida independiente poseen sistemas electorales poco desarrollados, excluyentes y vulnerables a la manipulación. En los años setenta se reportaron avances parciales o acotados en algunos países, pero no en todos, un factor que mejoró dos décadas más tarde.

En múltiples aspectos los años ochenta fueron una década convulsa para los países centroamericanos (Cardemil et al., 2000). No obstante, a partir de la década de 1990 los países de la región comenzaron a experimentar una serie de reformas estructurales que modificó

no solo la estructura de sus economías, sino que a su vez representó cambios en la manera en la que se organizaron política y socialmente. A medida que se fue fortaleciendo e institucionalizando la democracia procedimental, fue creciendo la legitimidad de los procesos electorales, acercándose al ideal de representatividad y transparencia de las actividades relativas al sufragio.

La experiencia democratizadora en la región centroamericana es símbolo de intermitencia, fragilidad y excepcionalidad en el contexto de América Latina (Uc, 2014). No todos los casos han tenido un período prolongado de democratización, otros recién empiezan a consolidar sus procesos, mientras que aquellos que han sido más estables comienzan a ser vulnerables.

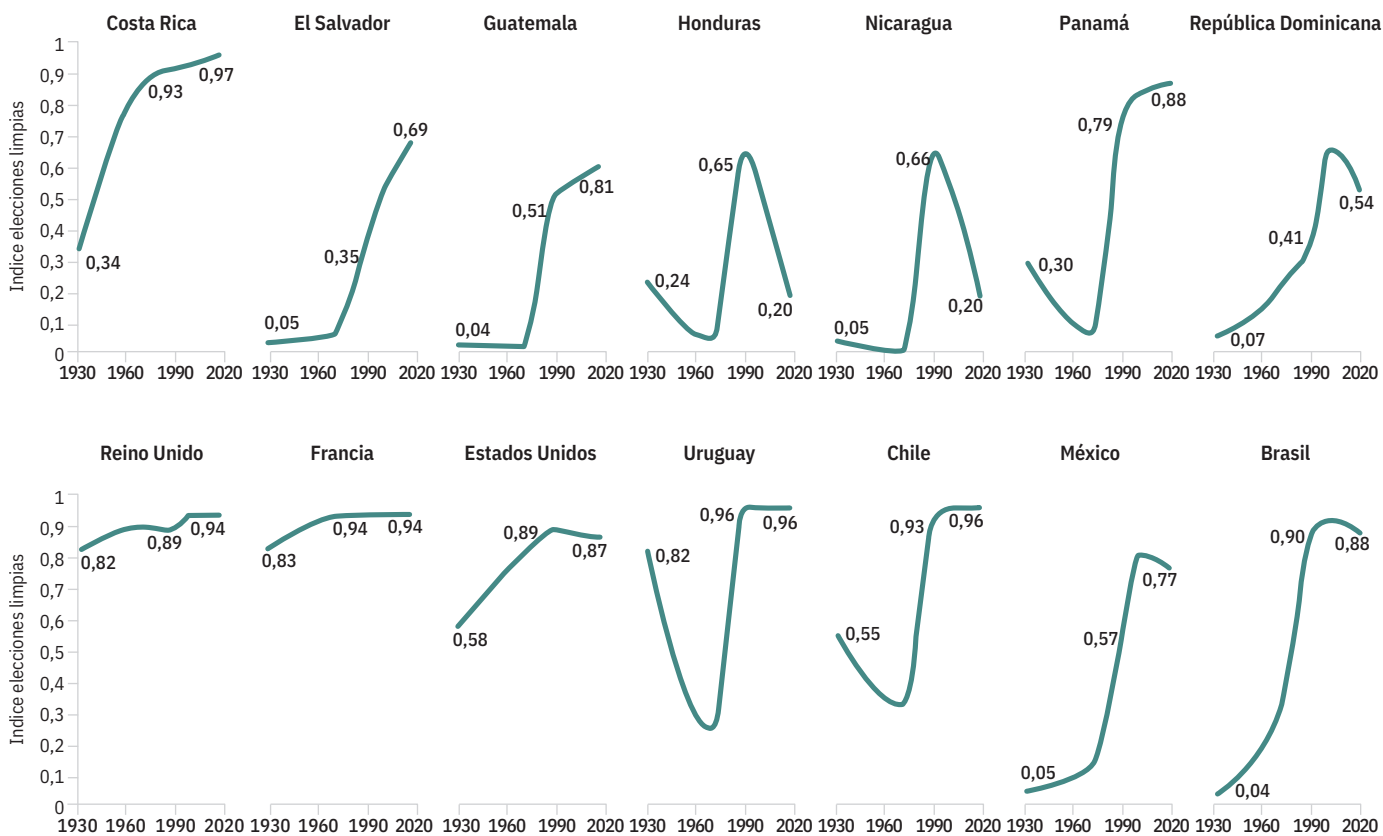
Como puede apreciarse en el gráfico 8.1, todos los países de Centroamérica sin excepción experimentan mejoras sig-

nificativas en materia de organización y celebración de elecciones libres entre 1980 y 1990. A pesar de ello, en las últimas dos mediciones (2000 y 2018) se evidenció que en algunas naciones se frenó el ritmo de avance o, en el peor escenario, hubo países que retrocedieron casi hasta principios del siglo XX. Estos contrastes son incluso mayores cuando se comparan las trayectorias con otros países fuera de la región.

Costa Rica, Panamá y El Salvador (en una posición más distante) han mantenido una tendencia sostenida de mejora de sus procesos electorales, mientras que el resto de los países centroamericanos han tenido un comportamiento intermitente, evidenciando Honduras y Nicaragua un notable declive debido a la presencia de anomalías en la transparencia y la limpieza en las elecciones. Honduras ha tenido algunos intentos de mejora en su sistema electoral, con mayor noto-

Gráfico 8.1

Índice de elecciones limpias en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

riedad en los noventa, mostrando un comportamiento singular en los procesos de democratización en Centroamérica, mientras que Nicaragua no ha sido un sistema electoral que se caracterice por su solidez. Igual que en el caso hondureño, los intentos nicaragüenses por mejorar los procesos electorales fracasaron por carecer de órganos electorales que garantizaran el ejercicio de los derechos políticos electorales.

En la dimensión electoral hay avances a partir de 1990 en Chile, Brasil y México, así como en El Salvador y Guatemala, mientras que Estados Unidos, Francia y Reino Unido han tenido democracias con procesos electorales transparentes mucho más atrás de la temporalidad observada, además de Uruguay en Suramérica, que comparte índices altos, aunque estos se presentan sobre todo a partir de 1980. De los catorce casos, solo Nicaragua y Honduras desmejoran

sus procesos electorales, y de los ejemplos centroamericanos, solo Costa Rica y Panamá se encuentran entre los países que tienen democracias con índices de elecciones limpias más altos, mientras que México se une al grupo de democracias con elecciones medianamente transparentes como República Dominicana, Honduras, Guatemala y El Salvador.

Democracias y Estados débiles: una combinación desafortunada

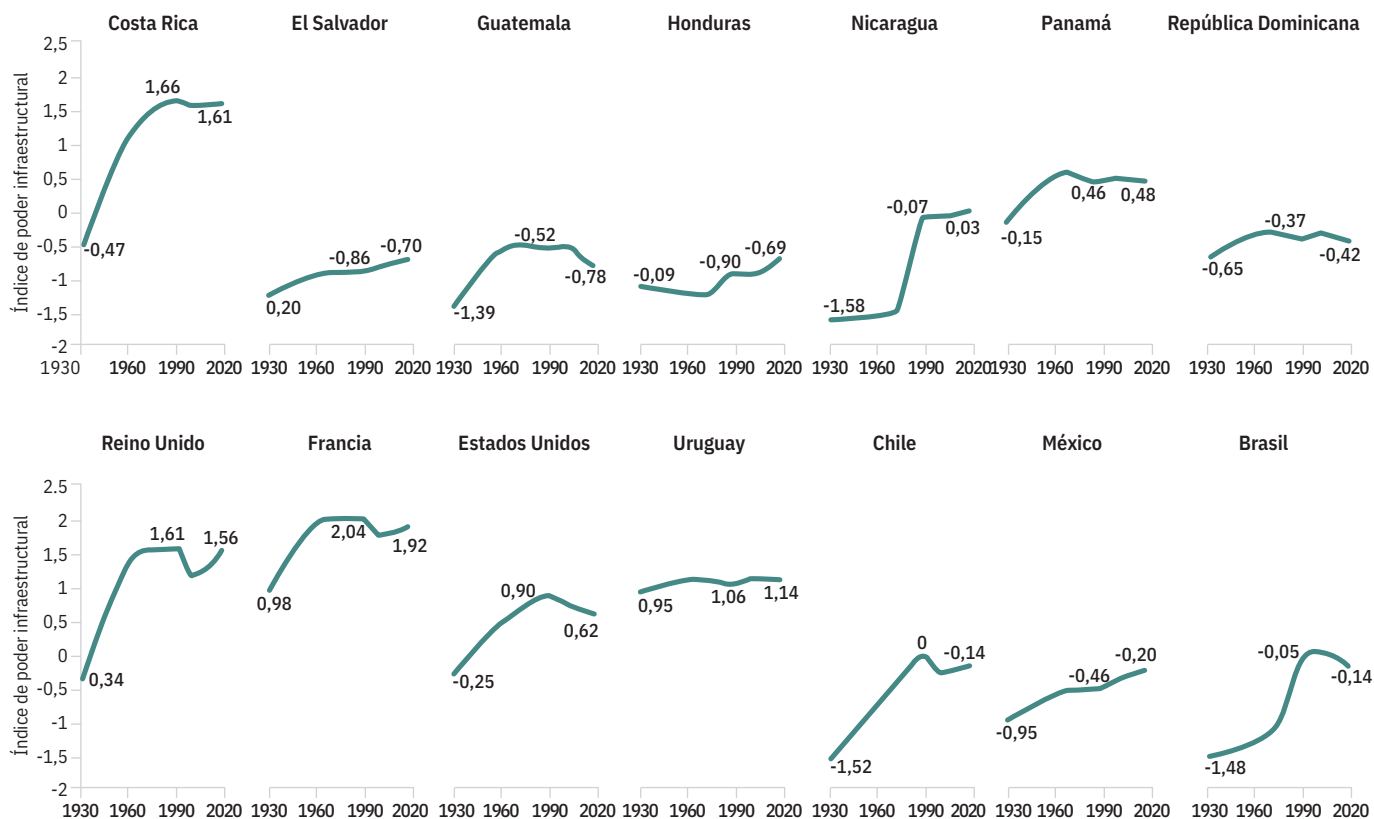
La dimensión de poder infraestructural mide la capacidad de los Estados centroamericanos para proveer a la ciudadanía ciertos servicios públicos en la extensión de su territorio. Para determinar lo anterior, se analizan los resultados del índice de distribución equitativa de los recursos. Dicho índice mide la distribución equitativa a partir de la estandarización de los indicadores de acceso al sistema educativo y el de salud, el gasto que

realiza el Estado para satisfacer las necesidades de la población, la universalización de los programas sociales y el poder político distribuido por nivel socioeconómico, grupo social y género. En términos de Mann, el poder infraestructural consiste en “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2010).

A excepción de Costa Rica y Panamá, Centroamérica ha mostrado a través de la historia índices muy bajos de distribución equitativa de sus recursos, lo que habla de múltiples desigualdades en términos del desarrollo de sus democracias y el mejoramiento de la vida de las personas. Las sociedades costarricense y panameña son las únicas que han experimentado mayores avances en equidad, justicia y fortalecimiento del poder infraestructural del Estado (gráfico 8.2). En los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras

Gráfico 8.2

Índice de poder infraestructural en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

aún quedan grandes retos y vacíos que se deben de subsanar para garantizar una distribución más equitativa de sus recursos.

Entre los países incluidos en este análisis, los que presentan mayores índices de distribución de recursos son Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Uruguay, mientras que Chile y Brasil han desmejorado sus índices de distribución equitativa de los recursos del año 2000 en adelante. En el caso de México, ha mantenido bajos índices de distribución equitativa, pero, aunque ha ido creciendo de manera gradual, no supera el 0,4.

Otros análisis pormenorizados han llegado a conclusiones similares. Según Vargas y Durán (2016), existen tres tipos de configuración institucional de los Estados centroamericanos. Costa Rica está contenida en el primer tipo: posee un aparato público con redes institucionales grandes y complejas y un Ejecutivo débil con bajo poder del tesoro y de nombramiento. Un segundo tipo de configuración institucional es el de los países del CA-4. Pese a las diferencias entre los casos, los aparatos públicos se caracterizan por redes institucionales simples y pequeñas, pero con Ejecutivos fuertes que poseen amplios poderes del tesoro y de nombramiento. Finalmente, como se ha visto, Panamá es un caso híbrido ya que el tamaño de su Estado se asemeja al de Costa Rica, pero la escasa complejidad de sus redes institucionales es similar a la de los países del CA-4.

Persisten las debilidades de los Estados de derecho en la región

Para su buen funcionamiento, las democracias necesitan Estados de derecho sólidos. Sin un Estado de derecho robusto, las democracias no pueden garantizar la igualdad de condiciones en lo que se refiere a acceso a los derechos y libertades civiles. En términos generales, el repaso de las condiciones de los países observados presenta importantes rezagos con respecto a esta dimensión. En todas las naciones de la región sin excepción, los datos más recientes revelan deterioros en esta materia.

Salvo Costa Rica, Centroamérica ha pasado varias décadas bajo dictaduras

militares o regímenes militarizados (Cajina, 2014). De hecho, el espacio a la desmilitarización no se abrió hasta la década de los noventa. En el largo plazo, es posible identificar períodos de militarización que responden a tensiones como guerras civiles o golpes de Estado, que se mantuvieron presentes sobre todo en Guatemala, Honduras y El Salvador. Pero, en general, ningún caso ha estado exento de un momento militarizado, siendo Costa Rica el que ha tenido un período más corto y El Salvador el más militarizado.

Asimismo, varios países de la región han experimentado períodos de desestabilización política producto de episodios de violencia, crimen e inseguridad. Las respuestas del aparato estatal revelan crecientes dificultades para frenar o controlar la criminalidad, así como para reducir la impunidad. Otro de los notorios rezagos en esta dimensión está relacionado con el funcionamiento y el desempeño de los sistemas de administración de la justicia. En ediciones anteriores de este Informe se ha advertido sobre la fragilidad y el bajo rendimiento de los tribunales de justicia, producto de la cooptación o la intromisión política (PEN, 2016).

Por otro lado, en países como Francia, Estados Unidos y Reino Unido, los niveles de desarrollo de sus Estados de derecho son significativamente mayores a los reportados por la mayoría de los países del Istmo y República Dominicana. Las mayores similitudes se dan con México (gráfico 8.3).

Esfuerzos insuficientes para combatir la corrupción

La corrupción sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir Estados fuertes que, por un lado, logren una verdadera legitimidad social y, por el otro, cuenten con los recursos públicos suficientes para el cumplimiento de los objetivos comunes definidos por las sociedades (Melgar, 2015). En el ámbito de los ejecutivos, la corrupción se mide a partir de indicadores relacionados con el soborno y la malversación de fondos. Por su parte, el índice de corrupción del sector público

también se calcula a partir de los indicadores de sobornos y malversación de fondos, y de la disponibilidad de las y los empleados públicos de acceder a incentivos materiales a cambio de favores. Por último, el índice de corrupción política se construye a partir de los índices de corrupción para los tres poderes.

Como se aprecia en el gráfico 8.4, resulta preocupante que en varios países de la región los niveles de corrupción más recientes sean iguales o incluso mayores que los registrados en las décadas de 1930 y 1970. Cuando se los compara con los casos extrarregionales, las diferencias son notorias, salvo los casos de México y Brasil, cuyas trayectorias se asemejan a las de las naciones centroamericanas.

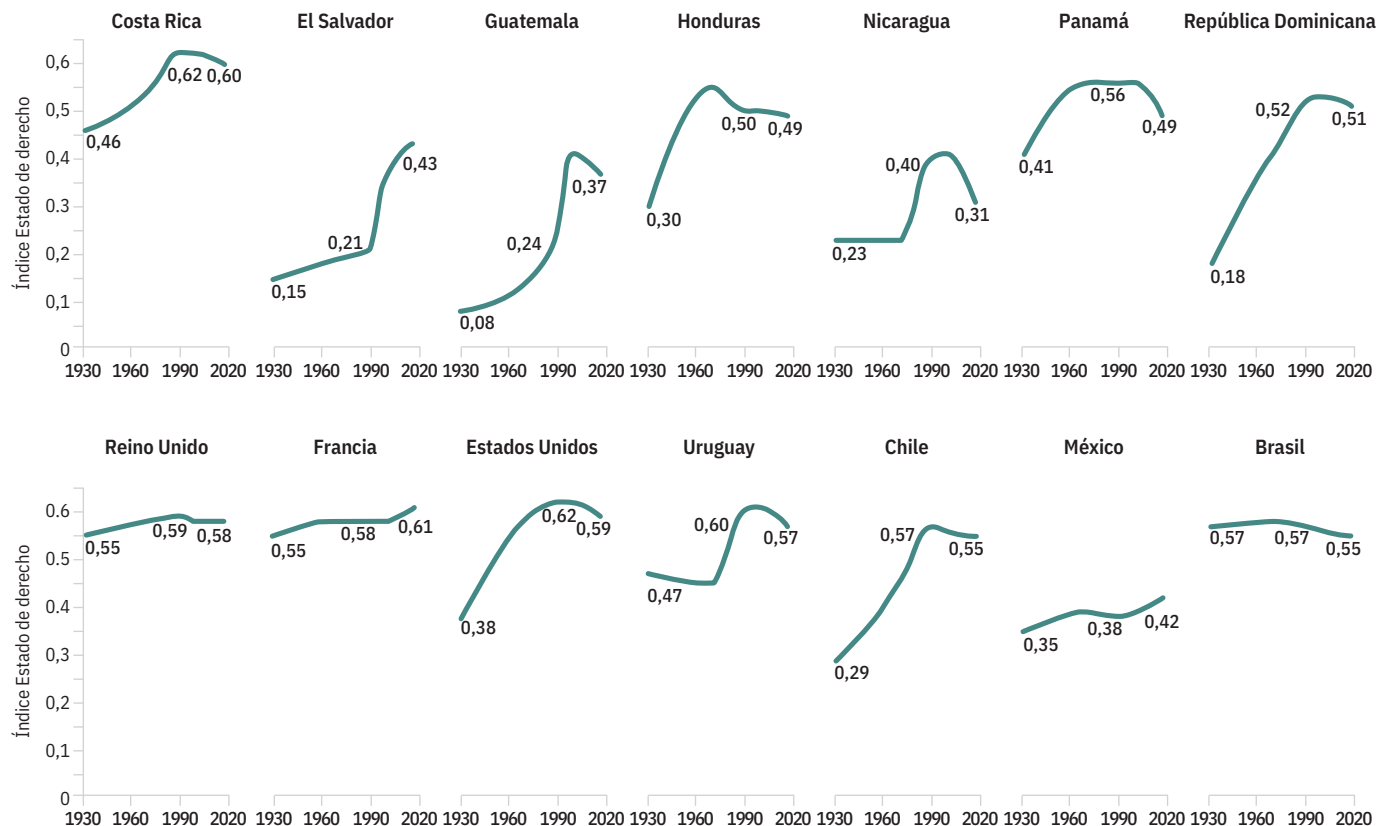
Según Melgar (2015), existen diversos factores que inciden en los alarmantes índices de corrupción en la región centroamericana. El principal de ellos es una legislación desactualizada, que deja ventanas de oportunidad para desvirtuar el uso de la política y a su vez un amplio margen para la impunidad. Lo anterior lleva a un debilitamiento de las instituciones públicas, ya que estas no logran canalizar los esfuerzos para garantizar procesos de toma de decisiones y de uso de fondos públicos de la manera más transparente posible (Levitsky y Way, 2010). Además, se manifiesta un bajo acceso a la información pública, lo que restringe la participación ciudadana e intensifica el conflicto de intereses entre los actores públicos y los privados.

De los tres indicadores observados, el que ha experimentado una reducción importante es el índice de corrupción en el Poder Ejecutivo. Costa Rica y Panamá son los países que presentan menores índices de corrupción, mientras la tendencia en el resto de la región es totalmente inversa, donde se han mantenido elevados durante todo el período analizado, siendo Nicaragua y República Dominicana los que presentan un nivel mayor de corrupción (gráfico 8.4). Este comportamiento está relacionado de manera intrínseca con las dificultades que han afrontado los países centroamericanos para consolidar sus procesos de democratización.

En lo que se refiere a los índices de

Gráfico 8.3

Índice de Estado de derecho en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

corrupción del sector público, México y Brasil son los únicos con cifras semejantes a los centroamericanos, es decir, elevados, sobre todo el de corrupción en el Poder Ejecutivo y el de corrupción política. En el resto de casos, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Uruguay y Chile mantienen marcadores bajos en los tres índices de corrupción, al igual que Costa Rica y Panamá a nivel centroamericano, y a su vez estos casos experimentan buenos índices electorales, de institucionalización de partidos, una baja militarización y una distribución equitativa de sus recursos. Sin duda, todo lo anterior refuerza el argumento de que la corrupción es una amenaza para el fortalecimiento de las democracias.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

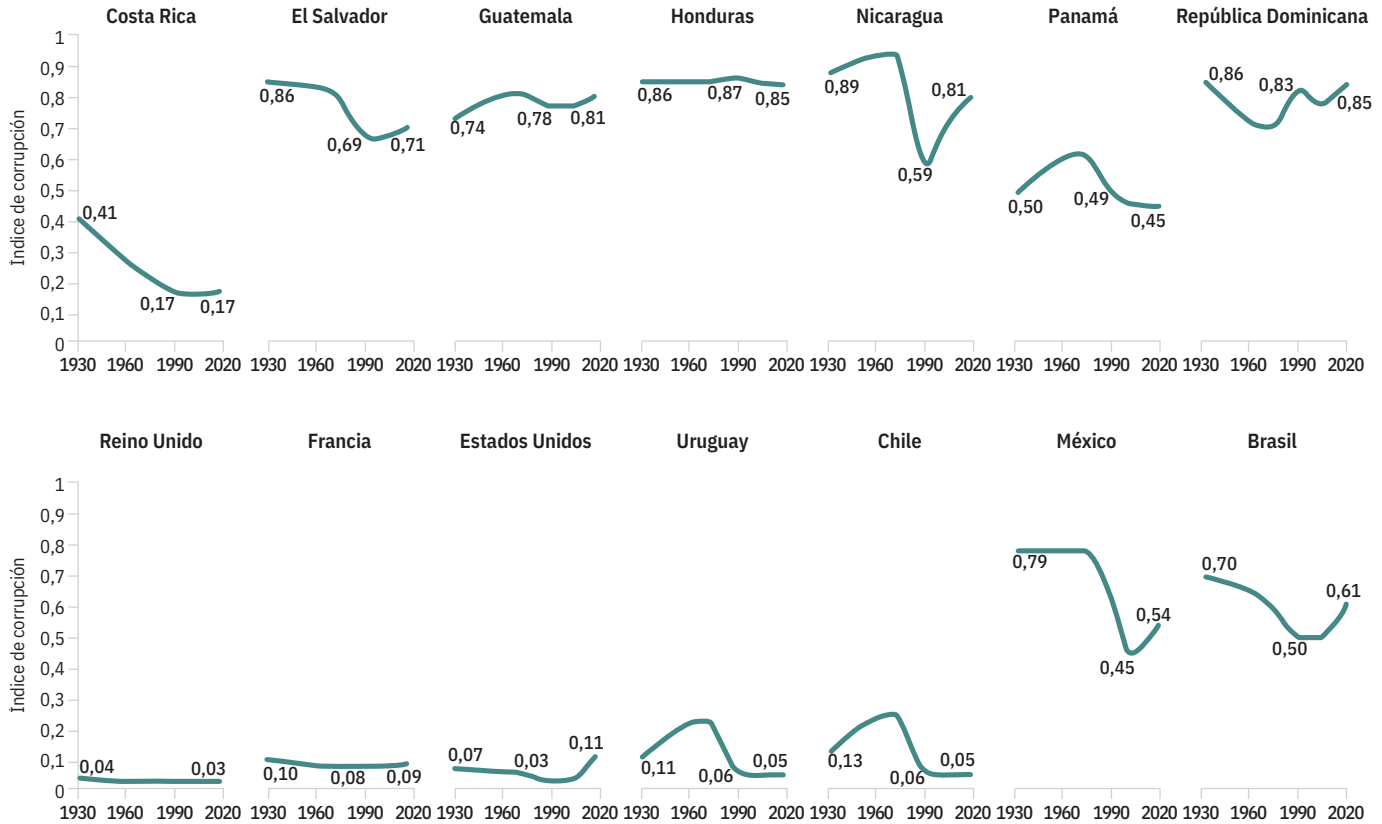
En los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Esquipulas, en los que las élites políticas centroamericanas se comprometieron a la paz, las naciones del Istmo pusieron en marcha promisorias reformas y transformaciones con el fin de conseguir condiciones políticas mínimas para una eventual democratización regional. No obstante, a pesar de que algunas de esas decisiones y acciones iban en la dirección correcta, el análisis de la evolución de largo plazo de las democracias centroamericanas revela un preocupante escenario de deterioro de las condiciones materiales en las que subyacen dichos sistemas políticos.

Pordesgracia, tras varios años de avances

y progresos, en la última década se han registrado múltiples retrocesos e involuciones en varios países de la región. Estas regresiones políticas coincidieron, a su vez, con episodios similares que tuvieron lugar en democracias maduras y consolidadas, que en otras ocasiones han desempeñado un papel de promotoras y garantes en momentos de titubeo o inestabilidad de la zona. Es decir, se trató de una pérdida de carácter doble: la interna por los retrocesos en los países, y la externa, originada en un debilitamiento del ejemplo de los referentes y los casos-modelos a seguir. En otros momentos en los que la democracia perdió impulso en la región, los referentes internacionales salían en su respaldo y lograban, no sin dificultades, enderezar y retomar el

Gráfico 8.4

Índice de corrupción política en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

rumbo. Pero en las circunstancias actuales, los déficits de unos y otros cancelan dicha posibilidad.

En balance, la democracia no ha logrado consolidarse en Centroamérica, ya sea porque no tiene raíces sólidas, o porque, donde sí las hay, estas son frágiles y muy vulnerables. Además, por lo que se ha indicado, el respaldo internacional no tiene, hoy día, el mismo peso que tuvo en otra época. Incluso, como se trata en el capítulo 13 de este Informe, estas

involuciones (o estancamientos) han estado asociadas con un deterioro de las actitudes ciudadanas hacia la democracia. No obstante, como queda plasmado en el texto, el debilitamiento de actitudes de la ciudadanía muestra efectos distintos entre democracias consolidadas y las que no lo están.

Este capítulo aporta una mirada de largo plazo a la evolución política de los países centroamericanos y permite entender por qué las bases en las que se

asientan las democracias en la región son débiles, inacabadas y susceptibles a involuciones. Estas bases las constituyen aparatos estatales y Estados de derecho débiles, poco extendidos y sin sustentos financieros. Bajo estas circunstancias, la posibilidad de que la democracia se consolide es más difícil, pues presenta una mayor vulnerabilidad a episodios de inestabilidad y ruptura.